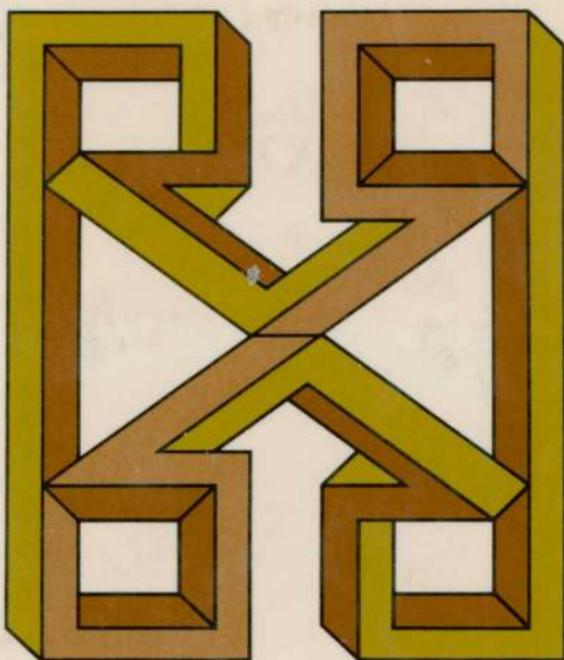


Joseph Hodara

PREBISCH Y LA CEPAL

Sustancia, trayectoria
y contexto institucional



338.98
H6871p
ej.5

El Colegio de México

PREBISCH Y LA CEPAL

Sustancia, trayectoria y contexto institucional

PREBISCH Y LA CEPAL

Sustancia, trayectoria y contexto institucional

Joseph Hodara



EL COLEGIO DE MÉXICO

Primera edición, 1987
D.R. © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0358-5

Impreso en México / *Printed in Mexico*

ÍNDICE

Nota de gratitud	7
Apertura y coda	9

PRIMERA PARTE

1. Hipótesis de trabajo	15
2. La CEPAL: fisonomía de una organización	23
a) Los términos de referencia	23
b) El inicio carismático	28
c) Deslindes estilísticos	39
<i>i)</i> La neutralidad descriptiva	40
<i>ii)</i> La continencia interpretativa	47
<i>iii)</i> El afán pedagógico	54
<i>iv)</i> Las direcciones políticas	58
<i>v)</i> Aspectos conexos	63
d) Las vertientes de un estilo	64
e) La CEPAL en la etapa "tecnoclesiástica"	73

SEGUNDA PARTE

3. La doctrina	77
a) Apuntes metodológicos	77
b) El capitalismo periférico	81
<i>i)</i> Dinámica y estancamiento	84
<i>ii)</i> La politización del sistema económico	88
<i>iii)</i> Diagnóstico y utopía	91
<i>iv)</i> La inscripción en el socialismo utópico	95
<i>v)</i> Dilemas de la transformación periférica	102
<i>vi)</i> Recapitulación	107
c) Transformación e insuficiencia dinámica	109
<i>i)</i> La economía política del subdesarrollo	111
<i>ii)</i> El estrangulamiento interno	112
<i>iii)</i> La cooperación internacional	119
<i>iv)</i> Corolario: transformación dentro del sistema	125
d) Aportes teóricos principales	130

<i>i)</i> Pautas del desarrollo latinoamericano: antecedentes teóricos	132
<i>ii)</i> El imperativo de la industrialización	136
<i>iii)</i> Las funciones del comercio exterior: el trasfondo	140
<i>iv)</i> Una negligencia sorprendente: la tecnología	146
<i>v)</i> Modalidades de acumulación	151
<i>vi)</i> La integración regional indispensable	154
<i>vii)</i> El viraje del estado	156
<i>viii)</i> La vinculación con los centros: implicaciones institucionales	159
<i>ix)</i> En suma: ¿la copia de la originalidad?	167

TERCERA PARTE

4. La CEPAL como organización compleja	169
<i>i)</i> Las Naciones Unidas: la fuente de la legitimidad	170
<i>ii)</i> CEPAL: el primer recodo	176
<i>iii)</i> CEPAL: el recodo "eclesiástico"	183
5. América Latina como entorno de la CEPAL	186
6. La racionalidad del desgaste cepalino	191
7. Bases para la reactivación sistemática de la CEPAL	199
<i>i)</i> Advertencia indispensable	199
<i>ii)</i> Ejes de un nuevo paradigma	201
<i>iii)</i> Los viejos temas soslayados	201
<i>iv)</i> Las nuevas ideas	206
<i>v)</i> Los módulos organizacionales	218
8. Epílogo	227
9. Referencias bibliográficas	229

Nota de gratitud

La vida ofrece refugio a ironías aleccionadoras. Hace algunos años me encontraba entregado apasionadamente a la exégesis, a la difusión y a la práctica del pensamiento de Prebisch dentro de la institución que llevará la definitiva impronta de su liderazgo. Y hoy me remonto a un punto relativamente lejano, en estas graves paredes de El Colegio de México, para juzgar con humano equilibrio a esa mi reflexión y al organismo donde se fue articulando.

Sin embargo, la ironía es aparente. Pues empecé a estudiar la interpretación cepalina como miembro activo y entusiasta de ese colectivo de investigadores y funcionarios al que me uní en temprana edad. Cedí entonces a lo que K. Mannheim llamó atinadamente el "perspectivismo": la indagación a pesar de la proximidad, el involucramiento allende la distancia. Me empeñé en servir con lealtad al organismo al tiempo que lo escudriñaba con alguna lejanía. Viví entonces en dos realidades, situación que a veces es ingrata y siempre provocativa.

En este ajeteo entre la actividad cotidiana y la meditación intermitente debí tolerar mambres desiguales. Algunos me alentaron. Otros me entorpecieron, bien con críticas *ad hominem*, bien funcionalizando mis señalamientos con atribuciones gratuitas de clase y de origen. Pero todos me ayudaron al cabo. Y a todos les debo gratitud. No menciono por ello nombres.

Sólo dos excepciones. Una es don Raúl Prebisch. Siempre gocé de su vivaz compañía, de su plástico lenguaje, de su oído atento. Si hoy sobreviven pocos que saben leer, encuentro que un número menor sabe escuchar. Don Raúl perteneció a este grupo escogido. Fue en varios aspectos el gran "oidor": privilegio mío. Al fallecer en abril de 1986 desfalleció un aliento de mi existencia personal.

Otra es Víctor L. Urquidí. Ser complejo, alma casi flaubertiana, colega honesto, espíritu universal repleto de tensiones: un amigo. Tuvo la *gratia* de dispensarme impulso, facilitándome múltiples observaciones y un espacio en El Colegio de México y en su sensual biblioteca, donde vibran los nombres de múltiples rosas. Esta exploración es un eco de su contagiosa inquietud, que supo rectificar mis desaciertos. Sabe de mi reconocimiento y sabe que asumo la responsabilidad por lo que aquí escribo. Jamás una obra mía ha debido tanto a una sola persona. Ca-

torce años de amistad no han embotado su franco espíritu crítico respecto a mis inquisiciones. Es don Víctor como el Rímac: vertiente que golpea y humedece. Tampoco en esta ocasión compartirá todos mis juicios, y como en muchas él disculpará mi ánimo obcecado.

El licenciado Mario Ojeda, presidente de El Colegio de México, siguió ofreciéndome el estímulo que este género de obra precisa.

El texto tuvo varias versiones gracias a la paciente labor de Margarita Vargas, de Ma. del Carmen Silva, de Cecilia González y de Claudia Santoyo, a quienes extiendo cálido reconocimiento.

Bien sé que mis interpretaciones y propuestas harán brotar voces airadas entre algunos amigos de la CEPAL. Quizá comprenderán al fin que las pensé con un afecto por ellos comprometido con una autocrítica que no acepta remilgos.

Apertura y coda

Efectuar hoy una exploración en la economía política del desarrollo parece una labor imposible. No son pocos ni mediocres los analistas sociales que han declarado la quiebra acaso irreversible de esta disciplina; y otros se han movilizado en su defensa.¹ La existencia misma de un intercambio inflamado de ideas en torno a esta disciplina entraña que el interés intelectual y el apasionamiento prístino por la evolución y los empeños del desarrollo están encarando de momento dilemas duros, como esta década latinoamericana de los ochenta lo demuestra acusadamente.

Esta controversia no es ni gratuita ni inútil. Traduce una condición tangible que, a mi juicio, posee tres componentes principales: el crecimiento como una configuración inestable y conflictiva en los países económicamente débiles; el brote de una nueva división del trabajo al calor de imperativos postindustriales que colocan a la periferia industrial rezagada ante nuevos contratiempos, y las dificultades intrínsecas del estudio interdisciplinario que arrastra arduas cuestiones metodológicas.

Haré escueta referencia a los factores indicados; en el cuerpo de este trabajo se desarrollan con mayor extensión.

Los analistas preocupados por el desarrollo —y por el latinoamericano en particular— experimentan un indisimulable desasosiego producido por frustraciones acumulativas. La reconstrucción económica y social del área —dramático afán y firme vocación de los cuarenta— no presenta hoy, en los ochenta, un balance promisorio. Casi todas las políticas públicas han defraudado; las expectativas decrecen; la incertidumbre se ha convertido en una constante, y las crisis se yuxtaponen.²

¹ El debate fue iniciado por A. O. Hirschman, en "The Rise and Decline of Development Economics", conferencia dictada en la Universidad de Bar Ilán, Israel, en un encuentro en homenaje a Raúl Prebisch. Se reprodujo en *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge University Press, 1981; le siguieron A. Sen, "Development: Which Way Now", *Economic Journal*, 93, diciembre, 1983; y A. Lewis, "La situación de la teoría del desarrollo", *Comercio Exterior*, marzo, 1984. (El artículo de Hirschman fue publicado en español por *El Trimestre Económico*, XLVII, 187, 1980.)

² Como lo indicó plásticamente Raúl Prebisch, en una de sus últimas exposiciones

En América Latina, las revoluciones agrarias y rurales —pre-requisito de una transformación a fondo y a largo plazo como lo señala el cotejo histórico— apenas han despuntado o cristalizado, constriñéndose a cambios selectivos y aleatorios, insuficientes para la creación de enlaces inter e intrasectoriales. La industrialización, por su parte, no ha producido los resultados apetecidos en los mercados de trabajo, en la propagación de ondas innovadoras, en el equilibrio del balance exterior, o en la creación de una genuina cultura empresarial. Ni las estructuras distributivas han mejorado conforme a aquellas expectativas enunciadas desde la gran depresión, a pesar de que el ingreso agregado ha subido considerablemente, al menos hasta el decenio pasado, en la mayoría de los países. En fin, las instituciones democráticas no han calado hondo paralelamente a la diversificación productiva, abriendo paso de esta manera a una experiencia que “falsifica” epistemológicamente y refuta en los hechos aquella optimista teoría de la modernización que emanaba de un paradigma europeo, leído e injertado en esta región con prisa desbordante.

Este desenvolvimiento inestable y repleto de pugnas es en efecto un giro imprevisible; otra cosa esperaban los teóricos y los practicantes del desarrollo. Su apuesta histórica en favor del desarrollo de las regiones atrasadas parece hoy perdida o por lo menos frágil. Y no saben si responsabilizar a la teoría por la mezquindad de los logros, o a los gobiernos que llevaron a la práctica —más en el discurso que en la realidad— las lecciones recomendadas, o bien a la propia medianía intelectual.

También podría especularse que estos analistas han envejecido prematuramente y que los países siguen presentando recias inflexibilidades para ajustarse a móviles coyunturas. Aludo a la presente división del trabajo internacional, diferente en sus contornos y dinámica a la que se articulaba en los cuarenta. Este despliegue se caracteriza por el aumento considerable de las transacciones entre los países industriales, que vienen exhibiendo una plasticidad sorprendente. El progreso material que ellas aparejan está subordinado —y a la vez facilita— ondas tecnológicas de diversa magnitud que fluyen del acortamiento apreciable y progresivo de los cursos de la innovación. La dinámica red de intercambios —rasgo conspicuo de la postindustrialización— multiplica los mecanismos de control sobre las periferias por el afán de los centros dirigido a atenuar inestabilidades contraproducentes.³

en el XXI Periodo de Sesiones de la CEPAL (abril, México, 1986). Véase *Comercio Exterior*, 36, 6 junio, 1986.

³ Véase D. Bell, *The Winding Passage*, Basic Books, Nueva York, 1980; y los artículos compilados por J. A. Caporaso, *International Organization*, 34, 4, otoño, 1980. Abordé este problema, con mayor particularidad, en *Ciencia, tecnología y desarrollo*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

El despunte de esta configuración entraña para América Latina en particular un triple imperativo: encontrar nuevas formas de reinserción internacional, tomar con seriedad la capitalización de los recursos humanos, y procurar la estabilización de desequilibrios estructurales. La búsqueda de una interdependencia internacional diversificada apremia pues la región continúa con su tendencia secular a segregarse de las corrientes mundiales de comercio y tecnología. En el presente decenio la región ingresa a un brete gravoso, caracterizado por una inflamada deuda externa, por un gasto público y privado voluble, por la inflación de carácter diverso, y por una contracción extensa del aparato productivo.⁴

Esta marginalización generalizada tan conspicua llevó a Arthur Lewis a proponer un inquietante experimento intelectual: supóngase que América Latina se hunde en los océanos, ¿cuál es el costo de esta desaparición? Su respuesta abruma: muy pequeño en el largo plazo en términos llanamente económicos; en el corto, se producirían turbulencias en el sistema financiero acreedor que se superarían con oportunos pasos compensatorios, en tanto que la región se precipitaría a una pugna zoológica. Cuadro agobiador.

Este experimento intelectual prueba, además, que la economía política del desarrollo se encuentra en un aprieto teórico y que abordarla con alguna esperanza parece acto iluso o atrevimiento desorbitado. Se verá que Prebisch procuró encarar el reto con un vibrante paradigma del comercio internacional.

El desconcierto de los analistas se ha ampliado al comprobar que los estudios del desarrollo exigen una actitud inter y transdisciplinaria en circunstancias en que el tradicional despliegue del trabajo intelectual, consolidado en el siglo pasado en los centros europeos de la cultura, es abruptamente insuficiente. Quiero decir: el contenido cognoscitivo y metodológico de las disciplinas sociales ha tomado una dinámica propia, que fluye de intereses institucionales más que de las características intrínsecas de los problemas que se deben examinar.⁵

La brecha entre las disciplinas formales y sus objetos de estudio tiene repercusiones desalentadoras en los exámenes del desarrollo. Éstos requieren una simultaneidad de perspectivas y de instrumentos, como bien lo vislumbró Schumpeter en su libro seminal de principios de siglo. Mas las ciencias sociales no han avanzado con el suficiente

⁴ Estos temas fueron considerados extensamente por J. Hodara, "La condición latinoamericana: perspectivas", *Comercio Exterior*, 35, 12, diciembre, 1985, y por G. Rosenthal, "América Latina ante la crisis", *Comercio Exterior*, 36, 6, junio, 1986.

⁵ Véase R.K. Merton, *The Sociology of Science*, Chicago University Press, 1973, especialmente parte quinta. También consúltense los contrapuntos en torno al libro de J. Piaget-R. García, *Psicogénesis e historia de la ciencia, Siglo XXI*, México, 1984, en *Estudios Sociológicos* (El Colegio de México), 4, 10, abril, 1986.

vigor como para captar esta simultaneidad de dilemas y permutas (*trade-off*) peculiar a sociedades en ascenso que deben encarar y resolver, al mismo tiempo, un conjunto contradictorio de revoluciones, so pena de estancarse irreversiblemente merced a distorsiones acumuladas e insuperables.

A pesar de este pesimismo intelectual que hoy gravita en los teóricos y en los practicantes del desarrollo —pesimismo que la presente coyuntura latinoamericana ahonda y justifica visiblemente— juzgo que todavía no se han cegado las fuentes de la innovación teórica y que América Latina, merced a una redefinición fundamental y sostenida de las variables que determinan su viabilidad, puede todavía superar brechas que hoy parecen irreparables. Con este espíritu me adentré en los asuntos que se plantean en el texto, que se refieren a las tesis de Prebisch y su gravitación política y organizacional.

Esta exploración toca en efecto a una figura sobresaliente de la economía política regional. Caracterizo a Raúl Prebisch de dos maneras cuyos componentes en parte coinciden. Es, en primer lugar, un “caudillo intelectual”. Mi calificativo alude a vertientes profundas de la tradición cultural e institucional latinoamericana. Con él indico un estilo particular de liderazgo que se tradujo en autoridad reflexiva, discursiva y burocrática. Su estilo de pensamiento y de mando gestó entusiasmos ardientes en una joven generación de economistas que pretendió vislumbrar desde dentro, y sin consideración de accidentes de nacionalidad, la evolución y la práctica del desarrollo. Prebisch les implantó una apremiante lealtad y casi una devoción apostólica. Estaban unidos y normados por una “ética de secta” y por un romanticismo ejemplar que se alimentaban de descubrimientos que se antojaban frescos.⁶ Poseía Prebisch un conjunto de prendas personales que le permitió incubar un “círculo voraz”, excluyente, robustamente solidario, de colaboradores. Incluso el olvido o la omisión de antecedentes teóricos en los planteos iniciales de Prebisch emanaban de los requerimientos funcionales de su caudillaje intelectual. Su estilo fue congruente con la circunstancia latinoamericana de posguerra.⁷

Prebisch es también, a mi juicio, un “profeta armado”. Calificativo que pretende señalar su figuración carismática, su lenguaje cadencioso, plástico y, a veces, aforístico, y sus gestos firmes ante audiencias que, por tradición y formación, experimentaron afinidad con esta inclinación profética. Y estaba “armado” con una institución —la

⁶ V. L. Urquidí, “Raúl Prebisch”, en *El Trimestre Económico*, 211, julio-sept., 1986, y J. Hodara, “Orígenes de la CEPAL”, *Comercio Exterior*, 37, 5, mayo 1987. Ambos escritos trazan un retrato impresionista de Raúl Prebisch.

⁷ Coincido en esta pintura con C. Furtado A., *Fantasma organizada*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1985.

CEPAL— que le dispensó la legitimidad y los recursos de las Naciones Unidas que se transformaron en prominentes cajas de resonancia. Su “manifiesto” doctrinario de 1948 fue también un *pronunciamiento*: la región pretendía revelar una independencia intelectual largamente deseada. Y más aún, con respecto a la hegemonía norteamericana.

El mensaje de Prebisch raras veces se ajustó al código académico ni se nutrió de la acumulación intelectual progresiva de las ciencias sociales. Sacó provecho, selectivamente, de un acervo de ideas que tuvo la vanguardia diplomática que creó en los cuarenta a la CEPAL, y cultivó la ambigüedad y el eufemismo cuando el carácter político de su foro así lo reclamaba. Las instituciones que dirigió fueron, para él, espacios vibratorios gracias a los cuales alcanzó el mérito que “economistas desarmados” raramente obtienen a través de investigaciones y discípulos. Sin embargo, el entorno institucional también restringió el alcance de sus inquisiciones puesto que la legitimidad última de éstas derivaba del apoyo de los países miembros. En la medida en que la heterogeneidad de los foros cobró relieve, su discurso se hizo más vago y genérico hasta frisar, en los últimos escritos, las variaciones temáticas del socialismo utópico, tesis que me empeño aquí en demostrar. Por otra parte, la profesión de economista se propagó y diferenció en los países, abriendo paso a investigadores locales que dejaron de aceptar pasivamente los postulados cepalinos.

De esta apreciación puede ya adivinarse que mi intención es evaluar los aportes de Raúl Prebisch en una doble dimensión: intelectual e institucional. No trato de pasar revista pormenorizada a sus interpretaciones principales: este trabajo ya fue hecho por autores que en esta obra recuerdo. Me dedico más bien a indagar *antecedentes* importantes de las mismas pues, si era entonces funcional desdeñarlos para afirmar su liderazgo, hoy estas noticias —debidamente ponderadas— pueden rejuvenecer y matizar su doctrina, junto con nuevos elementos conceptuales y organizacionales. Por añadidura, me interesan los procesos institucionales de la CEPAL tanto en su fase de “secta” —cuando la dirección de Prebisch es tajante— como en la fase “eclesiástica” —principios de los sesenta— en que una tecnoburocracia asciende rutinizando el impulso carismático, rutina que el secretario ejecutivo Enrique Iglesias procuró suavizar en la última década. Prebisch gravitó en estos procesos; acaso sus colaboradores no supieron liberarse a tiempo de su tutela entusiasta pero paternal.

He tratado de tener presentes en todo momento el ascenso y el declive institucionales de la CEPAL en función del género de la presencia de Prebisch y de la heterogeneidad creciente tanto de la organización como de la coyuntura que ésta debió atender. En definitiva, mi exploración echa mano de la historia de las ideas económicas y sociales, por un lado, y por otro, de la dinámica organizacional. En buena medida,

no es un estudio estrecho del pasado; ilumina una herencia intelectual con las turbulencias del presente.⁸

Opino que el paradigma cognoscitivo y organizacional de la CEPAL está en crisis en este tramo tecnoclesiástico. Le asedia el riesgo de convertirse en una anodina comisión regional que vive en la nostalgia por la singularidad perdida. Después de probar esta atrevida hipótesis y pasar revista a la compleja dialéctica entre la doctrina y la institución, habré de sugerir líneas para reavivar ese paradigma sobre bases añejas y nuevas. Pienso que ahora se precisan teorías de abstracción discreta (que defino oportunamente); un liderazgo colegiado; y el lanzamiento de estudios que se aparten de la sabiduría trillada. Me sustraeré de por menores pues no me concierne cortejar a la utopía institucional ni recaer en estrategias que, por excesivamente ambiciosas, fracasan.

Adelanto: si la CEPAL no resiste el presente deterioro doctrinario y organizacional la región latinoamericana prescindirá de su servicio, con fuerza creciente. Pero si lo rectifica, le dispensará la dirección estratégica que tan importante fue en los cincuenta, y a la que Prebisch tanto contribuyó. Revivir la CEPAL, con base en la coyuntura de los ochenta y en las tendencias que se manifestarán en el próximo decenio, es el homenaje más acertado a don Raúl, aunque por dialéctica se le impugne.

⁸ No hay otra forma de escribir o de interpretar la historia. Véase R. Aron, *Dimensiones de la conciencia histórica*, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, México, 1983, especialmente cap. 1.

PRIMERA PARTE

1. Hipótesis de trabajo

En la apertura intenté explicar el alcance de la economía política del desarrollo después de varias décadas de investigaciones longitudinales y comparadas. Esta disciplina fue favorecida por el cotejo permanente de experiencias en el campo, esto es, con la aplicación de políticas públicas que aparejaron resultados dispares. Esta dialéctica entre teoría y práctica permitió corroborar y falsificar (en el sentido popperiano) un conjunto de teorías acerca de los “prerrequisitos”, “las etapas”, y el papel de variables endógenas y exógenas en el crecimiento. Desde este punto de vista, América Latina constituye un laboratorio donde se han verificado diferentes pruebas que trajeron consigo nuevas situaciones y perspectivas tanto en el crecimiento como en la estabilización. Casi no existe tema del desarrollo —incremento del producto agregado y por habitante, diversificación productiva, planificación, inflexibilidades en la oferta y variables sociopolíticas conexas— que no se pueda estudiar, con razonable provecho, en ese laboratorio. Este asunto no implica que los investigadores del área hayan abordado satisfactoriamente esta gama de asuntos. En verdad, no pocos de ellos han sido eludidos, bien por razones metodológicas atendibles, bien por intereses intelectuales creados.

Este escrito pretende evaluar la sustancia y las irradiaciones del quehacer reflexivo e institucional de Raúl Prebisch. Ya se verá que la elección de la voz “quehacer” no es accidental. Pues no me propongo solamente una “historia de las ideas” elaboradas por este economista argentino o por la organización que le sirviera para enriquecerlas, matizarlas y difundirlas. Varios trabajos, que recordaré oportunamente, pretenden organizar esa historia, ya sea con fines descriptivos, ya sea con una intención apologética apenas confesada.

Opino que los nuevos rasgos de la economía política obligan a superar una limitada crónica de ideas. Ahora es preciso un abordaje más integrado y complejo.¹ Mis hipótesis de trabajo se ajustan a este género de discusión que hace hincapié no sólo en los cuerpos teóricos sino

¹ El propio Prebisch aceptó esta necesidad constante de reajustes doctrinarios y pragmáticos en su discurso citado en la nota 2 de la apertura.

en el tipo de liderazgo y de organización que producen, filtran y propagan esas teorías.

Dicho en otras palabras, mis investigaciones sobre Raúl Prebisch partieron de un paradigma triangular compuesto de ideas, de la ponderación del líder y de los estilos de liderazgo intelectual, y de las virtudes y límites gestados por un entorno organizacional determinado. Estas mutuas transacciones permiten interpretar honestamente —así lo espero— a Prebisch y a la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), que fue modelada, al menos durante tres lustros y acaso hasta su muerte, por ese economista dotado de variadas prendas adecuadas admirablemente a su ambiente y a las coyunturas del desarrollo latinoamericano de los cincuenta. Juzgo que para entender tanto el ascenso como el repliegue de la CEPAL es necesario tomar en cuenta ese paradigma triangular que explicaré e ilustraré en diferentes partes de esta indagación.

Adelantaré comentarios sobre el tipo de liderazgo intelectual ejercido por Prebisch. Mi elucidación no se inspira en un gratuito “culto a los héroes” difundido en el Occidente decimonónico por Carlyle y Burkhardt y que todavía tiene expresiones unilaterales en el trato de temas latinoamericanos.² Pienso explícitamente que la figura de Prebisch constituye uno de los puntos cardinales de la representación cognoscitiva, simbólica e institucional cepalina.

Por cierto, la ponderación de una personalidad histórica es asunto complejo. Si es ardua la tarea de evaluar a la persona como categoría filosófica o entidad concreta, los obstáculos de veras abruman cuando se trata de examinar una imagen que, con su peso y actividad, ha gestado efectos tangibles en el acontecer histórico.³ Isaiah Berlin indica con tino que la identificación de estos efectos precede a cualquier juicio de valor sobre la índole ética de la personalidad.⁴ El aporte de la figura considerada pudo haber sido afortunado o catastrófico, original o reiterativo. Lo que interesa en verdad es su aptitud para estampar una marca en las representaciones y sucesos colectivos, en arcos temporales (o si se quiere, ondas braudelianas) dispares.

Esta premisa de Berlin se ajusta a mis propósitos, pues no me concierne aquí y ahora la ética o la psichistoria de Prebisch sino las inci-

² A una forma rejuvenecida y extraña del “culto a los héroes y al heroísmo” aludió recientemente G. Bataillon, “Sudamérica: del militarismo a la democracia”, *Vuelta* (México), julio, 1984. En este ensayo, Bataillon contrasta la experiencia nicaragüense con la ecuatoriana en los ochenta. Mi reserva no implica sombra alguna a las oraciones fúnebres que se pronunciaron en la despedida final (abril-mayo, 1986) a don Raúl.

³ Resumo esta cuestión en mi ensayo “Sobre héroes, heroísmo y antihéroes”, *Estudios de Asia y Africa*, El Colegio de México, julio, 1984, núm. 61.

⁴ I. Berlin discute el tema con amplitud en *Libertad y necesidad en la historia*, Revista de Occidente, Madrid, 1974.

dencias reales que propició en la teoría y en la práctica del desarrollo latinoamericano y del comercio internacional. A través de organismos regionales e internacionales este economista ha provocado irradiaciones perceptibles, modificando el discurso y la acción de varias generaciones de políticos y de analistas. Tuvo Prebisch impecables virtudes personales y profesionales que se conjugaron perfectamente tanto con la tradición latinoamericana respecto al liderazgo (ya hablaré sobre pensadores y caudillos) como con las estrategias de crecimiento y comercio apremiadas por los gobiernos con los auspicios de las Naciones Unidas. Esta convergencia entre figura y entorno explica, a mi parecer, el impacto de Prebisch y, también, sus limitaciones y extravíos, que tuvieron necesariamente consecuencias organizacionales.

Las organizaciones que él dirigió (CEPAL, ILPES, UNCTAD) y en las que hizo sentir su poderoso ascendiente suministraron vehículos de expresión y de resonancia a sus interpretaciones económicas que, dimanadas de una visión crítica del comercio internacional, las aplicó, primero, a la evolución de su propio país; luego, a los problemas del crecimiento latinoamericano; y, en fin, a la suma de naciones de incipiente industrialización. En cada uno de estos tres círculos el pensamiento de Prebisch enriqueció y diversificó categorías básicas al tiempo que ampliaba las audiencias de su discurrir.⁵ En los años setenta percibo un intento de su parte para desplazar conceptos válidos relativamente, desde la periferia a los centros, como si estuviera buscando una "teoría integrada" del crecimiento y de la formación de precios, que en cierta medida se oponga a la especificidad contextual que predicó en sus escritos clásicos. Por añadidura, procuró tomar nota de las tesis de "la dependencia" y legitimarlas en medida importante.⁶

Estos breves y preliminares apuntes sobre el paradigma triangular que preside mi investigación sugieren que las presentaciones de la doctrina prebischiana que se avienen con el formato clásico de "la historia de las ideas" son útiles en tanto desempeñan dos designios.⁷ Por

⁵ Para un recuento personal de su trayectoria véase R. Prebisch, "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", *El Trimestre Económico*, vol. L, 2, 198, abril-junio, 1983. Sobre la "dependencia" y su origen cepalino consúltese R. Prebisch, *Dependence, Development and Interdependence*, Economic Growth Center, Yale University, abril 11-13, 1986.

⁶ Por ejemplo, "La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico", *Revista de la CEPAL*, núm. 22, abril, 1984.

⁷ Este formato, que difiere del mío, caracteriza tres trabajos a los cuales se hará amplia referencia en el curso del trabajo: O. Rodríguez. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México, 1980; A. Gurrieri, "La economía política de Raúl Prebisch", en A. Gurrieri (comp.), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, FCE, México, 1982; y H. Assael, "El pensamiento de la CEPAL", *El Trimestre Económico*, julio-septiembre, 1984, núm. 203. Aludí brevemente a algunos de ellos en "Prebisch: ¿un populismo económico?", *Comercio Exterior*, octubre, 1982.

una parte, describir la índole y el eslabonamiento lógico de las nociones de este economista; y por la otra, elevar el nivel de la controversia con señalamientos provocativos.

De momento basta anunciar una primera hipótesis: Prebisch se transformó en una *personalidad histórica* merced a la doctrina que confeccionó con base en fuentes y experiencias diversas y a un estilo particular de liderazgo burocrático-intelectual que calzó con tradiciones latinoamericanas y con los márgenes de operación de las Naciones Unidas. En esta familia de organizaciones complejas, Prebisch encontró y modeló mecanismos de multiplicación. Sus tesis sobre el desarrollo latinoamericano, las repercusiones inciertas y asimétricas del comercio internacional y las elasticidades desfavorables de los bienes primarios habrían quedado en el plano abstracto —significativo sin duda— de la acumulación de las ideas económicas si no se hubiesen apoyado en los resortes vibratorios de las Naciones Unidas.

Prebisch reveló, por añadidura, sabiduría práctica en la orientación de estos resortes con el auxilio de una doctrina pertinente a su circunstancia. Aunque puede cuestionarse el grado de originalidad de esa doctrina —labor que emprenderé en la segunda parte del texto—, el asunto tiene validez limitada. Fue mucho más determinante el ejercicio de un liderazgo intelectual coherente, que hizo brotar el entusiasmo de una generación de políticos y economistas, moviéndola hacia tareas transformadoras.⁸

Así, la “periferia” —término que, como se mostrará, Prebisch no acuñó aunque le imprimió espléndido vuelo— contó con una concepción *vivida*, internalizada como original y orientadora. Y con el soporte indispensable de organizaciones transnacionales, además de la colaboración y crítica de un brillante personal técnico, Prebisch diseminó estos puntos de vista que bien pronto se convirtieron en interpretaciones positivas y normativas de gobiernos e intelectuales de la periferia.

Prebisch no predicó en el vacío. Su liderazgo cuasi profético y la sustancia de la doctrina se avinieron con estructuras económicas e intereses gubernamentales. Su mensaje encontró amplia demanda intelectual y política, especialmente en las décadas de los cincuenta y sesenta, que habían sedimentado resentimientos de diversa intensidad respecto al Norte industrial. También caló profundamente la idea de una transformación de estructuras.

En otras palabras, su visión del desenvolvimiento latinoamericano y de las variables exógenas determinantes despertó afinidades que correspondían a intereses concretos de audiencias —“clientelas” dirán los antropólogos acaso con más rigor— que lidiaban con el subdesa-

⁸ Véase C. Furtado, *op. cit.* Esta obra es el mejor retrato de los inicios sociales e intelectuales de la CEPAL y de los aportes de Prebisch.

rollo. Esta doctrina fue enunciada y modulada de tal modo que minimizó los antagonismos entre y dentro de estas clientelas, fundamentalmente los países miembros de la CEPAL.

Para algunos, el mensaje de Prebisch es un diagnóstico coherente y hasta innovador; para otros, una ideología que puede racionalizar y encubrir propensiones populistas; y hay, en fin, los que opinan que se trata de una utopía militante —signada por “errores fértiles”— que sirvió para verbalizar y dismantelar obstáculos internos y externos al desarrollo. Conforme a mi hipótesis de trabajo, esta “polisemia” o pluralidad de influencias y lecturas dispares se debió a ambigüedades dictadas por el carácter gubernamental de las organizaciones en las que Prebisch actuó. Su mensaje no es neutral ni mucho menos anodino. Abrió un universo de discurso que apuró consensos políticos.

Por otra parte, los círculos académicos y la intención teórica *per se* quedaron al margen de ese mensaje. No debe extrañar, por consiguiente, que algunas críticas fluyeran de esos círculos y que la visión prebischiana ingresara de una manera asistemática en las disciplinas sociales. El auscultamiento al par que la orientación de los gobiernos constituyeron, para Prebisch, las motivaciones fundamentales. Sólo en las últimas obras publicadas en los ochenta empiezan a captarse signos de un desprendimiento independiente, que se encamina hacia otras clientelas.

En suma, esta exploración deslinda tres caminos. Uno es organizacional: hace hincapié en las características y límites sustantivos de los foros en los que el pensamiento de Prebisch halló un vehículo propagador. Este pensamiento creció por adiciones dialécticas conforme al despliegue de esos foros, a los aportes del personal técnico que le acompañó, y a imperativos de la cambiante coyuntura.

El segundo alude a la doctrina misma tanto en términos intrínsecos como morfológicos. Es decir, lo que distingue a Prebisch no es sólo un armazón de argumentos: es un *estilo* de argumentación. Los rasgos inmanentes y expositivos de la doctrina son importantes para entender con precisión el trasfondo y las irradiaciones en cadena peculiares al planteo prebischiano.

Finalmente, consideraré el contexto histórico y las necesidades políticas que facilitaron la legitimidad de este mensaje. Estas circunstancias reales están conectadas con los imperativos del desarrollo que fue concebido por los gobiernos como un género de “guerra económica total”, de cuya suerte dependía la estabilidad de los propios gobiernos. Las lides de esta movilización intensa de recursos fueron apoyadas por las acciones de Prebisch, independientemente de la validez epistemológica o empírica de sus ideas.⁹

⁹ La concepción del desarrollo como una “guerra total” que imprimió legitimidad

Valga reiterar que este economista “creó escuela” en virtud de las organizaciones que supo dirigir y de su programa de investigaciones siempre inspirado por cálculos pragmáticos. De este modo Prebisch esquivó el destino de muchos “pensadores” latinoamericanos que tuvieron ecos limitados.¹⁰ Prebisch no fue un actor inocuo de las ideas económicas ni se restringió a la reflexión contemplativa. En él confluyen, a una altura significativa, algunos recursos del “pensador” y del “caudillo” peculiares a América Latina, aunados al lenguaje de la moderna disciplina económica. Esta suma de análisis cristalino y autoridad tajante se ajustó a las estructuras sociales prevalecientes suministrando bien una “topía” racionalizadora a los gobiernos, bien un modelo normativo a audiencias heterogéneas. La polisemia de su discurrir —se verán ejemplos— fue una necesidad política congruente con la diversidad de foros e intereses que Prebisch no podía antagonizar como miembro encumbrado de las Naciones Unidas.

Esto no significa que Prebisch carezca de una interpretación razonablemente coherente del subdesarrollo y del desarrollo, ni que su doctrina no haya despertado porfiadas resistencias en diferentes círculos de la región y en “los centros”. Más adelante trataré de probar que su doctrina posee en verdad una lógica interna y que sus diferentes temas —dinámica del intercambio, industrialización sustitutiva, avance técnico, integración, planificación, reformas internas y otros— se desplegaron conforme a esa lógica. Sin embargo es cierto: sus reflexiones arrastran tradiciones intelectuales frecuentemente en fricción, y las directrices políticas que trazó fueron a menudo generalizaciones polivalentes. Para algunos, estos caracteres traducen sincretismo pusilánime y “reformista”; para otros, transparentan riqueza intelectual. Me inclino hacia esta última postura.

De acuerdo con estos puntos de arranque, mi estudio tomará tres niveles: el estudio del estilo de liderazgo burocrático-intelectual, la crónica de las ideas, y el carácter de las organizaciones y coyunturas complejas en las que Prebisch debió conducirse.

Por lo tanto, la indagación principia con el examen de los términos de referencia y alcance del organismo donde Prebisch forjó un “espacio vibratorio” con el peso de su liderazgo. Este arranque no es caprichoso pues el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas determinó entre 1947 y 1948 los propósitos y las tareas de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL). A ellos Prebisch debió

a los gobiernos especialmente en los cincuenta es una analogía fértil, a mi juicio. Sobre este concepto véase R. Aron, *The Century of Total War*, Doubleday & Comp., N.Y., 1954. Es congruente, por lo demás, con el relato de H. Santa Cruz, *Cooperar o perecer (1941-1960)*, tomo 1, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.

¹⁰ Cf. J. Hodara, *América Latina: ¿el fin de los intelectuales?*, Universidad Federico Villarreal, Lima, 1973.

ajustarse, al menos formalmente, ya que señalaron límites y esferas de acción. Los problemas planteados por ese Consejo y, lo que interesa más, las categorías interpretativas de los mismos recomendadas por un grupo de trabajo que sugirió la formación de la CEPAL, gravitaron en la reflexión de Prebisch, reflexión que tuvo expresiones previas, aunque fragmentarias, en las actuaciones de este economista argentino durante los años treinta y cuarenta, tanto en instituciones gubernamentales como académicas.¹¹ En los planteamientos de este grupo de trabajo ya se encuentran los gérmenes de una interpretación cíclica sobre el crecimiento que dos años más tarde se conocerá como la tesis Prebisch-Singer sobre el deterioro de la relación de los precios de intercambio.

En cualquier caso, la obra de Prebisch se inserta en el perímetro inicial de la CEPAL dilatándolo, y se disemina al compás de la institucionalización de la profesión de economista en América Latina, proceso al cual este organismo regional y su líder contribuyeron perceptiblemente.¹² En los sesenta, esta obra alcanzará ecos más audibles en la UNCTAD, que Prebisch modeló con apego a su experiencia cepalina.¹³

En ambas instituciones, este economista ejerció un ascendiente carismático marcado, congruente con una primera etapa organizacional que, siguiendo a Weber, califico como "secta". Cuando estos organismos transnacionales llegan a la etapa tecnoburocrática "eclesiástica", Prebisch los abandona, o bien ejerce en ellos una influencia personal que esquivo los canales burocráticos. Ya sea como "secta" o como "iglesia", estas instituciones hicieron de Prebisch un "profeta armado": poseía mensaje, recursos y tribuna debidamente legitimados por los gobiernos, origen formal de la autoridad. Si las organizaciones le clavaron límites, Prebisch supo desbordarlos con mesura ampliando las aptitudes vibratorias de esos cuerpos.

Al discernir la fisonomía del liderazgo prebischiano cabe examinar también la sustancia y el eslabonamiento de sus ideas. En dos sentidos esta inquisición doctrinaria diferirá de las presentaciones disponibles.¹⁴

Por una parte, invertiré el orden temporal en el esbozo de las ideas. Así, los juicios de Prebisch sobre "el capitalismo periférico", "la cri-

¹¹ Para conocer el trasfondo económico de esta actuación consúltese C. F. Díaz Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press, New Haven, 1970, especialmente pp. 11-16. Para el clima de opinión que se gestó en Naciones Unidas, véase H. Santa Cruz, *op. cit.*

¹² Cf. A. Rodríguez, *Los científicos sociales latinoamericanos como nuevo grupo de intelectuales* (mimeo.), Caracas, 1982.

¹³ Es conveniente anticipar que no pocas críticas dirigidas a la CEPAL se repitieron en el caso de la UNCTAD. Véase R. Ramsay, "UNCTAD's Failures: The Rich Get Richer", *International Organization*, primavera, 1984.

¹⁴ Algunas se recuerdan en la nota de pie de página 7 de este capítulo.

sis de los centros", "la necesidad de la transformación", "el reparto social del excedente", precederán a motivos como "los obstáculos internos", "la integración", "la planificación", "el desarrollo hacia adentro", el vínculo "centro-periferia", "la debilidad de la inversión productiva" y temas conexos.

Este orden opuesto al habitual permitirá —así espero— eludir dos ilusiones ópticas. La primera: que las tesis de Prebisch siguieron un orden disciplinado y acumulativo, como el que se verifica en el crecimiento curvilíneo de una disciplina.¹⁵ Conjeturo que estos juicios interactuaron más bien con cambiantes realidades y se forjaron a raíz de "mandatos" emitidos por los gobiernos. El aparato interpretativo de Prebisch se adaptó creativamente a estos enunciados gubernamentales e institucionales; su despliegue fue causado más por variables exógenas que por un crecimiento interno e inmanente. Incluso su "sociologización" del pensamiento económico —que ocurre en los sesenta— fue inducida por circunstancias reales, independientes de la elaboración intelectual misma. Precisamente en esta dialéctica radica la novedad de esa sociologización pues contemplada con el criterio científico de las disciplinas sociales, la atención a variables sociopolíticas precede significativamente al ensayo pionero de Prebisch.¹⁶

La segunda ilusión alude al propósito teleológico. Es incorrecto sostener que las primeras ideas de Prebisch condujeron inevitablemente a las más recientes. En esta ilación gravitaron factores personales y coyunturales imprevisibles. Pienso que el árbol lógico y epistemológico de Feigl no es pertinente para Prebisch.¹⁷ No hubo en efecto "nociones primitivas" ni encadenamientos deductivos. Estrictamente, la moderna filosofía de la ciencia está alejada de la construcción prebischiana. Su esquema intelectual es razonablemente ordenado, mas no obedeció a un imperativo causal o teleológico. Por ello prefiero hablar de "doctrina" más que de "teoría", con el fin de soslayar equívocos. Insisto: el alejamiento de estas ilusiones interpretativas eleva la estatura de Prebisch al tiempo que lo inserta en su circunstancia histórica.

Por añadidura, mi exposición pretenderá identificar algunos antecedentes y deudas intelectuales de Prebisch con el objeto de colocar su aporte en una perspectiva correcta. La finalidad de este examen comparativo es hacer explícitas algunas contribuciones que Prebisch recibió de "profetas desarmados" y de algunos técnicos que le auxilia-

¹⁵ Cf. J. Hodara, "Hirschman y la dependencia", *Economía y Demografía*, 1983, núm. 55.

¹⁶ Por obra insistente de José Medina Echavarría. Véase sobre el particular el apunte de V. L. Urquidí, publicado en *Estudios Sociológicos* (El Colegio de México), 4, 10, enero-abril, 1986.

¹⁷ Véase H. I. Brown, *Perception, Theory and Commitment*, The University of Chicago, 1977.

ron. El cotejo no busca subrayar, maliciosamente, la “relatividad de la originalidad” de Prebisch, sino el empuje político que estampó a su mensaje. Otros autores, con ideas semejantes pero sin este impulso, se quedaron en las márgenes de la historia intelectual.

A la exposición de las ideas principales seguirá el análisis de las estructuras de intereses y problemas que prevalecían en América Latina al término de la última guerra. Esta configuración estructural explica, a mi juicio, la demanda intelectual, institucional y discursiva de la producción prebischiana y de las organizaciones que dirigió; a su turno determinó la magnificación de su ascendiente más allá de América Latina.

2. La CEPAL: fisonomía de una organización

a) LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA

El 11 de agosto de 1947, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas estableció una Comisión Especial a fin de que “examinara los factores que influyen en la creación de una Comisión Económica para América Latina... y presentara al Consejo un informe con recomendaciones relativas a la creación de dicha Comisión”.¹⁸ Este grupo de trabajo estaba integrado por Cuba, Chile, China, Estados Unidos, Francia, Líbano, Perú y Venezuela. La influencia de los miembros latinoamericanos —y en particular del delegado chileno Hernán Santa Cruz— fue considerable y acaso decisiva en las deliberaciones de la Comisión. Después de examinar la autoridad del Consejo Económico y Social para instituir organismos regionales, así como el alcance comparable de las comisiones para Europa y para Asia y Lejano Oriente fundadas un año antes, el grupo de trabajo abordó con amplitud las circunstancias que justificaban el establecimiento de un organismo similar en el área latinoamericana. Los argumentos favorables de la Comisión Especial fueron:

“...las repúblicas latinoamericanas, junto con todas las Naciones Unidas, gastaron en proporción anormal su equipo de producción durante los años de la guerra...”

“En segundo lugar, la falta general de desarrollo en los países latinoamericanos es tal que necesitarán muchas formas de asistencia exterior si sus propios esfuerzos para el desarrollo han de ser acelerados y más fructíferos.

¹⁸ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Informe preliminar de la Comisión Especial encargada de estudiar el proyecto de creación de una Comisión Económica para América Latina*, E/AC.21/15, 10 de diciembre, 1947.

”Finalmente, en el mundo de la posguerra los países latinoamericanos encuentran que la realización de sus planes de desarrollo, la reparación de sus pérdidas económicas de tiempo de guerra y el remplazo de su equipo de producción son mucho más difíciles y más costosos, que lo que habían esperado”.¹⁹

Estas consideraciones del grupo de trabajo traducían la búsqueda genuina de un equivalente funcional de la “reconstrucción económica”, cometido que justificó, como se sabe, la creación de las comisiones para Europa y Asia. Los miembros latinoamericanos del grupo de trabajo resumieron en 13 puntos la situación regional. Estos comentarios gravitarían profundamente en la formulación de los términos de referencia de la CEPAL e incluso en la reflexión del propio Prebisch. Así, entre los factores que habrían condicionado el atraso de América Latina se encontraban a juicio de los miembros del grupo:

1. “La agricultura poco desarrollada, las economías no industriales, que no incluyen el grueso de la población campesina... con el resultado de que tales poblaciones son, en gran parte, económicamente inertes;

2. “La dependencia respecto a las industrias extractivas y a la producción de cosechas en monocultivo, para las que sólo existen mercados convenientes en ultramar;

3. “El nivel generalmente bajo de los ahorros nacionales... con su consecuencia de inversiones extranjeras..., con la consiguiente pérdida de considerables beneficios que van a ultramar;

4. “Las condiciones primitivas de vida de la población económicamente inactiva y las condiciones inadecuadas de vida... de la mayoría de la población económicamente productiva...

5. “Los métodos técnicos bastante atrasados en la industria, en la agricultura, en las minas, en las finanzas, en el comercio y en los medios de transporte...

6. “Los salarios bajos, la escasa productividad, el insuficiente poder adquisitivo y la falta de empleo (la población femenina en su mayor parte no trabaja) entre las poblaciones que son económicamente activas;

7. “La mala distribución de los ingresos...

8. “La deuda extranjera que es un factor considerable en las obligaciones nacionales, hecho que convierte a la mayor parte de ellas en naciones deudoras;

9. “Las economías latinoamericanas, con sus sistemas más de competidoras que complementarias, se debilitan por falta de integración regional; su relativo aislamiento de una a otra se revela por el reducido volumen del comercio entre los países latinoamericanos;

¹⁹ *Ibid.*, pp. 14 y 15.

10. "...las balanzas de pagos desfavorables en muchos países y la de la balanza comercial desfavorable en algunos países;

11. "Los sistemas fiscales presupuestarios y de impuestos son en la mayoría de los casos inadecuados para satisfacer las crecientes demandas de las economías de esos países..."

12. "La falta de liquidez de las economías latinoamericanas... de esta manera la tendencia natural a aumentar los ingresos o a acumular capitales es débil, dominan altos tipos de interés..."

13. "Las condiciones cambiantes políticas, sociales y culturales."²⁰

Como acertadamente indica Pollock,²¹ la equivalencia de "reconstrucción posbélica" y "desarrollo" respondía a los intereses de los países latinoamericanos, que en ese momento representaban algo menos de la mitad de los miembros fundadores de las Naciones Unidas. Después de ampliar comentarios sobre estas consideraciones, el Informe recogió el punto de vista "de los cuatro miembros latinoamericanos" concerniente a los desajustes económicos latinoamericanos. Con arreglo a esta opinión, "...cualquier intento para remediar estos desajustes... necesitará un organismo regional coordinador que tenga como finalidad la elevación de los niveles de vida, la industrialización y la diversificación de las economías latinoamericanas, la intensificación y la mejor distribución de su comercio internacional, una mejor y más amplia utilización de sus recursos..."²²

Estas apreciaciones tuvieron doble importancia. De una parte, recogieron las ideas favorables a la industrialización y a las políticas anticíclicas que Prebisch en Argentina y otros autores habían postulado en los treinta. De otra, se dirigían a neutralizar las probables resistencias de Estados Unidos a la formación de la CEPAL.

Este cálculo táctico no fue gratuito, pues en las deliberaciones ulteriores sobre el Informe de la Comisión Especial varios países objetaron la iniciativa. Canadá y Nueva Zelanda, por ejemplo, favorecieron una actitud más funcional que geográfica respecto a los problemas casi universales de la reconstrucción económica; Francia expuso temores en el sentido de que la formación de comisiones regionales podría eclipsar el principio de la multilateralidad; y en fin, la Unión Soviética consideró que el establecimiento de la CEPAL "podría fortalecer al mundo imperialista".

Las reservas más firmes vinieron de Estados Unidos. Este país consideró que la Comisión propuesta podría duplicar las funciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que conforme a la

²⁰ *Ibid.*, pp. 17 y 18.

²¹ D. H. Pollock, "La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, 6, segundo semestre, 1978.

²² Informe, *op. cit.*, p. 24.

Carta de Bogotá y a las deliberaciones celebradas en Chapultepec, México, en los cuarenta, ya había creado el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES). Como esta Organización experimentaba un apreciable influjo norteamericano, Estados Unidos no deseaba arriesgar sus intereses en la región auspiciando un organismo cuyo rumbo y posibilidades de controlarlo eran todavía inciertos.

Las deliberaciones condujeron a una componenda. Primero la CEPAL se ocuparía de "problemas globales", no "hemisféricos"; luego, Estados Unidos sería miembro activo de la Comisión propuesta; y en fin, la CEPAL debería atravesar por "un periodo de prueba de tres años".²³

El Informe señaló los términos de referencia de la CEPAL en un lenguaje que fue recurrente en varios documentos:

"a) estudiar y buscar los medios de resolver los problemas más urgentes resultantes de los desajustes económicos originados por la guerra;

"b) elevar el nivel de la actividad económica;

"c) integrar la economía de América Latina con la del resto del mundo;

"d) coordinar actividades con organismos especializados."²⁴

Cabe añadir que el Informe de la Comisión Especial contenía un anexo que tuvo, en retrospectiva, importancia cardinal.²⁵ Deslindaba con precisión tres tipos de problemas: la homogeneidad esencial de América Latina, la vulnerabilidad externa, y el imperativo de la industrialización. Y todos ellos se justificaban por la particular dependencia del área.

Respecto al primer asunto el anexo decía que "a pesar de las diferencias, estos países encaran actualmente una serie de problemas casi idénticos, tienden a buscar soluciones semejantes, y, al hacerlo, encuentran en general las mismas dificultades y los mismos obstáculos."²⁶

De aquí: "la América Latina es esencialmente un país (*sic*) exportador de productos alimenticios..."²⁷ Por añadidura se comentó que la falta de estadísticas fidedignas era una carencia común que un organismo especial debía remediar.

La subordinación regional del comercio externo es un señalamiento reiterado en el anexo. "Este factor (importancia cardinal de las exportaciones primarias)... las hace particularmente vulnerables a las fluctuaciones externas... No es sorprendente el hecho de que esto sea así, en vista de que los principales productos de exportación son las mate-

²³ Pollock, *op. cit.*, p. 61.

²⁴ Informe, *op. cit.*, p. 36.

²⁵ Anexo I, *Estudio de las condiciones económicas de América Latina*, D/AC.21/15.

²⁶ *Ibid.*, p. 43.

²⁷ *Ibid.*, p. 45.

rias primas y los productos alimenticios.”²⁸ Y más adelante: “Una característica notable de la industria minera es el predominio del capital extranjero que, se afirma, ha dado por resultado el traslado al exterior de un porcentaje importante de la venta nacional sin la debida compensación”.²⁹

El “desplazamiento desde el centro” —tema que Prebisch tocará extensamente tres años más tarde— ya se encuentra insinuado en el anexo: “En el año 1944, los Estados Unidos proveían cerca de 60% de las importaciones de América Latina mientras que absorbían 50% de las exportaciones.”³⁰ Y el corolario: “Sólo cuando se estudia la composición de las exportaciones se pone de manifiesto la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas”.³¹

En la continuación aparece la nota de pie de página que habrá de modelar apreciablemente el pensamiento de la CEPAL: “Debe notarse que el precio de los productos esenciales de exportación tiende a declinar con mayor celeridad que el de los productos manufacturados de importación”.³² Comentario sorprendente pues estos juicios, enunciados en 1947, encierran el germen de lo que dos años más tarde se conocerá en la literatura académica como la “tesis Prebisch-Singer” sobre el deterioro secular de los términos de intercambio.

En cuanto al tercer tema, el anexo favorece decididamente la diversificación productiva: “La América Central carece virtualmente de industrias, mientras que los países como Argentina, Brasil, México, Chile, Uruguay y Cuba han alcanzado ahora cierto grado de industrialización.”³³ Sobre los obstáculos a este proceso, el documento puntualizó que “uno de los más grandes problemas de la industrialización de América Latina es la falta de capital...” Y a renglón seguido hacía hincapié en la extranjerización de las inversiones: “Se cree que en la actualidad las inversiones británicas ascienden a cerca de 3 500 millones de dólares, y las de Estados Unidos a 4 500 millones...”³⁴

Obsérvese que el anexo no subestima la función del Estado en la transformación productiva: “...el Estado también ha intervenido indirectamente en el fomento industrial mediante medios de protección”.³⁵ Ya se verá que el papel del Estado tenía amplios antecedentes, especialmente en Argentina,³⁶ que Prebisch bien conocía.

²⁸ *Ibid.*, p. 46.

²⁹ *Ibid.*, pp. 52 y 53.

³⁰ *Ibid.*, p. 66.

³¹ *Ibid.*, p. 66.

³² *Ibid.*, p. 67.

³³ *Ibid.*, p. 45.

³⁴ *Ibid.*, p. 59.

³⁵ *Ibid.*, p. 82.

³⁶ El papel del Estado en el campo económico fue una de las innovaciones (relati-

En suma, este Informe de la Comisión Especial y su anexo tiene importancia notable desde dos ángulos. Por una parte, define los fundamentos, propósitos y alcances de la CEPAL, valiéndose del artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas que norma la formación de comisiones regionales. De esta manera la CEPAL obtuvo legitimidad en el marco del organismo mundial. Por otra parte, este documento contiene ideas e interpretaciones atinentes al desarrollo latinoamericano —emanadas como se indicará de economistas que conocían los caracteres de ese desarrollo— que habrán de influir en el “manifiesto latinoamericano”, o más bien *pronunciamiento* intelectual que Prebisch lanzará dos años después.

Por razones expositivas conviene atender de inmediato la semejanza de la nueva organización que habría de diversificarse ampliamente con el tiempo, en especial luego de su incorporación permanente (1951) al Sistema de las Naciones Unidas.

b) EL INICIO CARISMÁTICO

El primer encuentro de la flamante entidad tuvo lugar en Santiago de Chile, del 7 al 25 de junio de 1948. Participaron 24 países miembros, tres representantes del CIES, y siete agencias especializadas. Para atenuar el recelo de Estados Unidos, la Secretaría reiteró en esta oportunidad que la CEPAL se ceñiría a problemas globales y que en todo momento mantendría nexos con el CIES. El mexicano Gustavo Martínez Cabañas fue nombrado primer Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Martínez Cabañas se había distinguido en la Quinta Comisión de la Asamblea General y contaba con el respaldo del afamado economista mexicano Jesús Silva Herzog.

En esa reunión se le encomendó a la Comisión un espectro amplio de temas: el estudio económico de la región; el análisis de la recuperación mundial y su incidencia en América Latina; la caracterización de problemas agrícolas conjuntamente con la FAO; el examen de las migraciones; la factibilidad de una Unión Aduanera (idea que había propuesto Ecuador un año antes); las ventajas de los puertos libres; la inflación, y la gestión de compensaciones multilaterales.

Cabe recordar que en estos inicios institucionales sobresale una figura penumbrosa —acaso siniestra—, el cubano Eugenio Castillo, que contaba con una buena formación académica y que, durante la guerra, había trabajado en los servicios de inteligencia de Batista. Castillo

vas) del peronismo. Véase G. Polit, “La Argentina se decide por la planificación económica”, *El Trimestre Económico*, julio-septiembre, 1948. Es oportuno recordar que Polit trabajará más tarde en la CEPAL.

contratará en 1949 a Raúl Prebisch en calidad de consultor; más tarde, Prebisch lo forzará a renunciar por deficiente —y tal vez deshonesto— en 1952, al término de una gira por Centroamérica. Castillo era entonces Director de la subsección de la CEPAL en México.

En las dos siguientes sesiones (La Habana y Montevideo) se acordaron procedimientos comunes para elaborar estudios económicos anuales, con base en la contratación de consultores a tiempo parcial.

Para el encuentro de La Habana (1949), Raúl Prebisch preparó una pieza magistral —“El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”— que apareció con su firma (a despecho de la breve tradición burocrática de Naciones Unidas), que opacó la exposición —desordenada en todo caso— de Martínez Cabañas. En este escrito se eslabonan los temas de la “tesis Prebisch”: el deterioro de la relación de precios del intercambio, la asimetría entre “centro” y “periferia”, la menoscabada elasticidad de la demanda de bienes primarios, la perentoria industrialización sustitutiva, y otros.³⁷ Desde entonces, América Latina contó con un esquema doctrinario congruente con las ciencias sociales y la teoría del comercio internacional.

En 1950, Gustavo Martínez Cabañas aceptó un puesto en la sede de las Naciones Unidas y su lugar fue ocupado por Raúl Prebisch. Este cambio tendría un efecto duradero en el estilo y en la orientación del joven organismo. En lugar oportuno destacaré las expresiones del nuevo liderazgo a través del cotejo de los *Informes Económicos* de 1948 y de 1949, obras de dos figuras disímboles.

En efecto, ya en 1949 la CEPAL encargó a Prebisch la preparación del nuevo estudio anual con el apoyo de expertos que recogieron datos en cuatro países de la región. Se presentó en Montevideo (1950), donde se enunciaría el célebre *Decálogo del Desarrollo Económico* que indicaba prelación y metas, superando la escueta visión de la OEA.

Cabe añadir en este breve recuento que la cuarta sesión efectuada en México (mayo-junio de 1951) fue decisiva para la CEPAL.³⁸ Concluían los tres años “de prueba” acordados con Estados Unidos.

La Secretaría Ejecutiva (en especial Prebisch, Swenson y Furtado) se lanzó a una afiebrada actividad con el fin de obtener la legitimidad institucional definitiva. Se contaba con el respaldo tenaz de Chile (país sede); pero la actitud mexicana era ambigua e imprevisible, y la Argentina de Perón consideraba a Prebisch “un odioso oligarca”. Las esperanzas de la Secretaría se depositaron en la embajada de Brasil en México, cuyo primer secretario, Miguel Osorio de Almeida, abrazó resueltamente la causa de la CEPAL.³⁹ También el delegado francés Phi-

³⁷ Véase el artículo de Víctor L. Urquidí, *op. cit.* También C. Furtado, *op. cit.*

³⁸ Pormenores en mi ensayo de *Comercio Exterior*, *op. cit.*

³⁹ Cf. C. Furtado, *op. cit.*, pp. 113 y 114.

lip de Seyne se manifestó como seguro puntal. Después de ajetreadas gestiones, el presidente Vargas dispensó el espaldarazo definitivo. Los países miembros se apresuraron a ajustarse a esta favorable constelación. Los delegados gubernamentales coincidieron en que "la Comisión era un instrumento útil e indispensable para la solución de los problemas económicos de América Latina, y que debía continuar no sólo indefinidamente sino expandirse y vigorizarse". Con algunas reservas que hacían hincapié en una probable duplicación de funciones, el delegado norteamericano se unió a esta recomendación.

Animado por el soporte que había recibido por la calidad del *Estudio de 1949* y el exitoso quehacer diplomático, Prebisch insistió en esta cuarta sesión que a América Latina le faltaban economistas para entender los problemas de la región, economistas que estuvieran "libres de influencias teóricas traídas desde centros académicos". Esta solicitud ya se encontraba en documentos anteriores de Prebisch y tradujo de nuevo la aspiración a la singularidad institucional. En ese encuentro se decidió, además, la formación de una subsección en México que atendería a este país, a América Central y al Caribe, fundamentalmente en los temas de la integración regional. Como se dijo, Eugenio Castillo fue nombrado Director y Víctor L. Urquidi, Jefe de Estudios. A Castillo se le encomendó negociar con el gobierno mexicano el estatuto diplomático ("privilegios e inmunidades") de la subsección, tarea que fue muy difícil. Urquidi se dedicó a proyectar las actividades futuras de esta filial en el "Norte" de América Latina, haciendo hincapié en la integración centroamericana.

De este modo se atenuaron los costos de una excesiva centralización al tiempo que se adelantaba en una división institucional del trabajo dentro de la Comisión. En 1952, Castillo, Urquidi, Mayobre y Fernández y Fernández emprendieron una gira por el istmo centroamericano. Resultó un programa de estudios y colaboración con el Comité de Cooperación Económica del Istmo. Como se comentó, al cabo de la gira Castillo renunció cediendo su lugar a Urquidi como Director de la subsección. Al mismo tiempo, nuevos profesionales ingresaron a la CEPAL (Juan Noyola, José Medina Echavarría) y se creó el "Programa de Entrenamiento y Problemas del Desarrollo Económico" dirigido por Jorge Ahumada.

La CEPAL recibió renovado sostén en la quinta sesión (abril de 1953) celebrada en Quintandinha (Brasil). En aquella circunstancia, el presidente Getúlio Vargas subrayó que la CEPAL "era el ejemplo vivo del nuevo espíritu de la organización internacional. La CEPAL se está transformando en un cuerpo genuinamente consultivo para los países de América Latina en virtud de sus actitudes imparciales y la alta calidad de sus recursos técnicos". El signo peculiar del liderazgo prebischiano estaba gravitando en estas apreciaciones del Presidente brasileño.

No se piense que Estados Unidos recibió con ecuanimidad el veredicto. Todavía en febrero de 1953 efectuó intentos por reducir el presupuesto de la CEPAL que entonces se elevaba a 800 mil dólares. Pero se trataba de una agónica resistencia. Es oportuno agregar que las actitudes estadounidenses fueron suavizadas por uno de los colaboradores más cercanos de Prebisch, Louis Swenson, norteamericano de origen sueco cuyo aporte a la CEPAL todavía debe ser justipreciado.

Ahora bien: en esta fase inicial el rasgo carismático del liderazgo organizacional fue perceptible. Juzgo que, si se le subestima, el desenvolvimiento de muchos hechos pierde significado. Conviene detenerse en este punto.

Las Naciones Unidas y, en particular, los términos de referencia de la CEPAL constituyeron ciertamente piezas de un andamiaje burocrático. El "espíritu de San Francisco" (1945) se evaporó bien pronto en el efervescente juego de intereses de las relaciones intergubernamentales. El organismo mundial se ajustó a un sistema burocrático de organización que tuvo la virtud de minimizar fricciones aunque a expensas del entusiasmo inicial. Al decir "burocrático" en contrapunto a "carismático" aludo desde luego a categorías fundamentales en la estructuración organizacional acuñadas por Max Weber. Las Naciones Unidas conformaron una organización compleja que impuso medidas específicas y "racionales" para evaluar actos y personas, además de sistemas transnacionales de jerarquía fincados formalmente en la preparación (*expertise*) del funcionario, registros pormenorizados y homogéneos de los diferentes tipos de foros, rituales de control y obediencia, rigideces deliberadas y rasgos conexos.⁴⁰

Prebisch y la CEPAL se distanciaron, en el arranque de la organización, de este modelo burocrático sin lesionar el respeto ceremonioso a las normas vigentes. El líder y los pocos expertos y colaboradores que lo rodeaban se constituyeron, a mi juicio, en una "secta" sociológica, es decir, en un grupo primario, con nexos personales intensos, animado por una devota "misión" que justificaba empeños entusiasmados y casi excluyentes. Los hilos de la autoridad estaban claramente trazados, mas no se remitían a una "posición" (el secretario ejecutivo) sino a una persona (Raúl Prebisch). En palabras de Arrow, el nexo con el líder no fue de "mercado" sino de autoridad.⁴¹ Pero una autoridad

⁴⁰ Para un escrutinio más amplio de la burocratización véase Ch. Perroux, *Complex Organizations*, Scott, Foresman and Co., Glenview, Illinois, 1972. Como se verá, por encima de este orden burocrático Raúl Prebisch impuso normas informales que, según Feuer, emanan del "prestigio de la cultura". Véase L. S. Feuer, "What is an Intellectual?", en A. Gella (ed.), *The Intelligentsia and the Intellectuals*, International Sociological Association, Londres, 1976.

⁴¹ K. I. Arrow, *The Limits of Organization*, W. W. Norton and Co., Nueva York, 1974, p. 64.

cuasi-paternalista. Prebisch frisaba entonces los cincuenta años y estaba rodeado por un puñado de jóvenes economistas que siempre encontré un oído alerta en don Raúl. Ofrecía además una cava generosa.⁴²

De este modo, Prebisch y su Comisión se convirtieron en una ínsula carismática dentro de un marco francamente burocrático, que difería de otras comisiones, como la europea dirigida, con otro estilo, por G. Myrdal. Este carácter explica —como se verá más adelante— la fecundidad intelectual de la organización, el sentido de “apostolado” que movió a sus primeros miembros y la intensidad emocional de las relaciones (ya sea de apoyo, o ya sea conflictivas) con la “fuente del mensaje”.

El esquema teórico que sugiero permite ordenar y entender no sólo los primeros pasos de la CEPAL y el estilo de liderazgo, sino la evolución ulterior cuando la organización se arrima —de nuevo conforme a la categorización weberiana— al estadio “eclesiástico”, en el que la configuración burocrático-administrativa toma vigor inusitado y, en mi opinión, contraproducente.

¿De dónde emana este carácter carismático y por qué fue tan fecundo para la CEPAL —a pesar de que aparejó algunos costos personales e intelectuales que más adelante abordaremos?

Discutiré tres géneros de factores: las tradiciones latinoamericanas en cuanto a liderazgo y estilo de reflexión; la originalidad percibida (que no objetiva) del mensaje interpretativo de Prebisch sobre el desarrollo latinoamericano por un grupo de gobernantes y economistas de la región, y el carácter de la oposición suscitada por ese mensaje.

Con “tradiciones latinoamericanas” aludo aquí a dos figuras primordiales: el “caudillo” y el “pensador”.⁴³ Reunía el primero prendas personales que le permitían jefaturar movimientos apenas institucionalizados, segmentados, en un medio donde las “reglas universales” de la democracia todavía no habían cristalizado. El caudillo “encantaba” su mundo con la espontaneidad, con el gesto imprevisible, con un paternalismo entre afectuoso y autoritario. Ofrecía direcciones en un momento de confusión o de quiebra de valores tradicionales. Objetivamente, el caudillo brindó más seguridad que conocimiento; pero en el alma de sus seguidores un atributo se confundió con el otro, particularmente si la *anomia* o la perplejidad los abrumaban.

Opino que entre los autores latinoamericanos tal vez Sarmiento se cuente entre quienes hicieron observaciones especialmente sagaces al respecto, traduciendo su propia circunstancia. Aunque se percibe en

⁴² C. Furtado, *op. cit.*, p. 58.

⁴³ El tema fue abordado extensamente en J. Hodara, *¿El fin de los intelectuales?*, *op. cit.* Tal vez es ocioso recordar que el término “caudillo” no tiene una carga peyorativa en la tradición iberoamericana.

él un determinismo geográfico —entonces de moda en Europa— en el esculpido de su *Facundo*,⁴⁴ Sarmiento no soslaya las condiciones sociales y personales del caudillo. Son éstas las que justifican el principio del caudillaje. Dice: "...Facundo no es cruel, no es sanguinario; es el bárbaro... que no sabe contener sus pasiones... es el terrorista que a la entrada de una ciudad fusila a uno y azota a otro, pero con economía, muchas veces con discernimiento".⁴⁵ Este principio caudillesco provoca fascinación primordial, instintiva. "¿Hubo cuestión religiosa en la República Argentina?" —se pregunta Sarmiento. "Yo lo negaría rotundamente, si no supiese que cuanto más bárbaro y, por tanto, irreligioso es un pueblo, tanto más susceptible es de preocuparse, de fanatizarse".⁴⁶ El caudillo como figura y práctica no es un hecho aislado, accidental; es uno de los hilos fundamentales de la historia argentina que resume, en una perspectiva historiosófica dilatada, la evolución regional. Así, entre Facundo y Rosas la distancia estriba en los hechos, no en el principio: "Facundo, provinciano, bárbaro, valiente, audaz, fue reemplazado por Rosas, hijo de la culta Buenos Aires, sin serlo él; porque Rosas es falso, corazón helado, espíritu calculador, que hace el mal sin pasión, y organiza lentamente el despotismo con toda la inteligencia de un Maquiavelo".⁴⁷

Formas algo más estilizadas y positivas del caudillaje reaparecen en América Latina en el curso de este siglo, a veces coexistiendo con impulsos hacia la democracia que raramente llegan a la plena cristalización a pesar de las esperanzas que en ellos cifran no pocos sectores.⁴⁸ En tiempos cercanos, los populismos inaugurados por Cárdenas, Perón, Vargas —reconociendo la singularidad de cada caso— traducen modalidades de este principio caudillesco, que en Europa formó parte del romanticismo político.⁴⁹

Ahora bien: considero que en el liderazgo y en la organización inicial, no burocrática, de la CEPAL despuntaron signos de este principio caudillesco, atenuados sensiblemente por la tradición de los "pensadores", vale decir, intelectuales que vivían para las ideas, alejados de la investigación empírica, y que cultivaban el ensayo como principal pieza literaria. De esta forma la CEPAL se ajustó a una tradición orga-

⁴⁴ Por ejemplo "La vida del campo, pues, ha desenvuelto en el gaucho las facultades físicas, sin ninguna de las de la inteligencia... Es fuerte, altivo, enérgico". Véase D. F. Sarmiento, *Facundo*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1977, p. 34.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 169.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 126. Ciertamente, hay que interpretar este párrafo en el contexto positivista que gravitó en Sarmiento.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁸ S. Bagú, *La realidad argentina en el siglo XX*, FCE, 1961, p. 67.

⁴⁹ Véanse ejemplos en I. Berlin, *Pensadores rusos*, FCE, México, 1983. También recuérdese que Franco fue "El Caudillo" para sus encantados seguidores.

nizacional *profundamente latinoamericana*, y este ajuste explica, a mi juicio, la creatividad de los primeros tramos, cuando el “buen discutir” adopta sentencias terminantes.

Dicho en términos algo más técnicos, si el control organizacional de una “secta” sociológica se obtiene a través de valores normativos internalizados y compartidos, y si el liderazgo carismático suministra símbolos e instrumentos significativos que favorecen el control de los miembros,⁵⁰ entonces en su primera etapa de “acumulación intelectual”⁵¹ este organismo colocó el acento en el involucramiento normativo y emocional. La tendencia no fue casual: dimanó de una modalidad del caudillaje estilizada por la expresión literaria pulcra y por la generalización interpretativa impecable.

El “pensador” cambió sin duda sus maneras. A ellas se yuxtapuso un nuevo tipo de profesional y de productor de conocimientos. El “pensador” fue un individualista (generalmente vinculado con el sistema de renta) que consideraba el ejercicio intelectual como el rasgo sobresaliente de su estirpe aristocrática. Era, como dije, un ensayista que trabajaba “con la biblioteca en el hogar”, alejado de la investigación prolija y del empiricismo baconiano.⁵² Rodó ciertamente es el arquetipo consagrado.

En América Latina principia en los años treinta un proceso de profesionalización en las ciencias sociales que altera la figura y el modo de trabajo del pensador tradicional. La vinculación real y normativa con los centros académicos toma fuerza al tiempo que la acumulación intelectual y las labores en equipo abren paso a investigaciones que aprecian el detalle y el rigor. No se abandona la elegancia literaria y el poder de síntesis (dones que han singularizado al propio Prebisch, como se sabe); pero a ellos se añaden la búsqueda y el análisis de hechos. Los “ídolos de la caverna”, advertidos por Bacon, ponen en guardia al nuevo profesional latinoamericano.

La CEPAL recogió los frutos de este proceso de profesionalización —en particular, de los economistas— y lo aceleró sustancialmente. Prebisch, como académico y como gerente del Banco Central de la República Argentina, había sido actor sobresaliente en este proceso, en un período en que los militares habían llegado al poder en Argentina y pretendían poner fin al supuesto desorden irigoyenista. Varias obras

⁵⁰ Véase A. Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, The Free Press, Glencoe, 1961, p. 40.

⁵¹ D. Pollock, *op. cit.*, p. 76.

⁵² Por supuesto, ésta es una apreciación general que no desecha excepciones. Aparte de J. Hodara, *op. cit.*, véanse ejemplos y caracterizaciones en J. C. Charamote (comp.), *Pensamiento de la Ilustración, economía y sociedad iberoamericanas en el siglo XVIII*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1979.

lo testimonian.⁵³ Paralelamente, otros profesionales de la región asumían el papel de economistas, y algunos de ellos (como Celso Furtado, Juan Noyola, Víctor L. Urquidí) colaboraron tempranamente con Prebisch.⁵⁴

La institucionalización en el área latinoamericana de las funciones del "economista" confluyó en la creación de la CEPAL con una variedad ideológica del "caudillaje" que se materializó en el liderazgo de Prebisch. El organismo naciente se convirtió de esta suerte en una entidad intensamente normativa, en el marco burocrático e instrumental de las Naciones Unidas. Estos rasgos de "secta" no sólo explican la capacidad innovadora de la joven institución,⁵⁵ sino que se ajustaron a circunstancias reales y a los modos de trabajo intelectual prevalecientes en el área.

Apréciase que estos rasgos no se refieren en absoluto al presumible populismo que caracterizaría a la doctrina cepalina,⁵⁶ pues mi análisis no trasciende por ahora la esfera de la teoría de las organizaciones complejas y el señalamiento del caudillaje y de la profesionalización del economista como procesos que convergen en los cuarenta en la CEPAL y que ésta retroalimenta.

Por otra parte, esta convergencia tuvo una expresión estilística y semiótica en el *Estudio de 1949*, como se comprobará oportunamente.

En seguida examinaré dos variables más que explicarían el carácter de la formación institucional de la CEPAL en esta primera fase, a saber: la naturaleza del grupo que colaboró con Prebisch y sus enlaces emocionales, y el carácter —no menos emocional— de la oposición que suscitó.

Dije que este grupo fue joven, pequeño y plurinacional. La juventud lo hizo receptivo no sólo a un nuevo paradigma doctrinario —y al entusiasmo que estas innovaciones aparejan—⁵⁷ sino a un maestro que por su estilo, vigor y edad inspiraba reverencia. El tamaño reducido del grupo de colaboradores cercanos a Prebisch facilitó el involucramiento primario y la apuntada gravitación normativa. Por cierto,

⁵³ Aparte de los *Informes del Banco Central* en los que Prebisch imprimió su marca inconfundible (1935-1942), hay que recordar *Bases para la creación de una escuela de economía en la República Dominicana*, Buenos Aires, diciembre 14 de 1946, y su *Introducción a Keynes*, FCE, México, 1947. Estas y otras producciones serán apreciadas en la próxima parte.

⁵⁴ D. Pollock, *op. cit.*, p. 63, menciona a otros economistas.

⁵⁵ Para una elucidación teórica del nexo entre "secta" e innovación véase entre otros S. N. Eisenstadt (ed.), *The Protestant "Ethics and Modernization"*, Basic Books, Nueva York, 1968, en particular el trabajo del editor.

⁵⁶ Conforme a O. Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México, 1980. A su debido tiempo se evaluará esta tesis.

⁵⁷ Al respecto véase T. Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, FCE, México, 1977, y P. B. Medawar, *Consejos a un joven científico*, FCE, México, 1982.

la Comisión se valió, al principio de su actividad, de asesores locales de tiempo parcial, especialmente para la elaboración de los estudios económicos anuales. El núcleo permanente y plenamente dedicado tuvo escasa magnitud. Estos jóvenes economistas pertenecían a países diferentes y se habían adiestrado en centros académicos desiguales. Sin embargo, la CEPAL de Prebisch creó un clima "transnacional", un apostolado que desbordó accidentes de nacimiento y de formación. La intensidad normativa fue así "funcional" para superar una heterogeneidad secundaria.

A mi parecer, hay correlación entre el temple emocional de los vínculos de este grupo y el crecimiento curvilíneo de la doctrina: en la medida en que se atenuó, la producción de ideas se hizo más estable.

Las Naciones Unidas cuentan hasta hoy con un ritual burocrático para "garantizar" la lealtad organizacional de sus miembros, independientemente de la nacionalidad de origen. Pero si al ritual se suma el involucramiento afectivo, el propósito tiene mayor probabilidad de cristalizar. La temprana desburocratización ayudó claramente a la CEPAL. Logro de Prebisch.

Estas tres características —la juventud, el tamaño y la lealtad transnacional— del núcleo creador de la CEPAL fueron abonadas por el liderazgo carismático de Raúl Prebisch. Si éste no hubiera asumido la dirección intelectual de la entidad en 1950, la Comisión habría sido sofocada por el universalismo enjuto de una institución que en el plano global siguió las pautas de la Sociedad de Naciones, o habría incurrido prematuramente en la rigidez y en la medianía de la OEA.

La tercera variable que reforzó la robustez normativa en la etapa de "secta" sociológica de la CEPAL fue el carácter de la oposición a las ideas que empezó a propagar. El pensamiento de la CEPAL cayó como un turbador explosivo cuando se dio a conocer por primera vez, según recuerda Pollock con cierta hipérbole.⁵⁸ Sin embargo, este pensamiento aún no estaba debidamente estructurado; sólo en las reuniones de Quintandinha (1953-1954) de la CEPAL y de la OEA —orientadas por la Secretaría cecalina— alcanzó perceptible madurez.

Por otra parte, ya Hernán Santa Cruz, en 1947, emitió con hondura las primeras tesis heterodoxas en el marco de las Naciones Unidas. Además, los postulados de Keynes habían penetrado el acervo teórico de los economistas y convertido a las intervenciones deliberadas en la demanda agregada en práctica convencional de los sistemas capitalistas. Pese a estas circunstancias, Pollock acierta en decir que el mensaje primerizo de la CEPAL —sobre todo *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*—⁵⁹ produjo

⁵⁸ D. Pollock, *op. cit.*, p. 67.

⁵⁹ Escrito por Prebisch en 1948 como un anexo independiente que se introdujo al

desconfianza en los hombres de negocios del extranjero y objeciones airadas en círculos académicos. Después de todo, los argumentos en favor de una industrialización sustitutiva ponían en peligro la red de intereses enhebrada en las transacciones tradicionales. En adición, la dicotomía centro-periferia y el deterioro a largo plazo de la relación de precios del intercambio despertaron reminiscencias de algún credo "sociologizante" en el marco "universal" y objetivo de las Naciones Unidas al par que dieron lugar a controversias metodológicas.⁶⁰

Las objeciones fueron en cualquier caso significativas, especialmente cuando a partir de 1954 Prebisch y sus colaboradores definieron aspectos *políticos* de la cooperación internacional. En efecto, el papel militante concedido al Estado, la industrialización acelerada y el apoyo a reformas tributarias radicales acentuaron las resistencias iniciales. "Es una paradoja —dice Rogge con sarcasmo— que una organización creada para promover mejores y más estrechas relaciones... ha respaldado reseñas e informes que, si se traducen en políticas, traerán un exagerado nacionalismo económico y una miscelánea de nuevas tensiones."⁶¹

Sin embargo, Prebisch y su núcleo no desplegaron una contraofensiva en términos políticos y académicos claros. Respondieron más bien con una indiferencia entre olímpica y benevolente. Economistas como Jacob Viner y G. Von Haberler, por ejemplo, que habían publicado comentarios críticos en torno a las primeras hipótesis de Prebisch, sólo merecieron respuestas oblicuas o deliberadamente tardías y, acaso, impertinentes. Como si la CEPAL se hubiera colocado, desde el principio, por encima de estas objeciones, confiando tal vez que el tiempo corroboraría sus postulados.⁶²

El motivo de esta curiosa reacción —curiosa en términos del *ethos* científico— reside en dos factores: la naturaleza *política* de la CEPAL y las convicciones ideológicas del grupo inicial. Había consenso entre sus miembros en que la CEPAL no debía enredarse en disputas académicas, ni conceder "reconocimientos", ni fundamentar objeciones conforme a las inclinaciones del *homo ludens* universitario. Tampoco debía embestir abiertamente contra los hombres de negocios. La CEPAL

Estudio Anual. Se reprodujo en el *Boletín Económico de América Latina*, VII, 1, febrero, 1962.

⁶⁰ Véase un ejemplo en M. Bornstein, "International Investment Aspects of ECLA's Development Policy", en *Inter-American Economic Affairs*, vol. 9, otoño, 1955.

⁶¹ B. A. Rogge, "Economic Development in Latin America: The Prebisch Thesis", *Inter-American Economic Affairs*, vol. 9, primavera, 1956.

⁶² Esperanza que encontró asidero en los principios fundamentales de la Alianza para el Progreso (1961) que se inspiró acusadamente en el Programa de Quintandinha (1953). Véase J. Levinson - J. de Onís, *The Alliance that Lost its Way*, Twentieth Century Fund, New York, 1970 y H. Santa Cruz, *op. cit.*

aprovechó las reglas burocráticas de las Naciones Unidas para emitir opiniones “inocentes” que presuntamente no afectaban ni al *ethos* académico ni a los intereses tangibles de una clase. Encontró en esas reglas un nicho protector que le permitió llevar adelante el adoctrinamiento de los gobiernos latinoamericanos, su principal fuente de legitimidad institucional.

Por otra parte, el núcleo fundador tenía la convicción de que las ideas nuevas precisan tiempo, como ya lo dijera Keynes en la introducción a su obra clásica. Estimo que las reacciones airadas contra la CEPAL dimanaron de una inercia normal en la dialéctica de los paradigmas, tesis que, como se sabe, Kuhn formalizaría más tarde en el contexto de la historia de las teorías científicas.

Estas resistencias tuvieron, sin embargo, la virtud de robustecer la cohesión emocional y la solidaridad básica del núcleo fundador. Estudios comparativos sobre la diversificación paradigmática en diferentes disciplinas demuestran que la oposición surte este efecto en los innovadores,⁶³ especialmente si pertenecen a instituciones que Coser llamó “voraces” por el control normativo y emocional que ejercen sobre sus miembros.⁶⁴

Reitero que esta situación se materializó en la CEPAL a causa de la intensidad normativa y de la entrega personal que exigió en sus primeros pasos. Entonces tuvo demandas “omnívoras” que levantaron barreras simbólicas entre los “cepalinos” y el entorno gubernamental y profesional.

En suma, Prebisch introdujo un hábito profético y un espíritu weberiano de “secta” en la organización inicial de la Comisión que dirigió desde 1950, en el marco “universal” y burocrático de las Naciones Unidas. Este liderazgo se tradujo en fuerte integración normativa y acentuado consenso cognoscitivo en los primeros colaboradores, que bien pronto internalizaron en tanto “elegidos” un sentido de lealtad incondicional y de “misión colectiva”. Ésta fue una de las raíces más profundas de la fertilidad intelectual y del impulso convincente de este organismo. El “estilo de organizar” de Prebisch resulta de la confluencia de la tradición latinoamericana sobre el caudillaje y los “pensadores”, de una parte, y del proceso de profesionalización de las ciencias sociales, de la otra. Prebisch marchó a horcajadas de ambos. Su tendencia fue reforzada por la necesidad de suavizar la heterogeneidad nacional y formativa de sus colaboradores mediante un conjunto de proposiciones “alógicas” (en el sentido de Pareto); quiero decir: creadoras de solidaridades primordiales. Las resistencias que su mensaje interpreta-

⁶³ Por ejemplo, N. Mullins, “The Development of a Scientific Speciality”, *Minerva* 10, 1972.

⁶⁴ A. L. Coser, *Las instituciones voraces*, FCE, México, 1978.

tivo y político suscitó vinieron a corroborar el carácter innovador del paradigma y la “irracionalidad” esencial —que no merecía comentario— de esas objeciones. Esta conducta es típica del clima organizacional de “secta” sociológica que Prebisch estableció.]

Para comprobar, desde otro ángulo, la índole carismática del liderazgo y de la organización haré enseguida un cotejo entre el *Estudio económico* de 1948 y el de 1949. No me conciernen de momento las diferencias de contenido entre ambos documentos sino los contrapuntos estilísticos y semióticos que traducen, a mi ver, el carácter “expresivo” de la comunicación prebischiana.

c) DESLINDES ESTILÍSTICOS

El carácter “expresivo” del mensaje es importante no sólo en el contexto de la teoría de las organizaciones (para estimar la gravitación normativa) sino en la semiótica atingente a las ideologías. En efecto, indagaciones teóricas y empíricas han revelado que “la semántica resume las fluctuaciones históricas en el significado de las palabras” y que estas fluctuaciones reflejan a su vez estructuras de vida o pugnas de intereses. La elección de connotaciones no es un accidente; tampoco lo son los juegos de sintaxis.⁶⁵ Hay “lógicas internas” que epistemólogos y estructuralistas del lenguaje han tratado de discernir.

Abordaré el contraste de dos piezas de la CEPAL, con el designio de identificar pautas estilísticas desiguales. Apunto de partida que el primero refleja el espíritu burocrático de las Naciones Unidas, que es una extensión del clima que presidió a la Sociedad de Naciones. Este espíritu descansa en la “universalidad de las normas”, en la “neutralidad” requerida por una entidad intergubernamental, y en una deliberada “continencia interpretativa”, puesto que la legitimidad de la organización es extrínseca: depende de los países miembros. La responsabilidad del *Estudio de 1948* se depositó en el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, que era a la sazón Gustavo Martínez Cabañas. Este funcionario tradujo con lealtad el clima organizacional de las Naciones Unidas. El Informe continuó las pautas instituidas por la Sociedad de Naciones: examen del comercio exterior, análisis sectorial y estudio selecto de series longitudinales. En alguna medida, los documentos de la OEA se habían ajustado a este módulo.

El segundo *Estudio* se refiere al año 1949 y, como se verá, consti-

⁶⁵ Mannheim y la filosofía lingüística británica hicieron aportes en este sentido, a los que siguieron los de Bachelard y Lévi-Strauss. Para un resumen véase N. Harris, *Beliefs in Society*, Penguin, 1971 y P. Bourdieu y otros, *El oficio de sociólogo*, Siglo XXI, 1975. También encontré orientación en U. Eco., *Tratado de semiótica general*, Ed. Lumen, Barcelona, 1980.

tuye una ruptura de las características anotadas, si bien cultiva algunos rituales que tienen, a mi juicio, reducida ponderación. Lleva el sello de Raúl Prebisch, el nuevo Secretario Ejecutivo, que entonces se hizo llamar "Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva". (La sede de Nueva York insistirá en el título "Secretario Ejecutivo" a pesar de las protestas de Prebisch.)

Esta discontinuidad semiótica entre los *Estudios* fue ocasionada por el estilo de discurrir de Prebisch, estilo que tiene antecedentes en su propia producción intelectual de los años treinta. Como dije, se produjo un género de "afinidad electiva" entre su estilo y los gustos de la audiencia latinoamericana. Se alimentaron mutuamente.⁶⁶

En el cotejo consideraré los siguientes rubros: i) la neutralidad descriptiva; ii) la continencia interpretativa; iii) el afán pedagógico; iv) el señalamiento de direcciones políticas; v) otras categorías.

i) La neutralidad descriptiva

El documento de 1948 es una pieza descriptiva en grado sumo. Señala de partida el "mandato" que se le encomendó al Secretario Ejecutivo para "llevar a cabo un estudio económico de América Latina dentro de las posibilidades y elementos a su alcance".⁶⁷ Por lo tanto, la Secretaría debió "ceñirse lo más posible a los términos de la resolución aprobada por la Comisión".

El estudio se remonta a 1937 a fin de exponer las condiciones de la preguerra. El tono es narrativo: "En 1937 el valor global neto de la producción fabril y de la minería, en la América Latina, ascendió aproximadamente al 2.3% de la producción mundial, proporción comparable a la de Canadá... Este volumen de la producción es pequeño... en comparación con la población... cuyo total era de 119 millones de habitantes en 1937..."⁶⁸

Este tono, con la consiguiente abstención de emitir conclusiones, se conserva en el curso de todas las páginas. Por ejemplo: "De esta suerte, la producción industrial en Europa, a partir de 1946, aumentó en mayor proporción que en el resto del mundo...". "Semejante tendencia continuó durante 1948".⁶⁹

⁶⁶ Los documentos son: CEPAL, *El estudio económico de 1948*, Nueva York, 1949, E/CN.12/82 y CEPAL, *El estudio económico de 1949*, Nueva York, 1951, E/CN.12/164/Rev. 1. La evaluación del ensayo de Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de la América y algunos de sus principales problemas*, se le considera aquí parte del esfuerzo teórico de 1948. Se publicó con su firma en el *Estudio Económico de 1948*, y más tarde en *El Trimestre Económico*, XVI, pp. 347-431, México, 1949.

⁶⁷ *Ibid.* Se refiere a la resolución E/CN.12/59.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 1.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 2.

Otro ejemplo: "El crecimiento de la producción fabril se vio además fomentado por la escasez de productos manufacturados en otros países latinoamericanos, escasez que llevó a un incremento en las exportaciones de tales artículos, especialmente en México, el Brasil y la Argentina, conforme se demuestra en el capítulo sobre comercio exterior..."⁷⁰

Cualquier desborde de la neutralidad es medurado. Véase: "Uno de los rasgos principales de la estructura industrial latinoamericana es el alto grado de concentración geográfica en algunos centros de población... La excesiva concentración geográfica de las manufacturas constituye un factor de desequilibrio en la estructura económica de nuevos países latinoamericanos, factor que agrava las grandes diferencias de productividad y de niveles de vida que ya existen entre unas y otras comarcas de la región."⁷¹

El enjuiciamiento de los hechos se caracteriza por una árida sobriedad: "La industrialización ejerce doble estímulo sobre las importaciones de artículos manufacturados. En primer término y especialmente en América Latina, requiere amplio volumen de importaciones de bienes de producción. En segundo lugar, las mayores rentas reales conducen a una demanda mayor de bienes de consumo, parte de los cuales, especialmente aquellos de índole duradera o semiduradera, se satisfacen mediante importaciones. De este modo, en aquellos países que experimentan un rápido proceso de industrialización, la importación de artículos manufacturados tiende a aumentar, antes que a disminuir".⁷²

La sobriedad no deja de ser gris en el señalamiento de hechos socialmente lamentables: "Sin embargo la distribución de la renta en la mayor parte de los países latinoamericanos es tal que la demanda de artículos manufacturados, en especial aquellos de procedencia extranjera, se concentra en los grupos sociales de ingreso elevado en un grado mayor del usual en los países más adelantados del resto del mundo".⁷³

El comentario de los hechos elude cualquier connotación teórica explícita: "Parece ser que el multiplicador de comercio exterior, en condiciones normales, es bajo en América Latina. Cuando crecen las exportaciones, el abastecedor extranjero siente pronto sus estimulantes efectos, ya que una proporción relativamente alta del aumento de los ingresos se gasta en artículos importados".⁷⁴ El párrafo no alcanza estatura doctrinaria a pesar de que ofrece material para ello.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 16.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 26-28.

⁷² *Ibid.*, p. 54.

⁷³ *Ibid.*, p. 55.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 57.

Cuando despunta alguna interpretación se cobija bien pronto en la sabiduría convencional: "Aunque la economía de algunos países latinoamericanos ha entrado en un periodo de transición, el conjunto de la América Latina continúa siendo esencialmente agrícola. Sin embargo, es evidente que la agricultura latinoamericana se está convirtiendo en una actividad de menos importancia relativa, no solamente por el desarrollo mayor y más rápido de otras actividades, sino también por no haber recibido la atención que merece".⁷⁵ La observación de la mudanza sectorial es circunspecta; no se inserta en especulaciones generales sobre el avance económico.⁷⁶

Las generalizaciones son con frecuencia anodinas: "Es cierto que si mejora en favor de los productos primarios la relación de precios con los productos finales de la industria, América Latina podría comprar con sus exportaciones más importaciones que las obtenidas de otro modo".⁷⁷ Este comentario presenta por lo demás una tonalidad semi-mercantilista, excesivamente simplificada.

Otras apreciaciones calzan con una lógica neoclásica que esquivo el significado político y la politización (ya vislumbrada, como se verá, por Manoilescu, Hirschman y Perroux) del comercio internacional. "En las exportaciones de los países latinoamericanos que no salen del continente, hay dos aspectos fundamentales que considerar: el comercio con Estados Unidos y el comercio interlatinoamericano. Con los Estados Unidos de América, el fenómeno es tanto el resultado de la política deliberada seguida por ese país, consistente en sostener y desarrollar las economías latinoamericanas, como de la necesidad que tuvo aquella nación en guerra de conservar sus corrientes de importaciones básicas. La pérdida de los países asiáticos, productores de bienes primarios, como caucho, cáñamo de Manila, estaño, copra, azúcar, etc., incitó a los Estados Unidos a buscar otras fuentes de abastecimiento. Hubo también de parte de los países latinoamericanos un visible esfuerzo por abrirse mercados con los Estados Unidos de América, ya sea en reemplazo de sus clientes europeos o en búsqueda de nuevas posibilidades para sus excedentes exportables."⁷⁸

En contraste, el *Estudio de 1949* presenta características que rompen el modelo burocrático y la mera descripción. La neutralidad narrativa es morigerada desde el principio por la pretensión teórica. "El desarrollo económico de los países latinoamericanos ofrece problemas muy peculiares, cuya comprensión requiere cierta dilucidación previa.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 98.

⁷⁶ En contraste con Schumpeter quien se refirió extensamente al progreso material en virtud de desequilibrios sectoriales. Véase J. Schumpeter, *La teoría del desenvolvimiento económico* (publicado en 1911), FCE, México, 1944.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 217.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 243.

De ahí que a los estudios relativos a los distintos países precede en el presente documento un esbozo teórico, en el cual se definen algunas cuestiones cuyo examen debería abordar con el andar del tiempo esta Secretaría.”⁷⁹ El lenguaje es indudablemente prebischiano.

Esta intencionalidad doctrinaria adquiere ribetes analíticos cuando subraya una variable independiente fundamental del desarrollo latinoamericano en una perspectiva histórica amplia aunque imprecisa: “La propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta e irregular, si se toma como punto de mira de cada generación. En el largo periodo que transcurre desde la revolución industrial hasta la primera guerra, las nuevas formas de producir en que la técnica ha venido manifestándose incesantemente sólo han abarcado una proporción reducida de la población mundial.

”El movimiento se inicia en la Gran Bretaña, sigue con distintos grados de intensidad en el continente europeo, adquiere un impulso extraordinario en Estados Unidos y abarca finalmente al Japón, cuando este país se empeña en asimilar rápidamente los modos occidentales de producir. Fueron formándose así los grandes centros industriales del mundo, en torno a los cuales, la periferia del nuevo sistema, vasta y heterogénea, tomaba escasa parte en el mejoramiento de la productividad.”⁸⁰

Repárese en esta insinuación crítica a Ricardo, con lo cual el análisis lesiona la neutralidad: “Si esta constelación económica a que había llegado el mundo antes de la primera guerra pudo considerarse como sistema ideal de la división del trabajo, es claro que todo lo que se apartase de sus cánones tendría que considerarse como desviación del modo normal de funcionar de la economía. Sin embargo, no podría existir ninguna razón de validez científica para considerar que esa constelación fuera definitiva. Sólo se había cumplido en aquel entonces una etapa de singular importancia en el proceso de crecimiento de la economía del mundo, la cual, por muy grandes que fueran sus efectos, mal podría calificarse de fase final, pues quedaba en cierto modo al margen de ella el amplísimo campo de la periferia, con enormes posibilidades de asimilar el progreso técnico, para elevar el muy precario nivel de vida de sus grandes masas de población”.⁸¹

La caracterización empieza a adquirir así una urgencia ética y política: “Subsisten en la América Latina extensas regiones, de importancia de-

⁷⁹ *Estudio 1949*, p. IX.

⁸⁰ *Ibid.* Adviértase que tampoco Prebisch otorga crédito a las tesis tempranas de Schumpeter, que hacen hincapié en las situaciones alternativas de expansión y contracción que desplazan los equilibrios de mercado merced a nuevas combinaciones técnicas. J. Schumpeter, *op. cit.*, pp. 215 y 216.

⁸¹ *Id.*

mográfica relativamente grande, en las cuales las formas de explotación de la tierra y en consecuencia el nivel de vida de las masas son esencialmente precapitalistas. Así pues, el problema del desarrollo económico manifiéstase allí ante todo por una exigencia primordial del progreso técnico en la agricultura y demás actividades conexas, y entre éstas, en los medios de comunicación".⁸²

Y también aparecen indicios de expresiva y señalada identificación con algún país —hecho sin precedente: "En consecuencia, el problema de desarrollo económico que México está tratando de resolver con tenaces esfuerzos consiste en sustituir la agricultura secular, de baja productividad, por una nueva agricultura, de mayor rendimiento por hombre. Sobreviene entonces aquel sobrante de potencial humano a que ya se hizo referencia y al cual hay que buscar también aplicación, en la esfera de la técnica capitalista. Y si a ello se agrega que el incremento de la población es en México uno de los más fuertes que aún se registran, comprenderáse fácilmente el alcance del problema".⁸³

El examen insinúa la necesidad de un cambio: "El problema económico esencial de la América Latina estriba en acrecentar su ingreso real per cápita, merced al aumento de la productividad, pues la elevación del nivel de vida de las masas mediante la redistribución de los ingresos tiene límites muy estrechos".⁸⁴ En este pasaje ya se advierten elementos para una política económica, inquietud permanente de Prebisch.

El *Estudio* de Prebisch se empeña en no perder el hilo teórico a pesar de que soslaya antecedentes importantes: "La forma en que se distribuye la población ocupada no es arbitraria. En cada tiempo y país, depende principalmente del estado de la técnica productiva y de la cantidad y calidad de los recursos de todo género que permitan aprovechar aquélla".⁸⁵

La intención de llegar a conclusiones prácticas y casi contestatarias es transparente: "Compruébese de esta suerte cómo la idea de seguir atribuyendo a los países periféricos el papel exclusivo de productores primarios, que les ha correspondido en una determinada etapa del proceso de propagación universal de la técnica, en obediencia a los cánones de la división internacional del trabajo, presupone ciertas premisas que no aparecen compatibles con la realidad económica y social del mundo, tal cual se ha presentado desde que se inició aquel proceso".⁸⁶

⁸² *Ibid.*, p. 4.

⁸³ *Ibid.*, p. 6.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 9.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 13.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 14 y 15.

El *Estudio* no se abstiene de generalizaciones rotundas: "Pero lo que no cabe poner en duda es que no obstante casos particulares, el volumen físico de las exportaciones latinoamericanas, en el último cuarto de siglo, ha aumentado menos que la población, y que el movimiento relativo de los precios no ha tendido a corregir esta disparidad".⁸⁷ La crítica a esta tendencia es clara aunque no se precisa su destinatario.

El deslinde entre los dos "centros" es hecho con una sutileza que no excluye la recia formulación: "Pero el centro británico no sólo era más sensible que los Estados Unidos a los estímulos exteriores, sino que su capacidad para devolver los impulsos recibidos del exterior era también mucho más amplia, fenómeno debido sobre todo a las diferentes magnitudes de los respectivos coeficientes de importación.

"Que esta insuficiencia de la teoría, en cuanto a lo dinámico, no fuera fácilmente perceptible, cuando la Gran Bretaña actuaba como centro cíclico principal, no es difícil de entender, pues, como ya se ha visto, la función de las exportaciones en la vida económica de aquel país y el elevado coeficiente de sus importaciones le otorgaban viva sensibilidad a los impulsos exteriores, y así los devolvía con relativa prontitud al resto del mundo."⁸⁸

Esta narración presumiblemente "inocente" insinúa una protesta: "Hay así en general una relativa abundancia de potencial humano en las actividades primarias que tiende a presionar continuamente sobre los salarios y los precios de los productos primarios e impide así a la periferia compartir con los centros industriales el fruto del progreso técnico logrado por éstos. Más aún, impide a aquélla retener una parte del fruto de su propio progreso técnico".⁸⁹

La protesta no se limita a mecanismos tecnológicos o comerciales despersonalizados: "El nivel relativamente bajo de los salarios en la producción primaria ha sido pues compatible con el fuerte ascenso de la renta del suelo, en ventaja de ciertos grupos sociales".⁹⁰ La crítica aparece de nuevo con nitidez.

El carácter "sobrio" de la narración es una apariencia equívoca: "Cabe preguntarse ahora: ¿cuáles son las fuerzas que permiten a los centros industriales presionar en esta forma a la periferia y retener así el fruto del propio progreso técnico o aun adueñarse de una parte del fruto periférico?

"Es un hecho conocido, sin embargo, que en los centros existe una resistencia muy grande a la baja de salarios, a pesar del desempleo, y en algunos sectores, a la baja de beneficios. La disminución de la

⁸⁷ *Ibid.*, p. 20.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 36 y 39.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 48 y 49.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 56.

parte del valor de oferta correspondiente a los centros encuentra así grandes dificultades, y al no ocurrir en la medida necesaria para acercarlo al valor de la demanda, siguen acumulándose existencias sobrantes. Sucede que cuanto más existencias se acumulan, tanto más se restringe la producción y por tanto, la demanda de productos primarios, y tanto más se reducen los precios de estos últimos.”⁹¹

El documento no permite dudar de que estos señalamientos se contraponen a la sabiduría convencional y se arriesgan a despertar fricciones: “La época de expansión hacia afuera, sin embargo, ha dejado profunda huella en los modos de pensar. Las nuevas actitudes suscitan antagonismos y contradicciones, que si no se resuelven en el ámbito de la teoría, van despejándose en la práctica, por incontrastables exigencias de la realidad”.⁹²

La singularidad de la “periferia” —que entraña por consiguiente la necesidad de modelos interpretativos también singulares— es indicada con calculada “distancia académica”: “Otro hecho favorable al impulso industrial de aquellos años fue el ensayo de una política anticíclica que por primera vez se siguió en la Argentina. Esta política, que en los países desarrollados se ejercita a través de los trabajos públicos, tuvo allí su expresión en la compra de cosechas. Toda vez que la salida de los principales granos llegó a entorpecerse por la adversa situación del mercado internacional en esos años treinta, así como durante la segunda guerra mundial, el Estado adquiría las cosechas para liquidarlas en tiempos más propicios y forzar su empleo en el mercado interno; así aconteció principalmente con el maíz, que al no poderse exportar durante la guerra, tuvo que emplearse como combustible y en la alimentación del ganado. De no haberse mantenido en esta forma el poder de compra de la colectividad, la reducción de la demanda hubiese afectado muy desfavorablemente a la industria en desarrollo dada la importancia directa e indirecta de la demanda de origen agrario”.⁹³ En otras palabras, la periferia puso en práctica conceptos keynesianos, pero con medios originales. Así, Prebisch subraya la creatividad de América Latina en el quehacer económico.

La distancia académica se abstiene sin embargo de deslindes analíticos: “La inflación, fuente reconocida de males en dondequiera se presente, es objeto de comprensible preocupación en la República de Chile. Trátase de uno de esos problemas internos en los cuales lo económico está unido de un modo tan inextricable a lo político y social, que se requiere hondo conocimiento de la vida del país para combinar adecuadamente los remedios que la técnica aconseja”.⁹⁴

⁹¹ *Ibid.*, pp. 61 y 62.

⁹² *Ibid.*, p. 97.

⁹³ *Ibid.*, p. 179.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 276. Cf. Schumpeter: “Un hecho no es nunca pura o exclusivamente

En fin, el *Estudio de 1949* mantiene ceremonialmente la neutralidad burocrática pero el involucramiento emocional se desborda en la práctica. Ejemplo sobresaliente: "Existe allí un fuerte sentido de lo mexicano, de raíz histórica muy honda, lo cual no es ciertamente incompatible con lo extranjero, en cuanto sea capaz de asimilarse y estimular las fuerzas creadoras del país. Así lo comprueban los valores perdurables de la cultura mexicana. Cultura, técnica y economía son expresiones de una misma realidad viva y compleja, y el sentido de lo mexicano aparece por igual en ellas y configura la actitud de México ante sus grandes problemas".⁹⁵

Este párrafo es importante pues refleja las experiencias recogidas por Prebisch en reiterados viajes por países del área. A México llegó por primera vez en 1943 invitado por el Banco de México para impartir una serie de conferencias a sus funcionarios. También participó en un seminario sobre América Latina en El Colegio de México. Retornó al año siguiente para deliberar con especialistas de El Colegio durante varios meses, a instancias de Daniel Cosío Villegas. Así, Prebisch captó que la evolución de la economía mexicana difería sustancialmente de la argentina, a la cual se refirió en sus conferencias, haciendo hincapié en las repercusiones del ciclo económico en una economía dependiente de exportaciones primarias y de incipiente industrialización.

Cabe agregar que Prebisch participó, en 1946, en la Primera Reunión de Técnicos en Banca Central del Continente Americano, auspiciada por el Banco de México y organizada por Víctor L. Urquidí.

ii) *La continencia interpretativa*

Este rasgo tiene vínculos con el anterior. Naturalmente, cuando el recuento se limita a descripciones "neutrales", con apego al espíritu burocrático de las Naciones Unidas, se evade el ensayo interpretativo. Sin embargo, hay matices en esta propensión que Prebisch supo aprovechar. No es lo mismo exponer el "corolario" de una tendencia o correlación que presentar un aparato teórico que se sale resueltamente de madre. Creo, por lo tanto, justificado detenerme en esta categoría clasificatoria de los textos cotejados.

Anticipé que el *Estudio de 1948* se destaca por una sobresaliente abstención teórica. Esta continencia se traduce en señalamientos interpretativos previamente aceptados en foros "legítimos", como la Comisión Especial, y en círculos académicos que no se preocupaban par-

económico pues existen siempre otros aspectos, que a menudo son más importantes." *Op. cit.*, p. 17.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 502.

ticamente por el crecimiento como problema teórico.

Por ejemplo, el *Estudio de 1948* se apoya en la dependencia cíclica de las economías latinoamericanas que ya había sido expuesta claramente por Hernán Santa Cruz en 1947, en las deliberaciones de la Comisión que abrió cauce a la CEPAL. Dice allí: "Desde que a mediados del pasado siglo la economía latinoamericana se incorpora al mercado internacional, el ritmo de su desarrollo ha dependido, en forma muy estrecha, de estímulos externos. El principal de ellos ha sido el comercio exterior; y, en seguida, las inversiones de capital extranjero.

"Uno y otro estímulos se debilitan considerablemente a raíz de la gran crisis mundial: comienza entonces el franco impulso de la industrialización de los países de América Latina."⁹⁶

Este texto observa disparidades crecientes dentro de América Latina a causa de variables exógenas, mas no apura inferencia alguna: "Como en el resto del mundo, parece que el desarrollo económico de la América Latina, al moverse con ritmo desigual en cada país, ha acentuado las disparidades que ya existían en la región antes de la guerra"⁹⁷. No se proponen remedios a esta propensión que aparece como una fatalidad universal.

También señala el escrito de 1948 factores de escasez que condicionarían lo que Prebisch denominó más tarde "la insuficiencia dinámica"; sin embargo, la sobriedad interpretativa del mismo es marcada: "Las principales limitaciones actuales de la producción manufacturera consisten, por una parte, en la escasez de divisas necesarias para cubrir las demandas de la industria y, por otra parte, en las limitaciones del poder adquisitivo de la población nacional. Ambos factores, aunque en grado menor que durante la guerra, dependen todavía grandemente del volumen de las exportaciones latinoamericanas."⁹⁸ El documento no imagina ni recomienda medidas para superar lo que podría llamarse un "mercantilismo dependiente".

El hecho constatado de una industrialización incipiente no lleva a concebir políticas proteccionistas, que poseían como se sabe amplios antecedentes en la experiencia europea y norteamericana: "En conjunto, estos datos revelan, no solamente la pequeñez de las inversiones en medios de producción por obrero, sino también indirectamente el reducido tamaño de las empresas de producción manufacturera. Estos hechos, juntamente con las pautas de producción de las industrias manufactureras latinoamericanas, indican que, en su conjunto, la América Latina se encuentra todavía en las etapas iniciales de la industrialización"⁹⁹.

⁹⁶ Cf. *Estudio 1948*, p. IX.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 5.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 17.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 20..

También se le escapa al *Estudio de 1948* el "efecto demostración" que había sido intuido por Veblen y sistematizado por Duesenberry precisamente en 1948, como en el párrafo antes citado.

Diré de pasada que Prebisch pensará más tarde que este "efecto" es un descubrimiento de la CEPAL,¹⁰⁰ lo cual es claramente incorrecto.

✓ A veces el texto señala disyuntivas pero con recato, o se constriñe a un principio teórico difundido. Ejemplos: "Desde el punto de vista de los países latinoamericanos, la relación entre la industrialización y el comercio exterior presenta dos aspectos. Primeramente, ¿es posible, y hasta qué punto, incrementar sus abastecimientos de artículos manufacturados mediante un aumento en el comercio con las naciones industrializadas? En segundo lugar, ¿qué consecuencias tendría para el comercio exterior un aumento de la producción manufacturera nacional? En ambos casos —incrementar las importaciones o desarrollar la producción manufacturera nacional— la finalidad es el incremento de las disponibilidades per cápita de artículos manufacturados y la elevación en el nivel de vida.

"Todo aumento de las importaciones supone necesariamente un aumento correspondiente de las exportaciones. Pero la posibilidad de un incremento múltiple de las exportaciones de artículos primarios sólo es de prever en casos excepcionales. Debe notarse, a este propósito, que la expansión de las exportaciones latinoamericanas está limitada, en general, por el bajo grado de elasticidad de la demanda de materias primas y artículos alimenticios en los mercados mundiales."¹⁰¹

Conforme a este escrito, aparte de la dependencia los ciclos no involucran un problema especial: "No se necesita demostrar la influencia predominante que ha tenido y sigue teniendo el comercio exterior en las oscilaciones cíclicas y, a través de ellas, en el crecimiento de América Latina. Desde que ésta se incorpora resueltamente al mercado internacional, a mediados del siglo pasado, compartiendo todas las alternativas del desarrollo capitalista, sus exportaciones han tendido a subir constantemente. Y el ritmo de crecimiento económico de estos países ha estado ligado siempre, en forma muy estrecha, a la fuerza de la tendencia".¹⁰²

Por el contrario, la inserción comercial de América Latina es alentadora: "La posición relativa de América Latina en las exportaciones mundiales ha mejorado entre la preguerra y la posguerra; el coeficiente de la participación latinoamericana en las exportaciones del mundo, que era del orden del 9% en 1937, ascendió al 13.4% en 1946, proporción que, sin embargo, no se mantuvo en 1947. Pero esta comparación

¹⁰⁰ R. Prebisch, *El capitalismo periférico*, FCE, México, 1983.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 62 y 64.

¹⁰² *Ibid.*, p. 213.

resulta incompleta, si no se le coteja con los datos relativos al volumen físico, es decir, haciendo abstracción de las fluctuaciones de los precios".¹⁰³

El significado dinámico de las diferencias entre los centros es poco destacable: "Antes de la guerra, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Haití, Perú y Uruguay colocaban más de la mitad de sus exportaciones en los mercados europeos; en algunos casos, como en el de Argentina y Bolivia, la proporción absorbida por el comprador europeo llegaba hasta 75% de las ventas totales. Entre los pocos países que se hallaban orientados hacia otros mercados, figuran los de las Antillas y Colombia, que se apoyaban en la demanda estadounidense, por razones de cercanía y de producciones complementarias".¹⁰⁴

Los ensayos de interpretación son prudentes y esquivan cualquier connotación ideológica. Ejemplo: "La relación de intercambio, fundamental en el comercio, mide los precios recíprocos, expresados a través de los índices de precios de las exportaciones y de las importaciones. Para los países latinoamericanos, la relación de intercambio adquiere mayor significación en virtud de lo estrechamente que están vinculadas sus economías con el comercio. La relación entre los precios de los bienes primarios —que forman el grueso de las exportaciones latinoamericanas— y los de los artículos manufacturados en el comercio mundial, ha tenido alternativas que han afectado el poder adquisitivo de los países exportadores de dichos bienes".¹⁰⁵

El *Estudio de 1949* abandona esta sobriedad. Propone una teoría de la evolución económica latinoamericana y no elude ejercicios deductivos.

Ya en el arranque se anuncia la citada propensión: "El desarrollo económico de los países latinoamericanos ofrece problemas muy peculiares, cuya comprensión requiere cierta dilucidación previa". Los estudios teóricos son pues indispensables.¹⁰⁶

El documento no se limita a señalar la importancia determinante del avance técnico sino que subraya su carácter concentrado y aislante, y remata en una recomendación: "La América Latina ha entrado, por tanto, en una nueva fase del proceso de propagación universal de la técnica, cuando ésta dista mucho aún de haberse asimilado plenamente en la producción primaria, pues como acaba de anotarse, los nuevos procedimientos de producción penetran preferentemente en las actividades relacionadas, en una forma u otra, con la exportación de alimentos y materias primas."¹⁰⁷

¹⁰³ *Ibid.*, p. 235.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 241.

¹⁰⁵ *Ibid.*, pp. 252 y 253.

¹⁰⁶ *Estudio 1949*, p. IX.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 4.

En un extenso párrafo se interpreta el caso de un país, con arreglo a un esbozo teórico previamente efectuado: "El caso argentino se presenta en otros términos. Ya no se trata de una gran masa de población en estado precapitalista, ni es el hecho que ella carezca tanto como la de aquel otro país. Ciertamente dista mucho de haberse llegado en la Argentina a un estado técnico satisfactorio, incluso por lo que atañe a la misma agricultura y hay, por tanto, posibilidades apreciables de progreso en esta materia. Pero la manifestación fundamental del problema de la evolución económica reside aquí en haberse debilitado sensiblemente el vigor del estímulo exterior de crecimiento, que tan poderosamente había obrado hasta los comienzos de la gran depresión mundial. En esa etapa originaria del desarrollo argentino, la demanda mundial de las exportaciones del país, en fuerte y sostenido aumento, no sólo permitió absorber el crecimiento vegetativo de la población, muy fuerte en aquellos tiempos, sino también atraer y radicar grandes masas de población europea. Pero desde los años treinta, el volumen físico de las exportaciones argentinas, en lugar de continuar aumentando, tiende a declinar francamente, de tal manera que si a partir de entonces pudo seguirse absorbiendo el incremento de la población y mejorando la productividad de ésta, ha sido porque al estímulo exterior, así debilitado, vino a sobreponerse el estímulo deliberado de la industrialización."¹⁰⁸

Con este párrafo, Prebisch cala hondo en algunos problemas de la economía política del crecimiento que Arthur Lewis se empeñará en formalizar.¹⁰⁹

La redistribución geográfica y sectorial de la población activa no es un accidente, y la causa del "sobrante" es atribuida a la inmovilidad de los factores que beneficia al "centro". Al propagarse pues el progreso técnico de los países periféricos y penetrar sobre todo en los sectores precapitalistas y semicapitalistas de su economía, la distribución de la población activa sufre necesariamente modificaciones sustanciales.

"Ya se ha visto que al propagarse a esta última el progreso técnico y producirse en ella el consiguiente exceso de población activa, la industria y otras actividades brindan modos de absorber ese sobrante. Pues bien, si el desarrollo consiguiente de todas esas actividades no se diera en la periferia, tendría que producirse forzosamente en los centros y a éstos tocaría, en consecuencia, la función de ir absorbiendo el referido sobrante de población, además de aquella parte del incre-

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 6.

¹⁰⁹ Una síntesis de este empeño se encuentra en W. Arthur Lewis, "El estado de la teoría del desarrollo", *Comercio Exterior*, abril, 1984.

mento natural de su propia población que no pudiera emplearse en su producción primaria.”¹¹⁰

En este párrafo hallo gérmenes de una teoría selecta de la dependencia que hace hincapié en la concentración de bienes y en las exportaciones especializadas como fuentes de debilidad económica¹¹¹ que puede ser aprovechada políticamente por el país receptor. Ampliaré este punto más adelante.

El *Estudio de 1949* considera un asunto controversial valiéndose de un artificio retórico: “La capacidad para importar depende fundamentalmente de la cantidad de productos que un país exporta y de la relación que el precio de tales productos guarda con el de las importaciones. Es obvio que las inversiones de capital extranjero influyen sobre la capacidad para importar, pero la posibilidad de servir los intereses y amortizaciones correspondientes depende también de la cuantía de las exportaciones y de sus precios relativos. No examinaremos aquí este aspecto del asunto”.¹¹² El mensaje es dicho aunque se posterga su elaboración.

La heterogeneidad entre los “centros” y los costos de la dependencia cíclica son reciamente expuestos: “De todo este análisis se desprenden dos conclusiones fundamentales. Primera: el empeoramiento de los términos del intercambio ha sido uno de los factores primordiales en la merma del coeficiente de importación de Estados Unidos y de Gran Bretaña, con serias repercusiones sobre el desarrollo económico de los países latinoamericanos y de los demás países del mundo, repercusiones que han obligado a estos países a reducir su propio coeficiente de importación, con mengua de las ventajas del comercio internacional. Segunda: si por merma del ingreso nacional o por obra de cualquier suerte de restricciones, disminuyen las importaciones de Estados Unidos y Gran Bretaña, la baja relativa subsiguiente en los precios de los productos importados no parece tener la virtud de aumentar nuevamente las importaciones; esa baja relativa permite más bien a los centros destinar una menor proporción de sus ingresos monetarios a la adquisición de dichas importaciones”.¹¹³

Esta tesis abrirá cauce a enconadas reacciones a las que Prebisch, con estudiada negligencia, no pondrá cuidado.¹¹⁴

Incluso el texto matiza sutilmente al *Estudio de 1948*: “Que esta

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 13 y 14.

¹¹¹ Cf. H. Hammer, “Comments on Dependency Theory and Taiwan”, *American Journal of Sociology*, marzo, 1982.

¹¹² *Ibid.*, p. 16.

¹¹³ *Ibid.*, p. 34.

¹¹⁴ Por ejemplo, las observaciones de Powelson jamás fueron seriamente atendidas por algún “cepalino”. Véase J. P. Powelson, “The Strange Persistence of the Terms of Trade”, *Inter-American Economic Affairs*, primavera, 1977.

insuficiencia de la teoría, en cuanto a lo dinámico, no fuera fácilmente perceptible, cuando la Gran Bretaña actuaba como centro cíclico principal, no es difícil de entender, pues, como ya se ha visto, la función de las exportaciones en la vida económica de aquel país y el elevado coeficiente de sus importaciones le otorgaban viva sensibilidad a los impulsos exteriores, y así los devolvía con relativa prontitud al resto del mundo".¹¹⁵ Esta referencia oblicua a un texto anterior de la CEPAL era inusitada en el ordenamiento burocrático de las Naciones Unidas, que entrañaba lealtad recalcitrante.

La incontinencia interpretativa encierra una crítica adicional dirigida a los "centros" con elegante sutileza. Ejemplo: "Que los centros tiendan a quedarse con el fruto de su propio progreso técnico no significa que se adueñen de algo que no les corresponda. Desde el punto de vista ético, sería posible encontrar más de una justificación a esta realidad. Pero no es éste asunto que nos concierna en el presente informe, sino destacar que esa forma de apropiarse el fruto referido no es la que habían propuesto razonamientos teóricos, de gran influencia sobre ciertas corrientes del pensamiento económico.

"Cuando más se esfuerza la periferia en aumentar su productividad, agrandando así el sobrante de su población activa, tanto mayor será esa transferencia, en igualdad de las demás condiciones."¹¹⁶

La "apropiación indebida" es otro tema de la economía política (y de la economía radical) que aparecerá más tarde resueltamente.

A ratos, el *Estudio de 1949* se ciñe a los límites de un razonamiento "legítimo": "En resumen, la discrepancia entre los razonamientos teóricos basados en la movilidad absoluta de los factores productivos, y los fenómenos reales de la economía tiene un significado tan grande para la teoría del desarrollo económico de la América Latina, en especial, y de toda la periferia, en general, que se impone un serio esfuerzo de revisión teórica; el cual, partiendo de premisas más acordes con la realidad, nos ayude a formular, sobre bases firmes, los lineamientos esenciales de una política de desarrollo económico".¹¹⁷

Aparte de la comentada inquietud por la política económica, Prebisch sugiere aquí una "teoría general" para la periferia subdesarrollada, y no sólo para "su" región.

Los razonamientos no son inofensivos: tienen implicaciones tangibles. Ilustración: "Con esto, Brasil estará muy lejos de resolver, de una vez por todas, el problema de desequilibrio provocado por el constante aumento de ciertas importaciones, conforme aumenta el ingreso real y se eleva el nivel de vida. En realidad, ese problema tiene que rea-

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 39.

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 57 y 58.

¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 59 y 60.

parecer continuamente en una economía en desarrollo, pues el desequilibrio es un fenómeno esencialmente dinámico, y sólo podría resolverse en forma definitiva, si un país se resignara a desarrollarse en la escasa medida de su capacidad para importar, sometiéndose, por añadidura, a las violentas fluctuaciones de la economía internacional".¹¹⁸

Prebisch precisa que el crecimiento cíclico es la forma de desenvolvimiento peculiar al capitalismo,¹¹⁹ con lo cual se aproxima a algunas hipótesis marxistas y neomarxistas.

La incontinencia interpretativa del documento es porfiada, proclive a recidivas textuales que persiguen como creemos afanes pedagógicos: "Las actividades económicas internas de Brasil se han hecho menos vulnerables a las fluctuaciones exteriores, gracias al amplio desenvolvimiento de la industria y a la orientación preferente de una parte de la producción agraria hacia el abastecimiento del consumo nacional. Pero el grado de progreso de la economía brasileña sigue dependiendo en gran manera de factores exteriores. Estos factores han obrado adversamente sobre el desenvolvimiento de la capitalización del Brasil durante gran parte del último cuarto de siglo, a causa de poseer el país insuficiente capacidad para importar, no tanto porque no haya podido aumentar sus exportaciones, sino por el empeoramiento de los términos de su intercambio con el exterior".¹²⁰

Luego de los desequilibrios causados por el comercio libre el *Estudio de 1949* pasa a señalar las deficiencias de la libertad del mercado: "En el balance de pagos de México han surgido, hace algún tiempo, tensiones un tanto agudas, que indican una vez más la incompatibilidad fundamental entre desarrollo y equilibrio, dentro del juego espontáneo de la economía de un país en desarrollo."¹²¹ Este comentario emanaba sin duda de lo que había aprendido sobre México en las visitas de 1943, 1944 y 1946.

Ciertamente, este tema —los límites del mercado— perseverará en todos los escritos de Prebisch, sin conseguir desafortunadamente el afinamiento teórico de otros autores que aceptaron esa premisa.¹²²

iii) El afán pedagógico

Conforme a los términos de referencia emitidos por el Consejo Econó-

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 207.

¹¹⁹ Cf. Schumpeter, *op. cit.*, p. 216.

¹²⁰ *Ibid.*, pp. 270 y 271.

¹²¹ *Ibid.*, p. 406.

¹²² Me refiero en especial a los trabajos de J. K. Galbraith que desde sus primeras publicaciones, en los treinta, colocó el acento en las fuerzas que neutralizan la libre competencia y la soberanía del consumidor. Esta comunicación recíproca se comprueba

mico y Social de las Naciones Unidas a las comisiones regionales, estas entidades deben suministrar datos pertinentes a los gobiernos de una manera imparcial prescindiendo de cualquier intención de inclinarlos hacia alguna idea extraña a las orientaciones formales que los presiden. No cabe "adoctrinar" a los gobiernos. Las comisiones no pueden participar activamente en las "curvas de aprendizaje" de los funcionarios públicos; su quehacer es en este sentido oblicuo, a través de "recomendaciones" y "directrices".

El *Estudio de 1948* se ajustó en general a esta línea de conducta. Los países miembros esperaban de la CEPAL planteamientos informativos más que una sesuda dilucidación. No se consideraban "aprendices del desarrollo", al menos públicamente. Sin embargo, Prebisch pensaba de otra manera. Los documentos de la CEPAL deberían poseer una impronta didáctica.

Adviértase la prudencia del texto de 1948: "En conjunto, las diferencias de nivel de ingreso y de distribución del mismo parecen haber acentuado las discrepancias en el crecimiento de los distintos países latinoamericanos debido a que en los países cuya producción industrial contaba ya con raíces de alguna profundidad, la demanda interior de productos fabriles nacionales se incrementó".¹²³

El señalamiento de diseconomías de escala tiene una expresión simplificada: "El tamaño reducido de las empresas industriales que producen para el mercado interno es la principal consecuencia de la escasa capacidad de los mercados nacionales. En aquellas industrias que se caracterizan por la producción en serie, la estrechez del mercado no permite muchas veces que se establezcan las empresas de tamaño óptimo, exigidas por la técnica, o que, en caso de establecerse, su capacidad se utilice plenamente".¹²⁴

El *Estudio de 1948* hace hincapié en el dato mismo que no en su significado: "La mayor parte del comercio de exportación de América Latina continúa dependiendo, en amplio grado, de la agricultura y la ganadería. En 1947, 13 productos agrícolas constituían 52.3% del valor total de las exportaciones latinoamericanas, mientras en 1937 esa proporción era de 52.9%".¹²⁵ Nuevamente se observa la abstención teórica y la indiferencia para insertar el caso latinoamericano en las corrientes económicas de la época que ponían énfasis en el embotellamiento agrícola.¹²⁶

con claridad al cotejar *El capitalismo periférico* con *La economía y el objetivo público*, texto de Galbraith que apareció casi una década antes del de Prebisch.

¹²³ *Estudio 1948*, p. 7.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 45.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 99.

¹²⁶ Aparte de los trabajos de Clark y de Kuznets, el *Estudio de 1948* eludió las ge-

Los comentarios sobre la causalidad de los fenómenos son mesurados: "En general, la mayor parte de esos países han intentado incrementar la producción de ciertos cultivos y, a la vez, diversificar su agricultura. Tres causas principales han originado estos cambios. Primero, el crecimiento constante de la población y, posiblemente, el aumento de los ingresos personales resultantes de una mayor actividad económica. Segundo, la escasez mundial de algunos alimentos y materias primas que dio origen al alza de precios y ocasionó dificultades en el comercio de importación. Tercero, mayor demanda en los mercados internacionales, que permitió un incremento de las exportaciones y de las entradas de divisas".¹²⁷

El texto se detiene en conclusiones obvias. Para reiterar un ejemplo: "Es cierto que si mejora en favor de los productos primarios la relación de precios con los productos finales de la industria, América Latina podría comprar con sus exportaciones más importaciones que las obtenidas de otro modo".¹²⁸ Es curioso que este argumento cuasi mercantilista que defiende la industrialización no haya sido objetado por los países miembros. La explicación residiría no tanto en la modesta imaginación económica de éstos sino en el código burocrático y antiacadémico que normó los encuentros intergubernamentales.

El documento no se aleja de premisas ya aceptadas: la economía latinoamericana sigue siendo extremadamente sensible a las oscilaciones del comercio internacional, en volumen y en precios. "Esta vulnerabilidad proviene de ser América Latina en su conjunto productora de bienes primarios —materias primas y sustancias alimenticias— con fuertes excedentes exportables, e importadora de productos manufacturados o semielaborados, de artículos duraderos y de bienes de capital. Entre estos dos tipos de componentes básicos, su intercambio se halla solicitado por aquellas tendencias por lo general dispares que afectan a los unos y a los otros."¹²⁹

Estas apreciaciones elevan un pobre tributo a los "términos de referencia" de la CEPAL acordados en 1947, pues se desentienden de la dinámica tecnológica que propaga desequilibrios sectoriales y del ciclo del producto. Schumpeter está ausente.

En contraste, al *Estudio de 1949* lo animan decididas inclinaciones pedagógicas. No sólo describe e interpreta: enseña. Véase de nuevo este ejemplo que encierra un apremio a la acción: "Subsisten así en la América Latina extensas regiones, de importancia demográfica

neralizaciones pertinentes de A. Gerschenkron conocidas en los cuarenta, y que más tarde cristalizarían en su obra *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Mass., 1962.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 145.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 217.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 233.

relativamente grande, en las cuales las formas de explotación de la tierra y en consecuencia, el nivel de vida de las masas, son esencialmente precapitalistas. Así pues, el problema del desarrollo económico manifiéstase allí ante todo por una exigencia primordial del progreso técnico en la agricultura y demás actividades conexas, y entre éstas, en los medios de comunicación".¹³⁰

Para instruir al lector en las modalidades de la diseminación tecnológica, Prebisch contrasta los casos de Argentina y de México. Sus indicaciones poseen una clara inclinación formativa, casi docente. Es el maestro más que el director de una institución burocrática.

Otra ilustración de este afán propedéutico: "Véase ahora cómo aparece en seguida el desequilibrio. De este aumento en el ingreso de la colectividad, una parte tendrá que gastarse en importaciones, elevándolas por encima de lo que hubiesen aumentado en virtud de su propio ritmo regular de crecimiento, llevándolas a superar las exportaciones. Para que esto suceda no es necesario que el coeficiente de importación haya variado; sin embargo, es probable que también ese coeficiente se eleve, por dos razones: en primer lugar, porque será necesario aumentar las importaciones de bienes de capital, con el fin de acrecentar la productividad, y en segundo lugar, en virtud de ciertas reacciones típicas en un país de periferia".¹³¹

La inducción al aprendizaje es siempre sutil pero efectiva: "Lo que acaba de decirse nos permite comprender mejor cómo, si a una mayor producción periférica proveniente del aumento de la población o del mayor progreso técnico no corresponde aumento igual en la demanda céntrica de bienes primarios, se debilita la posición en que se encuentra la periferia, para resistir la presión de las fuerzas que tienden a tomarle una parte del fruto de su propia actividad".¹³²

En fin, el estilo "catedrático" es transparente: "Es un hecho bien conocido que durante el ciclo, las relaciones de precios se mueven favorablemente a los productos primarios, en las crecientes; pero pierden generalmente en las menguantes más de lo que habían ganado durante el curso de aquéllas. Al ceder así la relación de precios, en cada depresión, más de lo que había logrado en la prosperidad, se desarrolla a través de los ciclos esa tendencia continua al empeoramiento de los términos del intercambio que hemos analizado antes."¹³³

Anticipé que el término "menguante" fue una propuesta de Daniel Cosío Villegas, ofrecida en las estancias de Prebisch en México.

¹³⁰ *Estudio 1949*, p. 4.

¹³¹ *Ibid.*, p. 10. ¿Debe sorprender que A. Pinto llame a Prebisch por escrito "Maestro" en reciente trabajo? Véase su "Metropolización y terciarización", *Revista de la CEPAL*, 24, diciembre, 1984.

¹³² *Ibid.*, p. 52.

¹³³ *Ibid.*, p. 60.

Hasta ese momento había usado “tendencia a la baja” que, para el riguroso don Daniel, evocaba a la fisiología de la mujer... Pese a este estilo marcadamente docto, Prebisch elude ideas en boga sobre el ciclo que le hubieran facilitado sin duda proponer desagregaciones más finas.¹³⁴

El *Estudio de 1949* se atreve a señalar incluso a los planes de desarrollo, celosa responsabilidad de los gobiernos: “Durante 1949 y principios de 1950, los planes de fomento sufren el influjo de los acontecimientos en el comercio exterior y en los balances de pagos. Unas veces los planes referidos acentúan el fomento de las industrias de exportación; otras moderan el aumento de los gastos; otras, en fin, subordinan la ampliación de los desembolsos a la obtención de préstamos exteriores. En general, se advierte, más que en años anteriores, el propósito de concentrar el esfuerzo en sectores concretos. Esta afirmación debe entenderse, sin embargo, en términos relativos, pues también es patente que las dificultades del comercio exterior no han llegado al extremo de inducir al abandono de los planes fundamentales de fomento, y aun los países más sensibles a la presión de los gastos de fomento en los balances de pagos, sobre todo cuando aquéllos no redundan inmediatamente en incrementos de la producción, han seguido realizando desembolsos de esta clase, en virtud de consideraciones de largo alcance”.¹³⁵

Estos comentarios entrañan la necesidad —no siempre apreciada en los planes— de ponderar la evolución del sector externo y, en general, las variables exógenas al sistema nacional, sin ánimo de diferenciarlas.

iv) *Las direcciones políticas*

El *ethos* burocrático, universal y regulador de las Naciones Unidas implica que sus órganos técnicos no deben trazar rumbos —y mucho menos imponerlos— a los países miembros. La soberanía de éstos es un asunto delicado, casi sacro; y los grados de subdesarrollo suelen corresponder curiosamente a los de la sensibilidad con que este principio es defendido.¹³⁶ Es indispensable, pues, la prudencia, el enmascaramiento de directrices normativas.

¹³⁴ Como las de J. Tinbergen-J. Polak que ya eran conocidas en la literatura económica. La obra a que me refiero vio luz en español en 1956, *Dinámica del ciclo económico*, FCE, México, y en el original holandés en 1942 (en inglés, en 1950).

¹³⁵ *Ibid.*, p. 516.

¹³⁶ Estas extremas reacciones no son peculiares, por cierto, al subdesarrollo latinoamericano. Hay indicios de ellas en otras latitudes. Véase como ejemplo el notable ensayo “Some Aspects of Industrialization in Bulgaria, 1878-1939”, en A. Gerschenkron, *op. cit.*

Así lo entendieron los autores del *Estudio de 1948*. Ya se ha contemplado la medida descriptiva y analítica que lo caracterizó. En forma consistente, el *Estudio* esquivó cualquier señalamiento que podría interpretarse como una lesión a la soberanía nacional. En algunos casos hubo de ceñirse a recomendaciones obvias que descansaban en bases ampliamente compartidas. De este modo, el documento evitó antagonismos arriesgados que podrían debilitar la legitimidad de la institución.

Ejemplos: “De este modo, la industrialización parece ser a largo plazo el medio principal para conseguir una elevación sensible de los niveles de vida de América Latina”.¹³⁷ Esta aseveración emanaba del acervo convencional de conocimientos, aunque algunos economistas diferían sobre la “vocación agrícola” en las acciones inmediatas.

El texto prosigue: “Aunque la economía de algunos países latinoamericanos ha entrado en un periodo de transición, el conjunto de la América Latina continúa siendo esencialmente agrícola. Sin embargo, es evidente que la agricultura latinoamericana se está convirtiendo en una actividad de menor importancia relativa, no solamente por el desarrollo mayor y más rápido de otras actividades, sino también por no haber recibido la atención que merece”.¹³⁸

Las direcciones normativas son excepcionales en el *Estudio de 1948*. Esta línea de conducta correspondía, como dije, al carácter intergubernamental de la Comisión que aparejaba a su vez un género de neutralidad valorativa. Pero había maneras de superarla; Prebisch tuvo la sabiduría para encontrarlas.

Su intención ya se refleja en el *Estudio de 1949*. Las pretensiones interpretativas de Prebisch se acompañaron del enunciado de recomendaciones, lanzadas con elegancia imperativa. Con recursos sintácticos explotados con sutileza y precisión, Prebisch y sus colaboradores formularon en efecto un conjunto de “inferencias” que encerraban significado político. El mensaje fue acogido con entusiasmo porque era congruente con los dilemas estructurales de los gobiernos y con un vago antimperialismo; además, denotaba un respeto formal a la libre determinación de los países miembros. La elección de algunos de ellos (Argentina, México, Brasil, Chile) como “ejemplos analíticos” involucraba una atención gratificante. Este equilibrio entre el respeto a la singularidad nacional y la afirmación de ideas generales —enunciadas en pulcro estilo literario— explica por qué la CEPAL logró convocar foros de gobiernos que, bajo otros auspicios, tal vez no se habrían efectuado debido a disparidades de régimen o a conflictos circunstanciales. Esta facultad se mantiene hasta hoy acaso por inercia histórica pues, como

¹³⁷ *Estudio 1948*, p. 65.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 98.

trataré de probar más adelante, el clima presente de la CEPAL retornó a patrones tecnoburocráticos vinculados con la "rutinización carismática".

Por ejemplo, después de explicar cómo la "propagación universal de la técnica" y las fluctuaciones cíclicas afectaron la configuración productiva de América Latina, el texto de 1949 concluye que la agricultura debe complementarse con las industrias crecientes.¹³⁹ Prebisch soslaya deliberadamente las fricciones sociales —y en particular, el papel especializado del empresario y de los bancos— en esta complementación. Conoce los "límites de tolerancia" de los resortes gubernamentales. A continuación, Prebisch reitera la importancia del progreso técnico desigual y cómo ha influido en diferentes tipos de países.¹⁴⁰

Adelantaré un hecho paradójico. A pesar de que Prebisch hizo hincapié —con sólidas razones— en la innovación tecnológica, no se preocupó por la bibliografía económica que había abordado este asunto ni creó en su organización una unidad especializada en el tema. Dos omisiones que intrigan; las retomaré.

Adviértase de nuevo cómo el *Estudio de 1949* particulariza el caso de los "países periféricos", adjudicando la responsabilidad por el atraso a otros factores, tendencia que Prebisch continuará en otros trabajos: "Compruébese de esta suerte cómo la idea de seguir atribuyendo a los países periféricos el papel exclusivo de productores primarios, que les ha correspondido en una determinada etapa del proceso de propagación universal de la técnica, en obediencia a los cánones de la división internacional del trabajo, presupone ciertas premisas que no parecen compatibles con la realidad económica y social del mundo, tal cual se ha presentado desde que se inició aquel proceso".¹⁴¹

Prebisch insiste más adelante: "De todo esto se desprende que cuando el centro cíclico principal es poco sensible a los impulsos del exterior y tarda además un tiempo relativamente largo en devolverlos, ya se encuentre aquél o no en estado de plena ocupación, el desequilibrio provocado por el crecimiento económico conspira contra la estabilidad monetaria de los países en desarrollo, en virtud de la tendencia persistente del centro cíclico a atraer el oro de las reservas monetarias de aquéllos".¹⁴² Se encuentra aquí una señal elegante al "centro hegemónico" (EUA) que fue país miembro de la CEPAL desde su arranque.

Prebisch acentúa la protesta a la teoría aceptada del comercio in-

¹³⁹ *Estudio 1949*, p. 4.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 5.

¹⁴¹ *Ibid.*, pp. 14 y 15. Aquí había lugar para introducir las ideas relativamente conocidas de Manoilescu sobre la división del trabajo, lesiva para los países atrasados, y sobre la protección industrial, necesidad perentoria de los mismos. Prebisch ignoró a Manoilescu, como se verá.

¹⁴² *Ibid.*, p. 41.

ternacional: "Lo que acaba de decirse nos permite comprender mejor cómo si a una mayor producción periférica proveniente del aumento de la población o del mayor progreso técnico no corresponde aumento igual en la demanda céntrica de bienes primarios, se debilita la posición en que se encuentra la periferia, para resistir la presión de las fuerzas que tienden a tomarle una parte del fruto de su propia productividad".¹⁴³ Cabe recordar que esta tesis ya la había propuesto en sus conferencias en México¹⁴⁴ y que en esta ocasión Cosío Villegas le sugirió, como anticipé, términos como "creciente" y "menguante" para indicar las fluctuaciones del ciclo.

La implicación del argumento aparece aquí: "En consecuencia, la falta de movilidad internacional de los factores productivos tiene que llevarnos a formular un criterio de economicidad en el desarrollo de la periferia, distinto del criterio que podría derivarse de los razonamientos en cuestión. Ésta es, pues, la segunda inferencia de nuestro análisis".¹⁴⁵ Cabe recordar que la relativa inmovilidad de los factores y la estrechez de los mercados fueron subrayadas por Nurkse ya en los cuarenta. Un colaborador de Prebisch reconoció ulteriormente esta deuda.¹⁴⁶

Prebisch expone el argumento de "la ventaja de llegar tarde", pero con los debidos matices: "Ciertamente en los comienzos de la evolución industrial de los grandes países, el ahorro espontáneo tampoco fue abundante; pero en cambio, la técnica no exigía entonces el gran coeficiente de capital por hombre que hoy requiere; las innovaciones técnicas solamente pudieron irse aplicando a medida que el aumento de la productividad, del ingreso y del ahorro las hacía económicamente posibles y convenientes. Dicho de otro modo, hay que retroceder varios decenios, cuando no un siglo, para encontrar ingresos per cápita análogos a los que hoy se dan, por lo general, en los países latinoamericanos.

"En consecuencia, los países que han emprendido recientemente su desarrollo industrial disfrutan, por una parte, la ventaja de encontrar en los grandes centros una técnica que les ha costado a éstos mucho tiempo y sacrificio; pero tropiezan, en cambio, con todas las desventajas inherentes al hecho de seguir con tardanza la evolución de los acontecimientos".¹⁴⁷

¹⁴³ *Ibid.*, p. 52.

¹⁴⁴ Véase *Jornadas 11*, El Colegio de México, 1943.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 59.

¹⁴⁶ Cf. C. Furtado, "La formación de capital y el desarrollo económico", *El Triestre Económico*, enero-marzo, 1953. Y también en su autobiografía intelectual, *op. cit.*

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 66. El argumento es, en general, acertado aunque se desentiende del avance conseguido por Argentina en los veinte —comparable al de los países industriales— y de las características que toma la innovación en la "periferia".

El texto de 1949 propone una periodificación ahora clásica que tiene proyecciones normativas: "Primero, la época de crecimiento *hacia afuera* de la economía argentina, en virtud de poderosas fuerzas de la economía internacional. Y después, la época presente de crecimiento *hacia adentro*, cuando, debilitadas esas fuerzas exteriores, el país busca en sí mismo el impulso primordial para desenvolverse".¹⁴⁸ Repárese en que la evolución argentina inquieta a Prebisch, y la proyecta, con algunas variaciones, al resto del área. Más tarde afinará sus apresuradas generalizaciones.

El crecimiento endógeno sin embargo encara restricciones: "Ese examen nos revela que en el caso de México, como en el de otros países latinoamericanos, el esfuerzo para desarrollarse aceleradamente y elevar el nivel de vida de las masas se ve prontamente contenido por la limitada capacidad para importar".¹⁴⁹

Se corrobora una vez más el acento en el sector externo. Sin embargo, Prebisch no infiere todavía de esta apreciación el imperativo de elevar la competitividad internacional de las economías. Este tema le preocupará a partir de los sesenta.¹⁵⁰

Los gérmenes de la "industrialización espontánea" ya se encuentran aquí sin duda, mas Prebisch prefiere proponerla como un acto deliberado que pretende compensar a los ciclos: "Todos estos problemas encierran un elemento común: la necesidad de sustituir ciertas importaciones por sucedáneos de producción nacional, a fin de que la capacidad para importar pueda emplearse en otras importaciones y en el pago de los servicios financieros de inversiones extranjeras, sin que el país se vea arrastrado periódicamente a perturbaciones de carácter monetario.

"En cuanto a la industrialización, si bien está en las etapas iniciales, teniendo en cuenta la excesiva población que aún trabaja la tierra con escasa productividad, población sobrante que la industria y otras actividades tendrán que absorber progresivamente, esas primeras etapas se han ido realizando, en general, sobre la base firme de los recursos naturales del país, y se han logrado ya desarrollos en virtud de los cuales el índice de la producción industrial de México, en 1945-1948, sobrepuja en 135.6% el índice medio de 1925-1929."¹⁵¹

Prebisch no toma en cuenta en estas consideraciones el asunto complejo de los "prerrequisitos" de la industrialización y el papel de la "acumulación primitiva" que, en América Latina, habían sido abordados por el APRA, en los veinte y treinta.¹⁵² Otra omisión llamativa.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 93.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 93.

¹⁵⁰ Véase su última exposición en México (abril, 1986), *op. cit.*

¹⁵¹ *Ibid.*, pp. 409-412.

¹⁵² Véase al respecto F. Bourricaud, "Ideología y desarrollo: el caso del Partido

Creo que el aprismo gestó un paulatino panamericanismo que modeló el clima de las ideas de la época.

v) Aspectos conexos

No se debe concluir que el *Estudio de 1949* subestima los juicios de hechos y el empleo de cifras significativas, favoreciendo especulaciones teóricas. Antes al contrario. Este escrito refina la información disponible y pone bases a una macroeconomía latinoamericana. El texto de 1948, en contraste, fue elaborado con prisa y desorden, y el grupo de autores no contó con la infraestructura indispensable para emprender un estudio razonablemente fundado. Las series históricas —cuando existían— eran fragmentarias; algunos países (como Ecuador) no habían efectuado todavía un censo; y las cuentas nacionales de casi todos los países miembros debían confeccionarse. Estos inconvenientes limitaron el recuento de 1948. Las dificultades fueron relativamente menores en el *Estudio* del año siguiente, pues el enfoque teórico de Prebisch descansó en series de comercio exterior elaboradas por la Sociedad de Naciones y en cifras macroeconómicas publicadas en los “centros”, además de secuencias preparadas por grupos de trabajo para algunos países.

De este modo el escrito de 1949 tuvo varias virtudes: mayor precisión en el diagnóstico, una armadura teórica, proclividad interpretativa, señalamiento de estrategias de desarrollo que singularizaban el caso latinoamericano, y, en fin, un estilo elegante al par que académico. Esta suma de rasgos impresionó vivamente a los delegados de los países miembros. No parecía estar aquí la propensión a la vaguedad de la tecnoburocracia internacional sino un producto doctrinario que se ajustaba a la expectativa de sus ávidos consumidores, sin ocasionar sensibles antagonismos. Porque el texto de 1949 no dejaba de mostrar obediencia ceremonial a los soberanos países miembros. Prebisch practicó magistralmente el equilibrio diplomático dentro de los parámetros de las Naciones Unidas, sin abstenerse de insinuaciones heterodoxas para ese medio.

¿Cuál es el origen de esta suma acertada? Creo que para responder con razonable puntería a esta pregunta hay que remontarse a algunos escritos previos del autor que la compuso. En la importancia de esta propensión coincido con Pazos.¹⁵³

Aprista Peruano”, *Jornadas 58*, El Colegio de México, México, 1966, y H. Aguirre Gamio, *Mariátegui: destino político*, Instituto Nacional de Cultura, Lima, 1975.

¹⁵³ F. Pazos, “Cincuenta años de pensamiento económico en la América Latina”, *El Trimestre Económico*, octubre-diciembre, 1983.

d) LAS VERTIENTES DE UN ESTILO

Prebisch combinó en Argentina la vocación universitaria con el servicio público. Desde 1925 hasta 1948 fue catedrático de economía política en la Universidad de Buenos Aires; tuvo a su cargo la Dirección adjunta del Departamento de Estadística de su país (1925-1927) y la dirección de la unidad de investigaciones económicas del Banco de la Nación (1927-1930). Durante un periodo importante para Argentina —los militares tomaron entonces el poder (1930)— y para el comercio mundial (1930-1935), Prebisch fue designado Viceministro de Finanzas y Agricultura. En el periodo 1935-1943, organiza y dirige el Banco Central de la República Argentina, siguiendo orientaciones del célebre financiero británico Sir Otto Niemeyer, ajustadas a la realidad argentina. En los veinte, había sido miembro y asesor de la aristocrática Sociedad Rural Argentina, y en 1933 asistió a la Conferencia Mundial Económica, donde se familiarizó con el pensamiento de Keynes.

Este particular contexto personal e histórico despierta interrogantes sobre las actitudes de Prebisch, que aún no han sido exploradas. Este economista tenía lazos estrechos, como dije, con la conservadora Sociedad Rural y acaso participó oblicuamente en el controvertido Pacto Roca-Runciman (1933); debió definir políticas económicas, en cualquier caso, en un entorno castrense animado por “un destino de grandeza”, proyecto de la aristocracia terrateniente impugnado, entre otros, por el senador Lisandro de la Torre. Es más, probablemente sus apremios en favor de la industrialización fueron recogidos, por un ardid de la dialéctica —como diría Hegel—, por el peronismo triunfante de 1944. Pero me ciño de momento a los linderos de mi hipótesis,¹⁵⁴ dejando insinuaciones para tratarlas en otra ocasión.

A pesar de que Prebisch empezó a publicar precozmente escritos sobre temas económicos,¹⁵⁵ los textos que gravitaron claramente en la modalidad expositiva de la CEPAL fueron las *Memorias anuales* que vieron luz en el Banco Central. Cabe señalar que Prebisch las recuerda en el *Estudio de 1949*.¹⁵⁶ Se considerarán por lo tanto algunos pasajes de esas *Memorias* que, a mi juicio, modelaron no sólo su cincel expositivo sino algunos elementos de la interpretación cíclica. Incluso la voz “periferia” aparece allí aunque su origen —“que Prebisch no recuerda”—¹⁵⁷ se encuentra en otro lugar, como ya se verá.

¹⁵⁴ Para caracterizar este período véase la introducción de A. Rouquié (ed.) *Argentina hoy*, Siglo XXI, México, 1982.

¹⁵⁵ El primero a los 19 años; fue publicado por la *Revista Económica Argentina*, noviembre-diciembre, 1920, y se refería a modalidades sobre el ajuste de salarios.

¹⁵⁶ *Op. cit.*, p. 202.

¹⁵⁷ Véase J. Love, “Raúl Prebisch: The Origins of the Doctrine of Unequal Exchange”, LARR, XV, 3, 1980.

En los siguientes párrafos se capta la arquitectura estilística de Prebisch: ritmo cadencioso en las frases, sentencias breves, prescindencia de los verbos cuando el enunciado adquiere así fuerza, intención didáctica y plasticidad en las metáforas. El editor de la CEPAL debió ajustarse ulteriormente a este estilo impecable.¹⁵⁸

Veamos algunos pasajes que ejemplifican los rasgos apuntados: “Después de años críticos, se ha llegado a esta situación de gran liquidez. Observarla con cuidado para evitar a tiempo cualquier tendencia al empleo inmoderado de esos recursos, debiera constituir la constante preocupación de los dirigentes bancarios, a fin de que el recuperamiento del país se afirme siempre sobre la realidad económica”.¹⁵⁹

“A fines de 1935 el gobierno nacional daba término a su programa de saneamiento y reconstrucción bancarios iniciado meses antes con la creación de este Banco. La crisis había socavado profundamente la estructura del crédito, con grave riesgo para la estabilidad de todo el sistema bancario por la gran masa de depósitos comprometidos. El peligro ha sido conjurado y la situación de los bancos es ahora de todo punto satisfactoria en cuanto concierne a su liquidez.”¹⁶⁰

“Los movimientos ascendentes son, por lo general, de duración limitada. No debe malograrse, entonces, la oportunidad que ofrecen para reparar las consecuencias de pasados males y acumular reservas para los tiempos difíciles cuyo retorno es prudente prever.”¹⁶¹ Repárese en la recomendada “acumulación de reservas” para protegerse del ciclo. El tema no abandonará a la economía latinoamericana.

“La última crisis ha demostrado los serios inconvenientes que representan los capitales flotantes por la nerviosidad y magnitud de sus movimientos. El sistema bancario debe encontrarse en condiciones de soportarlos en cualquier momento con un mínimo de fricciones.”¹⁶²

La prudencia bancaria se manifiesta así: “El reconocer prontamente los hechos y adaptarse a ellos evita ulteriores trastornos. Menores cosechas y más débil inversión de capitales extranjeros sólo significan pasajeros recesos en la actividad económica: el país está habituado a este género de oscilaciones cíclicas. Saneadas sus finanzas, su moneda y su régimen bancario, y en posesión de importantes reservas monetarias, puede afrontar con serenidad estos trastornos que no afectan más que

¹⁵⁸ Según conversación personal con Francisco Giner de los Ríos, quien supervisó en CEPAL algunos textos de Prebisch. Con relación a los escritos de otros funcionarios, el editor se inclinaba a corregirlos según el estilo “normativo” de las Naciones Unidas añadiéndoles discretos giros personales.

¹⁵⁹ Banco Central de la República Argentina, *Memoria Anual*, 1935, Buenos Aires, 1936, p. 15.

¹⁶⁰ *Memoria Anual*, 1936, Buenos Aires, 1938, p. 2.

¹⁶¹ *Op. cit.*, p. 2.

¹⁶² *Op. cit.*, p. 11.

a la periferia de su economía, pero que son capaces de degenerar en procesos más profundos si no se aplican con oportunidad y firmeza, indispensables medidas de temperancia".¹⁶³

Y sobre el origen de las fluctuaciones: "Estamos continuamente expuestos al flujo y reflujo de los fondos extranjeros que se desplazan nerviosamente de un país a otro. Escapan de otras partes y vienen tras el optimismo exagerado del exterior sobre Argentina, tan ligero y dañoso para nosotros como el pesimismo sombrío que le sucede de improviso, sea por las alternativas naturales de un país agrario, o por acontecimientos políticos de otras naciones".¹⁶⁴

El influjo del sector externo en economías monoexportadoras se expone con transparencia: "Es posible ahora precisar mejor la forma en que se desarrolla el movimiento cíclico. En la fase ascendente aumentan las importaciones, la actividad de la industria interna y los negocios en general. Hay prosperidad. Es el efecto de los mayores medios de pago en que se traducen el oro y las divisas que ingresan por el crecimiento en las exportaciones y la inversión de capitales exteriores. El aumento subsiguiente de las importaciones tiende a desequilibrar el balance de pagos; y ese desequilibrio se acentúa cuando llega ineludiblemente el momento en que las exportaciones descienden y disminuye o se suspende la entrada de esos capitales, mientras han crecido los servicios financieros. Se despliega entonces la fase descendente".¹⁶⁵

El argumento insiste: "Preséntanse con frecuencia en la economía fenómenos análogos a los del organismo viviente, cuyas depresiones transitorias pueden aliviarse con ciertos estímulos, pero cuidando que la dosis sea moderada y que su empleo se limite al tiempo estrictamente necesario, para no crear un hábito peligroso. Parecidos son los efectos del crédito, cuyo empleo debe reducirse a lo imprescindible, pues una expansión exagerada traería inevitablemente muy serias consecuencias. La capacidad industrial del país es limitada, en efecto, y si se crea poder adquisitivo más allá de cierto grado, la producción no podría seguirse acrecentando, y sobrevendría el alza de los precios, tanto de los productos locales como de los de origen extranjero, con sus lamentables consecuencias sobre el costo de la vida".¹⁶⁶

Prebisch vislumbra nuevas situaciones: "Se ha evitado así la contracción violenta de la actividad económica y sus graves consecuencias sociales. Pero ello va creando en nuestro país serios problemas que es aconsejable examinar a tiempo a fin de encontrarles adecuada solución, en unos casos a medida que se desarrollan, en otros cuando la

¹⁶³ *Memoria Anual, 1937*, Buenos Aires, 1938, p. 2.

¹⁶⁴ *Op. cit.*, p. 11.

¹⁶⁵ *Memoria Anual, 1938*, Buenos Aires, 1939, p. 15.

¹⁶⁶ *Op. cit.*, p. 23.

terminación de la guerra imponga un reajuste general cuyas proyecciones es imposible calcular. Hay mientras tanto que prever y preparar".¹⁶⁷

"El efecto tónico del incremento de poder de compra podrá proseguir mientras haya margen para el aumento de la actividad industrial dentro de la capacidad potencial del aparato productivo o éste pueda ampliarse fácilmente, y siempre que se satisfagan las necesidades mínimas de materiales básicos para la industria por un adecuado procedimiento de racionamiento y sustitución, según se tiene dicho."¹⁶⁸

"Lo que sucede en nuestra economía no tiene, por cierto, un mero valor episódico. Está ocurriendo una transformación de gran significado."¹⁶⁹

Estos párrafos —que traigo deliberadamente sin comentario amplio— ilustran el virtuosismo expositivo de Prebisch. También contienen señales sobre la sustancia del pensamiento que más tarde impregnará a la CEPAL. Estilo y contenido se conjugan admirablemente. Procedo por lo tanto a una clasificación de esas ideas con el propósito de identificar el fundamento cognoscitivo y semiótico de la organización que años más tarde Prebisch encabezaría.

La consideración de las ideas, en su secuencia intrínseca, pertenece a la próxima sección de este trabajo.

Medidas anticíclicas. Como Gerente General del Banco Central, Prebisch se empeñó en movilizar recursos monetarios con fines compensatorios, pues se puso "en manos del Banco una facultad que deberá usarse siempre con tacto y moderación".¹⁷⁰ Mediante un "Fondo de Divisas", Prebisch reguló la política de crédito conforme a las fluctuaciones externas de la economía argentina. En las "fases descendentes" del ciclo, la concesión del crédito se hacía más amplia, y al revés, en la recuperación. Como los periodos de abundancia eran de duración limitada, había necesidad de acumular y racionalizar las reservas.¹⁷¹

Esta conducta bancaria emanaba de las lecciones aprendidas por Prebisch en la crisis mundial: "Estamos atravesando, precisamente, por aquellas circunstancias que la Ley ha tenido en vista cuando cita, entre los objetos fundamentales del Banco Central, el de 'concentrar reservas suficientes para moderar las consecuencias de la fluctuación en las exportaciones y las inversiones de capitales extranjeros, sobre la moneda, el crédito y las actividades comerciales, a fin de mantener el valor de la moneda' ". Y añadía: "Las exportaciones y el ingreso de capitales del exterior se traducen actualmente en un apreciable saldo

¹⁶⁷ *Memoria Anual, 1941*, Buenos Aires, 1942, pp. 1 y 2.

¹⁶⁸ *Op. cit.*, p. 5.

¹⁶⁹ *Memoria Anual, 1942*, Buenos Aires, 1943, p. 2.

¹⁷⁰ *Memoria Anual, 1935*, Buenos Aires, 1936, pp. 25 y 26.

¹⁷¹ *Memoria Anual, 1936, op. cit.*, p. 2.

positivo de nuestras cuentas internacionales, que nos permite ir acrecentando las reservas monetarias que han de servirnos para defender el valor de la moneda cuando cambie la dirección de aquellas fluctuaciones.

"La última crisis ha demostrado serios inconvenientes que representan los capitales flotantes por la nerviosidad y magnitud de sus movimientos. El sistema bancario debe encontrarse en condiciones de soportarlos en cualquier momento con un mínimo de fricciones."¹⁷²

La política crediticia se ajustaba, pues, al signo de las transacciones externas: "Nuestras exportaciones tropiezan con impedimentos aun en los mercados tradicionales. Se impone, pues, seguir atentamente el curso de estos hechos, si las cargas financieras han de guardar adecuada relación con nuestra capacidad de pagos exteriores."¹⁷³

Opino que estas consideraciones deben tomar en cuenta los intereses de la gran burguesía agraria argentina de ese periodo, que solicitaba cobijo al Estado durante las bruscas fluctuaciones.¹⁷⁴

La dependencia externa. Estas medidas eran indispensables para una economía sensible al comportamiento del sector externo. Adviértase que la inestabilidad exógena —más que el desempleo— constituía entonces el cuello de botella principal de Argentina. Ya insinué que la inquietud de Prebisch por la conducta de las cosechas se originaba tanto en el peso macroeconómico del sector agrícola como en los nexos profesionales que había tenido con la Sociedad Rural Argentina. "La mejora de los últimos años —dice— se debía a buenas cosechas, mejores precios y crecidas inversiones de capitales extranjeros. Y la experiencia de Argentina a este respecto había demostrado una vez más cómo ese impulso ascendente puede relajarse con un año agrícola poco propicio o con la contracción de dichos capitales, fenómenos que suelen suceder sin dar tiempo a mayores prevenciones."¹⁷⁵

Añade: "Los retardos que se producen entre el descenso de las exportaciones y la contracción de las importaciones fue observado por Prebisch desde la alta posición en que se encontraba: 'También acontece regularmente en nuestra experiencia cíclica que cuando el activo se contrae por cualquier razón —sea porque disminuyen las exportaciones o los capitales del exterior— las importaciones tardan en contraerse con la intensidad correspondiente.' Preséntase en esta forma un desequilibrio que propende a la inmediata valoración de la libra y demás monedas extranjeras".¹⁷⁶

¹⁷² *Op. cit.*, pp. 2 y 3.

¹⁷³ *Op. cit.*, p. 8.

¹⁷⁴ Para mayores detalles véase R. Sidicaro, "Poder y crisis en la gran burguesía agraria argentina", en A. Rouquié (ed.), *op. cit.*

¹⁷⁵ *Memoria Anual, 1937, op. cit.*, pp. 1 y 2.

¹⁷⁶ *Op. cit.*, p. 8.

La peculiar dependencia periférica constituía por lo tanto un rasgo distintivo que demandaba medidas singulares: "Nuestro fenómeno es desde luego distinto de los que ocurren en los grandes países industriales y acreedores, y mal podría proyectarse sobre él la luz de una experiencia que no es nuestra".¹⁷⁷

He aquí el énfasis en una singularidad que habrá de formar parte de sus convicciones básicas.

Los efectos del ciclo. Estas observaciones le permiten a Prebisch proponer una "teoría general" sobre los efectos internos del ciclo, teoría que no difiere en lo fundamental del trabajo sistemático de G. Haberler publicado en México en 1946 (en inglés, 1937), que con toda probabilidad Prebisch conocía. A los vaivenes exógenos Prebisch insertó con acento la experiencia de su país y, más tarde, la proyectó al área latinoamericana. "Es posible ahora precisar mejor —dice— la forma en que se desarrolla el movimiento cíclico." En la fase ascendente aumentan las importaciones, la actividad de la industria interna y los negocios en general. Hay prosperidad. Es el efecto de los mayores medios de pago en que se traducen el oro y las divisas que ingresan por el crecimiento en las exportaciones y la inversión de capitales exteriores. El aumento subsiguiente de las importaciones tiende a desequilibrar el balance de pagos; y ese desequilibrio se acentúa cuando llega ineludiblemente el momento en que las exportaciones descienden y disminuye o se suspende la entrada de esos capitales, mientras han crecido los servicios financieros. Se despliega entonces la fase descendente.

O en palabras de Prebisch: "Termina aquí la descripción de los elementos típicos del ciclo económico argentino. Siguen actuando hoy como en pasadas experiencias, pero bajo el influjo de los grandes cambios en la realidad política y económica del mundo, que modifican la intensidad, duración y complejidad de los movimientos ondulatorios".¹⁷⁸

Nótese el carácter organicista de algunas explicaciones de Prebisch, que recuerda al positivismo spenceriano de ensayistas argentinos prominentes como José Ingenieros y el dirigente socialista Juan B. Justo, para quien Spencer era más importante que Marx.¹⁷⁹

Como se recuerda dijo: "Preséntanse con frecuencia en la economía fenómenos análogos a los del organismo viviente", y añade con un espíritu que se acerca al equilibrio homeostático que se investigaba en la fisiología en aquellos años: "Parecidos son los efectos del crédito, cuyo empleo debe reducirse a lo imprescindible, pues una expan-

¹⁷⁷ *Memoria Anual, 1938, op. cit., p. 3.*

¹⁷⁸ *Op. cit., pp. 15-17.*

¹⁷⁹ Consultése R. J. Walter, *The Socialist Party of Argentina, 1890-1930*, The University of Texas, Austin, 1977, pp. 20 y ss.

sión exagerada traería inevitablemente muy serias consecuencias. La capacidad industrial del país es limitada, en efecto, y si se crea poder adquisitivo más allá de cierto grado, la producción no podría seguirse acrecentando, y sobrevendría el alza de los precios tanto de los productos locales como de los de origen extranjero, con sus lamentables consecuencias sobre el costo de la vida".¹⁸⁰

Para atenuar las repercusiones negativas del ciclo, Prebisch asigna un papel decisivo al Estado, conforme a la teoría que Keynes había difundido en los años treinta, aunque en relación al empleo: "El propósito de actuar en esta forma sobre el movimiento ondulatorio, en lo que respecta a la gestión financiera del Estado, ha sido ya objeto de una interesante consideración en la última *Memoria* del Departamento de Hacienda. Al comentar las sumas gastadas en trabajos públicos en los últimos diez años, se señala que el máximo de gastos 'se produce en el momento culminante de nuestro ciclo económico, desde que puede considerarse como tal el año 1937'. En cambio, en los períodos de mayor depresión, en los años 1931 a 1933, las inversiones de trabajos públicos tocan sus límites más bajos. El Estado con sus trabajos públicos ha seguido, pues, la misma tendencia de los movimientos cíclicos de nuestra economía acentuándolos en lugar de atenuarlos. Hubiese sido más conveniente atesorar reservas en épocas de bonanza para invertir las en períodos de depresión. El Estado en esta forma podría contribuir a combatir la desocupación que se produce en tales momentos. En cambio cuando mejora la situación la industria privada puede absorber por sí sola gran parte de la oferta de brazos. Si la acción del Estado se orienta en ese sentido las crisis periódicas podrán ser sobrellevadas sin que afecten tan seriamente la vida económica del país.

"En la aplicación de esta política hay que proceder con toda cautela, sin olvidar en momento alguno que el propósito que se persigue no es contrariar el desarrollo de las fuerzas de la economía, sino atenuar su impulso cíclico y mitigar así las importantes repercusiones económicas y sociales del fenómeno."¹⁸¹

Con estas afirmaciones, Prebisch se aleja del liberalismo manchesteriano que caracterizó a sobresalientes analistas argentinos del siglo pasado,¹⁸² pues comienza a dispensarle al Estado mayor latitud económica dentro de la sociedad civil.

Asimismo, la función compensadora del Estado debe manifestarse —asegura— en la compra de excedentes, hecho que Prebisch recordará más tarde en el *Estudio de 1949*. "La extensión del conflicto crea

¹⁸⁰ *Op. cit.*, p. 23.

¹⁸¹ *Op. cit.*, pp. 26 y 27.

¹⁸² Véase E. Frugoni, *Génesis, esencia y fundamentos del socialismo*, tomo 2, Amicalee, Buenos Aires, 1947, en particular al referirse a Alberdi (pp. 282 y ss.).

problemas económicos de gran magnitud. En pocas semanas, el país pierde casi todos los mercados del Continente y, a causa de la intensificación de la guerra marítima, declinan los embarques a Gran Bretaña. Una fuerte proporción de las importaciones se desvía hacia Estados Unidos y acrecienta el déficit del balance de pagos en divisas de libre disponibilidad. Los precios de la producción agropecuaria bajan y los términos del intercambio se tornan más desfavorables: las importaciones nos cuestan hoy 33% más que antes del conflicto, en tanto que vendemos 4% más barato. Y se acumulan excedentes invendibles cada vez mayores, cuya compra por el Estado se hace indispensable para preservar las fuentes productoras.”¹⁸³

La industrialización sustitutiva. La idea de diversificar los inductores del crecimiento argentino tenía amplios antecedentes en Argentina, como probaré en la segunda parte. Prebisch los aprovecha engarzándolos con el movimiento cíclico que había reseñado: “Es indispensable, por lo tanto, aliviar ante todo esa presión (externa) con medidas que aseguren los artículos esenciales cuya importación es insuficiente para satisfacer todas las necesidades, y sólo se apliquen a los usos más urgentes e importantes para la economía nacional, suprimiendo así la demanda para aplicaciones menos importantes o en las cuales el artículo importado pueda sustituirse por otros de producción nacional.”

La recomendada estrategia de industrialización sustitutiva toma relieve: “El efecto tónico del incremento de poder de compra podrá proseguir mientras haya margen para el aumento de la actividad industrial dentro de la capacidad potencial del aparato productivo o éste pueda ampliarse fácilmente, y siempre que se satisfagan las necesidades mínimas de materiales básicos para la industria por un adecuado procedimiento de racionamiento y sustitución, según se tiene dicho”.¹⁸⁴

La aparición de un “nuevo impulso vital” —otro término biólogo de Prebisch— permite atenuar la importancia de las exportaciones agrícolas. “El país ha continuado creciendo, pues, por su propio impulso vital no obstante haberse detenido en los últimos 15 años el incremento antes rápido y persistente de sus exportaciones, conforme lo enseña la gráfica 3. Hasta entonces las exportaciones habían constituido el elemento primordial de nuestro desarrollo: dominaban nuestra economía y con ellas y los capitales que aquí se invertían importábamos la mayor parte de los artículos requeridos por el consumo de la población y el desenvolvimiento de la actividad económica interna.”¹⁸⁵

¹⁸³ *Memoria Anual, 1940, op. cit.*, pp. 1 y 2.

¹⁸⁴ *Memoria Anual, 1941, op. cit.*, pp. 4 y 5.

¹⁸⁵ *Memoria Anual, 1942, op. cit.*, p. 4.

Acuñaando un término que dejará huella en la periodificación propuesta por la CEPAL, Prebisch agrega: "Privado de la posibilidad de continuar su desarrollo por las exportaciones debido al recrudescimiento del proteccionismo agrario de los grandes mercados mundiales, el país ha crecido hacia adentro".¹⁸⁶

Cambios cualitativos en la composición de las importaciones seguirían a este tipo de crecimiento: "No hay por qué seguir importando lo mismo que antes si ahora se produce razonablemente aquí. Pero sí tendremos que importar ingentes cantidades de otros artículos, no sólo porque los necesitamos, sino también por ser indispensable seguir importando para seguir exportando. Por lo tanto, el problema no consiste en reducir las importaciones, sino en cambiar su composición, o en otros términos, en reestructurar las importaciones en forma tal que, sin menoscabo de su industria, el país pueda importar lo mucho que no produce y necesita, y con tanta amplitud como lo permitan sus exportaciones".¹⁸⁷ Como señalé, la experiencia argentina será desplazada al resto del área, con diferencias de matiz. Sólo a fines de los cincuenta, cuando se efectúan estudios nacionales, Prebisch ponderará la heterogeneidad regional.

Los avances de la industrialización, así como el brote de una dependencia limitante, son señalados en 1943 en la última *Memoria* escrita por Prebisch: "El volumen de la producción industrial ha experimentado un nuevo aumento en 1943. El índice del número de obreros ocupados —que con algunas reservas puede aceptarse como representativo de la actividad industrial— creció 1.7%, mientras que en 1942 su aumento fue de 6% y en 1941 de 5 por ciento.

"Para lograr esos resultados el equipo mecánico existente fue objeto de intensa utilización, y su desgaste no ha podido compensarse con la renovación de maquinarias que se opera en épocas normales. La circunstancia de que el país esté consumiendo sin reposición parte de sus bienes de capital determina una acumulación en la demanda de esos bienes que deberá satisfacerse con importaciones tan pronto como las circunstancias lo permitan."¹⁸⁸ Esta desacumulación de capital fue inquietud persistente en Prebisch.

La responsabilidad intelectual de las *Memorias* siguientes es asumida por Edmundo G. Gagneux. Ellas presentan el formato establecido por Prebisch, pero comienzan a perder la elegancia expositiva y el vuelo teórico que el anterior gerente del Banco Central les había estampado.

Recapitulando, para explicar la forma y la sustancia del *Estudio*

¹⁸⁶ *Op. cit.*, p. 4.

¹⁸⁷ *Id.*

¹⁸⁸ *Memoria Anual, 1943, op. cit.*, p. 3.

de 1949 hay que acudir, en mi opinión, a las *Memorias* del Banco Central escritas por Prebisch desde 1935 hasta 1942. Estos textos forjaron pautas de presentación que influirán en los documentos cepalinos. Estas pautas se refieren tanto al estilo como al uso ilustrativo de las cifras; la sobriedad fue en ambos casos el criterio determinante. Como escribiera Prebisch: "... El Banco considera un deber especial no ceñirse en estos documentos a la crónica escueta de los acontecimientos en que le ha tocado intervenir; ello no basta, hay que explicarlos con lenguaje claro y exento de innecesarios tecnicismos, y exponer abiertamente los comentarios u observaciones pertinentes para compartir así, con quienes siguen su funcionamiento, la experiencia que se va acumulando en la gestión de las cosas monetarias y en la interpretación de una realidad económica que se transforma de continuo."¹⁸⁹ Apunte prebischiano clásico.

En estos escritos se encuentran, por añadidura, gérmenes de las ideas que Prebisch incorporó a su "teoría general" del desarrollo latinoamericano: la sensibilidad a los ciclos, las medidas compensatorias, y la industrialización sustitutiva. Estas ideas se encontraban ciertamente en el clima intelectual de la economía como profesión, en particular en Argentina. Pero Prebisch tuvo el talento de sintetizarlas y exponerlas aprovechando las cajas de resonancia de un flamante organismo regional que habría de alumbrar en el marco de las Naciones Unidas.

e) LA CEPAL EN LA ETAPA "TECNOECLISIÁSTICA"

El liderazgo cuasi profético, caudillesco, de Prebisch fue congruente, como se ha visto, con las primeras características organizacionales de la CEPAL, y correspondió a la formación cultural de una audiencia a la que el lenguaje "universal" de las Naciones Unidas parecía extraño. Ya sugerí que la CEPAL fue en su arranque una "secta sociológica", una "institución voraz" generadora de comunicaciones organizacionales de considerable intensidad normativa y emocional.

El estilo de liderazgo de Prebisch, además de la congruencia de su doctrina respecto a los problemas regionales, se tradujo en un ciclo de intensa creación intelectual que se manifestó de diversas maneras. Una estribó en el enriquecimiento de las teorías que pretendían interpretar la evolución económica latinoamericana; alteró, además, el discurso ideológico de gobiernos y de círculos de intelectuales que contaron así con un paradigma que, en principio, podría oponerse o complementar, según el interés de los lectores, al marxismo y las corrientes neoclásicas; en tercer lugar, el organismo regional produjo una informa-

¹⁸⁹ *Memoria Anual, 1939, op. cit., p. 2.*

ción valiosa y comparable al tiempo que extendía apoyo técnico para el afinamiento de las cuentas nacionales, el diseño de planes de desarrollo y de proyectos gubernamentales y subregionales específicos; finalmente, la CEPAL suministró un foro de consulta política que permitió, en numerosos casos, coordinar algunas acciones entre países y en relación a terceros (especialmente con el "centro hegemónico").

Estos impulsos creativos empezaron a debilitarse a principios de los sesenta. A mi parecer, la salida de Prebisch en 1963 marcó un punto de inflexión. En estos años, "...la primitiva ideología de la CEPAL sobre el desarrollo, que había penetrado tan a fondo la Carta de Punta del Este, no fue objeto de un proceso permanente de renovación dinámica dentro de la propia CEPAL... estaba prestando menos atención a sus funciones de centro de reflexión a mayor plazo", nos dice un entregado ex cepalino.¹⁹⁰

El tránsito de Prebisch a la UNCTAD acentuó en la CEPAL el relieve de los rasgos francamente burocráticos. La CEPAL se convirtió así en una "iglesia" sociológica o entidad "eclesiástica" —categorías weberianas que aquí propongo— que aceptaba plenamente los criterios jerárquicos y formales de las Naciones Unidas al tiempo que cultivaba una exégesis de los textos originales crecientemente repetitiva. El impulso carismático de Prebisch pasó a la UNCTAD, en donde el esquema cepalino encontró expresión elocuente.¹⁹¹ Paradójicamente, la propagación universal de este esquema debilitó a la CEPAL, como Pollock bien señala.¹⁹² Y los secretarios ejecutivos que vinieron después de Prebisch no supieron lidiar con los factores internos y externos de la rutinización y de la entropía organizacional. No crearon un nuevo género de liderazgo, con la excepción de Enrique Iglesias quien, en los setenta, recuperó el buen contacto con los gobiernos miembros, ampliando el radio de acción de la CEPAL.

Sin embargo, el establecimiento del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN) en 1971, que reúne sólo a los países latinoamericanos, constituyó, a mi juicio, un repliegue particularizante que acentuó la vigencia de las normas burocráticas y la repetición ritual de enunciados interpretativos.

Al considerar la perspectiva histórica, me atrevo a decir que la CEPAL, desde los sesenta, remonta el cauce abierto por el *Estudio de 1948* en un plano superior de refinamiento técnico, pero sin añadir innovaciones teóricas notables. Confieso, sin embargo, que el cuadro es

¹⁹⁰ D. Pollock, *op. cit.*, p. 76.

¹⁹¹ Véase J. Nye, "La UNCTAD bajo Prebisch", *Foro Internacional*, 47, enero-marzo, 1972.

¹⁹² D. Pollock, *op. cit.*, p. 77. Véase también M. Lira, "La larga marcha de Prebisch hacia la crítica al capitalismo periférico", *El Trimestre Económico*, LIII, 3, 211, julio-sept., 1986.

mucho más complejo. En primer lugar, esta Comisión todavía mantiene, en diferentes círculos, un alto nivel de expectativas y de autoridad institucional determinado por los trabajos anteriores y la aptitud negociadora de Prebisch; pero el contraste entre estas expectativas y los logros medidos de varios Secretarios Ejecutivos —salvo Enrique Iglesias— cortejan una frustración institucional que menoscaba la legitimidad y la influencia real de la Comisión, especialmente entre los países mayores del área. Paradójicamente, la presencia ulterior de Prebisch en la *Revista de la CEPAL* agudizó la captación pública de este contraste, y acaso impidió el acceso a nociones innovadoras. Como enseña la sociología de la ciencia, el “maestro” y el “alumno” deben saber cómo fertilizarse mutuamente y cuándo separarse.

Segundo, en paralelo a la CEPAL surgieron círculos autónomos de analistas sociales e intelectuales que propusieron la celebrada “escuela de la dependencia”, como versión presumiblemente más radical de los problemas latinoamericanos. En algunos casos, las redes sociales e institucionales de la “dependencia” tuvieron, al menos al principio, rasgos de “secta” o “trenza”: nexos afectivos estrechos, intensidad normativa, posesión de una ética particular y fuerte consenso cognoscitivo. Ejercieron en cualquier caso una crítica externa a la CEPAL, aunque el semillero de esta escuela estuvo dentro de este organismo. La crítica “dependentista” puso de relieve el “reformismo” y el “desarrollismo” profesados supuestamente por la CEPAL, y hasta le endilgó intenciones “populistas”. Y sin embargo, la “dependencia” coincidió con la CEPAL en enunciados normativos casi catastrofistas a fuerza de exagerar el peso de las variables exógenas. La CEPAL no incurrió empero en el milenarismo derrotista de la “dependencia” y mantuvo razonable pulcritud en la investigación.

Tercero, la profesión de economista se tornó más técnica y especializada en los gobiernos y en los centros académicos de América Latina. Estos economistas descubrieron y propalaron, desde la región, las presuntas debilidades del análisis económico cepalino y rompieron en gran medida su monopolio doctrinario. A pesar de que los salarios pagados por la CEPAL eran y son generalmente más atractivos —además de la protección política que ofrece la institución—, estos profesionales se alejaron de ella por la presumible chatura intelectual del organismo y por las inhibiciones a la imaginación económica y sociológica creadora que los resortes burocráticos de las Naciones Unidas estarían ocasionando.

Característicamente, la CEPAL no se enfrentó a esta crítica proveniente de la región ni tuvo la audacia de proyectarse a los centros académicos. Teniendo a los gobiernos como principal “cliente” y fuente de legitimidad, la CEPAL siguió cultivando, en este tramo tecnoclesiástico, una neutralidad esterilizante, por su carácter “intergubernamen-

tal". No supo leer el giro de los tiempos.

Finalmente, en los años cincuenta había necesidad de una interpretación general y de largo plazo de la evolución de la economía latinoamericana. Tal necesidad, como se dijo, fue satisfecha por Prebisch y por sus cercanos colaboradores. En los setenta cobró vigor el imperativo de proponer políticas específicas y de corto plazo, pero no se produjo la respuesta adecuada. El análisis prebischiano había dejado vacíos que sus seguidores debieron reparar; por ejemplo, las nociones estructuralistas de Prebisch mal se avenían con la atención de embotellamientos inmediatos (como los monetarios). En los setenta la CEPAL intentó poner bases a una indagación coyuntural, pero no llegó lejos. Se limitó al lanzamiento de proyectos operativos. La organización "tecnoclesiástica" estaba imponiendo su propia lógica. Lo importante cedió a lo urgente; lo sustantivo, a las consideraciones administrativas, y el ritmo de innovaciones se desaceleró notablemente. Este desajuste paradigmático de la CEPAL se examinará en la tercera parte del trabajo.

Por esta vía la CEPAL "recuperó" el papel que el ECOSOC le había asignado formalmente en 1947. Pero la heterogeneidad de la región se hizo tan marcada y los problemas tan complejos que sólo un análisis general y relativamente impreciso podía mantener a la CEPAL como foro común de los países latinoamericanos. Sin embargo, se trata en el fondo de un error institucional que, si no es reparado, llevará a una deslegitimación sustantiva de la CEPAL, en los ochenta.

Con estos rasgos grises, la Comisión dejó de constituir una amenaza para algún régimen en particular; sus recomendaciones fueron y son susceptibles de múltiples desciframientos. En el proceso de crecimiento perdió coherencia intelectual y empuje político. Pues la heterogeneidad estructural de la región obliga, a mi parecer, un cambio de estrategia institucional. Librada a sus tendencias inerciales, la CEPAL ofrecerá en los ochenta y noventa un servicio decreciente a los países del área. Porque la institución avanza a remolque de su circunstancia, y las restricciones financieras de las Naciones Unidas acentúan el debilitamiento de este organismo.

En la tercera parte de este estudio consideraré los rasgos ingratos del periodo "posprebischiano", y habré de sugerir directrices modestas enfiladas a un rejuvenecimiento organizacional. Porque estoy convencido de que si la entropía organizacional no es contenida, la CEPAL perderá su bien ganada altura, y sus miembros persistirán en el cultivo de intereses grupales, instrumentales y estrechamente utilitarios. En este caso infeliz, la CEPAL frustrará el éxito de Prebisch, quien en su momento histórico ni consintió con "argollas" o "trenzas" ni toleró al cuerpo administrativo la incursión en la sustancia de la actividad profesional.

SEGUNDA PARTE

3. La doctrina

a) APUNTES METODOLÓGICOS

Como ya señalé, el examen de las tesis de Prebisch puede tomar diferentes modalidades. Una se inspiraría en la convencional “historia de las ideas” a la cual el texto de O. Rodríguez se aproxima perceptiblemente.¹ Esta actitud metodológica pretende establecer e hilvanar los temas y la lógica interna que los une a partir de un conjunto de supuestos explícitos e implícitos. Es una indagación “superestructural” pues el eslabonamiento se efectúa más entre conceptos “primitivos”² e interpretativos que a través de sus probables contrapartidas empíricas. El cotejo con la realidad es generalmente anecdótico y circunstancial, y su presentación suele adoptar una variación más o menos extensa del ensayo literario.

A este procedimiento metodológico no le falta por fuerza rigor y coherencia; las obras consagradas de I. Berlin, o la *Historia del análisis económico*, de J. Schumpeter —para recordar ejemplos— muestran el grado sobresaliente de precisión que se puede obtener con esta actitud. Sin embargo, en muchos casos la ilación de ideas es caprichosa, incompleta o insuficiente; más un alarde de imaginación intelectual que un planteo de evidencias pertinentes. La falla se manifiesta ya sea en la lógica discursiva, ya sea en la omisión o descuido de los hechos donde reside el fundamento estructural.

Otra modalidad metodológica se acerca rectamente a las versiones del “estructuralismo”. Los postulados del autor se presentan y evalúan dentro de un *contexto* empírico de naturaleza desigual; el análisis busca en este caso la “causa”, la “afinidad” o la “congruencia” de las ideas con una configuración concreta. Se supone que el contexto afecta las ideas, aunque con grados y en direcciones dispares. Nótese

¹ O. Rodríguez, *op. cit.*.

² “Primitivos”, desde luego, en la perspectiva de la epistemología de la ciencia. Véase H. I. Brown, *Perception, Theory and Commitment*, The University of Chicago Press, 1977.

que la sustancia del contexto difiere conforme a los módulos teóricos iniciales. Así, puede ser económico (como en Marx), psicosocial (la “voluntad de poder” como en Nietzsche), biopsíquica (como los “residuos” de Pareto), instintiva (en Freud) o social (el “relativismo cultural” de Mannheim).

Ciertamente, el hincapié en variables exógenas menoscaba la confianza en el pensamiento intrínseco, como bien señala Remmling.³ Sin embargo, la consideración de estas variables “contextuales” —que posee un valor notable en la escuela económica institucionalista— le imprime rigor y amplitud a la transacción cuasi hegeliana de las ideas. La interpretación extrínseca de las mismas admite, en efecto, observarlas con esmero⁴ pues las inserta en un régimen de acumulación intelectual presidido por normas independientes de causalidad, significado y duración que emanan del entorno estructural.

Mi examen de Prebisch se apoya en ambas actitudes. Por un lado supone que la “construcción de la realidad” efectuada por él constituye un andamiaje ideológico, esto es, un conjunto de pautas normativas dirigidas a interpretar y alterar la realidad latinoamericana en un arco temporal delimitado. La cohesión interna de esta construcción y su medida de pertinencia son contempladas constantemente. En este sentido mi indagación será “intrínseca” pues habrá de examinar la naturaleza y el hilvanamiento de los postulados particulares de Prebisch en cuanto entidades teóricas que se autovalidan significativamente.

Por otro lado, mi acercamiento será también “extrínseco” porque tendrá presente el carácter de la organización y del entorno en los cuales el producto ideológico fue incubado, así como las circunstancias generales que facilitaron su aceptación, propagación y credibilidad.

En otras palabras, los señalamientos de Prebisch podrán tener para algunos originalidad limitada y presentar desórdenes lógicos; pero estos rasgos no influyen necesariamente en la dinámica de los hechos económicos y sociales que presumiblemente se apoya en estos señalamientos. La originalidad es un atributo analítico; pero es extraño a la coyuntura. Por lo demás, el equilibrio entre las modalidades intrínsecas y extrínsecas es inestable. En algunos casos una se impondrá a la otra. Pienso que, como en el mercado de bienes, la propagación de ideas sólo en parte depende de la calidad intrínseca del producto. Y como en ciertos mercados, la oferta ideológica no crea espontáneamente su propia demanda. En suma: no me adhiero a un sistema rígido de causalidad intrínseca o extrínseca.

Recordaré que mi análisis habrá de invertir la cronología aceptada en el recuento de las ideas de Prebisch. Se desplazará del presente al

³ G. W. Remmling, *La sociología de Karl Mannheim*, FCE, México, 1982, p. 5.

⁴ *Id.*, p. 69.

pasado. Esquivo así una ilusión teleológica que descansa en una presunta continuidad y acumulación ajenas en mi opinión a la praxis conceptual de Prebisch; sus nociones apenas constituyen un abanico que se abre con impresionante orden lógico. Esta ilusión no hace justicia ni a Prebisch ni a la historiografía de las ideas que han acompañado —a veces en la vanguardia, a veces a la zaga— a las coyunturas económicas latinoamericanas.

Pues acontecimientos, secuencias e imperativos políticos y organizacionales impusieron, a mi juicio, un eslabonamiento que parece coherente sólo *ex post*. El pensamiento de Prebisch no es obra deductiva; un postulado no le salió al paso, por eclosión interna, a otro. La visión retrospectiva de las ideas de este pensador induce a un engaño óptico. Para insistir: no encuentro en Prebisch una acumulación intelectual ordenada, fiel a un código escolástico o académico, armado *ex ante*. Las tesis de Prebisch son todavía vivaces porque representan respuestas a circunstancias cambiantes. Quien subraye el carácter deductivo de su doctrina le abstraerá —paradójicamente— utilidad social, incurriendo en una apologética anodina que Prebisch no merece.

Por otra parte, la historiografía —como bien puntualiza Braudel—⁵ es inevitablemente contemporánea. El énfasis en la coherencia “interna” de Prebisch puesto por las apologías acentúa el envejecimiento y el autismo de sus aportes, pues descuida el carácter dinámico de sus planteos en cuanto reacciones a los dilemas de su entorno. En una palabra: Prebisch no es un *scholar*: es un caudillo intelectual en el sentido más noble de esta caracterización. Así lo pondero.

Anticiparé un ejemplo: a mi entender, la integración regional de América Latina no sigue “necesariamente” a la industrialización sustitutiva. Bien sé que algunos economistas —incluyendo a Prebisch— han hecho hincapié en el *sequitur* entre una política y la otra. Pero este nexa no es lógicamente necesario. Porque se puede suponer que las economías de escala en el sector industrial podrían haber sido logradas en un mercado nacional con una efectiva política de ingresos, o con una acumulación tecnológica endógena, o con una reapertura selectiva hacia terceros. La integración regional fue sólo *uno* de los medios para superar la demanda restringida, y en varios casos tal vez constituyó la forma de eludir transformaciones en el interior de los países que una política de industrialización, de otro jaez, habría traído consigo. Por lo demás, se advierte con claridad que la industrialización avanzó en el largo plazo —en particular en los países latinoamericanos que disfrutaran de adecuada dotación de factores— a pesar del quebranto crónico de los regímenes de integración.

⁵ F. Braudel, *La historia y las ciencias sociales*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, pp. 19 y ss.

El abordaje a Prebisch desde el presente hacia atrás evita a mi entender la trampa de la continuidad mecanicista, además de iluminar el peso de cálculos políticos y organizacionales en su pensamiento.

Sustraerse de la ilusión teleológica encierra, a mi juicio, ventajas que conviene reiterar. No sólo es un homenaje a la realidad y a la porfía de los hechos; agiliza la doctrina prebischiana. Ésta alteró contenidos y matices en la interpretación del desarrollo sin contraer deudas paralizantes como las que sostuvo en otras circunstancias. Ajustarse a la realidad regional fue para Prebisch más importante que mostrar una seudolealtad académica a premisas ya publicadas. Más adelante trataré de probar que el pensamiento cepalino, después de Prebisch, encara precisamente el riesgo de tornarse autista en cuanto cede, por una parte, a la tentación teleológica que traslada a un entorno complejo nociones ahora impertinentes para la región, y, por otra, a una exégesis cuasi sacralizada a conceptos prebischianos que desorganizan los datos del presente. Ambas inclinaciones han sido extrañas al pragmatismo creativo de Prebisch. Una vez más: la apología desbordada es el peor de los homenajes que se puede dispensar a esta personalidad.

El uso simultáneo de estas modalidades metodológicas, con ajustes indispensables, ayudará —así espero— a explicar entre otras cosas el característico lenguaje prebischiano. No es un accidente —si traigo otro ejemplo de un asunto que habrá de tocarse con amplitud— que Estados Unidos sea llamado el “centro hegemónico” y que la lucha de clases se reduzca, en textos de últimas fechas, a una “pugna por el excedente”. Estas expresiones oblicuas fueron dictadas por cálculos políticos institucionales que, a mi ver, sólo el examen externalista puede desentrañar. Cálculos de este género suelen dictar eufemismos o vagas alusiones. Pero cuando se relajan, las manifestaciones contestatarias adquieren margen amplio de libertad.

Por añadidura, la metodología que propongo permite plantear preguntas atinentes a la base estructural del credo cepalino. Por ejemplo: ¿en qué medida puede decirse que el mensaje prebischiano correspondió a las realidades crecientemente heterogéneas de América Latina? ¿Cómo se ajustó su organización a las funciones encomendadas por los gobiernos? ¿Existen “mitos movilizados” adicionales que Prebisch podría haber asimilado y difundido para optimizar el enlace de la Comisión con su entorno latinoamericano y con foros internacionales llamados a discutir los problemas del desarrollo?

En suma, mi visión metodológica pretende, primero, tanto ponderar las tesis doctrinarias de Prebisch como las restricciones políticas dimanadas del carácter intergubernamental de la institución que modeló. La visión sugerida tal vez contribuirá, después, a explicar la singularidad institucional e ideológica de la CEPAL con relación a otros organismos regionales. Y en fin, también podría aclarar cómo restricciones

ambientales y una infeliz rutinización institucional fueron cegando, desde hace tres lustros, las fuentes de esa singularidad. Pues los epígonos fracasaron en ajustarse a los aciertos de la vanguardia, dirigidos por modalidades de dependencia personalizada y por el caudillo-intelectual, esquivando así un espacio propio de reflexión y creatividad salvo —insisto— en el periodo de Enrique Iglesias, quien mejoró y diversificó las relaciones con los gobiernos y el ambiente interno.

Con apego a estos supuestos que de momento pecan quizá de abstracción excesiva, expondré, primero, las ideas de Prebisch sobre el "capitalismo periférico"; luego, los problemas de la "transformación" que se encuadran dentro de ese sistema; le seguirá al cabo el esbozo de su "estrategia de desarrollo" y aspectos conexos: la política comercial, los obstáculos internos, la planificación, la industrialización (en marcos nacionales y regionales), y la dialéctica centro-periferia. En todos los recodos no podré eludir el "cambio técnico", variable importante del argumento prebischiano que, como adelanté, tuvo paradójicamente un estrecho lugar en la división del trabajo de la Comisión, en contraste con la perceptible ponderación que se le asignó en el plano de la doctrina.

b) EL CAPITALISMO PERIFÉRICO

En el *Capitalismo periférico*⁶ Prebisch reúne un conjunto de reflexiones que pertenecen, a su decir, a la "quinta etapa" de su pensamiento. Expone en este escrito una "teoría general" en torno al sistema de proposiciones que norma la periferia, es decir, al conjunto de los países rezagados (el autor se refiere obviamente a América Latina aunque el señalamiento de este caso es indirecto y ocasional). Como espacio socioeconómico y cultural, la periferia se encontraría bajo el influjo permanente, en gradaciones diversas, de Estados Unidos. En ensayos posteriores, Prebisch aspira a explicar fenómenos que pertenecen a los "centros mismos", cometiendo así una extrapolación al revés y un desplazamiento contextual imprudente que había censurado en anteriores ocasiones.⁷

Prebisch no aclara en parte alguna si la disparidad estructural entre centro y periferia posee un umbral de ruptura y de disociación, es decir, una circunstancia previsible que haría que el "capitalismo periférico" se desvíe francamente del núcleo capitalista. Acaso cálculos institucionales contuvieron al autor; o bien se trata de un corolario de una

⁶ FCE, México, 1981.

⁷ Véase su trabajo "La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico", *Revista de la CEPAL*, 22. También M. Lira, *op. cit.*

imagen particular del “capitalismo dependiente” que se habría institucionalizado en la región. El hecho —lo digo de partida— es desafortunado pues el anticipo de un rompimiento estructural entre centro y periferia habría suscitado una revisión constructiva de su pensamiento y, además, sembrado dudas acerca del carácter “capitalista” del sistema conocido en el área.⁸ La ausencia de una hipótesis en la materia sustrae también horizonte temporal a este sistema pues una fractura entre “Norte” y “Sur” —que me parece probable— indicaría evoluciones dispares, que vendrían a alterar las transacciones comerciales, financieras y tecnológicas poniendo a dura prueba la viabilidad del “Sur”.

La dinámica capitalista constituye sin duda uno de los intereses permanentes de Prebisch desde el inicio de su trayectoria profesional. Repárese que ni positiva ni normativamente concibe a América Latina dentro de un régimen alternativo de interdependencia, a pesar de que los enlaces “centro-periferia” son secularmente asimétricos. Así como en otros textos subrayó que el ciclo capitalista afecta pertinazmente al sector externo de las economías latinoamericanas, Prebisch puntualiza en este escrito que “la crisis de los centros” (alude principalmente a Estados Unidos) acarrea la perturbación caótica de las variables macroeconómicas de las periferias. Sin embargo, no visualiza opciones sustancialmente diferentes ni propone medidas estabilizadoras de corto plazo, salvo algunas exhortaciones sobre la “distribución social del excedente”, el reordenamiento mundial de la transferencia de recursos, y la “capitalización reproductiva”.

La perspectiva de Prebisch sobre el capitalismo tiene dos características. Por una parte, su análisis hace hincapié en el incesante progreso técnico, en las fluctuaciones globales, y en el incremento agregado del bienestar y de la producción inherentes a ese sistema, efectos que se han diseminado disparejamente en las sociedades latinoamericanas. En contraste con Marx, Schumpeter, Harberler y otros, Prebisch abomina de la perspectiva europeocéntrica en lo que concierne al capitalismo. Le interesan otra ecología y otro tiempo histórico. Desde este punto de vista, las exploraciones de Prebisch enriquecen sustancialmente la percepción del capitalismo como fenómeno global y comprensivo. Es la suya una mirada desde el subdesarrollo en un plazo extenso.

Por otra parte, esta mirada desde la periferia no fluye del estudio profundo del capitalismo céntrico, de sus transformaciones internas, de su propensión a la planificación democrática y corporativista, y del uso de procesos y productos ahorradores de mano de obra y de capi-

⁸ Expongo algunas de estas dudas en mi texto: *En torno al capitalismo*, IBAFIN, México, 1983, cap. 12.

tal. Este contacto limitado con las fuentes y las expresiones de mutación del capitalismo avanzado empobreció, a mi juicio, el análisis económico y social efectuado por Prebisch desde la periferia. Esta limitación no se exime de consecuencias prácticas. Pues la indagación del capitalismo, excesivamente circunscrita, habrá de menoscabar el potencial comparativo de los exámenes y lesionará la aptitud para negociar asuntos globales. La estrechez no lesiona sólo la profundidad histórica de la visión prebischiana del capitalismo; embotará el entendimiento de los caracteres particulares de *cada* capitalismo y la facultad de negociar con ellos separadamente. O como ahora se dice: “negociar y diversificar las dependencias”.

A Prebisch le inquieta vivamente la “especificidad” del capitalismo periférico. El atributo cardinal de esta variedad oscilaría entre el dinamismo insuficiente y el estancamiento conflictivo, que en tiempos recientes se traduciría en el “compartimiento” disfuncional del excedente. Pues la oscilación perpetúa, de un lado, la condición del subdesarrollo y, por otro, hace imperativo el requerimiento de “transformar el sistema”, aunque no es claro cuál sería el *actor* de esta transformación. La *politización global* del sistema económico habría “contaminado” y comprometido a todas las partes vivas. El subdesarrollo no puede superar en consecuencia poderosos intereses creados de origen interno, que se apoyan en la internacionalización de las economías. Pero entonces, ¿cuál es el mecanismo —y la probabilidad— de una alentadora y creativa desestabilización?

Antes de abordar algunas tesis del *Capitalismo periférico* recuerdo que Prebisch descarta bruscamente las tradiciones intelectuales y teóricas que han intentado iluminar los orígenes y el desenvolvimiento del capitalismo industrial. Así, por ejemplo, elude ese particular síndrome que llamé “la virtud de los vicios”⁹ que se refiere a la evolución temprana y dialéctica del capitalismo descrita atinadamente por Hirschman.¹⁰ Tampoco muestra interés en los mecanismos de la “acumulación originaria”, magistralmente expuestos por Marx en el capítulo xxiv de *El capital*. Ni revela interés por las reformas acaecidas en el capitalismo avanzado que modifican considerablemente la conducta de los “centros”,¹¹ con implicaciones importantes para la periferia. Y los estudios más recientes —y esclarecedores— sobre la internacionalización de sectores y ramas tampoco suscitan su interés.¹² En

⁹ J. Hodara, *En torno...*, op. cit., p. 6.

¹⁰ A. O. Hirschman, *The Passions and the Interests*, Princeton University Press, New Jersey, 1977.

¹¹ Por ejemplo, A. Shonfield, *El capitalismo reformado*, FCE, México, 1967.

¹² Aludo a los trabajos conocidos de R. Vernon y de Ch. Palloix, que revelan por cierto extremas diferencias entre sí.

mi opinión esta falta de referencias empobrece notablemente su análisis. Insisto: la consecuencia de esta falla no es sólo una infortunada discontinuidad teórica sino tácticas insuficientes y acaso equívocas de negociación entre el "Norte" y el "Sur" y el soslayamiento de opciones estratégicas para la región.

i) Dinámica y estancamiento

La tensión entre adelanto y retroceso se pone de relieve, con aforismos rotundos y casi apodícticos, desde el inicio de la obra.¹³ "Tras larga observación de los hechos y mucha reflexión, me he convencido de que las grandes fallas del desarrollo latinoamericano carecen de solución dentro del sistema prevaleciente. Hay que transformarlo." Un poco más adelante intercala un enunciado intrigante: "Trátase de fallas de un capitalismo imitativo. Se está desvaneciendo el mito de que podríamos desarrollarnos a imagen y semejanza de los centros".¹⁴ Esta metáfora casi bíblica invita a inquirir —de nuevo— sobre el umbral de ruptura probable entre centro y periferia. Prebisch no atiende este problema ni indica el origen del mito apuntado. ¿Alude a Marx o a la escuela funcionalista de la modernización con el fin de contradecir a ambos? No hay respuesta, como si el trasfondo teórico de la sentencia no hubiera sido apreciado debidamente.

Según Prebisch, la fluctuación caprichosa del dinamismo y de la parálisis dimana de las fuerzas en pugna que se manifiestan en el mercado, entre otras esferas institucionales. El mercado es un velo. "Lo que importa es saber qué hay en la estructura social, detrás del mercado."¹⁵ Esta hipótesis traduce sin duda la sociologización creciente y apreciable del pensamiento prebischiano a fines de los cincuenta, proceso que lo distancia de los razonamientos puramente económicos que caracterizaron sus primeros escritos. Al negar la autonomía del mercado, Prebisch bebe tímidamente en vertientes radicales, pero sin ingresar a ellas con decisión. Se constriñe a una economía política discretamente contestataria, y esquiva, como demostraré, un rico cuerpo de análisis que puso énfasis, ya en los cuarenta, en los ciclos y variables de índole política.

La disparidad estructural inherente a la índole y a la legitimidad del sistema capitalista habría determinado —según Prebisch— un desplazamiento de los rasgos perversos del capitalismo céntrico a la periferia. Entre las manifestaciones de esta perversión anota la concentra-

¹³ Las referencias pertenecen al *Capitalismo periférico*, *op. cit.*

¹⁴ *Op. cit.*, p. 14.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 17.

ción monopólica y descompensada de los medios productivos, las desigualdades consiguientes, y el relieve conspicuo de las multinacionales,¹⁶ que ahondarían las imperfecciones estructurales de la periferia. Prebisch opina que las teorías neoclásicas desatendieron estas consecuencias. Ni Marx las habría previsto.¹⁷ Se advierten sólo en y desde la periferia.

Este dictamen es osado pues las consecuencias de este “desplazamiento perverso” no son extrañas ni a los marxistas ni a los estudiosos modernos de la innovación,¹⁸ ni a los exámenes comparativos de la industrialización.¹⁹ Incluso se desentiende de los trabajos de un autor que coincidió con algunas de sus primeras hipótesis.²⁰

En cualquier caso, Prebisch agrega que la dinámica económica de este sistema es estructuralmente insuficiente pues la acumulación de capital se debilita con el “consumo privilegiado”, con la elección equivocada de técnicas, y con el incremento incesante de la población que exige servicios que el aparato productivo no puede procurar. Para atenuar estas propensiones hay que adoptar el “uso social del excedente” (fórmula que Aníbal Pinto habría sugerido a Prebisch); este viraje conduciría presuntamente a una síntesis entre socialismo y liberalismo económico.²¹ Dígase de inmediato que no es claro a qué tipo de síntesis alude Prebisch y, en particular, cuáles serían el *actor histórico* y las modalidades institucionales que brotarían del “uso social del excedente”, en especial cuando el propio Estado participa disfuncionalmente en su “compartimiento”.

En reiteradas referencias a su biografía intelectual, Prebisch indica que su “conversión”, es decir, su alejamiento de la escuela neoclásica, emanó de un discernimiento más ajustado de las realidades periféricas. Si se respeta la verdad, este proceso de conversión no es singular a Prebisch; caracterizó a muchos pensadores de América Latina e, incluso, del Tercer Mundo en general.²² Pero Prebisch lo describe con

¹⁶ *Op. cit.*, pp. 18-19.

¹⁷ *Op. cit.*, p. 20.

¹⁸ Véase B. Seligman, *Main Currents in Modern Economics*, Quadrangle Books, Chicago, 1962, especialmente tomo 1, capítulo 2. Para un ejemplo de transplante imperfecto de ideas y estructuras similar al que señala Prebisch, consúltese E. Colombo, “Anarchism in Argentina and Uruguay”, en D. Apter- J. Joll, *Anarchism Today*, Anchor Books, New York, 1972.

¹⁹ Cf. A. Gerschenkron, “Russia: Patterns and Problems of Economic Development”, *op. cit.*, pp. 119 y ss.

²⁰ Me refiero al importante ensayo de actualización de añejas proposiciones que pertenece a H. W. Singer, “The Distribution of Gains and Investment Revisited”, *The Journal of Development Studies*, 11, 4, julio, 1975. Este artículo reaviva la crítica a la teoría ricardiana tomando en cuenta fenómenos de concentración acentuada del poder económico.

²¹ *Op. cit.*, p. 24.

²² Véase M. Ul Haq, *The Poverty Curtain*, Columbia University Press, 1977.

particular elocuencia, acaso para insinuar que su conversión entraña necesariamente un alejamiento —lógico y existencial— del error. Como se sabe, no toda conversión tiene por fuerza este resultado.

Prebisch añade que los interludios entre avance y retroceso no fueron previstos por pensadores prominentes “de los centros”, aserto sin duda atrevido. Más todavía, opina que la periferia no imitó al capitalismo avanzado, como anticipara Marx, ni el exceso de ahorro es su problema fundamental, como apuntó Keynes. Y sin embargo, los atributos particulares de la periferia no se tradujeron en un desarrollo de carácter original. Antes al contrario, la productividad insuficiente de los factores, las instituciones trucas de la modernización, y el traspaso lento y circunscrito de las técnicas —todos ellos rasgos de la periferia— fluirían del “juego de las leyes del mercado en el plano internacional”,²³ en perjuicio sistemático del avance periférico.

Pero en este argumento noto una falla metodológica. Si la periferia posee una calidad específica, la acumulación de capital no puede fluir sin inconvenientes desde los centros, y si tal calidad es, por otra parte, apenas una ficción, ¿por qué la periferia no extrajo ventajas de su “llegada tardía” al tiempo histórico del capitalismo? Faltan eslabones en el razonamiento.²⁴

Prebisch critica no sólo la imitación en sí misma sino el plagio contraproducente. Dice: “La dinámica de los centros no tiende a penetrar profundamente en la estructura social de la periferia; es una dinámica limitada... En contraste con todo ello, los centros propagan e irradian en la periferia sus técnicas, formas de consumo y existencia, sus instituciones, ideas e ideologías. El capitalismo periférico se inspira cada vez más en los centros y tiende a desenvolverse a su imagen y semejanza”.²⁵ Ciertamente, esta sentencia contradice lo que dijo antes.

El párrafo es vago en todo caso. ¿Qué se critica? ¿La tendencia a imitar puesto que deforma las peculiaridades regionales? Y luego, ¿qué propagan los centros? Si irradian plenamente sus instituciones, mal podría atribuírseles el desarrollo insuficiente y conflictivo, constantemente amenazado por actos de represión, que erosionan a la periferia. Al final de cuentas, en los centros cristalizaron modalidades sobresalientes de liberalismo económico y político. En contraste, la democracia, la legitimidad institucional, los límites del Estado, tienen vigencia restringida e inconstante en América Latina si por un momento se olvida que las desigualdades prevalecientes en el área poseen raíz anterior a los nexos con el “centro hegemónico”.

²³ *Op. cit.*, p. 37.

²⁴ En el tratamiento de este asunto, Prebisch se habría beneficiado de la lectura atenta de la obra de P. Streeten, *The Frontiers of Development Studies*, MacMillan, Londres, 1972, especialmente pp. 3 y ss.

²⁵ *Op. cit.*, p. 39.

Acaso consciente de estos equívocos teóricos y de estas arritmias históricas que reclaman explicación, Prebisch coloca también el acento en la causalidad de los fenómenos en la esfera interna: "Estos fenómenos inherentes a la lógica interna del capitalismo de los centros acontecen prematuramente en la periferia debido a la gran desigualdad distributiva."²⁶ Prebisch parece sugerir que las disparidades acumuladas tienen orígenes endógenos, pero que la política comercial de los centros, las multinacionales, y el efecto demostración a escala mundial habrían acentuado las asimetrías iniciales: "A todo esto, y también en desmedro de la acumulación, se agrega la succión (voz gráfica de Prebisch que reitera con ánimo peyorativo) exagerada de ingresos, especialmente por obra de las transnacionales, en virtud de su superioridad técnica y económica y el poder hegemónico de aquéllos."²⁷

Obsérvese que el autor sugiere un enlace de colusión, de alianza profana, entre las multinacionales y la nebulosa entidad "centro". Como si el mecanismo de dominación céntrica fuera indiferenciado, homogéneo y unidireccional. Las dificultades del razonamiento se acentuarán cuando Prebisch fustigue el nexo entre los conglomerados y el Estado periférico.

En la dialéctica entre dinamismo y estancamiento —típica del capitalismo y representada por el ciclo— corresponde al Estado un papel importante. Tampoco éste se exime de la perversidad inherente al control externo. Aunque en escritos previos de Prebisch —y también en algunos párrafos de esta obra— el Estado se profesa ora como rector indispensable, ora como árbitro que trasciende litigios sectoriales, en el capitalismo periférico avanzado y a la vez trunco, el Estado es un actor más en el "compartimiento del excedente". Con sus presiones el Estado acentúa el conflicto entre acumulación y excedente. "...El Estado, a fin de compartir el excedente, acude a cargas que recaen sobre la fuerza de trabajo y llevan a ésta a resarcirse mediante mayores remuneraciones. Pero el Estado tiene también la posibilidad de recurrir a impuestos que graven directamente el excedente de los ingresos de grupos sociales de los estratos superiores que no tienen capacidad para resarcirse. Estos impuestos no se trasladan a los costos, pero si su cuantía comprime al excedente se debilita el ritmo de acumulación y de crecimiento, acentuando las tendencias excluyentes y conflictivas."²⁸

En estas circunstancias, el Estado se convierte en una fuerza eco-

²⁶ *Op. cit.*, p. 41.

²⁷ *Op. cit.*, p. 41.

²⁸ *Op. cit.*, p. 45. Sospecho que este párrafo traduce en alguna medida el nexo jamás explorado entre Prebisch y el peronismo como doctrina castrense, populista y casi mesiánica del crecimiento y del corporativismo nacionalista.

nómicamente desacumuladora, que abriga intereses propios, y que se vale, cuando es necesario, del monopolio de la facultad represiva. El razonamiento de Prebisch lleva a concluir que el Estado periférico pone fin —o amenaza—, simultáneamente, al liberalismo económico y a las libertades públicas, cuando estas prácticas contradicen sus aspiraciones supremas. Pero, ¿cuál es el origen de esta conducta del Estado periférico, considerando que la racionalidad burocrática y estatal de los centros se ajusta a otros patrones? ¿Por qué el Estado periférico no se asemeja en los hechos al “céntrico”?

Si el Estado participa en la pugna por el excedente, la dinámica de la periferia ya no está condicionada sólo por el ciclo externo, como Prebisch apuntó en escritos tempranos. El estrangulamiento externo e interno es obra de obstáculos redistributivos insuperables y de una fisonomía particular de las estructuras de poder de la periferia. “Por más que se piense —dice— las reglas del juego del capitalismo periférico no permiten atacar sus dos grandes fallas. Ni su sentido excluyente, que sólo podría corregirse con una más intensa acumulación de capital a expensas de los estratos privilegiados y de los ingresos que se transfieren a los centros, ni su sentido conflictivo que se acentúa cada vez más en el juego irrestricto de las relaciones de poder.”²⁹

Claramente, Prebisch no ofrece una teoría comprensiva acerca de los factores responsables del subdesarrollo sostenido. Ya sea por la complejidad del tema, ya sea por restricciones organizacionales (las Naciones Unidas) hondamente internalizadas, Prebisch discute con vaguedad y ambivalencia este problema. En todo caso, propone bases para una teoría del Estado periférico que —también en este asunto— no tiene presentes las tradiciones teóricas e investigaciones de campo que han discutido la legitimidad, el alcance y las restricciones fiscales de las élites tecnoburocráticas de la periferia.

ii) La politización del sistema económico

Prebisch pone énfasis en la politización prematura y general del sistema periférico a causa del enfrentamiento desordenado de grupos. Toda transacción económica está determinada, inmediatamente o en última instancia, por la posesión relativa del poder. “Detrás” del mercado existe un sistema autoritario de control y contrapesos; el “compartimiento del excedente”, así como su magnitud, dependen de variables políticas; y el poder de los centros emana de una combinación de factores estratégicos, económicos y militares. Esta politización prematura y general —agrega— constituiría uno de los rasgos distintivos del

²⁹ *Id.*

capitalismo periférico y acaso el escollo principal para la acumulación. Sin embargo, esta peculiaridad es limitada puesto que las imperfecciones de la competencia, de origen político, son fenómenos difundidos. Acaso podría afirmarse con más acierto que la escasez acumulativa, las desigualdades prevalecientes, las hondas fracturas entre clases y la elasticidad dispar de los sectores —entre otros determinantes— acentúan estas imperfecciones.

Por otra parte, la tesis de Prebisch se acerca a los postulados tradicionales de la economía política clásica (incluyendo a Marx), a la Escuela de Frankfurt (Adorno, Benjamin, Marcuse), y a la economía radical contemporánea en lo que atañe a la interferencia del régimen político y de la estratificación en el sistema económico. Prebisch no recuerda sin embargo estos antecedentes que revolucionaron en su momento el paradigma del análisis económico y social.³⁰

Con alguna ingenuidad —pues hace caso omiso de la fértil controversia entre Miliband y Poulantzas, por ejemplo —Prebisch percibe al Estado como variable decisiva del desarrollo: “En el fondo, sólo hay dos formas en que el Estado puede ejercer su acción reguladora: que tome en sus manos la propiedad y gestión de los medios productivos, de donde surge el excedente; o que use el excedente con racionalidad colectiva sin concentrar la propiedad en sus manos.” Y más adelante dice: “Los criterios que orienten la acción reguladora del Estado deben establecerse por medio de la planificación democrática”.³¹ Estos asertos —reminiscentes sin duda de los planteos de K. Mannheim en los años treinta— no deslindan con suficiente claridad entre el Estado y la sociedad civil y sugieren, además, una benevolencia estatal desmentida no sólo por las frecuentes lesiones del Estado a la sociedad civil sino por el propio Prebisch al indicar la dinámica del “compartimiento”.

El reparto del excedente está normado por relaciones de poder; no es el producto de transacciones económicamente competitivas. “El compartimiento —Prebisch reitera— del fruto del progreso técnico es, pues, tanto más débil cuanto más se desciende en la estructura social; como que gravita la competencia de la fuerza de trabajo empleada en las capas técnicas precedentes de inferior productividad.”³² Este juego político desigual abre cauce al excedente: “Así surge el fenómeno estructural del excedente. Podríamos definirlo como aquella parte del fruto de la creciente productividad que, en la medida en que no fue compar-

³⁰ Véase en especial K. W. Rothschild (ed.), *Power in Economics*, Penguin, 1971; P. Connerton (ed.), *Critical Sociology*, Penguin, 1976; E. K. Hunt-J. Schwartz (eds.), *A Critique of Economic Theory*, Penguin, 1973.

³¹ Cf. K. Mannheim, *Estado y planificación democrática*, FCE, México, 1945, pp. 48 y 49.

³² *Op. cit.*, p. 56.

tido por la fuerza de trabajo en el juego espontáneo del mercado, tiende a quedar en manos de los propietarios de los medios productivos, además de la remuneración de su trabajo empresarial en virtud de su capacidad, iniciativa y dinamismo, así como del riesgo que corren.”³³

Esta caracterización es sin duda importante puesto que, primero, define con algún esmero el concepto de excedente (al distinguirlo de la “ganancia” y afiliarlo con la idea marxista de “plusvalía relativa”) y, después, señala el mecanismo político que dispara y distribuye el excedente. Sin embargo, la definición evade cuestiones cardinales como el vínculo (si existe) entre excedente y “acumulación originaria” y el interrogante —de apreciable fecundidad teórica— sobre si las economías periféricas forman o no un género particular de “sociedad hidráulica” debido a la operación cuasi institucionalizada de mecanismos que concentran y dosifican el poder.

De todos modos, la politización prematura y generalizada excluye “el capitalismo austero” que, según Prebisch, habría cristalizado en Japón³⁴ y, desde luego, la ética protestante —con indumentaria japonesa— que normó a ese capitalismo. Porque el Estado periférico, en sus versiones monetaristas, populistas o desarrollistas, incentiva y propaga, directa o indirectamente, el consumo exagerado a expensas de la acumulación y del reparto equilibrado del excedente. Concluye: “Ni la órbita del Estado, ni la del mercado, se caracterizan por su austeridad en el capitalismo periférico”.³⁵ En tal caso, ¿qué tipo de capitalismo se ha configurado en este espacio? Prebisch no dice algo de significación al respecto ni levanta la pregunta en términos comparativos.

Un párrafo en el que Prebisch pretende destacar la importancia de factores extrapolíticos en la movilidad social arroja luz sobre otras implicaciones de la politización prematura del sistema económico. “Sostener que las relaciones de poder determinan principalmente la distribución del ingreso —dice— no significa en modo alguno negar la influencia de la capacidad y dinamismo de los individuos que trasponen los estratos de donde surgieron...”³⁶ Por lo demás, en la politización intervienen *ex post* factores externos; no la crean: la usan. “En esa constelación de intereses se articulan las empresas transnacionales. Son cada vez más activas en la introducción de nuevas capas técnicas y, por tanto, en la creación de excedente y la obtención de ganancias. Suelen contribuir notablemente a la expansión productiva, poco después de cierto tiempo se vuelven agentes activos de la succión exterior de ingresos...

³³ *Op. cit.*, p. 58.

³⁴ *Op. cit.*, p. 73. Estas páginas dedicadas al capitalismo japonés desmerecen, por excesivamente superficiales, al conjunto del libro.

³⁵ *Op. cit.*, p. 68.

³⁶ *Op. cit.*, p. 76.

En realidad, todo integra un solo sistema: el sistema de las relaciones del poder.”³⁷

Si la lucha por el poder económico, en un trasfondo de imperfecciones insuperables, es tan profunda y determinante, cabe preguntar si no es oportuno acudir a otras categorías teóricas vinculadas, por ejemplo, con la ciencia política o con la sociobiología. En tal caso, la “pugna por el excedente” sería una suerte de “imperativo territorial” que se desenvuelve en un espacio social caracterizado por una cruda escasez y por la pérdida irredimible de valores colectivos. Sin embargo, Prebisch se limita a postular la ubicuidad del poder en el sistema económico, sin advertir que sus conjeturas tienen implicaciones teóricas radicales.

iii) Diagnóstico y utopía

Al concluir su exposición de las ideas centrales de Prebisch, A. Gurrieri reconoce que el análisis sobre el capitalismo tiene un “hálito utópico y esperanzado”.³⁸ Esta caracterización aturde. ¿Se trata de un reconocimiento tímido de que la exploración de Prebisch no conduce a un programa articulado de reconstrucción económica y social? ¿Insinúa Gurrieri que este escrito debe inscribirse en la tradición de los “discursos a la juventud” conformada por pensadores latinoamericanos de viejo cuño? ¿Sugiere que la “teoría de la transformación” tiene más valor normativo que positivo? ¿Qué es una visión que todavía debe lograr consistencia? ¿Que sólo posee valor contestatario?

Es difícil acertar en la respuesta. Según Gurrieri, el examen prebischiano del capitalismo periférico sería una mezcla de “poesía y verdad”, si se recuerda a Goethe en este contexto. El ensayo de Prebisch contendría por tanto motivos ya elaborados en textos previos, que remata en una crítica comprensiva que atiende más a la “esperanza histórica” que a hechos empíricos. Pero esta conclusión no es terminante puesto que la “revelación del poder” constituiría la cúspide de un proceso de “sociologización”³⁹ que entraña —entre otras consecuencias— que el sistema latinoamericano prevaeciente es un apéndice trunco y distorsionado del capitalismo contemporáneo.

Sin embargo, no sería el escrito de Prebisch —según Gurrieri insinúa con bases razonables— una pieza rigurosamente analítica. Como

³⁷ *Op. cit.*, pp. 78-81.

³⁸ A. Gurrieri (comp.), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, FCE, México, 1982, p. 94. Cabe añadir que su exposición *Dependence...*, *op. cit.*, efectuada en 1986, posee realismo tajante.

³⁹ A. Gurrieri, “La dimensión sociológica en la obra de Prebisch”, *Pensamiento Iberoamericano*, 2, julio-diciembre, 1982.

si los apremios a la acción que siempre avivaron a Prebisch se hayan traducido más en energía profética que en facultad interpretativa. Persistiría en él la tendencia a simplificar concepciones y hechos con el objeto de ajustarse a una audiencia ávida de "mensajes".⁴⁰ Si el "hábito utópico" norma las indagaciones de Prebisch sobre el capitalismo, su última obra tendría un apreciable valor simbólico; algunas de sus "fórmulas" (en el sentido de Mosca) cortejarían más el mito que el análisis positivo. De esta propensión no hay que excusarse; Gurrieri adopta en este contexto una actitud apologética prescindible. A mi juicio, Prebisch se desliza en su *Capitalismo periférico* del análisis estrictamente económico para registrarse en las mejores manifestaciones del socialismo utópico, tal como las entendiera M. Buber o E. Bloch, entre otros autores.⁴¹

Mi tesis encuentra apoyo adicional en el hecho de que en esta obra no aparece un análisis comparado de las versiones modernas del sistema capitalista que aluda rigurosamente a la cambiante realidad económica. Así, especialistas prominentes que han reflexionado sobre este sistema —salvo Marx— no se dan cita. Llama la atención, por ejemplo, la ausencia de un clásico como Schumpeter y de una figura cercana como Galbraith, quienes a mi parecer podrían haber complementado, mediante el cotejo y el contrapunto, las exploraciones de Prebisch. También hay que lamentar que las observaciones de Daniel Bell sobre el capitalismo en su fase postindustrial y "cuaternaria" no hayan sido consideradas por el autor.⁴² Prebisch continúa de este modo una línea de indiferencia a la acumulación intelectual disciplinada acentuando, en contraste, los relieves ideológicos y políticos de planteamientos que involucran una crítica firme a las distorsiones de las economías latinoamericanas al par que una llamada emotiva a la "transformación".

Opino que esta conducta lesiona en el largo plazo su papel como teórico de la economía política del desarrollo. Ciertamente, su postura ofrece satisfacciones inmediatas a un público —y a una organización— deseosos de interpretaciones simplificadas en circunstancias de difundida perplejidad colectiva. Este libro revela a Prebisch como un propagador de ideas y entusiasmos entroncado en las tradiciones del socialismo utópico europeo y algunas versiones neomarxistas de postguerra. En particular, Prebisch recoge algunos argumentos marxistas y liberales sobre el imperialismo, el subconsumo y la formación

⁴⁰ Esta tendencia se expresó nuevamente en la postura de Prebisch sobre la recesión actual. Véase *Pensamiento Iberoamericano*, 3, enero-junio, 1983.

⁴¹ Véase M. Buber, *Caminos de utopía*, cuyos capítulos principales fueron publicados por FCE, Colección Breviarios, México, 1955.

⁴² Para la formulación genérica de las ideas de este sociólogo norteamericano véase J. Hodara, "En torno a Bell", *Revista Colombiana de Sociología*, 2, octubre, 1982.

extraeconómica de los precios que emanan de corrientes críticas radicales (por ejemplo, Luxemburgo, Lukács). Sus tesis contienen elementos de diagnóstico y de utopía, de enjuiciamiento y de exhortación al cambio macrosocial. El *Capitalismo periférico* es una plataforma lanzada en la década de los ochenta que tiene, empero, un impacto menor que el "pronunciamiento" prebischiano de 1949.

Bien sé que mi enjuiciamiento de este texto es controversial. Aca-so lastime símbolos centrales de la CEPAL, y sin duda se contrapone a los comentarios que el libro suscitó cuando algunos de sus capítulos medulares vieron luz.⁴³ Mas reitero: mi interpretación coloca al escrito en una perspectiva histórica, y esquivada cualquier actitud apologética que *obliga* a buscar "originalidad" y rigor gratuita y afiebradamente.

Considérese como ejemplo a la "inflación social". Es un concepto clave para ponderar, según Prebisch, la "conducta del excedente" y sus repercusiones en la formación de precios. Él opina que el capitalismo avanzado —y no sólo la periferia— encara esta inflación que tendría origen en la pugna comprensiva entre grupos. El desorden social se manifestaría en una efervescencia incontenible de precios que contagia genéricamente a los mercados de factores. Pero esta conjetura sobre la "inflación social" tiene antecedentes amplios tanto en las investigaciones de la Escuela de Frankfurt ya mencionada como en las corrientes institucionalistas.

Más todavía: las hipótesis sociológicas sobre el origen de la inflación se empezaron a gestar dentro de la CEPAL en la década pasada,⁴⁴ con fundamentos significativos aunque injustamente olvidados en las apreciaciones de Juan Noyola, publicadas en los cincuenta. Conforme a estas hipótesis, las oscilaciones generalizadas de precios traducen un inestable y *anómico* "arreglo social". Los "excesos de demanda" y las "alzas de costos" fluyen de una querrela redistribucionista que proviene de desequilibrios y de "empates" de poder. La inflación es, en última instancia, "un fenómeno de inestabilidad monetaria causado por la actuación de diversos grupos sociales"⁴⁵ que Prebisch denuncia. Incluso Franco —sociólogo de CEPAL— utilizó el término "pugna redistributiva"⁴⁶ en los setenta, al que Prebisch habrá de aludir reiteradamente. El concepto, al parecer, dominaba el clima ideológico y semántico de la CEPAL de esa década.

⁴³ Cf. Revista de la CEPAL, vol. I.

⁴⁴ Véase un ejemplo de mi tesis en R. Franco, *Apuntes para un análisis sociológico de la inflación*, CEPAL, Santiago de Chile, junio, 1975. No abrigo duda que la pintura prebischiana del capitalismo periférico recogió inspiración en este ensayo de Franco, y, tal vez, del examen de Hirschman de la inflación.

⁴⁵ R. Franco, *op. cit.*, p. 5. Cf. J. Noyola Vázquez, "Inflación y desarrollo en Chile y México", *Panorama Económico*, 170, Santiago de Chile, 5 de julio, 1957.

⁴⁶ R. Franco, *op. cit.*, p. 9.

Estos trabajos hacían hincapié en que la “inflación social” constituye un requerimiento ineludible de corto plazo de un régimen populista; a la larga distorsiona la asignación de recursos y perturba gravemente las finanzas públicas. El alza general de precios se ve alentada por el “compartimiento del poder”, merced al cual los sectores organizados consiguen recompensas independientemente de las fuerzas del mercado. Las reorientan conforme a su poder relativo.

En suma, estas tempranas hipótesis sociológicas puntualizan que “sin negar la importancia que puede tener la tasa de inflación y sus fluctuaciones como indicador de profundos cambios en la base social, es imprescindible prestar... atención... a las alteraciones en los precios relativos y en los ingresos de los grupos respectivos por cuanto es allí que puede apreciarse quiénes se benefician y quiénes se perjudican con el proceso inflacionario”.⁴⁷ Prebisch “politiza” a la inflación.

Este ángulo sociológico de la inflación tiene, por añadidura, alguna afinidad con las ideas de Duesenberry sobre los determinantes de la función consumo,⁴⁸ si bien a este autor no le interesó el peso de los grupos de presión —y menos, de clases— en la formación de los precios. Más bien, insistió en el “efecto demostración” y cómo el consumo depende del reparto sectorial del ingreso y de variables institucionales e históricas. Noyola enriquecerá algo más tarde estas consideraciones.⁴⁹

Prebisch retoma estas hipótesis parciales y las engarza en una presumible “teoría general” del capitalismo periférico. En este empeño, él descuida marcos previos de análisis y propone sin fundamentos resistentes una perspectiva sincrética con premisas y señalamientos que pretenden ordenar el discurso económico y social de la periferia.

En mi opinión, la tendencia de Prebisch a sacar partido de ideas dominantes —de una manera parcial y sin dispensar reconocimientos— es una negligencia comprensible, pues calza con los imperativos del liderazgo cuasiprofético y con la dinámica de los organismos intergubernamentales. Sin embargo, esta circunstancia no deja de perturbar a lectores que esperan, con justificación, que un análisis comprensivo sobre el capitalismo recoja aportes de escuelas consagradas y auspicie una genuina provocación intelectual. Mas cabe preguntar si este género de lectores es la fuente de autoridad que legitimó la trayectoria particular de Prebisch.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁸ J. Duesenberry, *Income, Savings and the Theory of Economic Behavior*, Harvard University Press, 1949.

⁴⁹ Véase C. Bazdresch, “El pensamiento de Juan Noyola”, *El Trimestre Económico*, 198, abril-junio, 1983, y con amplitud, *El pensamiento de J. Noyola*, FCE, México, 1984. El análisis de Bazdresch evade cualquier contacto con Prebisch, acaso deliberadamente. Véase también C. Furtado, *op. cit.*, p. 185.

iv) La inscripción en el socialismo utópico

Considero que el *Capitalismo periférico* es una pieza montada en las tradiciones del socialismo utópico —antes y después de Marx— por dos razones principales. Una se manifiesta en el énfasis político y moralizante del discurso económico cuando éste pretende describir y diagnosticar configuraciones particulares. Y la otra se refiere a los apremios normativos que delatan un deseo apasionado de reconstrucción social. Pero debo advertir que el discurso de Prebisch difiere del conocido en esas tradiciones pues aborda temas relativamente nuevos con un lenguaje próximo al de las disciplinas sociales contemporáneas.

Para probar estas hipótesis —o al menos su plausibilidad— examinaré brevemente otros planteos sobre el capitalismo afines a las ideas centrales de Prebisch, si bien algunas de ellas están mucho más cerca del análisis económico disciplinado que de la praxis del “impulso transformador”.

Un primer planteamiento pertenece a Perroux. Como se sabe, este autor puso de relieve, a principios de los cuarenta, los resortes y criterios políticos que estarían normando la formación de precios en el comercio internacional. Según Perroux, el mercado es una “red de fuerzas” de suerte que “la economía es guiada no sólo por la búsqueda de utilidades sino por el deseo de poder”.⁵⁰ Este postulado genérico gravita con especial intensidad en las relaciones internacionales, en las que “un país le impone a otros mercancías y servicios, o bien un módulo comprensivo de instituciones productivas y de intercambio”. Este “efecto dominación” cristaliza en cinco áreas, según Perroux: a) en la competencia, que se ve trabada constantemente por imperfecciones extraeconómicas; b) en los equilibrios macroeconómicos, que son perturbados constantemente por “redes de poder”; c) en el comercio exterior, determinado por estrategias de negociación que tienen propósitos y eficiencia desiguales; d) en la formación de precios pues éstos responden a “campos de fuerza”; e) en la distribución de recursos y del producto, que depende de los atributos *ex ante* de los grupos recipientes. El economista francés dilucida, a principios de los cuarenta, los contenidos de cada área valiéndose de categorías políticas.

Por ejemplo, Perroux señala en su ensayo que “precios y costos se configuran en un universo donde bienes y servicios no son homogéneos; más todavía, las indivisibilidades tienen firme raíz psicológica e institucional”. Para desempeñar “papeles schumpeterianos” en el marco de un capitalismo competitivo, el empresario debe ejercitar y robustecer sus facultades de dominación, que de ninguna manera fluyen

⁵⁰ Véase F. Perroux, “The Domination Effect and Modern Economic Theory”, en K. W. Rothschild, *op. cit.*

exclusivamente de la acumulación y de la propagación de innovaciones. El empresario, según Perroux, forma parte de una estructura pluridimensional de poder en la que exhibe posiciones superiores; el mercado es sólo uno de los espacios institucionales donde el poder asimétrico se materializa.

Estas estructuras diferenciales acentúan naturalmente las imperfecciones de la competencia. Los "términos del comercio" (expresión que Perroux utiliza con frecuencia) entre empresas depende de dinámicas situaciones de equilibrio, que son afectadas vigorosamente por variables no económicas. Las transacciones permanentes entre grupos quiebran de hecho cualquier equilibrio. De este análisis microeconómico Perroux extrae conclusiones más amplias: existen "países dominantes" (*key countries*) que dictan las normas del intercambio internacional en beneficio propio. Es más: el Estado es un hilo importante en esta red inestable de asociaciones y de grupos de presión. El influjo del poder es ubicuo.

Es pertinente agregar que el economista francés vislumbró, en esos años, el papel dominante que los Estados Unidos tomarían al término de la segunda guerra en el conjunto de las transacciones internacionales. Este anticipo de Perroux no se basó, como en el caso de Tocqueville, en una apuesta intuitiva, sino en el examen cuidadoso de las fuerzas económicas. La preeminencia norteamericana resultaría de la concentración geográfica de las inversiones en ese país, concentración que lo convertiría en la fuente del ciclo capitalista. La victoria militar imprimirá en los cuarenta mayores alcances a este encumbramiento económico.

Estas hipótesis de Perroux coincidieron con las exploraciones empíricas de Hirschman en torno al intercambio entre países. También al inicio de los cuarenta, este economista advirtió que la estrategia comercial de Alemania en Europa Oriental, durante la década anterior, fue presidida por cálculos políticos. La Alemania nazi había consolidado relaciones asimétricas en ese espacio mediante el ejercicio selecto de sanciones económicas y no económicas. Esta conducta fue una de las piezas de la estrategia alemana que rindió frutos durante la guerra.⁵¹

Estas apreciaciones me llevan a concluir que el discurrir de Prebisch en el *Capitalismo periférico* guarda afinidad con estos antecedentes que no atraieron, sin embargo, su atención. El descuido sorprende pues un joven y brillante colaborador de él hizo un recuento,

⁵¹ El análisis de Hirschman aparece en *Power and International Trade*, California, Univ. Press, 1945. Para su evaluación en el contexto de doctrinas económicas latinoamericanas véase J. Hodara, "Hirschman y la dependencia: el eslabón olvidado", *Economía y Demografía*, El Colegio de México, 55, septiembre, 1983.

en los cincuenta, de los "campos de fuerza" extraeconómicos que gravitan en el capitalismo.⁵² De todas maneras, Prebisch se deslizó, en mi opinión, a un reduccionismo político más cercano a la denuncia social que al análisis económico.

Su propensión se manifiesta claramente en el abordaje al "excedente". Antes de ponderarlo a la luz del reduccionismo político de Prebisch, procede recordar opiniones de algunos economistas que pusieron énfasis en las distorsiones de la acumulación en el régimen capitalista sin adoptar imperativamente actitudes contestatarias. Pues al caracterizar al capitalismo Prebisch dispensa al "excedente" intensa atención. Empero, no es tarea ligera captar el alcance de este término medular en la economía política de este autor. La ahistoricidad con que el asunto es abordado dilata las dificultades.

A mi juicio, el señalamiento de distorsiones en la acumulación capitalista no es noticia inédita. Haberler, por ejemplo, puntualizó que "la distinción entre fenómenos económicos y no económicos es puramente convencional"⁵³ y que el "ciclo económico no es un fenómeno monetario exclusivamente"⁵⁴ puesto que depende de factores institucionales y políticos imprevisibles.⁵⁵ Estos factores acentúan las imperfecciones del intercambio. Por otra parte, Rosenstein Rodan publicó una pieza —hoy clásica— donde subrayó las tensiones entre las economías externas que resultan de la concentración deliberada de las inversiones y el carácter privado de la respuesta a esos incentivos.⁵⁶ Esta tensión, si no es tratada debidamente, entorpece la propagación espontánea (espacial y sectorial) del crecimiento. En fin, S.H. Frankel hizo en su momento observaciones agudas sobre las desigualdades y los vicios sociales inherentes a la acumulación en países de menor desarrollo, en un trabajo injustamente olvidado.⁵⁷

Prebisch sortea estos antecedentes. Postula que el "excedente es un fenómeno dinámico y estructural" sin precisar en qué tradición doctrinaria se enracima su concepto. ¿Se trata de una variedad desprendida de la teoría ricardiana sobre el beneficio? ¿Es *cualquier* diferencia resultante del uso del capital ya sea con propósitos pasivos, ya sea como

⁵² Cf. J. Noyola, "La evolución del pensamiento económico en el último cuarto de siglo y su influencia en América Latina", *El Trimestre Económico*, julio-septiembre, 1956.

⁵³ H. Haberler, *Prosperidad y depresión*, FCE, México, 1946, p. 9.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 30.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 234.

⁵⁶ P. N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe", *Economic Journal*, julio-septiembre, 1943.

⁵⁷ Me refiero a "Industrialization of Agricultural Countries and the Possibilities of a New International Division of Labour", *Economic Journal*, julio-septiembre, 1943. Artículo luminoso que economistas de la periferia desaprovecharon.

producto de una actividad o intercambio? ¿Cuál es el nexo entre capital-salario, ganancia y excedente? ¿Cuál es la teoría de valor preconizada por Prebisch? ¿Cómo y por qué, en el marco de la acumulación periférica, cristaliza “el trabajo no retribuido”, inquietud clásica de Smith?⁵⁸ ¿Acaso el “compartimiento” del excedente reconoce como límite el ricardiano “precio natural del trabajo”? ¿O la “pugna” conduce a un saqueo generalizado? Si la apropiación del trabajo la efectúa hoy el Estado, ¿cuál es el modo latinoamericano de producción de mercancías? ¿Y en qué consiste ahora la “enajenación”? Y una cuestión de mayor apremio: ¿cuáles son las “leyes del movimiento” y de la “parálisis” de la periferia, asunto que preocupó a los clásicos incluyendo a las corrientes utópicas?

Estas preguntas abrumadoras y cardinales, que requieren estructuras explicativas transparentes, son ajenas a Prebisch. Tampoco propone material empírico significativo para avalar su economía política. Se limita a un análisis casi aforístico a la manera de los “pensadores”, en contraste con los primeros escritos donde su argumentación económica fue razonablemente precisa. Se perdió así tiempo en la reflexión económica de la periferia; de ninguna manera por culpa de Prebisch sino por la reverencia excesiva de sus seguidores.

En última instancia, habría, según Prebisch, un aprovechamiento “socialmente vicioso” del excedente que conduce al estancamiento y a la inestabilidad crónica y generalizada. Pero, ¿cuál es la salida de este camino erróneo? La “transformación” no es una fórmula satisfactoria a menos que operacionalice sus objetivos y reparta papeles a sus protagonistas. Pero Prebisch parece sostener, como se dijo, que todo el sistema periférico está “contaminado” por un enfrentamiento grupal, fiero y ubicuo. Y en este empate —más que correlación— de fuerzas no se vislumbran ni los mecanismos ni los actores de una “nueva sociedad”. Aun dentro de la tradición del socialismo utópico pre y neomarxista, el análisis de Prebisch exhibe fracturas notorias.

Por ejemplo, a propósito de la “reproducción”. Si el excedente se encoge sustancialmente por obra de un compartimiento populista que dilapida el gasto público, se tendría, en lenguaje marxista, una “reproducción simple”, esto es, los perceptores privilegiados consumirían totalmente la plusvalía acumulada. Sin embargo, el examen de los regímenes populistas que se han instituido en América Latina revela que han tenido vigencia limitada; este modelo redistributivo caótico y sofocante cedió lugar a ordenamientos económicamente austeros que demandaron incrementos de capital, demanda congruente con el capita-

⁵⁸ Al respecto véase C. Roces Dorransoro, “Reflexiones acerca de la teoría de Ricardo sobre la ganancia y la teoría de Marx sobre la plusvalía”, en E. Leff (coordinador), *Teoría del valor*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, p. 73.

lismo que es, al decir de Marx, una "máquina de plusvalía". En tal caso, la "reproducción ampliada" es el módulo prevaleciente de la periferia. Mas Prebisch no atiende este asunto.

Por otra parte, cabría esperar que el *Capitalismo periférico* construyera sobre la dinámica schumpeteriana de las innovaciones, tanto para explicar las "ambivalencias" de la técnica como el colapso probable del sistema latinoamericano dominante debido a una brecha tecnológica irreversible. Pero Prebisch no imagina la posibilidad de transferir las tesis conocidas de Schumpeter sobre el descalabro probable del capitalismo⁵⁹ a la ecología periférica. Más aún, la noción ricardiana de "renta residual" que el economista austríaco retomó con el fin de descartarla, es inadvertible en Prebisch.

De una manera excepcional aunque rudimentaria, Prebisch recuerda a Marx reprochándole su indiferencia al sistema económico de las colonias sujetas al imperialismo europeo. Dice: "tampoco las teorías de Marx han considerado a la periferia. No ha entrado en el horizonte intelectual del gran crítico del capitalismo. Acaso porque supuso que se reproduciría allí el desarrollo capitalista de los centros".⁶⁰

Este apunte es por supuesto incorrecto. Marx hizo hincapié, en sus artículos periodísticos, en los resultados ambivalentes de la penetración capitalista (en la India, Turquía), incluyendo la dispensa de "conciencia histórica" a pueblos que apenas habían explorado su pasado y su identidad colectiva. Más todavía: el "modo de producción asiático" fue el resultado de sus indagaciones sobre la economía de las colonias.⁶¹

Si la crítica de Prebisch al capitalismo es negligente e imprecisa, su caracterización de los "centros" y del capitalismo avanzado es igualmente fragmentaria y, en algunos pasajes, enjuta y superficial. No se percató de las alteraciones cualitativas que han ocurrido en los países industriales en las décadas recientes, o al menos no les atribuye el significado sustantivo que revisten. En los treinta, Prebisch tenía una visión más acertada de la dinámica capitalista.

Shonfield, por ejemplo, intentó recoger y resumir estas mutaciones del capitalismo contemporáneo en una obra comparativa que Prebisch desatendió.⁶² Según esta obra, los "centros" absorbieron y aplicaron el mensaje keynesiano, abriendo cauce a un nuevo sistema que

⁵⁹ Cf. J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, Nueva York, 1942.

⁶⁰ *El capitalismo...*, op. cit., p. 281.

⁶¹ Véase como ejemplo la carta de Marx a Vera Zasulitch a propósito de la aldea rusa y de su potencial revolucionario, en M. Buber, op. cit., p. 129. Además, S. Avineri, "Marx on Colonialism and Modernization", en M. C. Howard-J. E. King (eds.), *The Economy of Marx*, Penguin, 1976.

⁶² Véase A. Shonfield, *El capitalismo moderno*, FCE, México, 1967.

Shonfield titubea en llamarlo "capitalista". Acepta esta etiqueta por comodidad analítica,⁶³ mas subraya los rasgos singulares de la emergente configuración. A título ilustrativo: él pone de relieve la "explosión del ahorro" conseguida merced a una inflación controlada y a arreglos contractuales, como los regímenes de seguridad social. Este ordenamiento se aproximaría a un "socialismo benigno" que en modo alguno fue vislumbrado por el debate ideológico del siglo XIX.⁶⁴

Por otra parte, las modalidades del intercambio de las economías industrializadas —así como la división del trabajo entre ellas— se han modificado radicalmente. Estas economías han alentado mercados de manufacturas, de capital y de tecnología que reducen las incertidumbres al par que multiplican los efectos de escala.⁶⁵ En el plano internacional, este socialismo benigno depende en menor medida del abastecimiento fluido de materias primas originarias de la periferia, pues la complementación industrial y el apoyo mancomunado a los ciclos de innovación han traído consigo una dependencia externa menor que en el pasado, aunque en el corto plazo estas naciones no están eximidas de choques y perturbaciones exógenas.

Y algo más. Esta nueva variedad del capitalismo —según Shonfield— ha establecido regímenes de planificación con una fuerte dosis de pragmatismo. La planificación, practicada en diferentes planos de la actividad, racionaliza por un lado las inversiones públicas e induce por el otro las privadas por medio de pactos y entendimientos intergrupales. Desaparece así "el mercado clásico de los libros de texto".⁶⁶ El capitalismo abre hoy horizontes temporales y sociales apenas anticipados por sus clásicos detractores.

Precisamente este atributo es sistemáticamente ignorado por Prebisch, quien impugna a "las fuerzas espontáneas del mercado" en el plano interno e internacional sin reserva alguna. Llanamente, creo que su objetivo de controversia y desvelo —el capitalismo céntrico— ha cambiado hoy fisonomía y dinámica.

La inercia teórica de Prebisch se hace más pronunciada al constatare que las intenciones redistributivas del capitalismo avanzado se han tornado una práctica institucionalizada. En efecto, Shonfield demuestra que los ingresos recogidos por el Estado, y que provienen de empleados y empleadores, no sólo protegen a los grupos asalariados sino que habilitan a las autoridades una fuente de gasto. Para impedir "la hipertrofia del poder" que tendría raíz en este hecho, Shonfield propone un nuevo sistema de contrapesos.⁶⁷

⁶³ *Id.*, p. 17.

⁶⁴ *Id.*, p. 21.

⁶⁵ *Id.*, p. 48.

⁶⁶ *Id.*, p. 86.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 159.

Opino que Prebisch se inspira, en contraste, en una imagen o "tipo ideal" del capitalismo que circunstancias históricas han modificado sustancialmente. Así se podrían excusar sus figuraciones y argumentos. Es imposible cuestionar la vulnerabilidad marcada y ascendente de la periferia, pero las causas verdaderas de ello residen, a mi juicio, en un entreveramiento de hechos y tendencias apenas captados por Prebisch.

Uniré ahora los principales hilos de mi crítica al *Capitalismo periférico*. Adolece, en primer lugar, de una ausencia llamativa de antecedentes teóricos que empobrece el análisis. La omisión de Schumpeter y de Haberler, y la imagen parcial de Marx que Prebisch proyecta, no pueden justificarse en un examen longitudinal y comparativo del capitalismo. Ciertamente, no estoy aludiendo a su desprecio formal a referencias bibliográficas sino a un vacío conceptual que noto reiteradamente en este escrito. Segundo, las indagaciones de Prebisch pertenecen, a mi parecer, a las tradiciones del socialismo utópico pre y neomarxista (desde Proudhon a Bloch) que asimilan, además, algunos elementos fabianos y acaso de Gramsci. Esta caracterización en modo alguno es peyorativa; sé que "el utopismo fue el último y más afilado dardo que Marx disparó" contra sus antecesores,⁶⁸ y que desde entonces adquirió una connotación negativa como si se tratara de una alucinación reaccionaria. Antes al contrario, creo que la "utopía" representa un cuadro social normativo que puede abrir paso a un reordenamiento atinado de distorsiones acumuladas. Existe en este cuadro un empeño voluntarista que se sustrae a la hegeliana "cadena de la necesidad absoluta" y que pretende eludir la transición de un error a otro. Recordaré que, con este espíritu, Proudhon le escribió a Marx: "No incurramos en el error de su compatriota Martín Lutero que, después de haber derrocado la teología católica, sin perder tiempo se dedicó con gran derroche de excomuniones y anatemas a fundar una teología protestante... No nos comportemos como apóstoles de una nueva religión, aunque esa religión fuera la de la lógica, la de la razón..."⁶⁹

Por lo demás, Prebisch auspicia una nueva imagen de la sociedad latinoamericana al comprobar que la evolución económica y social de las últimas décadas la han alejado de las expectativas de crecimiento sostenido, de equidad y de democratización que prevalecían en el área en los cuarenta. Esta imagen puede estimular un nuevo género de análisis y de reconstrucción social, pero su aporte no desborda este límite.

En tercer lugar, la "pugna por el excedente" y los efectos de "las fuerzas espontáneas del mercado" no constituyen las "leyes del movimiento" —para usar una voz marxista— de la sociedad periférica. Haría que probar previamente que la acumulación regional ha logrado

⁶⁸ M. Buber, *op. cit.*, p. 11.

⁶⁹ Citado en M. Buber, *ibid.*, p. 24.

niveles sostenidos y agregados de productividad y que existen mecanismos institucionalizados de apropiación. Prebisch está lejos de postular “un modo de producción latinoamericano” y una teoría del valor. Por lo tanto su examen es francamente estático no sólo porque jamás extrae consecuencias cardinales de la heterogeneidad creciente entre los países del área y las fuerzas contradictorias que el hecho puede ocasionar, sino que omite señalar protagonistas y mecanismos estructurales de la “transformación” apetecida.

Y en fin, Prebisch no propone una teoría del Estado congruente con las debilidades de la vulnerabilidad periférica y con el “compartimiento del excedente”. Este asunto le es extraño.⁷⁰ Y más: las fluctuaciones cíclicas del “Estado Bienestar” —que acaso se traducen en la región en el surgimiento y ocaso de liberalismos económicos— no gravitan en su indagación: desinterés por demás extraño.⁷¹ Aparentemente, Prebisch quisiera, al estilo de Saint Simon, el rescate de la sociedad civil y una escisión clara entre ella y el Estado. Pero deja al lector en el ejercicio —en este caso poco útil— de la conjetura.

Teniendo presente este eslabón de mi tesis crítica al *Capitalismo periférico*, abordaré enseguida otros de sus temas que levantan asimismo objeciones sustantivas, en mi opinión.

v) Dilemas de la transformación periférica

Prebisch postula que el capitalismo periférico está frisando el límite de su expansión posible: ya no existen insumos o combinaciones de factores para dilatar su curva de transformación ascendente. El liberalismo económico que se ha instalado en varios países de la región —los orígenes del fenómeno jamás se rastrean— aceleró el resquebrajamiento del sistema. “Ha penetrado en ciertos sectores un miltonismo anacrónico, y no me refiero al gran clásico inglés de *El paraíso perdido*, sino el neoclásico de Chicago, que nos está predicando cómo recuperar (*sic*) el paraíso en nuestras latitudes con el libre juego de las leyes del mercado.”⁷²

⁷⁰ Aludo principalmente a R. Miliband, *The State in Capitalist Society*, Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1969.

⁷¹ La crisis del “Estado Bienestar” y la preeminencia del ciclo político están en el centro de este debate de importancia incontrovertible. Véase por ejemplo I. Gouth, *The Political Economy of the Welfare State*, MacMillan, Londres, 1982. Por otra parte, Prebisch se abstiene de cualquier comentario a autores que han abordado “el intercambio desigual” en el contexto de una lucha planetaria de clases. El vacío en parte fue rectificado por E. Bacha, en *El milagro y la crisis*, Lecturas 57, FCE, México, 1986, cap. 15. También por M. Lira, *op. cit.*

⁷² R. Prebisch, en su prólogo al libro de O. Rodríguez, *op. cit.*, p. ix.

Esta sarcástica observación se inspira en los evidentes desarreglos de la economía latinoamericana de carácter genérico y secular: concentración del poder, de la riqueza y del ingreso, explosiva deuda externa, pérdidas constantes de capital humano,⁷³ y tal vez la frustración de la industrialización sobreprotegida. Sin embargo, Prebisch no disierne un vínculo causal y específico entre esos desarreglos y la institucionalización del liberalismo monetarista en una coyuntura concreta,⁷⁴ ni reflexiona que esos embrollos podrían haber sido ocasionados o acentuados, ya sea por una estatización desatinada de las economías,⁷⁵ ya sea por las gestiones descompensadas de las empresas multinacionales.⁷⁶ La observación por lo tanto es inocua en el mejor de los casos pues al fin ¿dónde estaba el *paraíso perdido*? ¿Hubo alguno alguna vez?

Por otra parte, Prebisch acierta en distinguir que los liberalismos (político y económico) han surgido de una común vertiente filosófica. En la periferia, sin embargo, uno se alejó del otro: libre mercado sin democracia. En su opinión, habrán de converger "si el sistema se transforma".⁷⁷ Con este señalamiento se abre un rico filón de reflexiones. ¿Por qué en América Latina los impulsos liberales en cada espacio institucional no se complementaron mutuamente?⁷⁸ ¿No será que mercado y democracia en la periferia se han apegado a lógicas independientes? ¿Cómo se puede explicar esta arritmia entre las tendencias concentradoras de la economía moderna —pública y privada— y las escisiones debilitantes de la sociedad civil? Y una pregunta cardinal: si la modernización periférica es tan coercitiva, ¿no será que el Occidente y sus instituciones⁷⁹ no han calado en la periferia? Prebisch desaprovecha este abanico de inquisiciones y se limita a una exhortación especulativa.

En directa alusión a la fragilidad de los "incentivos morales" en el largo plazo —inquietud que viene desde Lenin a Castro— Prebisch reivindica el valor de las recompensas materiales otorgadas por el mercado; sólo que éstas deben atemperarse con la equidad.⁸⁰ Al estado le

⁷³ Cf., *El capitalismo*, p. 273.

⁷⁴ Como bien lo hizo A. Foxley, *Hacia una economía de libre mercado: Chile 1974-1979*, Santiago, abril, 1980 (mimeo.).

⁷⁵ Así piensa con argumentos atendibles, J. Petras, "State Capitalism and the Third World", *Development and Change*, 8, 1977.

⁷⁶ Como acertadamente insinúa P. Streeten, "The Multinational Enterprise and the Theory of Development Policies", *World Development*, vol. 1, 10, octubre, 1973.

⁷⁷ *El capitalismo*, op. cit., p. 287.

⁷⁸ Tal complementación fue prerequisite indispensable del capitalismo avanzado, como observa I. Gouth, op. cit., p. 23 siguiendo a Marx.

⁷⁹ Tal como, por ejemplo, I. Berlin las concibe, véase "Nacionalismo", *Trimestre Político*, 1, I, julio-septiembre, 1975, y en forma más general y acertada en su *Contra la corriente*, FCE, México, 1983.

⁸⁰ *El capitalismo*, op. cit., p. 297.

corresponde la facultad de decidir cómo debe repartirse el excedente entre las inversiones indispensables, el consumo popular y los bienes públicos.⁸¹ Este papel que Prebisch le concede al estado —la distribución del excedente, percibido ahora como categoría macroeconómica— acaso explique, con extemporánea retrovisión, el aserto de O. Rodríguez: “el pensamiento de la CEPAL de los años cincuenta constituye la forma más abstracta y a la vez analíticamente más desarrollada y coherente de las ideologías de cuño capitalista”.⁸² Rodríguez repite su juicio —apenas atendido por la crítica económica— al evaluar el sincretismo prebischiano: “el pensamiento de la CEPAL altera, pero no supera, los marcos de la economía convencional”.⁸³ Por lo demás, vislumbro una afinidad curiosa entre esta propensión estatizante de Prebisch en los ochenta —que conlleva reservas— y su actuación en la política económica argentina de los treinta. Es una afinidad que debe estudiarse todavía pulcramente.

Pues Prebisch ya no cree en la benevolencia absoluta y necesaria del estado. Sabe de su voracidad.⁸⁴ Anticipa que el estado “obeso” (expresión suya que alude a la apropiación burocrática del excedente y a la “hinchazón” de facultades) no habrá de renunciar fácilmente a esa voracidad; pero se abstiene de inquirir caminos y directrices que conduzcan a mermar el peso excesivo del aparato estatal. Así, su señalamiento queda trunco y empobrecido una vez más. Como si desdeñara las teorías que se han esbozado, con sólido fundamento, para explicar las propensiones autoritarias en América Latina.⁸⁵

Otra cuestión que él apenas aborda es la tecnología, a pesar de que el “progreso técnico y su difusión” fue una de sus primeras preocupaciones. Reitera con vaguedad desmedida que las innovaciones son “ambivalentes”: alzan la productividad y crean desempleo. “La técnica impone racionalidad. Y la racionalidad sólo podrá conseguirse sobre bases cada vez más amplias de consenso colectivo. Camino largo y difícil que exige incesantes rectificaciones. ¡Pero no hay otro!”⁸⁶ El empalme entre tecnología, racionalidad y consenso parece provocativo, mas es arduo escudriñar la intención del autor. Por lo demás, se le escapan los géneros de racionalidad.

Un asunto me parece claro: Prebisch dejó de profundizar en los significados estratégicos de la moderna tecnología, especialmente en

⁸¹ *Ibid.*, p. 311.

⁸² O. Rodríguez, *op. cit.*, p. 293

⁸³ *Ibid.*, p. 298.

⁸⁴ Empleo este término tanto en sentido literal como técnico, siguiendo a A. L. Co-ser, *op. cit.*

⁸⁵ Por ejemplo, A. O. Hirschman, “The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants”, en D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, 1979.

⁸⁶ *El capitalismo, op. cit.*, p. 318.

su importancia para contrarrestar vulnerabilidades decisivas y como prerrequisito del "autovalimiento" (*self-reliance*).⁸⁷ Más todavía: no advierte que la tecnología ha militarizado subrepticia o abiertamente a las sociedades contemporáneas, llevándolas a enfrentamientos totales.⁸⁸ Así, Prebisch se sustrae a un problema central de nuestros tiempos que emana del tratamiento meta-estratégico de la tecnología productiva y social.⁸⁹ Prebisch parece profesar la existencia de "brechas" meramente cuantitativas; creo por mi lado que las brechas son prescriptibles: después de un umbral, no hay manera de remediarlas.

Aparte del liberalismo económico, del estado "obeso", y de la tecnología "ambivalente", Prebisch vislumbra otro obstáculo en la transformación redimidora: los Estados Unidos.⁹⁰ Esta prognosis es osada pues, primero, la "transformación" prebischiana es polivalente y está insuflada por el "hálito utópico" mientras que el vecino hegemónico es una entidad empírica que tiene intereses estratégicos múltiples constantemente redefinidos; segundo, los Estados Unidos no constituyen una categoría ni monolítica ni estática; sus actitudes con relación a la periferia resultan de transacciones burocráticas, corporativas y públicas y están afectadas, además, por los nexos competitivos con las economías industriales; y en fin, la nueva variedad del capitalismo —que discutí en puntos anteriores— puede trastornar las normas seculares de vinculación entre el país hegemónico y el área latinoamericana. Por ejemplo, EUA podría tener interés en cultivar en el área "una inestabilidad controlada", o bien auspiciar selectivamente movimientos revolucionarios por consideraciones utilitarias de largo plazo.⁹¹ Al apuntar a los Estados Unidos como un obstáculo firme para la "transformación", Prebisch se desliza a un estereotipo que hace poca justicia a la medida que reveló en trabajos anteriores. Esta aseveración, que sonará "herética" a algunos, entraña la complejidad estructural y burocrática de Estados Unidos, que a menudo se olvida.

Acaso el dilema más importante de la transformación a la que Prebisch aspira sea la identificación equívoca de los actores que se juzga-

⁸⁷ Con este espíritu intenté redefinir los dilemas generales del subdesarrollo en mi ensayo publicado por V. L. Urquidí (ed.), *Simpósio de la ciencia y la tecnología en la planeación del desarrollo*, Conacyt, México, 1981.

⁸⁸ Al respecto véase S. McConnell, "Homage to Raymond Aron", *Commentary*, mayo 1984. Discuto la posibilidad de un combate total, originado por brechas tecnológicas imparables en algunas ramas industriales, en mi opúsculo *Políticas para la ciencia y la tecnología*, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección de Publicaciones, 1986.

⁸⁹ Como se sabe, esta corriente de la "gran estrategia" la inició R. Aron, y se manifiesta cabalmente en T. Schelling, *Strategy of Conflict*, Harvard University Press, 1963.

⁹⁰ *El capitalismo*, op. cit., p. 329.

⁹¹ Traté estas posibilidades en "América Latina: cinco escenarios", *Latin American Research Review*, septiembre, 1979, y en *Reflexiones sobre el Informe Kissinger* (inédito), 1984.

rán por ella. Marx apostó por el proletariado; Saint Simon, por los empresarios; Lenin, por un partido de élite; y los fascismos modernos, por "razas elegidas". ¿Cuál es la apuesta de Prebisch? Imposible contestar, pues él objeta y hostiliza a "las fuerzas del mercado" puesto que impiden el uso social del excedente y apuran la opresión social cuando la necesitan. Fustiga al estado porque comparte improductivamente el excedente y dilapida recursos con el propósito de sobrevivir. No le satisface el populismo —castrense o civil—, aunque luzca ropaje democrático, ya que entraña un "asistencialismo" redistributivo que lesiona a la larga las finanzas públicas y prepara el terreno para el "hombre providencial". Y por último, abomina del socialismo burocrático pues aplasta las libertades públicas al amparo de la "revolución última" y de cuadros apocalípticos.⁹²

¿Cuál es el sistema innominado que Prebisch propicia? Por supuesto, uno que compatibilice crecimiento dinámico y equitativo con libertad. Mas, ¿dónde ha cristalizado empíricamente? Su falta de respuesta reconfirma mi tesis: Prebisch se interesa en la reflexión utópica, juicio que parecerá "sacrilegio" a alguno de sus devotos seguidores. Pero esta conclusión emana necesariamente de su propio análisis. Si la "planificación democrática" —ya señalé el antecedente mannheminiano de esta expresión— traerá consigo el "uso social del excedente" y la resistencia a la "imitación (consumista) prematura", ¿quiénes son los planificadores incontaminados por el "compartimiento"? Este concepto encierra una colusión favorable al estancamiento.⁹³ ¿Quién romperá esta alianza? Los campesinos desorganizados no pueden ejercer presiones estremecedoras y están capturados por una "conciencia falsa" que les veda discernir sus intereses reales. Y muchos intelectuales —incluyendo tecnoburócratas internacionales y regionales— sacan provecho de esa alianza.⁹⁴

Estos asuntos no confunden a Prebisch. Sin rodeos ni vacilaciones declara que su búsqueda se dirige "a una versión del socialismo basada en la libertad del individuo y en nuevas formas de convivencia social".⁹⁵ Afán por cierto muy cercano a los deseos de Fourier, de Proudhon y de Buber. Este impulso utopista adquiere dinámica cuando Prebisch desecha a renglón seguido a "la social-democracia de Europa occidental". Y ya dije que "utopía" no es, para mí, un ensueño desatinado: puede disparar transformaciones.

Prebisch anhela sin duda alterar las estructuras prevalecientes, mas

⁹² Amplié esta crítica en la *Revista de la CEPAL*, 4, 1977.

⁹³ R. Prebisch, "Hacia una teoría de la transformación", *Revista de la CEPAL*, 10, abril, 1980, p. 167.

⁹⁴ Véase el ilustrativo contrapunto Vargas Llosa-Benedetti, en *Vuelta*, México, julio, 1984.

⁹⁵ Prebisch, "Hacia...", *op. cit.*, p. 170.

no señala direcciones para el cambio. Confiesa: “no creo haber encontrado una solución inexpugnable. Estoy muy consciente de los obstáculos que habrá que vencer”.⁹⁶ Pero, ¿cuáles son esos obstáculos cuando la imagen de la transformación es oscura? Este milenarismo, arropado por un lenguaje entre económico, sociológico y ético, es acaso un producto desesperado de la bancarrota de los patrones de crecimiento que América Latina viene experimentando desde el viraje de la industrialización sustitutiva. Esquiva la idea de una lid estabilizadora en el corto plazo. ¿Por abatimiento o por impotencia Prebisch se refugió en un milenarismo económico en los ochenta? El contraste con su realista y vibrante llamado de 1948 es marcado.

En un ensayo reciente⁹⁷ Prebisch desiste, sin embargo, de estos apremios metafísicos y prefiere hablar, en un tono que caracteriza escritos que más adelante consideraré, de la “recuperación”, esto es, de medidas estabilizadoras inmediatas enderezadas a “alejar el riesgo de una nueva espiral inflacionaria”. Ahora le interesa poner dique a una contracción extendida. “La transformación” es postergada a la topografía imprevisible de la esperanza histórica.

vi) *Recapitulación*

Eximido de compromisos gubernamentales y afectado por el colapso o debilitamiento de los patrones de crecimiento prevalecientes en la región, Prebisch propone en su *Capitalismo periférico* una imagen-objetivo utópica encaminada a reivindicar a la “sociedad auténtica” y a los mecanismos redistributivos de la acumulación. En esta conducta —ya conjeturé— no se aparta de las tradiciones socialistas proféticas.⁹⁸ Es exagerado considerar su visión del capitalismo como un acto original; no obstante, él sintetiza en esta obra ideas y conclusiones que se habían debatido dentro de la CEPAL añadiendo una impronta sociológica y política al análisis económico que había efectuado previamente.

A pesar de esta liberación institucional —pues la legitimidad que tenía como pensador ya no dependía de “mandatos” ni de foros intergubernamentales— Prebisch preservó un discursar ensayístico, muy poco disciplinado, extraño al cotejo cuidadoso de antecedentes y de experiencias. Esta circunstancia empobreció su mensaje doctrinario. No abrigo dudas que la apelación sistemática a los economistas clásicos, a los positivistas franceses, a Burke, a Locke y a Tocqueville habría

⁹⁶ *Ibid.*, p. 180.

⁹⁷ “La crisis del capitalismo y el comercio internacional”, *Revista de la CEPAL*, 20, agosto, 1983.

⁹⁸ Al respecto véase M. Buber, *op. cit.*, pp. 112 y ss.

elevado el nivel de sus planteamientos. Para dar un ejemplo: sus tesis sobre el liberalismo y los orígenes sociales de la racionalidad se quedaron en los límites del discurso aforístico; el estudio pormenorizado de los aportes de Laski, de Halévy y de Heckscher habría introducido matices nuevos a su examen de la periferia.⁹⁹ Pero Prebisch era un "gran oidor"; jamás padeció la obsesión borgiana por la "biblioteca infinita".

Su desdén a las discusiones contemporáneas sobre el estado;¹⁰⁰ su resistencia a identificar actores potenciales de la transformación requerida; el análisis equívoco del excedente que oscila entre la tradición ricardiana y la "acumulación primitiva", y sus posturas llamativamente ingenuas sobre las fuerzas económicas internacionales:¹⁰¹ estas debilidades lesionan en mi opinión la "quinta fase" de su pensamiento.

Estas debilidades no son inofensivas ni se reducen al plano personal. Por una parte, reafirman críticas de diferente laya que se han dirigido no sólo a las propensiones presuntamente "reformistas" y "populistas" de la reflexión prebischiana¹⁰² sino a las negligencias en la argumentación económica.¹⁰³ Muchas de estas reacciones no han provocado ecos ni en Prebisch ni en sus colaboradores. Esta indiferencia menoscaba la acumulación intelectual de la región, o al menos de CEPAL, que ahora debe encarar economistas locales de talento indiscutible.

Por otra parte, los efectos negativos de los vacíos del *Capitalismo periférico* desbordan a la figura de Prebisch; y afectan gravosamente a la propia CEPAL y a la región como entidad socioeconómica incorporada al sistema capitalista. El hecho se explica bien por los vínculos paternalistas que Prebisch cultivó con su presencia y con su sombra en la institución que modelara,¹⁰⁴ bien por una lealtad mal entendida

⁹⁹ Apunto a H. J. Laski, *El liberalismo europeo*, FCE, Breviarios, México, 1939; E. Halévy, *The Growth of Philosophic Radicalism*, Faber and Faber, Londres, 1934; E. F. Heckscher, *La época mercantilista*, FCE, México, 1943.

¹⁰⁰ No sólo hace caso omiso a Miliband y a Poulantzas, sino que las contribuciones de Habermas —tan afines a algunos de sus postulados— pasan inadvertidas. Cf. J. Habermas, *Legitimation Crisis*, Heinemann, Londres, 1976.

¹⁰¹ Es lamentable, por ejemplo, que Prebisch no se haya percatado de nuevas circunstancias políticas e institucionales que hoy afectan el reordenamiento internacional por el que tanto se afaná. Cf. G. Barraclough, "Waiting for the New Order", *New York Review of Books*, XXV, 16, octubre 26, 1978.

¹⁰² Una de las censuras más saltantes pertenece a A. G. Frank, "CEPAL: Política del subdesarrollo" *Revista Punto Final*, suplemento de la edición núm. 89, Santiago de Chile, 14 de octubre, 1969.

¹⁰³ Tal vez la crítica más certera en este marco ha sido expuesta por F. González Vigil, "Algunos enfoques alternativos sobre progreso técnico e industrialización", *Crítica*, 2, Universidad de San Marcos, Lima, septiembre-diciembre, 1976.

¹⁰⁴ El influjo personal de Prebisch se puso nuevamente de manifiesto en las discusiones en torno a la sigla de la CEPAL, causada por la atención institucional a los países del Caribe. Se llegó a una componenda algo forzada, que refleja el enlace patrón-cliente y la dependencia personalizada entre Prebisch y la CEPAL.

y contraproducente que le profesan epígonos cercanos. Comenté que las pautas de "patrón-cliente" que Prebisch impuso al iniciar su actividad fueron indispensables para consolidar una solidaridad primaria entre sus colaboradores y para resistir las tentaciones burocráticas de las Naciones Unidas; *pero hoy son disfuncionales*: proyectan una reverencia al recuerdo y al discurso de Prebisch que, de proseguir, minará la facultad reflexiva de CEPAL. El peor daño que se le puede hacer a la intención creativa de Prebisch.

En fin, el análisis prebischiano del *capitalismo periférico* decepciona no sólo porque esquiva temas centrales de nuestro tiempo que gravitan en ese sistema, como el neo-imperialismo, la reindustrialización de los centros, el crecimiento nulo, los nuevos papeles del estado, y la índole de las políticas presentes de estabilización. El abordaje de Prebisch podría haber llegado a una interrogante esencial a mi juicio: *¿existe un capitalismo periférico?* ¿No se habrá institucionalizado en América Latina un sistema original y complejo, que muy poco le debe al "ethos protestante", a la expansión mercantil sombartiana, y a los mecanismos de "destrucción creadora" vislumbrados por Schumpeter? *¿En qué sentido la periferia es capitalista?* ¿Sólo por el lado de la demanda y de las relaciones contractuales entre factores? ¿Por qué en la oferta influyen inelasticidades cuasi feudales? ¿En qué se distingue la "violencia polivalente"¹⁰⁵ que se conoce en los países industriales de la violencia social que se ejerce en la periferia? ¿Ha existido alguna vez en el área —y dónde— un Estado-Nación? ¿O cada uno ha marchado por senderos que se bifurcan?

Prebisch no escarba en estas cuestiones fundamentales que podrían haberlo llevado a un replanteamiento radical y prístino de las variedades del capitalismo.¹⁰⁶ Llega demasiado pronto a un límite demasiado estrecho.

En los próximos capítulos me referiré a las ideas difundidas y "clásicas" de Prebisch, que pertenecen a un discurso institucionalista constreñido por presiones gubernamentales. Esas ideas esculpieron la CEPAL.

c) TRANSFORMACIÓN E INSUFICIENCIA DINÁMICA

Previamente a *El capitalismo periférico* que tiene, como dije, un marcado carácter ensayístico al tiempo que esboza generalizaciones, no siempre bien fundadas, sobre la periferia, Prebisch produjo en los años

¹⁰⁵ El término pertenece a R. Aron, *On War*, Secker and Warburg, Londres, 1958.

¹⁰⁶ Traté de abordar tímidamente estas cuestiones en mi recuento sobre las formas, según diferentes autores, en que el capitalismo habrá de declinar irreversiblemente. Véase *En torno al capitalismo*, IBAFIN, México, 1983.

sesenta dos monografías que se diseñaron a la lógica y a los límites de un “mandato” institucional.¹⁰⁷ Como en otros casos, el autor encontró modalidades inteligentes para desbordar “los términos de referencia” originales. Prebisch propone en estos escritos una “tesis general” del desarrollo latinoamericano que completa y afina considerablemente los principios interpretativos que sustentó en el Informe de 1949.¹⁰⁸

Sin embargo, la filosofía económica que preside a estos dos textos guarda afinidad saltante no sólo con aquel primer documento sino con los informes que Prebisch elaboró en el Banco Central de la República Argentina en los años treinta y, en particular, con su selectiva interpretación del pensamiento de Keynes.¹⁰⁹ Sus preocupaciones se ampliaron con el tiempo conforme a la índole de la coyuntura y a las sugerencias de sus colaboradores, mas los hilos básicos de la argumentación fueron preservados.

Los documentos que ahora evaluaré se escribieron en momentos desiguales. Uno en 1963, cuando Prebisch deja la jefatura de ILPES a fin de asumir la Secretaría de la UNCTAD (1964); y el otro en 1970, cuando Prebisch vuelve a encargarse del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). No obstante, en ambos informes vislumbró una preocupación similar por las tendencias recesivas de la región en materia de comercio, financiamiento, distribución del ingreso y acumulación interna de capital.

Transformación y desarrollo traduce —de manera más acentuada— la experiencia que recogió Prebisch en un marco “universalista”, suprarregional (UNCTAD); además, forma parte de un conjunto de “Informes” sobre la evolución de las economías subdesarrolladas solicitados por diversas instancias (*Informes* Pearson, Tiberger, Rockefeller, Jackson, Peterson, Frank). No debe sorprender, por lo tanto, que este documento revele una mayor sensibilidad por las corrientes comerciales y financieras internacionales que *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. La experiencia de Prebisch en la UNCTAD y las preocupaciones crecientes de los países industriales por las incidencias de un retroceso franco de la periferia le imprimieron relieve particular a *Transformación y desarrollo*. Sin embargo, el discurso económico y los asuntos tocados son en esencia similares, salvo algunas discrepancias de matiz y extensión. De aquí que me parezca justificado e instructivo abordar simultáneamente ambos textos.

¹⁰⁷ R. Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, FCE, México, 1963; y *Transformación y desarrollo*, FCE, México, 1970.

¹⁰⁸ Las tesis “particulares” y “generales” de Prebisch fueron formalizadas con acierto por Jacqueline L. Hodgson, *An Evaluation of the Prebisch Thesis*, The University of Wisconsin, Michigan, 1966 (microfilm).

¹⁰⁹ R. Prebisch, *Introducción a Keynes*, segunda edición, FCE, México, 1951 (la primera vio luz en 1947).

i) La economía política del subdesarrollo

Los escritos de Prebisch publicados en los cincuenta pusieron las bases a una perspectiva del desarrollo delineada a partir de la experiencia periférica latinoamericana. Además de la crítica a teorías aplicadas en los centros industriales, dominaba en esos escritos la esperanza de que mediante el debate intelectual y la fe compartida en la racionalidad benévola de los actores del desarrollo (como Estado, empresarios, obreros), América Latina podría reproducir, con caracteres propios, la trayectoria económica de aquellos centros.

Las conferencias que Prebisch dictó en México, en 1949, dan cuenta de este optimismo medular.¹¹⁰ En ellas anticipó la necesidad de “pensar en los problemas económicos con criterio original”, señalamiento que contrasta rudamente con “la indigencia intelectual” que encontraría años más tarde.¹¹¹ Dijo, además, que “la vida económica está sujeta, a mi juicio, a una lógica incoercible”,¹¹² de modo que cabe esperar “una teoría general del ciclo” que constituiría “la única dinámica de la economía”.¹¹³ Vale decir, reconociendo las diferencias considerables entre centro y periferia, llegará una etapa en que la teoría y la práctica económicas habrán de universalizarse. De momento, las discrepancias prevalecen. Los “fenómenos ondulatorios” no aparejan efectos similares en los dos tipos de estructura económica, especialmente en la “menguante cíclica”¹¹⁴ que lesiona a los países subdesarrollados de manera desproporcional. En este contexto, Prebisch señala que la vulnerabilidad se ve acentuada por la fuga de capital que se produce, “en la creciente”, desde la periferia al centro.¹¹⁵ De suerte que los efectos debilitantes del ciclo externo son magnificados por la conducta contraproducente de la periferia. También ésta asume actitudes desatinadas.

Este tono analítico relativamente apacible cambia sustancialmente en los trabajos posteriores, en donde el pesimismo resentido por la ausencia de racionalidad en las direcciones del desarrollo es conspicuo. En estas dos obras, Prebisch se refiere más a la economía política del *subdesarrollo* que a nuevas directrices que podrían remediar “la insuficiencia dinámica”. Prebisch observa las imperfecciones enlazadas y acumulativas del sistema latinoamericano con el auxilio de algunos ha-

¹¹⁰ R. Prebisch, *Teoría dinámica de la economía*, conferencias publicadas por la Escuela Nacional de Economía, México, D. F., febrero-marzo, 1949.

¹¹¹ *Hacia...*, *op. cit.*, p. 17.

¹¹² *Teoría...*, *op. cit.*, p. 3.

¹¹³ *Ibid.*, p. 5.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 12. Aquí Prebisch agradece a Cosío Villegas por haberle facilitado esta expresión.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 32.

llazgos teóricos de la economía del desarrollo, aunque, conforme a sus hábitos, no los menciona explícitamente.

Por ejemplo, la confirmación empírica de la ley de Engel, por sectores y por países, a través del tiempo, hecha por H. S. Houthakker en 1957, vino a convalidar la tesis sobre el deterioro de los términos del intercambio. Por otra parte, Kuznets ya había demostrado, en investigaciones comparativas, la necesidad de estimular “transformaciones estructurales” en la demanda, producción, comercio y empleo.¹¹⁶ Prebisch es alentado por estas innovaciones teóricas y, en particular, por los “mandatos” gubernamentales que reflejaban una desconcertante coyuntura.

Prebisch percibió de inmediato que las economías latinoamericanas estaban atrapadas en varios desequilibrios: algunos estructurales e internos, otros causados por la propia política económica, y, en fin, los de origen externo.¹¹⁷ Prebisch se ocupa de cada uno de ellos en el marco de sus tesis generales sobre la especialización internacional del trabajo. Pero, en contraste con escritos anteriores, él pone acento aquí en el “estrangulamiento interno”, esto es, en las variables endógenas que entorpecen la asignación óptima de recursos y dificultan el aprovechamiento efectivo de los flujos externos de capital. A pesar de que Prebisch hace hincapié en algunas desviaciones administrativas del estado, se abstiene de manifestar un desencanto gravoso —y menos, censura— respecto a la acción gubernamental, como ulteriormente lo hará en *El capitalismo periférico*.

Un supuesto común preside a ambos documentos: si los factores distorsionantes y acumulativos del subdesarrollo son despejados, aparecerán bases para una economía política del crecimiento que señalará nuevas vías de acción y de estudio. Concretamente, la superación de la “insuficiencia dinámica” y de sus determinantes, por un lado, y el estímulo a “cambios estructurales”, por el otro, gestarán escenarios inéditos que habrán de reavivar la esperanza en el desarrollo sostenido acoplado a la “democratización progresiva”. Los comentarios que siguen se concentran en algunas tesis centrales de ambos informes.

ii) *El estrangulamiento interno*

En el inicio del primer documento, Prebisch revela el énfasis que le im-

¹¹⁶ Sobre estos progresos conceptuales véase H. B. Chenery, “Interaction between Theory and Observation in Development”, *World Development*, vol. 11, 10, octubre, 1983. Ciertamente, Prebisch desecha absolutamente los señalamientos de P. T. Bauer en sus diferentes obras.

¹¹⁷ Repárese en que Prebisch prescinde del aporte de J. Bhagwati, “The Generalized Theory of Distortions”, en J. Bhagwati, *et al.* (eds.), *Trade, Balance of Payments and Growth*, que se conocía antes de su publicación por North Holland, Amsterdam, 1971.

primirá a todo el texto: “Los males que aquejan a la economía latinoamericana no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son expresión de la crisis del orden de cosas existente y de la escasa aptitud del sistema económico —por fallas estructurales que no hemos sabido o podido corregir— para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento de la población y a sus exigencias de rápido mejoramiento.”¹¹⁸ Y enseguida, y sin ambages superfluos, Prebisch subraya que “la estructura social prevaleciente en América Latina opone un serio obstáculo al progreso técnico y, por consiguiente, al desarrollo económico y social. Tres son las principales manifestaciones de este hecho:

a) Esa estructura entorpece considerablemente la movilidad social, esto es, el surgimiento y el ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad...

b) La estructura social se caracteriza... por el privilegio en la distribución de la riqueza...

c) Ese privilegio distributivo no se traduce en fuerte ritmo de acumulación de capital sino en módulos exagerados del consumo...”¹¹⁹

Repárese tanto en la “sociologización” de las funciones de producción y de consumo como en el apoyo que Prebisch parece extenderle a la “pujante” iniciativa privada, acaso como contrapeso al estado. El deslinde entre acción estatal y sociedad civil empieza a preocuparle, aunque todavía le concede a la primera papeles rectores.

El término “estrangulamiento interior” aparece en el contexto de los factores que limitan la acumulación ordenada y rápida de capital que a veces se insinúa en estos textos como la variable independiente del desarrollo.¹²⁰ Destaca en particular el rezago agrícola que estaría ocasionando importaciones primarias. Para aumentar los rendimientos se precisaría una “dinámica” reforma agraria. Por este camino se aprovecharía, primero, con más intensidad el potencial de ahorro; se satisfaría, después, la demanda de una expansiva población; y se elevaría, en fin, el nivel de vida de las masas rurales.¹²¹ En este pasaje él critica a los gobiernos por “la escasísima atención que se ha prestado a la investigación agrícola y a la difusión de sus resultados”, y trae como modelo ejemplar a la agricultura norteamericana, “que ha sido el resultado de una combinación de indudable eficacia: a) la socializa-

¹¹⁸ *Hacia...*, *op. cit.*, p. 3.

¹¹⁹ *Hacia...*, *ibid.*, p. 4.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 10.

¹²¹ *Ibid.*, p. 47.

ción (*sic*) de la técnica y b) el estímulo a la iniciativa individual para aplicarla.¹²²

Otro componente del estrangulamiento interior —Prebisch lo generaliza a la región entera— es la “redundancia”, indicador transparente de la insuficiencia dinámica. La baja acumulación de capital unida a una acelerada expansión de la oferta de mano de obra, en un mercado en el que las imperfecciones son acusadas, traen consigo un desplazamiento contraproducente de la fuerza laboral hacia los servicios. Surge así un sector urbano informal “que improvisa tugurios miserables y vegeta en toda esa gama de servicios personales de muy precario ingreso, con lapsos de franca desocupación”.¹²³ La “redundancia” se refiere a una fuerza de trabajo prescindible: si desaparece, no bajará la producción. Por lo demás, el avance técnico agrava el problema, por lo cual se hace necesario acelerar el ritmo de desarrollo.¹²⁴ Adviértase que Prebisch no se pregunta cómo este “ejército de reserva” o una “oferta ilimitada” de mano de obra influyen en el nivel de salarios y en las aptitudes negociadoras del sector formal.

De todos modos, la “absorción espuria” de la oferta laboral involucra no sólo un desperdicio inquietante de capital humano sino un desequilibrio entre productividad y consumo.¹²⁵ La redundancia, por lo tanto, determina o refleja (no es claro en el análisis) la insuficiencia dinámica, que “reside en gran parte en aquel desequilibrio entre productividad e inversiones”.¹²⁶

El estancamiento de origen interno se manifiesta, además, en los “vicios distributivos” que propagan la pobreza e inhiben la movilidad de “elementos dinámicos, hombres de iniciativa, empuje y resolución”.¹²⁷ Aparte de esta incidencia “antischumpeteriana”, los mecanismos inductores del privilegio “conspiran contra la aplicación de las técnicas modernas de explotación intensiva... explican el exagerado proteccionismo industrial interno... y lesionan la indispensable competencia dentro del mercado.¹²⁸ Por añadidura, la concentración del ingreso estrecha y deforma la demanda sectorial.

Para contrarrestar estas consecuencias adversas de la estructuración de los privilegios, Prebisch recomienda “comprimir el consumo de los grupos de ingresos relativamente altos” con el fin de incremen-

¹²² *Ibid.*, p. 48. A pesar de su discrepancia indocumentada con P. T. Bauer coinciden aquí ideas de ambos economistas. Véase de P. T. Bauer, *Rhetoric and Reality*, Widenfeld and Nicholson, Londres, 1984. Extraña convergencia.

¹²³ *Ibid.*, p. 27.

¹²⁴ *Transformación y desarrollo*, *op. cit.*, p. 3, nota 1.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 5.

¹²⁶ *Hacia...*, *op. cit.*, p. 32.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 54.

¹²⁸ *Id.*

tar la acumulación de capital y poner condiciones para una equitativa redistribución.¹²⁹ Es extraño que Prebisch confíe en una mutación automática de los bienes no consumidos en ahorro, y que este ahorro se traducirá —también espontáneamente— en un producto mayor que llevará a su vez a una amplia redistribución. Este planteo es ingenuo. Primero, los grupos privilegiados atajarán de múltiples maneras —desde la fuga de capital hasta la desestabilización del poder— cualquier ensayo directo de recortarles el nivel de consumo. Segundo, la comprensión de éste crearía un ahorro que precisaría nuevas oportunidades de inversión. ¿De dónde fluirían éstas? Tercero, la propia burocracia pública goza de estos privilegios: ¿por qué y cómo los cederían? En fin, ¿cuál es el mecanismo del cambio propuesto en las funciones de consumo? ¿La compulsión estatal? ¿Artificios fiscales? ¿Un pacto antihobbesiano? Es imposible dar con una respuesta tajante en estos escritos.

El estado ha decepcionado: otro resorte del estrangulamiento interior. Prebisch todavía no lo declara francamente pero inicia aquí una requisitoria que se expresará, con desenvoltura, en *El capitalismo periférico*. Como las “fuerzas espontáneas del mercado” no impulsarán el desarrollo —como lo habrían hecho en la evolución capitalista—¹³⁰ al estado le cabe inducir o efectuar las inversiones complementarias y los servicios asistenciales necesarios. O en sus palabras: “ante todo, las transformaciones en la estructura social con el fin de eliminar los obstáculos que se oponen al desarrollo y que consisten esencialmente en emplear a fondo el potencial de ahorro, estimular el aprovechamiento intensivo de la tierra y el capital y liberar el enorme potencial de iniciativa individual que ahora se malogra...”¹³¹ Adviértase de nuevo en que Prebisch se abstiene de indicar cuáles serían los recursos del estado y cómo se establecería un acuerdo entre éste y la iniciativa privada. Ya he explicado en la primera parte que estos enunciados indefinidos tienen una lógica institucional interna que subyace en los “mandatos” de los gobiernos.

Aunque Prebisch abomina del “estado prescindente”, no ignora que la administración pública está a la zaga de las exigencias del desarrollo. “Subsiste la organización de épocas pretéritas, con agregados y retoques, pero sin cambios fundamentales”, dice.¹³² Y añade: “hay

¹²⁹ *Ibid.*, p. 37.

¹³⁰ Claramente, un error en el cotejo histórico. Los argumentos y prácticas en favor de la “industria naciente” tienen reconocidos antecedentes en el capitalismo. Por añadidura, las intervenciones sociales compensadoras trazan un amplio marco desde Bismarck hasta el estado-benefactor contemporáneo. El juicio de Prebisch aparece en *ibid.*, p. 12.

¹³¹ *Ibid.*, p. 14.

¹³² *Ibid.*, p. 68.

un trasfondo de inercia, de perpetuación de la ineficacia..."¹³³ No obstante, le asigna al estado nuevas responsabilidades y funciones.

La incongruencia de su análisis es llamativa. Más aún cuando Prebisch atisba que el estado puede ejercer legítima potestad hasta socavar arbitrariamente a la sociedad civil.¹³⁴ La senda correcta estaría en una "planificación democrática" que conceda al estado sólo un poder indicativo e inductor. Que no cancele la gravitación del mercado. "El precio es indicación eficaz del curso que deberán seguir las nuevas inversiones. Esto concierne a la mayor parte de los bienes y servicios y el estado no suele tener razones para intervenir, salvo cuando se perturba el juego de la competencia."¹³⁵ Esta concepción se acerca por cierto a la de Adam Smith: el estado como árbitro que debe obrar cuando los egoísmos individuales no se traducen en el altruismo colectivo.¹³⁶ Para sustraerse a cualquier impugnación de "estatizante", Prebisch subraya: "no hay nada inherente a la planificación ni a la propagación de la tecnología contemporánea que lleve a la subordinación del individuo en desmedro de sus derechos fundamentales".¹³⁷

La actitud ambivalente de Prebisch respecto al estado gana claridad en su siguiente *Informe*. En todos los señalamientos sobre el rezago, la perpetuación acumulativa de privilegios, la redundancia laboral, la propagación desigual del progreso técnico y la inflación, Prebisch esboza una crítica al estado que se fragmenta o diluye, por omisión o por comisión. Porque si las fuerzas espontáneas del mercado acarrear efectos concentradores, ¿qué hace el estado? ¿No será una pieza de este proceso? La indicación de ello serían los desaciertos de la planificación —facultad inmanente del estado. "...La planificación es un instrumento para llevar a cabo con más eficacia una estrategia, una política de desarrollo. Si ocurre lo contrario, y la tendencia prevaleciente es más inmediata, la experiencia muestra que lo más probable es que la planificación se convierta en un ejercicio al margen de la acción concreta del estado".¹³⁸ Mas, ¿cómo puede suceder este hecho? Pues la planificación, si carece de respaldo político, es un rito burocrático; fuera del ámbito del estado no tiene existencia alguna, salvo en las grandes empresas.

Por otra parte, considérese que el adjetivo "inmediatista" alcanza una profunda connotación crítica y hasta peyorativa. "El inmedia-

¹³³ *Ibid.*, p. 69.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 72.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 74.

¹³⁶ A este proceso llamé "la virtud de los vicios" en mi texto *En torno del capitalismo*, *op. cit.*, p. 6. Sobre la evolución de esta tesis véase A. O. Hirschman, *The Passions and the Interests*, Princeton University Press, New Jersey, 1977.

¹³⁷ *Hacia...*, *op. cit.*, p. 77.

¹³⁸ *Transformación...*, *op. cit.*, p. 228. Compárese Bauer, *op. cit.*

tismo —deseo, muy comprensible desde un punto de vista político, de lograr resultados prontamente perceptibles— suele prevalecer en los países latinoamericanos sobre una política de largo aliento...”¹³⁹ De aquí la suspicacia creciente de Prebisch respecto al estado que le obliga a enunciar juicios y componendas algo forzados “...el mecanismo del mercado sigue siendo de gran valor porque es absolutamente impersonal. Por mucho que el estado influya en la cuantía del ingreso disponible y en ciertas formas de consumo, deja a los consumidores una gran latitud de preferencias, sin prescribir en casos individuales lo que ha de hacerse o dejarse de hacer.”¹⁴⁰ Más tarde Prebisch percibirá que tanto el mercado como el estado constituyen espejos de las fuerzas sociales prevalecientes. Pero dentro de su esquema, el acertijo del desarrollo, en mi opinión, no parece tener solución coherente.

En el estrangulamiento interno interviene una variable adicional: el progreso técnico. Anoté que este tema representa una preocupación persistente de Prebisch, si bien no llegó a elaborarlo ni creó, en la división del trabajo de la CEPAL, un grupo especializado en el asunto. En sus *Informes*, él capta que los frenos a las innovaciones son esencialmente endógenos y que no es completamente justo o acertado atribuir a la acumulación técnica de los centros las distorsiones productivas y distributivas de la periferia. Ésta habría fallado en la asimilación selecta y prioritaria de ese progreso y en la mutación concomitante de sus ventajas relativas. Prebisch se limita a comentar las “ambivalencias de la técnica”: ésta puede tener usos perversos o socialmente útiles. En algunos casos, apareja consecuencias inesperadas. Por ejemplo, el mejoramiento de la salud acelera la expansión demográfica, y ésta gravita pesadamente en los mercados de trabajo a causa del “encogimiento” del desarrollo. Estas presiones insatisfechas menoscaban las exportaciones y, a su turno, acentúan el estrangulamiento exterior.¹⁴¹

Prebisch se desentiende de preguntas incómodas: ¿Por qué los gobiernos han fracasado de momento en crear una efectiva infraestructura científico-técnica? ¿Por qué no ofrecen subsidios a las firmas y a las exportaciones intensivas en conocimiento? Y en forma más rotunda: ¿es posible una revolución técnica en el marco proteccionista de una política de sustitución de importaciones?

Cabe agregar que Prebisch no capta, en sus apreciaciones sobre el trunco progreso técnico regional, que la absorción desordenada del mismo puede llevar no sólo al estancamiento de la política de sustitución

¹³⁹ *Ibid.*, p. 16. En este párrafo, como en otras obras, Prebisch se separa del populismo económico cancelando la crítica de Octavio Rodríguez. Un juicio negativo y cierto sobre este último autor se encuentra en J. Graciarena, en su caracterización del estado latinoamericano, *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, 5a., enero-junio, 1984.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 213.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 8.

de importaciones sino a la desindustrialización de la periferia debido a resistencias a “nuevas ondas” de innovación que ahorran capital, energía, materias primas y trabajo.¹⁴²

Sin embargo, Prebisch concluye atinadamente que para sortear el estrangulamiento interno se necesita “un estilo de hacer política” que aún debe arraigar en la región. Contempla con inquietud la “efervescencia juvenil” que, por insatisfecha, estaría socavando la legitimidad del sistema económico y social, y le solicita “un afán de autenticidad incompatible con la adopción incondicional de lo que fuera se hace y se piensa”.¹⁴³ Es asunto de exégesis y especulación si Prebisch se refiere aquí al marxismo o al “liberalismo céntrico”: de nuevo, la indefinición. En cualquier caso su mensaje es transparente en otro sentido: hay que soslayar reduccionismos simplificadores en la interpretación de los problemas latinoamericanos; y la flexibilidad teórica debe hermanarse con una mayor apertura institucional.

Algún ejemplo. Las ondas de innovación que fluyen desde los centros aparejan altos costos en la periferia y le complican, por añadidura, sus dilemas. Sin embargo, “la máquina ha liberado al hombre de una carga milenaria de trabajo agobiador. La utopía de la liberación humana podría también volverse realidad en tierras latinoamericanas”.¹⁴⁴

Insiste, además, en la preservación de los valores humanos. “¿Podrá lograrse esa plenitud de vida con el solo desarrollo económico?” No, según Prebisch: “hay que trascender el ámbito de la economía”.

Su proclividad profética se traduce en las preocupaciones que, a su parecer, se deben tomar contra la concentración del poder. Aquí percibo de nuevo la corriente utópico-socialista que surca su reflexión. “... no cabe ignorar la significación política de ciertas formas diferentes de concentración del poder que, en vez de realizar transformaciones se proponen más bien impedir las. Hay una prolongada experiencia histórica acerca de ello en América Latina”.¹⁴⁵

¿Quiere Prebisch insinuar que la democracia latinoamericana debe resistir la embestida del estado —equipado ahora con afinados recursos de control— que secularmente ha tendido a la arbitrariedad, al milenarismo castrense o a la tentación populista? Si tal es el caso, ¿su reiterada fe en la racionalidad formal y sustantiva será suficiente para poner dique a esta tendencia deshumanizante? Porque Prebisch cree en fin en la persuasión, en la sabiduría de las fuerzas sociales, en la razón.

¹⁴² Examiné el tema en “La tecnología: el eslabón olvidado”, *Revista de Estudios Sociológicos*, 5-6, El Colegio de México, mayo-diciembre, 1984.

¹⁴³ *Transformación...*, *op. cit.*, p. 236.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 237.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 241.

A mi juicio, el capítulo final de *Transformación y desarrollo* es un manifiesto humanista dirigido a los *príncipes* latinoamericanos, escrito con apego más a Erasmo que a Maquiavelo: "La América Latina necesita persuadir a otros. Pero necesita también persuadirse a sí misma. Le queda escaso tiempo... Hay que encontrar (el) camino y seguirlo con audacia reflexiva, con la emoción que impulsa audazmente a las grandes acciones, y con esa racionalidad y previsión sin la cual no sería posible transformar el irrealismo de hoy en la realidad de mañana."¹⁴⁶

iii) La cooperación internacional

En los escritos de los cincuenta —que examinaré más adelante— Prebisch indica discrepancias importantes entre la estructura económica del "centro" (Estados Unidos, principalmente) y la periferia. Con base en ellas, señala al sistema de interdependencia que lesiona pertinazmente a la última. Se trata del "estrangulamiento externo". El comercio internacional estaría ocasionando el debilitamiento acumulativo de América Latina. Como adelanté, esta presunción antecede a los trabajos de Prebisch, pues se encuentra en los "términos de referencia" que justificaron el establecimiento de la CEPAL. En cualquier caso, pese a que Prebisch leyó sin el cuidado indispensable la literatura económica clásica —Ricardo, en especial—,¹⁴⁷ propuso un esquema de especialización internacional que aparejaba, entre otras consecuencias, el deterioro secular de los términos del intercambio. Para superar este obstáculo, Prebisch fundamentó el "crecimiento hacia adentro", práctica que de manera espontánea se había adoptado en las economías mayores de la región desde los años treinta.

En los informes que ahora comento, el esquema original se torna más complejo a causa del "desequilibrio interior" ya considerado y, particularmente, de las restricciones y dificultades que empezó a encarar la industrialización sustitutiva en la década de los sesenta, dificultades que se agudizaron con el retroceso traumático de las expectativas sobre la regionalización y complementación de los mercados, con la crónica dependencia tecnológica, y con la ascendente heterogeneidad del área.

Ahora bien: en estos dos escritos Prebisch examina diversas modalidades del comercio, la inversión y la cooperación internacionales.

¹⁴⁶ *Ibid.*, pp. 247 y 248.

¹⁴⁷ Los clásicos en modo alguno descartaron la vigencia de imperfecciones en el mercado internacional. Véase Jacqueline A. Hodgson, *op. cit.*, p. 18 y la nota 17 de la p. 40 de ese libro.

En ningún caso favorece una autarquía ni un cierre obcecado de las economías. Bien sabe que las transacciones con el exterior son indispensables; el problema verdadero consiste en cuál debe ser el estilo óptimo de negociación y cómo han de aprovecharse internamente para garantizar el juego estimulante del multiplicador.

El énfasis de su primer *Informe* recae en las inversiones extranjeras. Son necesarias en la medida en que se asocian a la iniciativa privada latinoamericana con el propósito de irradiar los adelantos técnicos y promover las exportaciones.¹⁴⁸ Le preocupan los "enclaves" pues circunscriben el alcance de esos propósitos, y concluye cortante: "Los tiempos en que se venía a hacer desde el extranjero lo que no sabían hacer los latinoamericanos han terminado definitivamente".¹⁴⁹ Su ponderación de los enclaves es sin embargo simplista, puesto que desdeña los impactos regionales, la descompensación en los niveles agregados de salarios, y las proyecciones sociales de los mismos en el entorno. Pero su intención es clara: desea un nuevo tipo de inversiones extranjeras que deje mayores ingresos netos al país huésped.

En *Transformación y desarrollo* el tema es abordado con amplitud sin eludir las restricciones endógenas. Allí señala que la cooperación internacional, en sus múltiples modalidades, no ha cumplido dos objetivos principales: coadyuvar a la movilización de recursos internos y contribuir al progresivo alivio del estrangulamiento exterior.¹⁵⁰ En efecto, los coeficientes nacionales de inversión han permanecido bajos respecto a los conocidos en economías avanzadas al tiempo que las exportaciones industriales han decepcionado. Prebisch vislumbra una etapa en que no habrá menester de estímulos financieros externos, puesto que "un país no puede seguirse endeudando indefinidamente con el exterior".¹⁵¹ En principio tenía razón aunque se equivocó sin disputa en cuán lejos podría llegar el umbral y la magnitud de la deuda externa.

Según Prebisch, la evolución *lógica* de la cooperación internacional es extenderse en una primera etapa para luego encogerse *pari passu* con la movilización del ahorro interno. Sin embargo, esta lógica no ha cristalizado en América Latina: "Ha venido reduciéndose la entrada neta de recursos financieros del exterior y, en muchos casos, se ha llegado a una salida neta de recursos, mucho antes de que se hubieran logrado las transformaciones indispensables en la estructura del comercio exterior, y también mucho antes de que pudiera contarse con suficiente capacidad para generar ahorro nacional."¹⁵² Esta "anticipación patológica" habría perennizado la dependencia externa.

¹⁴⁸ *Hacia...*, *op. cit.*, p. 67.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 65.

¹⁵⁰ *Transformación...*, *op. cit.*, p. 120.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 121.

¹⁵² *Id.*

Hecho este diagnóstico, Prebisch se dedica a trazar normas a la cooperación suponiendo en todo momento una subida importante del ahorro interno. Ellas compondrían una “política razonable”.

El propósito último es doble: reducir las transferencias externas y atenuar la fuga de capitales. Para lo primero sería preciso bajar las tasas de interés y extender el periodo de amortización. En esta recomendación se apoya en los *Informes* Pearson y Peterson. Pero Prebisch da un paso adicional al asignarles papeles tangibles a las inversiones extranjeras y al reclamar la compresión del consumo local corriente. En cuanto a la huida de capitales debido a turbulencias internas, Prebisch esquiva la cuestión. En lugar de examinarla incurre en un *non sequitur* abordando la “equidad distributiva”¹⁵³ que gesta afanes políticos que provocan precisamente —cuando despuntan sin orden alguno— la vituperada fuga de activos locales. Sin reservas, Prebisch sugiere que “los estratos superiores” reduzcan su consumo en 36%, por la vía del impuesto y del ahorro.¹⁵⁴ Nada dice sobre el procedimiento recomendable para dar cuerpo a esta directriz, aunque comprende que “es bien difícil el periodo de transición”.¹⁵⁵ La clave estaría en la “disciplina” del desarrollo: término que exhibe aquí vaguedad extrema.

La cooperación financiera externa tendría un efecto multiplicador en el ingreso si es encaminada rectamente hacia nuevas oportunidades de inversión, o bien con el propósito de corregir brechas inter e intra-sectoriales. Prebisch coloca el acento en la infraestructura donde aquel efecto aparecería con amplitud. Él supone que los países facilitarían el flujo de recursos externos hacia rubros considerados “estratégicos” y que las fuentes públicas y privadas de financiamiento se ajustarían holgadamente a estos propósitos.

La experiencia indica empero que las resistencias recíprocas en los dos asuntos, son considerables. Las legislaciones recientes en materia de inversión extranjera le ponen freno en los sectores de infraestructura; aquí domina el nacionalismo económico. Por otra parte, la aptitud negociadora de los países no ha mejorado sensiblemente; en muy pocos casos tienen la capacidad para determinar reglas firmes a los recursos externos.¹⁵⁶

Además, Prebisch vislumbra que la necesidad de estos recursos se reducirá en el tiempo al compás de la subida del ahorro interno: la experiencia tampoco ha confirmado esta correlación. Por el contrario,

¹⁵³ *Ibid.*, p. 133.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 134.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 136.

¹⁵⁶ Véase J. Hodara, “Capacidad de negociación, ideología e inversiones extranjeras”, *Primer Simposio Nacional sobre Inversiones Extranjeras*, México, mayo, 1983, ENEP-ACATLÁN.

la dinámica de las inversiones extranjeras tiende a desplazar empresas locales y a elevar la dependencia tecnológica y fiscal.¹⁵⁷ Es curiosa su ingenuidad en este respecto. Muy poco le interesa aquí el “paquete tecnológico” que conlleva el financiamiento externo y no se detiene a reflexionar sobre el impacto fiscal de las empresas extranjeras. Imagina una armonía de intereses que carece de apoyo empírico.

La cooperación internacional ha sido una preocupación continua de Prebisch. Jamás postuló la autarquía, y las consideraciones recientes sobre el “decoplamiento” (*delinking*) le son extrañas. Si bien es cierto que Prebisch captó con agudeza los costos de la inserción regional en el sistema capitalista avanzado y ha combatido con perseverancia por un reordenamiento de las relaciones, en su opinión América Latina forma parte integral no sólo de ese sistema —con enmiendas indispensables— sino de la cultura de Occidente. De aquí su respaldo a la iniciativa privada —con las reservas ya indicadas— y a los valores del liberalismo político.

Por ejemplo, en la Conferencia de Quintandinha (Brasil, 1954) el entonces “director principal” a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL presentó un informe sobre los nexos económicos internacionales.¹⁵⁸ Es oportuno recordar algunos planteamientos de entonces para advertir la continuidad apuntada.

Dijo allí: “Elemento primordial (del desarrollo) es la inversión de capital extranjero a fin de romper el consabido círculo vicioso de un ingreso bajo que no permite aumentar la capitalización y de una capitalización que es insuficiente por la precariedad del ingreso”.¹⁵⁹ Sin ese capital, habría que comprimir el consumo incluso de las clases populares, con lo cual insinúa que la cooperación externa es indispensable para asegurar el avance de la democracia. El “centro” no es tan “perverso”.

Añadió: “El desarrollo económico de América Latina depende en gran medida de la acción del empresario privado”,¹⁶⁰ y que esta circunstancia empuja a los gobiernos a contraer un déficit público apreciable. También subraya en este documento que el logro de financiamiento externo puede acicatear la planificación, al menos en el campo de las inversiones del sector público. Este sería un resultado colateral del financiamiento internacional. Sin embargo, los recursos no habrán de fluir con el volumen necesario si no se sortean obstáculos internos y externos. Entre los primeros él señala la “falta de proyectos debida-

¹⁵⁷ CEPAL, *Problemas recientes en la industria latinoamericana*, E/CEPAL/conf. 76/L. 2, abril, 1984.

¹⁵⁸ R. Prebisch, *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*, CEPAL, Santiago de Chile, 1973.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 7.

mente presentados”, la “administración deficiente de los fondos”, las incertidumbres creadas por la inflación persistente y la impuntualidad en los pagos. Los obstáculos externos se refieren a que los préstamos se limitan a cubrir las importaciones de bienes de capital —“préstamos atados” en su mayoría— sin acrecentar el “capital circulante”; además, las instituciones de crédito prefieren al empresario privado que, por su índole, es renuente sin embargo a crear bienes públicos y externalidades imprescindibles para el desarrollo integrado; en muchos casos se verifican diferendos inzanjables respecto a la conveniencia de un proyecto; y, en fin, con frecuencia los gobiernos rehúsan garantizar operaciones en favor del sector privado.¹⁶¹

En cualquier circunstancia, la acción financiera internacional es requisito de una política anticíclica interna: puede compensar las fluctuaciones de los precios de los bienes primarios,¹⁶² especialmente cuando se producen caídas bruscas y considerables. Esta red de seguridad beneficiaría a todas las partes. “Una política reguladora de esta naturaleza podrá contribuir notablemente a atenuar el movimiento cíclico en los países productores con efectos favorables sobre la economía de los países industriales... No sólo se evita que los precios caigan por debajo de cierto límite, sino que la constitución de existencias extraordinarias en los países productores financiada con recursos internacionales contribuirá a mantener su demanda de importaciones industriales”.¹⁶³

Obsérvese que Prebisch no traza deslindes notables entre las diferentes modalidades del financiamiento externo y que en general presume una concurrencia significativa de intereses entre las fuentes y los receptores del crédito. En ningún caso discute los aspectos tecnológicos de la transacción.

Más tarde, en el noveno periodo de sesiones de la CEPAL (Chile, mayo de 1961), Prebisch retoma este asunto en el contexto de los crecientes contrastes sociales que se hacían sentir en esa coyuntura. El apoyo externo debe reconocer este abatimiento colectivo. “La cooperación internacional tiende ahora a orientarse hacia un designio muy diferente: ayudar a los países en desarrollo a acelerar su propia tasa de crecimiento y corregir las grandes disparidades en la distribución del ingreso para mejorar el nivel de vida de las masas populares.”¹⁶⁴ Nuevamente, al financiamiento externo no sólo le asigna un papel significativo en la acumulación y en la política anticíclica sino en la redis-

¹⁶¹ *Ibid.*, pp. 17 y 26-33.

¹⁶² *Ibid.*, p. 80.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 84.

¹⁶⁴ R. Prebisch, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, CEPAL, Santiago de Chile, 1973, p. 6.

tribución interna de los activos. Es una palanca de transformación estructural.

En este escrito, Prebisch toma conciencia de la "irradiación tecnológica" que ocasionan las inversiones extranjeras, mas no atiende sus limitaciones y costos.¹⁶⁵ La reflexión sobre ellos vendrá más tarde.

Acaso influido por la proyección social de la acumulación peculiar al capitalismo avanzado, Prebisch propicia fórmulas para acrecentar y recoger la capacidad de ahorro de las masas populares: habría aquí otra fuente para movilizar recursos internos. Sin embargo, se abstiene de examinar las modalidades institucionales que normarían esta acumulación. Reitera que las inversiones externas hacen imperativa la planificación pues sin proyectos debidamente formulados y efectuados los recursos se pierden, comprometiendo la marcha futura de las economías. También sostiene que la calendarización del pago de los créditos se establece con frecuencia sin tener presentes el ritmo y la dirección del desarrollo. Una amortización acelerada es poco recomendable salvo que el ahorro interno se movilice prontamente.¹⁶⁶

Cabe destacar que estas tesis en materia de cooperación, incubadas al calor de la experiencia latinoamericana, reaparecen en los foros universales de la UNCTAD cuando Prebisch se hizo cargo de su dirección. De esta manera extendió el espacio de influencia de la CEPAL y de su propia doctrina.

En uno de sus primeros escritos en este cargo, Prebisch altera en cierta medida el lenguaje sin afectar al contenido: "Sólo mediante la cooperación entre todos los países, independientemente de sus sistemas políticos y sociales, podrá asegurarse la paz mundial..."¹⁶⁷

Después de señalar las causas del desequilibrio exterior, conforme a las ideas que levantó en la CEPAL, Prebisch alude al "déficit del intercambio" que apareja el rezago acumulativo de las periferias. El problema se habría agudizado por la creciente participación de las economías industriales en los mercados de bienes primarios.¹⁶⁸ El remedio consistiría no sólo en el avance de la industrialización sustitutiva y en el desalojo del proteccionismo ejercido por los países adelantados sino en un reordenamiento de las normas de cooperación internacional.¹⁶⁹ La concesión de tratamientos preferenciales no recíprocos sería un instrumento positivo. De lo contrario, el reparto regresivo de los ingresos —evidente dentro de la periferia— se proyectaría al plano internacional.¹⁷⁰

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 8.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 88.

¹⁶⁷ R. Prebisch, *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo*, UNCTAD, E/Conf. 46/3, febrero, 1964, p. vi.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 22.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 41.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 56.

El nuevo estilo de cooperación debe amortiguarlo. El incentivo es —de nuevo— el interés mutuo aunque colocado en horizontes temporales diferentes: “No sería extraño que, al principio, los países industriales vacilaran en aceptar un sistema que fomentaría la competencia de los países en desarrollo con algunas de sus propias industrias. Pero es indudable que con el tiempo percibirían las ventajas del sistema pues constituiría un medio de aumentar las ventas a los países en desarrollo en proporción directa con el poder adquisitivo adicional que dichos países lograrían en aumentar sus exportaciones como resultado del trato preferencial.”¹⁷¹ La convergencia de los intereses sería inevitable pues centros y periferias, según Prebisch, desearían una estabilidad básica. De este modo desalienta el cierre de las economías subdesarrolladas, normativa y positivamente, puesto que precisan estímulos comerciales y tecnológicos y están inevitablemente afectadas por los ciclos de los centros. “La política de cooperación internacional es sólo complementaria. No podría subsistir a la política de desarrollo interno. Ni ésta podría alcanzar plenamente sus objetivos sin eficaz y oportuna cooperación internacional.”¹⁷²

iv) Corolario: transformación dentro del sistema

Si se unen los argumentos de Prebisch sobre el estrangulamiento interior con los que favorecen la cooperación internacional brota una imagen de reconstrucción socioeconómica que altera el estilo dominante de desarrollo. Pero de ninguna manera se puede inferir una mutación estructural o un desplazamiento brusco hacia otro modo de producción y de enlace político. Prebisch no parece aspirar a un cambio irreflexivo de sistema sino a una rectificación gradual de pautas aceptadas.

Por supuesto, la “astucia histórica” —como diría Hegel— puede conducir a situaciones insospechadas. Sin embargo, el impulso transformador de Prebisch no llega a la prédica revolucionaria, aunque insinúa reiteradamente la posibilidad del estallido de conflictos violentos con el objeto de apremiar las enmiendas necesarias. Rehúsa depositar ilusiones en un cambio radical de sistema no sólo porque su “clientela” institucional son gobiernos celosos de la soberanía y de las reglas de juego que se han impuesto internamente, sino a causa de convicciones profundas.

Al constatar este límite cardinal del análisis prebischiano, algunos autores lo han caracterizado como “desarrollista”, “populista”, y “reformista”, con transparente intención peyorativa. Otros lo han descri-

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 82.

¹⁷² *Ibid.*, p. 149.

to como "intervencionista", "estatizante" y "socializante", con igual intención.¹⁷³

No se hará ahora un recuento de las críticas que han suscitado las tesis de Prebisch. Sólo me detendré en dos exposiciones que colocan el acento en las limitaciones intrínsecas de la "transformación" tal como Prebisch la concibe en estos escritos.

Una pertenece a O. Rodríguez,¹⁷⁴ cuyo texto mereció ser introducido por el propio Prebisch. Aunque éste indica en el prólogo que "con mucha razón Octavio Rodríguez destaca ... las limitaciones de la teoría de la CEPAL ... (porque) son teorías estrictamente económicas",¹⁷⁵ su presentación no da validez a esta crítica: Prebisch emplea con libertad variables sociales y políticas. Sólo "se sorprende" con el *epíteto* "populista" que le atribuye Rodríguez.¹⁷⁶ En verdad, Prebisch no advirtió aparentemente el carácter neomarxista de las observaciones de Rodríguez, enderezadas a reprocharle su adhesión, en última instancia, al sistema de producción dominante: "... el pensamiento cepalino no tiene en cuenta las relaciones sociales, o sólo las examina lateral y superficialmente. Ahora es posible afirmar, con mayor exactitud, que esa limitación está vinculada con el carácter ideológico de dicho pensamiento, pues si no cubre las relaciones sociales, se debe a que establece supuestos de cuño ideológico sobre las mismas."¹⁷⁷

En otras palabras, la lucha de clases y el modo capitalista de producción no son abordados francamente por Prebisch, pues estaría animado por un propósito encubridor y apologético respecto al sistema prevaleciente. Concluye Rodríguez que esta interpretación "no supera los marcos de la economía convencional, a los cuales en definitiva se circunscribe".¹⁷⁸ Lo cual entraña que pese a sus actitudes "estructuralistas" y contrarias al "liberalismo económico", Prebisch no habría desbordado el cauce de las corrientes neoclásicas. Su afinidad con el populismo lo probaría, además de una presunta indefinición respecto a las inversiones extranjeras y a las multinacionales.¹⁷⁹

"... El pensamiento de la CEPAL del segundo decenio no registra ningún avance significativo en la interpretación del proceso global de desarrollo; y simultáneamente, hace más explícitas e incisivas sus propuestas de transformación económica y social, en circunstancias que,

¹⁷³ Para esta caracterización véase, por ejemplo, A.C. Frank, "CEPAL: política del subdesarrollo", *Revista Punto Final*, suplemento de la edición 89, Santiago de Chile, 14 de octubre, 1969.

¹⁷⁴ O. Rodríguez, *La teoría...*, *op. cit.*

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. X.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. XII. Véase nota 139.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 11.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 12.

¹⁷⁹ *Ibid.*, pp. 14 y 15.

en varios casos, se rompen las alianzas de poder de corte populista que parecían otorgarles sentido histórico”,¹⁸⁰ añade Rodríguez.

Después de hacer una presentación genérica de las ideas de la CEPAL, Rodríguez reitera su juicio: “el pensamiento de la CEPAL de los años cincuenta constituye la forma más abstracta y a la vez analíticamente más desarrollada y coherente de las ideologías de cuño populista”.¹⁸¹ Y su conclusión: “el pensamiento de la CEPAL altera, pero no supera, los marcos de la economía convencional”.¹⁸² El periodo de reflexión al que alude Rodríguez fue modelado por Prebisch. Cabe preguntar si los siguientes secretarios ejecutivos modificaron el carácter populista del discurso cepalino, o bien éste se debilitó con la intervención progresiva del aparato y de criterios burocráticos en el empeño sustantivo.

A mi parecer, el escrutinio de Rodríguez es desacertado. Si bien es correcto sostener que Prebisch jamás favoreció una revolución conforme al modelo soviético ni se deslizó a una concepción marxista o neomarxista, opino que tampoco creó la base ideológica del populismo ni continuó los postulados neoclásicos, si es que la “economía convencional”, según ese autor, se refiere a ellos. El deslinde de Prebisch entre centro-periferia, su tesis sobre el deterioro secular de los términos del intercambio, los papeles activos que le asigna al estado, y las políticas compensadoras del ciclo que propone, lo alejan de la “economía convencional”. Por otra parte, su apoyo a la industrialización sustitutiva, a una reforma tributaria y agraria prudente, y su negativa a romper drásticamente con “los centros” constituyen proposiciones que un populismo *puede* emplear (ya señalé en la primera parte de este trabajo la afinidad indeliberada de las tesis de Prebisch con los planteos castrenses de su país, el peronismo en especial). Sin embargo, *otras* corrientes doctrinarias y de política económica, más allegadas a una genuina democracia social o a impulsos del humanismo socialista utópico, también pueden asimilarlas.

Lo cierto es que el discurso de Prebisch y de la CEPAL suele ser tan ambiguo —a causa de su condicionalidad gubernamental— que es susceptible de variadas lecturas. Y sin embargo, no cabe pensar que ese discurso es una nueva variante de la economía académica “neutra”. Analíticamente, es mucho más que eso, como se verá en secciones siguientes. Empero, en la práctica Prebisch no apremió transformaciones radicales, ya sea por consideraciones dialécticas (la suma de cambios cuantitativos se traducirá en algún momento en un viraje perceptible), ya sea para no antagonizar —o bien para criticar selecti-

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 15.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 293.

¹⁸² *Ibid.*, p. 298.

vamente— a los gobiernos, fuente de la legitimidad institucional de esa reflexión. No obstante, bien puede ocurrir que Rodríguez, en virtud de sus preferencias ideológicas, tiene presente el contexto material —y aun de clase— de las propias ideas cepalinas.

La segunda exposición fue efectuada por R. Luders.¹⁸³ Según este economista chileno, el deslinde centro-periferia resultó del carácter regional de la Comisión; Prebisch habría querido fijar una frontera entre “ellos” y “nosotros” simplemente por comodidad institucional.¹⁸⁴

Esta caracterización es errada. La dicotomía es parte sobresaliente de la interpretación estructuralista de Prebisch sobre el comercio internacional, puesto que explica la arritmia y la diversidad sustantiva en el desarrollo difundido a través del sistema capitalista. Como se indicará, las desigualdades entre el centro y la periferia fueron consideradas en los treinta por el economista chileno-alemán E. Wagemann; Prebisch las formaliza —sin tomar nota de Wagemann— con el objeto de ajustarlas a los argumentos sobre el “deterioro secular” y sobre el indispensable proteccionismo industrial para diversificar prontamente el aparato productivo.

Cabe recordar que ya en 1946, Prebisch trató de introducir en el nivel académico el análisis ordenado de las imperfecciones del comercio internacional,¹⁸⁵ tema que había explorado en sus trabajos como funcionario del Banco Central de la República Argentina y como docente en la Universidad de Buenos Aires.

Por lo tanto, el deslinde no es accidental; es más bien el punto de salida de un razonamiento coherente. El “centro” se especializa en bienes industriales que gozan de apreciable elasticidad-ingreso; los produce, además, regularmente de modo que la demanda se alimenta con estímulos persistentes. No es así en la “periferia”, donde se crean bienes primarios de baja elasticidad caracterizados por una acusada homogeneidad.

Por otra parte, los mercados de trabajo céntricos poseen rasgos particulares: considerable inserción en ocupaciones secundarias; desplazamientos “friccionales” y lentos, geográfica y sectorialmente; sólida organización laboral, y notoria competencia empresarial. La “periferia” es el reverso de esa configuración: preeminencia de la agricultura, desalojos bruscos de la mano de obra, débil organización y mesurada competencia entre unidades productivas.

Pese a este error inicial, Luders examina con razonable lucidez los

¹⁸³ R. Luders, “The Economic Commission for Latin America: its Policies and their Impact”, en K. Brunner-A. Meltzer, *International Organization, National Policies and Economic Development*, North Holland, 1977.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 55.

¹⁸⁵ Véase R. Prebisch, *Bases para la creación de una escuela de economía en la República Dominicana*, Argentina, 14 de diciembre, 1946.

postulados cepalinos en materia de industrialización sustitutiva, tarifas preferenciales, planificación, y empalme regional de los mercados para obtener economías de escala. Acierta en indicar que Prebisch ofreció una racionalización de políticas económicas que podían inscribirse en cualquier régimen; la democracia progresiva es, después de todo, una preocupación relativamente tardía de Prebisch.

Sin averiguar antecedentes, Luders justifica la necesidad del proteccionismo industrial no sólo para afinar la estrategia de crecimiento sino para ofrecer empleos sin lesionar el nivel real de salario.¹⁸⁶ Sin embargo, cree que varios de los postulados centrales de la CEPAL son vulnerables. Por ejemplo, los términos del intercambio no se conducen constantemente en contra de las economías latinoamericanas, particularmente las que exportan hidrocarburos; el incentivo a exportaciones no tradicionales es más eficaz que el remplazo de importaciones respecto al balance de pagos; las paridades y políticas monetarias jamás merecieron justificada atención como instrumentos para atenuar la brecha externa; el análisis cepalino incide en generalizaciones que ignoran las tendencias específicas de un país; y la protección interna exagerada llevó a una ineficiente asignación de recursos al tiempo que redujo el volumen comercial.¹⁸⁷ Luders se abstiene de responsabilizar a la CEPAL por estas distorsiones, pues es probable que los gobiernos no hayan ni comprendido ni aplicado debidamente el programa de modernización económica propuesto por esta organización.

Es oportuno añadir que L. S. Sjaastad, en sus comentarios al ensayo de Luders, critica severamente a la CEPAL en el plano doctrinario: los argumentos de la CEPAL son ingenuos y rudimentarios, propicia a lo sumo un neomercantilismo, y se desentiende de que el desarrollo de algunos países (Brasil) se debe a que *no* siguieron las recomendaciones de Prebisch.¹⁸⁸

En cualquier caso, las caracterizaciones sobre la "insuficiencia dinámica" y la "transformación" deben leerse, en mi opinión, como una crítica velada a las políticas incoherentes y deformadoras de los gobiernos. Las tesis serían sanas; su ejecución habría fallado. Prebisch no se sustrae a estas desviaciones y propone remedios a fin de retornar a la "senda correcta". En estas exhortaciones pretende un cambio de rumbo: mayor atención a la justicia distributiva y a la diferenciación económica. Pero en ningún momento insinúa una mutación sistemática, una reconstrucción total. En una nota instructiva, él aprueba las innovaciones que deseó introducir Liebermann en la economía soviéti-

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 66.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 68 ss.

¹⁸⁸ L. A. Sjaastad, "A Comment on the Langoni and Kogut and Luders Papers", en K. Brunner-A. Meltzer (eds.), *op. cit.*, pp. 117 y ss.

ca y pone en tela de juicio la validez, en el largo plazo, de los "incentivos morales" que constituían los móviles de la acción transformadora cubana.¹⁸⁹

Para añadir una evidencia más que corrobora, a mi entender, que Prebisch ha buscado cambios significativos dentro del sistema capitalista procede una breve referencia a las ideas que apoyó —y en buena parte inspiró— en torno al "Nuevo Orden Económico Internacional". En este esquema, sus argumentos en contra del liberalismo económico entre centro y periferia, sobre la necesidad de acciones anticíclicas, y en favor de tratamientos preferenciales no recíprocos se proyectan al plano internacional.¹⁹⁰ En última instancia, Prebisch aspira a una interdependencia genuina que propicie una mayor movilidad de bienes, servicios y capital. Percibe que un excesivo ensamblaje nacionalista puede conllevar una desintegración regional e internacional, y que los "poderes de la periferia" (como el *commodity power*) deben aliarse para una reformulación de los nexos. No piensa en una ruptura con el Norte sino en una diversificación de los intereses mutuos y en una elevación de la "voz" (en el sentido hirschmaniano) de la periferia.¹⁹¹

En definitiva, Prebisch persigue propósitos firmes de reconstrucción social y económica sin imaginar cambios de sistema: el estilo de desarrollo debe alterarse con el fin de absorber de manera óptima los estímulos comerciales, tecnológicos y culturales del capitalismo avanzado. Con los años, se ha acentuado su suspicacia en relación a las tendencias verdaderas del estado latinoamericano: desconfía de su presunta benevolencia y es consciente de su proclividad burocrático-autoritaria. Más aún: la heterogeneidad creciente entre los países le preocupa no sólo como realidad que obliga a emprender estudios pormenorizados de situaciones nacionales, sino por las implicaciones geopolíticas adversas que esta heterogeneidad puede traer consigo.¹⁹² Para él, éstas son desviaciones del pronunciado liberalismo político.

d) APORTES TEÓRICOS PRINCIPALES

Las "recomendaciones para la acción" que se proponen en los textos

¹⁸⁹ R. Prebisch, *Transformación... op. cit.*, p. 22, nota 11.

¹⁹⁰ R. Prebisch, "La política comercial en los países insuficientemente desarrollados", en A. Gurrieri (ed.), *La obra..., op. cit.*, pp. 442 y ss.

¹⁹¹ No abrigo dudas que Prebisch coincidiría en estas materias con P. Streeten, en su "Approaches to a New International Economic Order", *World Development*, 10, 1, enero, 1982, y con algunos ensayos luminosos de T. Balogh, *The Irrelevance of Conventional Economics*, Leveright Pub. Co., New York, 1982.

¹⁹² En conversación personal, Prebisch descartó la conveniencia de alejar a los Estados Unidos como país miembro de la CEPAL. Su argumento fue ilustrativo: "Solos, los países latinoamericanos se pelearán brutalmente entre sí; EUA ayuda a disimular los resentimientos mutuos".

examinados fluyen de un paradigma que Prebisch confeccionó a partir de los años treinta. Buscaba entonces afanosamente una interpretación adecuada a la evolución económica latinoamericana; decía que “los profesores, por lo general, son nuevos repetidores de libros extranjeros”, y que “la teoría del desarrollo está en plena elaboración... La explicación del ciclo en nuestros países, países de periferia, es aún incipiente. Es necesario elaborarla y dilucidar la relación de los ciclos de la periferia con los de los grandes centros”.¹⁹³

Y más tarde reitera: “Es ya tiempo que en nuestros países vayamos aprendiendo a pensar en los problemas económicos con criterio original y a buscar nuestra propia explicación”.¹⁹⁴

Esta búsqueda obsesiva lleva a Prebisch a bosquejar un planteamiento que imprimió racionalidad y coherencia a ideas sobre el desarrollo latinoamericano que estaban en el clima intelectual de la época.

Rodríguez clasifica los aportes prebischianos de la siguiente manera: la concepción centro-periferia, la “versión contable” del deterioro, la “versión ciclos” del deterioro, la industrialización sustitutiva, la “versión industrialización” del deterioro, la inflación estructural, y el estrangulamiento interior.¹⁹⁵ Hodgson, por su parte, prefiere distinguir entre una “tesis particular” sobre el subdesarrollo, propuesta en los cincuenta, y una “tesis general”, formulada una década más tarde.

En cualquier caso, la intención teórica de Prebisch era clara: cuestionar las ventajas generales del comercio exterior por una parte, y, por la otra, incentivar la diversificación del aparato productivo de la periferia. Estas dos acciones se fundamentan en que los adelantos de la productividad —logrados por el avance técnico— no se propagaban fluidamente desde los centros al mundo subdesarrollado y que la demanda internacional de productos primarios tendía a declinar por obra de varios factores.¹⁹⁶ El deterioro de los precios relativos de las exportaciones primarias —que se hizo evidente en la Depresión— forzó una “industrialización espontánea” que Prebisch pretende racionalizar y preservar dentro de un marco general de política económica deliberada.

En los apartados siguientes examinaré un conjunto selecto de los postulados de esa política con el objeto de colocarlos en una perspectiva teórica más amplia. Evitaré deliberadamente las presentaciones descriptivas, pues éstas ya se han efectuado con profusión en los últimos años, bien con carácter didáctico, bien con intención apologética.

¹⁹³ R. Prebisch, *Bases...*, *op. cit.*, pp. 1 y 8. En este texto, su autor reconoce deudas intelectuales con Daniel Cosío Villegas y Víctor L. Urquidí.

¹⁹⁴ R. Prebisch, *Teoría dinámica...*, *op. cit.*, p. 1.

¹⁹⁵ O. Rodríguez, *op. cit.*, pp. 2 y 3.

¹⁹⁶ Véase CEPAL, *El pensamiento de la CEPAL*, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1969, pp. 15-18.

i) Pautas del desarrollo latinoamericano: antecedentes teóricos

Prebisch tiende a atribuir a la percepción reiterada de la vulnerabilidad externa un efecto cognitivo, casi paradigmático. Entraña un proceso de enseñanza colectivo que es internalizado, en particular, por los políticos y empresarios vinculados con el comercio exterior. Así, las fluctuaciones cíclicas se convierten en un hecho previsible al menos en el nivel microeconómico. Como se recordará, Prebisch propuso en su país, en los treinta, un fondo de reservas bancarias con el fin de compensar "el período menguante".¹⁹⁷ En cualquier caso, las inversiones privadas en el sector externo tenían presentes estas oscilaciones así como la actitud gubernamental respecto a ellas,¹⁹⁸ puesto que "...fueron contingencias exteriores como las guerras mundiales y la gran crisis económica, las que contribuyeron a despertar o a intensificar el proceso y sedimentar progresivamente las ideas de desarrollo. No se generan en forma espontánea estas ideas ... sino que son más bien resultado de impulsos vitales que obran poderosamente sobre el acontecer de los hechos..."¹⁹⁹

Este "impulso vital" —expresión curiosa por su raíz schopenhaueriana— induciría el mercado interno. ¿Cuál es el antecedente teórico de este determinismo? No cabe hallarlo en Prebisch. Antes de él, Alejandro Bunge y otros "estructuralistas" habían indicado, a mi ver, que la expansión económica interna dependía de la capacidad de importar —sujeta a su vez a las exportaciones— y que incluso el origen de la inflación argentina debía buscarse en el comercio exterior.²⁰⁰ Pero Bunge se limitó a este señalamiento sin insertarlo en un aparato interpretativo coherente.

Opino²⁰¹ que el ascendiente principal fue ejercido por Ernst Wagemann por medio de investigaciones que resumió en un libro publicado en alemán en 1932, y al año siguiente en español.²⁰² Wagemann nació en 1884 y se formó en Chile; alcanzó a examinar esta economía "periférica" (la expresión es suya) antes de trasladarse a Alemania para dirigir el "Comisariado de Alimentación" de ese país, a fines de los veinte. Es plausible que su experiencia profesional en Chile lo haya sensibilizado

¹⁹⁷ La neutralización y previsión del ciclo jamás fueron perfectas. De aquí mis reservas a la afirmación terminante de L. Randall: "Argentina controló sus decisiones de política (económica) desde los veinte". Véase su *An Economic History of Argentina in the Twentieth Century*, Columbia University Press, 1978, p. 9.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 17.

¹⁹⁹ R. Prebisch, "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", en A. Gurrieri (comp.), *La obra...*, op. cit., vol. 1, p. 248.

²⁰⁰ Véase A. Bunge, *Los ferrocarriles argentinos*, Buenos Aires, 1918.

²⁰¹ Debo esta pista a Victor L. Urquidí.

²⁰² E. Wagemann, *Estructura y ritmo de la economía mundial*, Ed. Labor, S.A., Barcelona, 1933.

zado respecto a los rasgos peculiares de sociedades rezagadas.

En este escrito Wagemann propone una tipología de sistemas económicos con base en cinco variables complejas: densidad de la población, avance técnico, desarrollo del transporte, porcentajes de la fuerza industrial en el total de la población activa y gravitación del comercio exterior respecto del producto. Este último factor recibe amplia atención, sugiriendo la importancia que, como elemento inductor, Wagemann le dispensa.²⁰³

La tipología sugerida tenía el propósito de explicar los orígenes de la crisis mundial en un afán de superar "ideas sólidas de la tradición económica"²⁰⁴ que los hechos habían refutado. Desde su llegada a Alemania, Wagemann entendió que los aprietos económicos de este país no podrían resolverse sin tomar en cuenta el panorama internacional. Antes de aceptar la dirección del "Comisariado de Alimentación" fundó el Instituto de Investigación de la Coyuntura que fue tenido como ejemplo por el resto de Europa y por Estados Unidos. Aunque puso acento en el diseño de políticas de estabilización, Wagemann no dejó de lado variables "estructurales". De hecho, fue uno de los primeros economistas que usó sistemáticamente el término "estructura" como configuración de elementos significativos.

En aquellas circunstancias, Wagemann se deslizó a filosofías y reduccionismos organicistas y hasta determinismos geográficos que estaban entonces en boga; sin embargo, su análisis económico no fue lesionado perceptiblemente por esas especulaciones. Conforme a sus estudios comparados, el sistema capitalista presentaba una variedad de situaciones nacionales específicas, pero todas ellas estaban sujetas a un ciclo único. Y en este contexto expuso una tesis: no se debe confundir el carácter singular del ciclo con su propagación, puesto que ésta adquiere formas diferentes conforme a la estructura de la economía afectada.²⁰⁵

Por otra parte, Wagemann postuló que las innovaciones técnicas tenían un papel vital en el crecimiento y que, por lo tanto, el melancólico dilema malthusiano descansaba en un razonamiento excesivamente estático. La recepción de la técnica —como la del ciclo— dependía de la "ecología económica" peculiar a cada país: "...la transmisión de las ondas coyunturales de un sector económico a otro ... resulta influida por el carácter de los sistemas económicos, de modo análogo a como ... la trayectoria de los rayos luminosos está determinada por la índole del medio que atraviesan".²⁰⁶ Este paralelismo con los resul-

²⁰³ E. Wagemann, *op. cit.*, p. 24.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 411.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 3.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 5.

tados de los experimentos ópticos iniciados por Newton le lleva a concluir que las estructuras locales modifican el impacto de los estímulos exteriores.

Consecuente con su atención al avance técnico, Wagemann ensambla una tipología de "zonas económicas": acapitalistas, neocapitalistas, semicapitalistas y supercapitalistas.²⁰⁷ Él no tiene reparo en valerse del vocabulario marxista puesto que Marx fue "aceptado" en los veinte en los círculos académicos de Alemania, gracias a las labores de exégesis y de reinterpretación tanto de la Escuela de Frankfurt como de las investigaciones de Karl Mannheim.

En el marco de su tipología Wagemann explica que "en los países semicapitalistas se observa con frecuencia una más intensa condensación (*sic*) de capital que en las comarcas periféricas ... a menos que en éstas se instalen economías de enclave".²⁰⁸ Los países sudamericanos serían "economías neocapitalistas", categoría tecnológicamente inferior al "semicapitalismo" y, desde luego, al "supercapitalismo". A los estados "acapitalistas" pertenecen las economías no monetarias de África y Asia.

Otro asunto pertinente de este trabajo de Wagemann se refiere al papel económico del estado. De ninguna manera es neutro o indiferente: interviene en los procesos económicos, especialmente en aquellos segmentos afectados por oscilaciones exógenas, o por la suerte de las cosechas donde se encontraría el germen de un "ciclo interno".²⁰⁹

Apoiado por la experiencia económica argentina que no le era extraña, Wagemann puntualiza que el precio de la tierra en países semicapitalistas es inferior al de los supercapitalistas, pues en éstos el "nivel de los jornales y de la renta" influye en los costos. Y sagazmente añade: "en resumen, cabe decir que en el neocapitalismo, se trata de explotar a la tierra; en el semicapitalismo, al hombre; y en el supercapitalismo, al capital".²¹⁰

Esta variación explica el diferencial de precios entre productos importados y locales. Los primeros estarían subordinados a fluctuaciones marcadas; en contraste, los últimos presentan "notable rigidez". De aquí Wagemann infiere la inflexibilidad relativa de los bienes agropecuarios, circunstancia que impide un ajuste oportuno al ciclo.²¹¹ En cambio, "... el supercapitalismo se caracteriza de modo particular por dos elementos: la amplitud del mercado interior y la crecida diferen-

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 23.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 28.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 49. Haberler llegará más tarde a una conclusión similar. Véase su *Prosperidad...*, *op. cit.*, pp. 6 y 7.

²¹⁰ *Ibid.*, pp. 59 y 60.

²¹¹ *Ibid.*, p. 62.

ciación de funciones, que ofrecen posibilidades más intensas de compensación coyuntural".²¹²

Repárese en la considerable afinidad de estas tesis con las posteriores ideas prebischianas sobre el origen de la vulnerabilidad externa y el imperativo de la industrialización. La cercanía se acentúa no sólo cuando Wagemann alude a las "coyunturas céntricas" que aparejan consecuencias reflejadas en "comarcas esencialmente agrarias",²¹³ sino al señalar una tendencia menguante en la exportación de artículos de consumo en el periodo 1881-1913.²¹⁴ Sintetiza: "Es muy interesante advertir que el balance mercantil en los países agrícolas y proveedores de materias primas se desarrolla siguiendo una curva bastante antagónica respecto al balance mercantil de los países industriales de Europa".²¹⁵ La elasticidad diferencial de los bienes causa esta divergencia. Wagemann agrega que la teoría del comercio internacional debería tener presente estos hechos.

El economista chileno-alemán revela singular perspicacia al explicar que la crisis económica europea de 1857 mostró la trabazón coyuntural cada vez más íntima de las economías nacionales. Desde entonces se inicia un proceso de internalización de las perturbaciones a través de las economías,²¹⁶ incluyendo por cierto el movimiento de precios. El libre comercio debilitó a las celosas soberanías locales.²¹⁷

Wagemann reitera, después de prolijas indagaciones, que este régimen de libre comercio lesiona a las economías primarias: "Las oscilaciones coyunturales de naturaleza industrial no dejan de ejercer su influencia, en particular sobre la coyuntura agrícola."²¹⁸ Con arreglo a esta observación aborda los "aspectos reflejos" de la gran crisis de 1929, "que empeoró la situación de los países productores de materias primas".²¹⁹ No debe sorprender que éstos hayan reaccionado con medidas proteccionistas y con incentivos a la propia industrialización.²²⁰ Las repercusiones negativas del libre comercio son reales aunque el velo monetario suele confundirlas.²²¹ La gran depresión ocasionó el retorno al proteccionismo exagerado y a la intervención estatal directa (como en la URSS e Italia). Wagemann deplora esta propensión pues, en el largo plazo, el libre comercio favorece a todas las partes aunque en dosis

²¹² *Ibid.*, p. 64.

²¹³ *Ibid.*, p. 80.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 150.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 163.

²¹⁶ *Ibid.*, pp. 233 y 234.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 242.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 250.

²¹⁹ *Id.*

²²⁰ *Ibid.*, p. 321.

²²¹ *Ibid.*, p. 339.

desiguales.²²² En cualquier caso es preferible a un sistema de economías cerradas.

Las copiosas referencias a las tesis de Wagemann tienen el propósito de sugerir que este autor ha influido, a mi parecer, en el debate económico latinoamericano de los treinta en el que Prebisch participó activamente. Por su origen chileno, por su preocupación por la suerte de las "comarcas periféricas", y por el hecho de que sus obras se difundieron también en castellano, pienso que es justificado suponer que los jóvenes departamentos de economía y las instancias públicas de América Latina absorbieron estas interpretaciones de Wagemann. Y en forma particular: la clasificación de sistemas económicos según la intensidad de explotación de los factores; los rasgos y la debilidad estructural de las economías agrarias, y la propagación irregular y arrítmica del ciclo económico. Ulteriores temas prebischianos, como dije.

ii) *El imperativo de la industrialización*

Estas ideas de Wagemann me llevan a considerar con reservas las afirmaciones de F. Pazos sobre el carácter circunscrito y casi impertinente, desde la perspectiva latinoamericana, de las hipótesis propuestas por economistas "ingleses, suecos y norteamericanos".²²³ Creo aventurado el aserto pues en los treinta ya requerían estas hipótesis tratamiento teórico y político comparativo.

Es cierto que "Raúl Prebisch, como economista gobernante, elaboró las políticas que atenuaron el efecto de la contracción externa de la Argentina".²²⁴ Mas no actuó en un vacío teórico ni de historiografía económica comparada. Después de todo, Marx y Schumpeter habían puesto bases a la teoría de los ciclos, cada uno con su perspectiva; y las investigaciones de Kuznets y Clark sobre las transformaciones sectoriales inherentes al crecimiento eran a la sazón conocidas.

Mi reserva no implica que la visión de Prebisch no fuera original en su circunstancia y que a su vez no haya gravitado en la legislación bancaria de varios países latinoamericanos, como bien notará más tarde R. Triffin.

No creo fundada, por lo demás, la hipótesis de Pazos en el sentido de que el ensayo clásico (1943) de Rosenstein Rodan no fue absorbido por economistas latinoamericanos; debió —dice— aguardar muchos años.²²⁵ Víctor L. Urquidí recogió las conclusiones de Rosenstein Ro-

²²² *Ibid.*, p. 377. En 1949, Wagemann visitó a la CEPAL en Chile, pero su mensaje principal no fue captado. Cf. Furtado, *op. cit.*, p. 99.

²²³ F. Pazos, "Cincuenta años de pensamiento económico en la América Latina", *El Trimestre Económico*, 4, 200, octubre-diciembre, 1983, p. 1928.

²²⁴ *Ibid.*, p. 1919.

²²⁵ F. Pazos, "Cincuenta...", *op. cit.*, p. 1925.

dan al insistir, ya en los cuarenta, en la conveniencia de concertar las inversiones en rubros tenidos como estratégicos. También en su artículo Urquidi alude a Clark quien, en 1940, reúne en un libro sus observaciones sobre el desplazamiento intersectorial de los factores.²²⁶

Aquí me concentraré en otro antecedente que, a mi juicio, ha tenido un influjo pronunciado en la teoría y en la práctica de la protección industrial tal como las concibieron Prebisch y otros economistas latinoamericanos que actuaron en los treinta y cuarenta. Me refiero a M. Manoilescu, economista y ministro de hacienda de Rumania que vivió la experiencia de la gran depresión.

Manoilescu percibió con lucidez la asimetría —y la brecha ingreso correspondiente— entre países industriales y agrícolas cuando son afectados por las fluctuaciones del comercio internacional. "... cuando un producto industrial es cambiado por uno primario, especialmente por un bien agrícola, entonces, a causa de la productividad superior de la industria comparada con la de la agricultura, el producto del trabajo de un obrero industrial es casi siempre trocado por el producto de varios agricultores".²²⁷ Complementa: "este principio es válido tanto en el comercio interno como en el internacional", concluyendo que "el comercio internacional no ofrece ventajas iguales a los dos tipos de países..."²²⁸

Esta asimetría entraña un nexo de explotación que debería ser considerado por las teorías clásicas. Para remediar el debilitamiento de las economías agrarias, Manoilescu recomienda establecer un régimen de protección a industrias prometedoras que requieren el uso intensivo de factores.²²⁹

No es un accidente —añade el economista rumano— que los países industriales (Inglaterra, Francia, Alemania) tengan un ingreso superior: el libre comercio actúa en favor de ellos. Sólo con una "progresiva industrialización" los países pobres habrán de incrementar su capacidad importadora.

Manoilescu discrepa de List: para este último la protección es un recurso permanente de la política económica, puesto que la producción y la productividad agregadas de las economías agrícolas son tan reducidas que se justifica ampliamente la aplicación de medidas proteccionistas a actividades capaces de generar externalidades y de lograr competitividad externa.²³⁰ La inferioridad de estas economías es es-

²²⁶ El artículo de Víctor L. Urquidi apareció en *El Trimestre Económico*, XIII, enero-marzo, 1946, con el título "El progreso económico de México".

²²⁷ M. Manoilescu, *The Theory of Protection and International Trade*, P. S. King and Son, Londres, 1931 (el texto original en francés apareció en 1929), p. VI.

²²⁸ *Ibid.*, p. VII.

²²⁹ *Ibid.*, p. XII.

²³⁰ *Ibid.*, p. 33.

tructural por lo que reclama acciones de fondo.²³¹

Para probar su tesis, Manoilescu polemiza con los planteamientos de A. Smith, Ricardo, y J. Stuart Mill.²³² Descarta en particular cualquier analogía entre la conducta individual y la evolución de los agregados económicos, así como las generalizaciones que descuidan la fisonomía particular de cada economía.²³³ Ricardo habría errado al unir, en su razonamiento sobre las ventajas comparativas, sistemas productivos de estructura desigual.²³⁴ Como los países industriales gozan de una *superioridad acumulativa*, los agrícolas deben invertir en mayor grado “por unidad de industrialización”.²³⁵ Pero como sus recursos de capital son escasos, atrapados como están en un equilibrio de pobreza, la preeminencia de los industrializados tiende a perpetuarse, salvo que las economías primarias obtengan financiamiento externo y lo canalicen a actividades que posean efectos multiplicadores. Aquí se impone la protección.²³⁶ Manoilescu resume su análisis en dos consignas: “Protección es libertad; comercio libre es restricción”.²³⁷

Agrega Manoilescu: El incremento selectivo de las actividades secundarias eleva el ingreso agregado. “Un país se transforma en rico si exporta bienes altamente productivos e importa bienes de baja productividad.”²³⁸ Por añadidura, diferenciar la oferta local es una política preferible a estimular exportaciones (primarias) que consolidan la dependencia externa.²³⁹ Sólo Estados Unidos, en virtud de su “territorio, riqueza y recursos naturales”, puede aproximarse a la autosuficiencia. El resto debe apelar a las transacciones internacionales pero en condiciones diferentes a las que apareja el libre comercio.²⁴⁰ De su razonamiento Manoilescu sugiere que los recursos mundiales *deben ser redistribuidos* con el propósito de facilitar el ascenso de los países pobres.²⁴¹ Él anticipa que este reordenamiento conducirá a una interdependencia equitativa entre las naciones. ¿Una simiente del Nuevo Orden Económico Internacional?

Pese a su calidad de consultor de la Sociedad de Naciones, el autor critica severamente “el carácter estático de los conceptos que esa institución había adoptado. Es más: el organismo mundial no habría contemplado, con la anticipación necesaria, que la expansión demográfi-

²³¹ *Ibid.*, p. 40.

²³² *Ibid.*, p. 57 ss.

²³³ *Ibid.*, p. 67.

²³⁴ *Ibid.*, p. 89.

²³⁵ *Ibid.*, p. 121.

²³⁶ *Ibid.*, p. 141.

²³⁷ *Ibid.*, p. 152.

²³⁸ *Ibid.*, p. 168.

²³⁹ *Ibid.*, p. 181.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 200.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 209.

ca afecta el poder relativo de los estados.²⁴² Estos señalamientos forman parte de su postura adversa al libre comercio: “¿por qué no llamarlo un sistema de esclavitud?”²⁴³ Inglaterra lo defiende con firmeza pues le extrae ventajas considerables. Concluye: “la libertad comercial es el triunfo del fuerte”.²⁴⁴ Si los países agrícolas desean evitar la brecha creciente de las progresiones malthusianas deben impulsar una industrialización protegida.²⁴⁵

Parece ocioso indicar explícitamente los hilos que vinculan los argumentos de Manoïlesco con los de Prebisch a propósito de la industrialización. Trataré sin embargo de subrayar los nexos principales.

Según los primeros escritos de Prebisch, las economías nacionales están lejos de presentar una homogeneidad estructural y funcional. La dicotomía centro-periferia es una expresión de esta tesis fundamental, en la que coinciden tanto Wagemann como Manoïlesco. En un espacio mundial heterogéneo, la industrialización entraña un cambio en la pauta del desarrollo periférico (“hacia adentro”), fincado en la sustitución gradual y protegida de las importaciones. Las perturbaciones externas que experimentó América Latina durante las dos guerras y la gran depresión, aparte del carácter cerrado del nuevo “centro hegemónico” (rasgo que el economista rumano reconoció claramente), trajeron consigo un crecimiento periférico que tendió también a ocluirse. Este proceso conducía a atenuar la brecha ingreso entre los dos tipos de economía, además de compensar los efectos desfavorables del ciclo.

Repárese en que Prebisch buscó estampar racionalidad y dirección deliberada a un proceso de diferenciación productiva que ocurrió espontáneamente, bien como resultado de las perturbaciones apuntadas, bien porque la economía mundial alcanzó un alto nivel de ingreso. Cree que la industrialización protegida trae en el corto plazo desequilibrios externos e intersectoriales que más adelante, sin embargo, se remediarían. Se cuenta así con un nuevo motor de desarrollo que absorbe, por añadidura, las presiones en el mercado laboral en grado considerable.

Prebisch coincide con Manoïlesco en que la libre operación del sistema económico llevó a una especialización primario-exportadora que al cabo obstaculiza el crecimiento sostenido. El proceso industrial eleva el umbral de las perspectivas económicas de la periferia, y exige la protección “para contrarrestar el funcionamiento perverso del sistema en su conjunto”.²⁴⁶ Sólo hacia fines de los cincuenta Prebisch descubrirá que la protección indiscriminada suscitó nuevos problemas, par-

²⁴² *Ibid.*, p. 214.

²⁴³ *Ibid.*, p. 221.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 227.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 251.

²⁴⁶ O. Rodríguez, *op. cit.*, p. 168.

ticularmente en el reparto socialmente equitativo de sus resultados. En cualquier caso, Prebisch colocó un acento pronunciado en la propagación irregular del avance técnico, circunstancia que Wagemann reconoce con más amplitud que Manoilescu. Sin embargo, los tres economistas coincidieron —sin contacto entre ellos— en que la dinámica económica mundial gestó una división del trabajo que los países subdesarrollados deben modificar activamente si aspiran a un incremento continuo del ingreso agregado. Pero en contraste con Wagemann, Prebisch no le dispensó importancia en sus primeros escritos al dualismo tecnológico entre agricultura y actividad secundaria ni a la expansión demográfica desbordada; más tarde reparará esta omisión.

iii) Las funciones del comercio exterior: el trasfondo

Como bien se sabe, Prebisch hizo hincapié en las repercusiones dinámicas y desequilibradas del comercio mundial en la región latinoamericana. Es probable que este postulado se apoyó en las experiencias recurrentes de su país, sometido a ciclos que dejaban “un saldo de sobreinversiones en ciertos sectores y subinversiones en otros”.²⁴⁷ El postulado fue desplazado al resto de las economías latinoamericanas con base en un supuesto que amalgamaba brillante intuición con estudios nacionales preliminares.

Sin embargo, Prebisch y otros economistas ignoraron curiosamente el estudio de las funciones del comercio internacional emprendido por S. E. Harris y otros analistas norteamericanos, que tenían como objetivo describir la situación económica latinoamericana después del conflicto armado.²⁴⁸ Este importante recuento de Harris y de sus colegas efectuado en los cuarenta sentó las bases, a mi juicio, tanto en favor de las ideas de Prebisch como del establecimiento de una comisión regional, aunque no llevaba esta intención.

Pese al carácter fragmentario de los datos entonces disponibles, Harris asumió el papel aventurado de evaluar la condición de los países del área.²⁴⁹ Pronto llega a dos conclusiones: a) el ingreso por habitante es reducido respecto a otras regiones del mundo industrial; b) en cualquier cálculo del ingreso agregado hay que atribuir un valor a las transacciones no monetarias que tienen importancia perceptible en toda el área.²⁵⁰ También apunta que la agricultura tradicional es el

²⁴⁷ G. Di Tella- M. Zemelman, *Los ciclos económicos argentinos*, Paidós, Buenos Aires, 1973, p. 9.

²⁴⁸ S.E. Harris (ed.), *Problemas económicos de América Latina*, FCE, México, 1945. Llama la atención que también H. Santa Cruz, *op. cit.*, se desentendió de este antecedente.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 9.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 15.

principal cuello de botella de las economías porque, entre otros efectos, perenniza los nexos feudales trabando la modernización generalizada del sistema.

Lo que juzgo sobresaliente en Harris es el hincapié que hace en el significado dinámico del comercio exterior. "Los países latinoamericanos dependen, en grado considerable, de economías extranjeras. Por regla general, sus exportaciones e importaciones constituyen una gran parte de sus ingresos nacionales y, en consecuencia, cualquier variación experimentada en la exportación tendrá una influencia muy importante en la situación económica total."²⁵¹ Con esta idea Harris sintetiza, ya en 1945, una parte del consenso interpretativo de los especialistas de la región.

Añade: "En las economías que no están perturbadas en alto grado por factores nacionales independientes... el comercio de exportación constituye el determinante más importante de la actividad económica. Por el contrario, en Estados Unidos, Alemania o el Reino Unido, serán el nivel y las fluctuaciones que se produzcan en el capital invertido lo que determine si el país es próspero o no".²⁵² De aquí infiere que las economías latinoamericanas son altamente vulnerables a causa de las fluctuaciones externas del comercio, de las cuales dependen.

En una línea de argumentación similar a la de Wagemann y Manólesco, Harris opina que "los teorizantes del ciclo económico acostumbra sostener que los países agrícolas no sufren fluctuaciones tan amplias como los países industriales... La historia económica de América Latina no apoya esa teoría".²⁵³ En este contexto, Harris emplea el término "desocupación disfrazada" que había sido acuñado por la señora Robinson. El economista norteamericano comenta que el multiplicador de las exportaciones es bajo por "filtraciones" que emanan de la imperfección de los nexos intersectoriales.²⁵⁴ Y en fin, alude a la reducida elasticidad de la oferta agrícola como corolario de la ley de Engel transportada al plano internacional.

Harris puntualiza que la inflación es moderada en estos países; sin embargo, el capital es escaso y son altas las tasas de interés. Estas circunstancias inciden desfavorablemente en el mejoramiento de la infraestructura.²⁵⁵

Harris profesa el libre comercio: lamenta que la región haya levantado aranceles bilaterales que entorpecen a las importaciones. No obstante, apoya a la industrialización rápida pues se traduciría en una

²⁵¹ *Ibid.*, p. 17.

²⁵² *Ibid.*, p. 18.

²⁵³ *Id.*

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 20.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 31.

mayor capacidad de compra de bienes norteamericanos.²⁵⁶ Para reducir estos aranceles, recomienda que los Estados Unidos e Inglaterra den ejemplo atenuando las medidas proteccionistas; en tal caso —supone— los países latinoamericanos actuarían de manera semejante.²⁵⁷

Sin duda, las economías del área se han beneficiado con la abultada demanda que fluyó de la guerra,²⁵⁸ la industrialización se aceleró en varios países por ese impulso coyuntural. Sin embargo, la dependencia externa quedó en pie. Con sorprendente perspicacia Harris reitera la pronunciada “sensibilidad de las economías latinoamericanas a la acción de fuerzas externas sobre las cuales no tienen, en la práctica, control alguno. Su bajo nivel de vida se explica solamente en parte por ese papel de víctima”.²⁵⁹ Hay aquí una grave y temprana denuncia.

Un colega de Harris —F. A. Waring— hizo en el mismo texto algunos señalamientos particulares sobre la evolución regional. Waring vislumbra nítidamente la importancia ascendente de los Estados Unidos en las transacciones latinoamericanas, a expensas de Europa continental y, especialmente, de Inglaterra.²⁶⁰ El cierre del mercado europeo a causa de la guerra habría acicateado el cambio del destino geográfico del comercio latinoamericano. Así, “...las exportaciones totales de las repúblicas latinoamericanas subieron de 1 600 millones de dólares en 1933 a 2 500 millones diez años más tarde; de estos flujos, Estados Unidos absorbió 575 millones y 1 340 millones en los años respectivos, vale decir, un ascenso de 33 a 56 por ciento.”²⁶¹

Waring entiende que la región debió iniciar una industrialización limitada a causa de las restricciones comerciales traídas por la guerra; indica al mismo tiempo que los mayores ingresos de exportación percibidos en el periodo bélico acrecentaron la capacidad de gasto del Estado latinoamericano comprometiéndolo más intensamente con el desarrollo. Sin embargo, él avizora dificultades: la demanda norteamericana de productos primarios mermará en el futuro inmediato por el ascenso de los bienes sintéticos (nitratos, caucho y otros).²⁶² De aquí su anticipo: “La industrialización, juiciosamente concebida y ejecutada, ayudará a conseguir la plena utilización de los recursos económicos... En la medida en que la expansión industrial contribuya a crear economías equilibradas y la modernización ayude a mantener la eficacia, dichos países serán más capaces de resistir el impacto de los ajustes de post-

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 43.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 46.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 49.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 50.

²⁶⁰ F.A. Waring, “Problemas económicos de las repúblicas latinoamericanas”, en

E.S. Harris (ed.), *op. cit.*, p. 57.

²⁶¹ *Ibid.*, pp. 60 y 61.

²⁶² *Ibid.*, p. 75.

guerra".²⁶³ También espera que la agricultura sea vigorosamente diversificada para sustentar al proceso industrial.

Otro contribuyente al texto de Harris —Wheeler— también coincide en que la guerra consolidó a Estados Unidos como el núcleo hegemónico del hemisferio y que el hecho entraña inconvenientes comerciales para la región. Europa había sido el mercado natural de los bienes agrícolas de clima templado; Estados Unidos, en cambio, no los necesita.²⁶⁴ Wheeler infiere con tino que este desplazamiento "céntrico" requiere un rápido ajuste de las economías latinoamericanas y que el Estado debería intervenir diligentemente en ese empeño.²⁶⁵ Sorprende en verdad que esta idea haya brotado en 1945 en un medio que pugna por retornar al régimen de libre comercio.

En una monografía sugerente, el belga R. Triffin pasa revista a la fundación y conducta de los bancos centrales de la región. En este contexto destaca los méritos notables de Raúl Prebisch en el liderazgo intelectual del Banco Central de Argentina.²⁶⁶ A su turno, Triffin adoptará ideas de Prebisch.

El especialista norteamericano observa que el comercio internacional gravita significativamente en el mercado latinoamericano de capitales. Debido al carácter cíclico del comercio, las balanzas de pagos experimentan desequilibrios frecuentes, con incidencias igualmente desfavorables en la política fiscal y monetaria.²⁶⁷ Para mayor claridad añade que el movimiento de divisas determina la conducta de los medios de pago, pues el sistema ahorro/inversión local tiene una ligera influencia.

Triffin insinúa en este escrito que está madurando la necesidad de una política internacional de estabilización que podría instrumentarse a través de un banco mundial, o bien de un banco interamericano que sería recomendable establecer en cualquier caso.²⁶⁸ El anticipo de esta propuesta es en verdad sugestivo. A su juicio, este banco interamericano podría constituir también el foro común de los bancos centrales. Ideas que fecundarán con el tiempo.

Otro experto de origen alemán —H. Wallich— describe las diferencias estructurales entre la economía norteamericana y la regional. En la primera, "las inversiones y el ahorro son... los determinantes del ingreso nacional", mientras que en América Latina el determinante es el comercio exterior.²⁶⁹ También tiene la perspicacia de advertir

²⁶³ *Ibid.*, p. 80.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 85.

²⁶⁵ *Ibid.*, pp. 103 y 104.

²⁶⁶ R. Triffin, "La banca central y la regulación monetaria en América Latina", en S.E. Harris (ed.), *op. cit.*, p. 113.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 117.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 129.

²⁶⁹ H. Wallich, "La política fiscal y el presupuesto", en S.E. Harris (ed.), *op. cit.*, p. 130.

que los ahorros emanados del caudal monetario nacional “se filtran” en las importaciones dejando de lado a las oportunidades locales de inversión. En su texto Wallich formula una tesis que será acogida ulteriormente por la CEPAL: “Si las exportaciones flaquean y el gobierno intenta entonces aumentar el decreciente ingreso nacional mediante gastos domésticos, su actuación, si tiene éxito, será causa de un aumento de las importaciones y, dado el bajo nivel de las exportaciones, de una pérdida de divisas extranjeras”.²⁷⁰ Subraya por añadidura que los impuestos indirectos —no obstante su carácter regresivo— ocupan un lugar conspicuo en la base tributaria pues son fáciles de recoger y administrar. Por otra parte, los aranceles siguen constituyendo una fuente importante del ingreso nacional, rasgo que pertenecería al legado económico de España y Portugal.²⁷¹

El sistema tributario es rígido y absoluto, añade Wallich; y este hecho contrasta curiosamente “con los generosos servicios financiados por el gasto público”.²⁷² Este “asistencialismo” —como se le denominaría más tarde— carecería de lógica económica alguna. El especialista alemán capta agudamente que existe en el área una marcada propensión a consumir bienes importados; por este camino se distorsionan las relaciones en el uso de las divisas y se constriñen los efectos del multiplicador de ingresos.²⁷³ Al cabo, “la relación de intercambio” se deteriora.²⁷⁴

H. Chalmers también advierte, por su parte, que “la industrialización espontánea” fue forzada por coyunturas externas, lo que le recuerda una comedia de Maeterlinck en la que sus personajes buscan afanosamente el pájaro azul en tierras lejanas y al fin lo encuentran en el corral propio.²⁷⁵ La analogía es pertinente: América Latina habría colocado en el extranjero el motor de su crecimiento en lugar de instalarlo en su espacio interior.

Chalmers sugiere que debería adelantarse una política de integración de mercados nacionales, con el fin de ampliar la demanda. Piensa en una *unión aduanera* que podría involucrar a los países del “Río de la Plata, a las regiones bolivianas y a Centroamérica”.²⁷⁶

Esta propuesta de un *Zollverein* tendría factibilidad a causa de los alicientes y de la acumulación que dejó la guerra. El autor agrega que una mancomunidad de mercados podría enfrentarse al proteccionis-

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 130.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 174.

²⁷² *Ibid.*, p. 141.

²⁷³ *Ibid.*, p. 146.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 147.

²⁷⁵ H. Chalmers, “Política comercial interamericana”, en S.E. Harris, *op. cit.*, p. 211.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 220.

mo de su propio país.²⁷⁷ Esta cooperación multilateral en modo alguno infringiría el principio de libre comercio.²⁷⁸ Otra idea fértil.

Examinados los problemas económicos a través de la región, Harris tuvo el acierto de convocar a especialistas en cada uno de los países. Así, M. Burgin discute la industrialización argentina que ya estaría vistiendo "pantalones largos" (toma esta pictórica expresión de Torcuato di Tella). Su recuento indica que "el proceso de industrialización no fue tanto el resultado de una política del gobierno, consciente y deliberada, como la consecuencia de una serie de circunstancias fortuitas sobre las cuales el gobierno ejerció muy pequeño control o no ejerció ninguno, pero que, en ocasiones, obligaron al gobierno a reconsiderar su política comercial y económica".²⁷⁹ En este pasaje comenta el plan de Federico Pinedo —ministro argentino de Hacienda, a quien Prebisch auxiliaba— que perseguía el propósito de apresurar la industrialización para reducir la inestabilidad económica argentina.²⁸⁰ Los intereses tradicionales vinculados con la agricultura y con el comercio de exportación resistieron este plan.²⁸¹ Sin embargo, circunstancias objetivas tornan inevitable el proceso industrial que en cualquier caso precisará el apoyo gubernamental.²⁸² Es la única pauta de desarrollo promisoría en Argentina.

Por su lado, Ellsworth evalúa a la economía chilena, sujeta a una plutocracia que deriva fabulosas ganancias de las ramas mineras.²⁸³ Calcula que las exportaciones de Chile dependen casi en una tercera parte de las ventas de cobre y nitrato. Esta conducta comercial, que ya tiene 75 años, no puede continuar. Los sucedáneos sintéticos la desplomarán.²⁸⁴

Ellsworth subraya la importancia de los Estados Unidos como destinatario de las ventas chilenas. "En 1939, el grueso de sus exportaciones iba hacia Europa (50.7%); sus importaciones procedían también ... de aquel continente (43.4%). El bloqueo británico y la guerra submarina se combinaron para hacer bajar verticalmente esas cifras que, en 1942, eran de 6.3 y de 12.3 por ciento, respectivamente. Al mismo

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 222.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 240.

²⁷⁹ M. Burgin, "Argentina", en S.E. Harris (ed.), *op. cit.*, p. 246. Compárese con L. Randall, *op. cit.*, p. 89 y con los antecedentes librecambistas que discute G.H. Lestard, *Historia de la evolución económica argentina*, Bernabé y Cía., Buenos Aires, 1937, pp. 28 y ss.

²⁸⁰ Al respecto véase F. Pinedo, *Siglo y medio de economía argentina*, CEMLA, México, 1961, pp. 113 y ss.

²⁸¹ M. Burgin, *op. cit.*, p. 251.

²⁸² *Ibid.*, p. 258.

²⁸³ P.T. Ellsworth, "Chile", en S.E. Harris (ed.), *op. cit.*, p. 324.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 326.

tiempo, el comercio con Estados Unidos... progresó a brincos y saltos...''²⁸⁵

Al examinar el caso mexicano, Ness se aviene a la misma conclusión: "Durante mucho tiempo, Estados Unidos ha sido el mercado más importante para la exportación mexicana que todo el resto del mundo reunido, pero últimamente esa situación de predominio ha aumentado en tal forma que constituye casi una verdad exclusiva..."²⁸⁶

En suma: el texto compilado por Harris en la primera mitad de los cuarenta representa, en mi opinión, un antecedente de importancia incontrovertible, aunque escasamente reconocido a la fecha, en la evaluación del comercio internacional y sus repercusiones en las economías latinoamericanas. Explica con nitidez la gravitación de los ciclos y las circunstancias que disminuyen la irradiación del multiplicador del comercio; los impulsos y la racionalidad de la industrialización; la necesidad perentoria de la gestión estatal; el estímulo que debe ofrecerse a la infraestructura y a la diversificación agrícola; el carácter obsoleto y regresivo del sistema tributario; el imperativo de un banco regional; y el surgimiento inesquivable de los Estados Unidos como "centro" hegemónico del hemisferio, al menos en las transacciones de bienes y servicios. Contiene, en fin, ideas que después fecundarán en la región, particularmente en Prebisch y la CEPAL.

Sin duda, estos aportes crearon un clima intelectual favorable al establecimiento de una unidad especializada en asuntos regionales y, además, sugirieron temas y direcciones interpretativas afines a lo que se llamará más tarde "el pensamiento de la CEPAL". Reitero que es extraño que en las Naciones Unidas estas contribuciones no hayan tenido eco.

iv) Una negligencia sorprendente: la tecnología

El avance técnico, como se comprobó en reiteradas ocasiones, ocupa un lugar conspicuo en el pensamiento de Prebisch. Explica brechas y desequilibrios externos e internos de la región por la difusión irregular y "trabajosa" de las innovaciones del centro a la periferia y dentro de ésta.²⁸⁷ La región recibe no sólo cuotas pequeñas del progreso tecnológico sino que carece de la facultad de crear y adaptar técnicas adecuadas a su dotación de factores. Para insistir: los frutos de los adelantos que se originan en la productividad son "retransmitidos" a los

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 334.

²⁸⁶ N.T. Ness, "México", en S.E. Harris (ed.), *op. cit.*, p. 403.

²⁸⁷ Una manifestación sumaria de estas ideas se encuentra en R. Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, CEPAL, Santiago de Chile, 1973, pp. 21 y ss.

centros por la vía del deterioro de largo plazo de los términos del intercambio.

Ciertamente, en este argumento Prebisch confunde la transferencia de las innovaciones con las utilidades emanadas de ella. No son procesos similares, ni uno depende necesariamente del otro. Schumpeter ya demostró en su texto seminal sobre el desarrollo que sólo en el plano microeconómico tal correlación puede verificarse. Entre países el vínculo es sumamente complejo; la dinámica de las innovaciones reviste nexos tangenciales con las tasas de retorno en un horizonte amplio.

En cualquier caso, Prebisch hace hincapié en la importancia de las ondas tecnológicas y de este modo se adhiere a la atención que tanto Marx como el positivismo decimonónico le dispensaron a este fenómeno. Sin embargo, advierto un hiato paradójico entre esta insistencia y las que, en la práctica, hizo Prebisch tanto en materia de análisis como en la división institucional de labores.

En efecto, sus apreciaciones sobre el tema quedaron en un nivel elemental, casi intuitivo. Y en todo caso, constituyeron un reduccionismo económico que no le permitió vislumbrar ni la dinámica internacional del ciclo tecnológico ni las condiciones infraestructurales que debían crearse en la región para atenuar la dependencia tecnológica. Lo que imaginó e hizo en materia financiera en su momento —acumular reservas para periodos de recesión— no lo trasladó al campo de las innovaciones. Omisión desconcertante.

En otras palabras, en su análisis de la variable técnica Prebisch incidió en exageradas simplificaciones y no supo extraer provecho de las investigaciones que se efectuaban sobre este asunto. Sus exámenes de la propagación irregular se limitan a una “versión cíclica”; el apoyo a la industrialización no aparejó, además, recomendaciones para una política tecnológica explícita salvo ligeros comentarios sobre el extensionismo. Las implicaciones estratégicas del atraso técnico cursaron inadvertidas; mucho más tarde la región percibirá esta ausencia crucial.

Por ejemplo, al subrayar el carácter exógeno del crecimiento latinoamericano dice: “el aumento de la población y el ritmo de progreso técnico fueron principalmente los dos factores determinantes de la necesidad de capital, y cualquiera que haya sido la propensión espontánea del ahorro, la formación real de capital parece haber estado contenida históricamente por tales factores de lento desplazamiento”.²⁸⁸ Esta forma de discurrir guarda por cierto analogías con las reflexiones de Hansen sobre el estancamiento secular de las economías capitalistas, propuestas en los treinta.²⁸⁹ Pero diverge de ellas en que, a juicio

²⁸⁸ R. Prebisch, “El estímulo de la demanda, las inversiones y la aceleración del ritmo de crecimiento”, en A. Gurrieri (ed.), *La obra..., op. cit.*, p. 404.

²⁸⁹ Véase J. Hodara, *En torno al capitalismo, op. cit.*, p. 10 ss.

de Prebisch, en la periferia la población se expande con rapidez por motivos endógenos aunque al principio no captó el efecto contraproducente del apresurado incremento poblacional. Por otra parte, el avance tecnológico es limitado no porque haya llegado —o habrá de llegar necesariamente— a un “techo” o *plateau*, como sugiriera Schumpeter, sino por un ritmo pausado de propagación.²⁹⁰ Prebisch no atiende las causas de este fenómeno; su énfasis en “la heterogeneidad estructural” (que debió a la influencia de Aníbal Pinto) es impreciso.

La tecnología no aparece como un asunto por derecho propio. Acompaña y se subordina al proceso industrial. “De ahí el significado fundamental —dice— de la industrialización en los países nuevos. No es ella un fin en sí misma sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas.”²⁹¹ La tecnología no es un campo autónomo ni se verifica espontáneamente. La acumulación científica y la gestión tecnológica no atraeron la inspección de Prebisch, a pesar de que en sus primeros escritos “el avance técnico” aparece como variable independiente.

Un juicio similar emite respecto a la agricultura: “La industrialización de la América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria...” “La mecanización de la agricultura es una necesidad.”²⁹² No aclara cómo promoverla adecuadamente en condiciones de oferta ilimitada de mano de obra y de acusadas imperfecciones en los flujos de información. Percibe sin embargo que los adelantos serán absorbidos con mayor prontitud en la actividad industrial que en la primaria, aunque “una política clarividente de interdependencia económica podría remover” esta disparidad.²⁹³ No añade palabra sobre los incentivos pertinentes a una derrama tecnológica intersectorial.

Esta insuficiente elaboración del tema lo lleva a crear la impresión de que la periferia aporta tecnológicamente al centro.²⁹⁴ Es sin duda inexacto. Lo que podría afirmarse es que la formación de precios en el sector externo favorece al país importador merced a su superioridad técnica. Pero éste es asunto diferente. Habría un movimiento de retorno que se lleva las externalidades del avance técnico producido por el centro.

²⁹⁰ Como se sabe, la llegada a este *plateau* tecnológico indicaría, en opinión de Schumpeter, el colapso cercano del capitalismo. Véase su *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, New York, 1942.

²⁹¹ R. Prebisch, “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, en A. Gurrieri (ed.), *op. cit.*, p. 100.

²⁹² *Ibid.*, p. 101.

²⁹³ *Ibid.*, p. 106.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 109.

Prebisch discute, con algunos equívocos, "la ventaja del que llega tarde". Escribe: "esa evolución histórica de la técnica y sus consecuencias en el proceso económico se ha operado en los países más desarrollados. Se ha llegado así a los avances técnicos actuales. Pero los países menos desarrollados no tienen por qué seguir la misma evolución gradual: tienen esa técnica por delante y no podría pretenderse que sigan todas las etapas de su desenvolvimiento. Carecen del capital necesario para lograr asimilar esa técnica y, aunque lo tuvieran, no podrían absorberla rápidamente en toda su complejidad".²⁹⁵

Este párrafo desconcierta. Si la periferia puede aprovechar las realizaciones técnicas acumuladas por los centros, ¿qué se lo impide? No es la insuficiencia de capital pues, si la tuviera, tampoco podría absorberlas. Claramente, Prebisch no toma en cuenta los prerequisites institucionales y financieros de la asimilación de técnicas, ni mucho menos percibe las paradojas de los mercados de información en las que Boulding y Arrow comenzaron a trabajar en los cincuenta, con base en los principios de la teoría de las organizaciones formulados dos décadas antes. Ni recomienda pasos al "que llega tarde".

Su vaga percepción del significado de la tecnología reaparece al evaluar la situación de la Argentina postperonista. "Son de todos conocidas las grandes dificultades que el país viene afrontando en materia de transportes. Los ferrocarriles están descapitalizados. Hay 25 años de atraso en la renovación del material de tracción y más aún en el material de vías."²⁹⁶ Sin embargo, no propone medidas para una tecnologización acumulativa de la economía ni sugiere normas contingenciales en tan importante esfera donde Argentina contaba con ventajas relativas.

Esta negligencia es llamativa pues un colaborador cercano de Prebisch en los cincuenta —C. Furtado— hizo a la sazón un análisis algo pormenorizado de la dinámica tecnológica en el que ésta aparece como variable independiente. Escribió entonces Furtado: "el crecimiento de una economía desarrollada es principalmente un problema de nuevos conocimientos científicos y de progreso en la aplicación de esos conocimientos. El crecimiento de las economías subdesarrolladas es sobre todo un proceso de acumulación de la técnica de la época..."²⁹⁷ Furtado ubica el tema en el marco teórico de la formación de capital perfeccionado por Nurkse, quien a su vez heredó el influjo de Schumpeter. En mi opinión, esta extraña incomunicación profesional lesionó

²⁹⁵ R. Prebisch, "Los principales problemas de la técnica preliminar de programación", en A. Gurrieri (ed.), *La obra..., op. cit.*, pp. 437 y 438.

²⁹⁶ R. Prebisch, "Informe preliminar acerca de la situación económica de Argentina", *El Trimestre Económico*, enero-marzo, 1956, p. 10.

²⁹⁷ C. Furtado, "La función de capital y el desarrollo económico", *El Trimestre Económico*, enero-marzo, 1953, p. 97.

al alcance de la indagación prebischiana sobre la naturaleza, la dinámica, el ciclo y las repercusiones de la tecnología.

Esta insuficiencia teórica fue acentuada por un vacío en la división del trabajo institucional. En sus tres lustros de actividad como líder de la CEPAL, Prebisch no estableció en efecto una unidad o sección encargada de profundizar los diferentes aspectos de la administración, economía o sociología de la ciencia y de la gestión tecnológica. Estos tópicos se subordinaron al quehacer principal de la sección industrial y de desarrollo económico.

Por esta falta, los planteamientos originales no fueron enriquecidos ni matizados, incluso cuando los gobiernos, a fines de los cincuenta y a instancias de organismos como la UNESCO, principiaron a manifestar interés en el rezago científico-técnico. El tema avanzó fuera de la CEPAL, especialmente en el programa especializado que la OEA promovió a mediados de los sesenta, y después en la UNCTAD cuando Prebisch dejó su dirección.²⁹⁸ En los setenta, la Comisión inició las primeras exploraciones sistemáticas aunque supeditadas, de ordinario, a la interpretación general de la institución del desarrollo económico y social de América Latina. Un ensayo de replanteo de la tecnología como variable autónoma fue hecho por Víctor L. Urquidí que en cierta medida se desvió de aquella interpretación general.²⁹⁹ En fechas recientes el Banco Interamericano de Desarrollo también propuso algunas contribuciones en torno al racimo de variables que podría acicatear la generación local de técnicas.³⁰⁰ Es característico —y sorprendente— que el Plan Regional sobre Ciencia y Tecnología confeccionado en la CEPAL, con el auxilio de la OEA y en el marco de las Naciones Unidas (1971), no suscitó el interés de Prebisch.

Todos estos empeños —dentro y fuera de la CEPAL— encararon una pertinaz incompreensión de los gobiernos latinoamericanos, cuyos funcionarios no mostraron aptitud en general para internalizar lo que podría denominarse una “cultura tecnológica”, esto es, una sensibilidad por los requerimientos de largo plazo y por los márgenes de tolerancia que la producción tecnológica demanda.³⁰¹

Aparentemente, el Estado latinoamericano no hace depender su legitimidad institucional de la innovación. Juzgo que es éste un cálculo

²⁹⁸ Para una evaluación general de estos empeños véase J. Hodara, “Los aportes de organismos internacionales y regionales en el diseño de políticas para la ciencia y la tecnología en América Latina”, *Comercio Exterior*, enero, 1983.

²⁹⁹ V. L. Urquidí, *Viabilidad económica de América Latina*, FCE, México, 1962.

³⁰⁰ Como ejemplo véase S. Teitel, “Creación de tecnología en América Latina”, *El Trimestre Económico*, 4, 200, octubre-diciembre, 1983.

³⁰¹ A la ambigüedad de los gobiernos sobre este tema se refirió recientemente J. Street, “Intervención política y ciencia en el Cono Sur”, *El Trimestre Económico*, 4, 200, octubre-diciembre, 1983.

errado pues la insuficiencia tecnológica puede entrañar para la región que el capitalismo postindustrial sea inalcanzable, con lo cual las bases presentes del Estado "interviniente" se agrietarán llamativamente. En todo caso, despojados de cultura tecnológica los representantes gubernamentales no emitieron mandatos explícitos y apremiantes a la CEPAL hasta principios de los setenta.

En suma, Prebisch captó en una primera aproximación el significado crítico de la propagación tecnológica, mas se limitó a señalamientos generales, subordinados a categorías que consideró más amplias. En ningún momento se le ocurrió que el fracaso de la gestión tecnológica tendría consecuencias enfadosas no sólo en el ámbito comercial sino en la estructuración política³⁰² y en la viabilidad de largo plazo de las economías, a causa de rezagos insuperables en ramas estratégicas.

v) *Modalidades de acumulación*

Conforme a la perspectiva de Marx, las sociedades agrarias que todavía no han ingresado al círculo hegeliano de la "conciencia histórica universal" están sujetas a diversas modalidades de "acumulación primitiva", esto es, modos primarios de explotación social señalados por una ausencia intrínseca de mecanismos de cambio y mutación. Una minoría se aprovecha de los excedentes de esta represiva acumulación y de la "epistemología histórica congelada" que emana, según Marx, de "la estupidez de la vida rural".³⁰³

Prebisch no se interesó por este género de acumulación y por los modos de conocimiento que la caracterizan. Y con razón: América Latina superó esta fase evolutiva merced a su empalme al comercio internacional y a las transacciones monetarias —que por cierto no se difundieron totalmente— que le acompañaron. El comercio, la inmigración internacional (en algunos países), la actividad del estado, el desplazamiento sectorial y geográfico de la mano de obra, la circulación selecta de los grupos dirigentes: estas circunstancias crearon en el área vehículos de cambio estructural. Las tensiones distributivas se presentaron en ella ciertamente, pero dentro de un contexto dinámico; en periodos de estancamiento, el populismo o la abierta coerción aflojaron estas tensiones.

Sin embargo, Prebisch reitera con acierto que el desenvolvimiento capitalista de la periferia fue significativamente diferente al del centro.

³⁰² Como bien lo señala C. Díaz Alejandro, "¿Economía abierta y política cerrada?", *El Trimestre Económico*, L. 193, enero-marzo, 1983.

³⁰³ Véase S. Avineri, "K. Marx on Colonialism and Modernization", en M. C. Howard-J. E. King (eds.), *The Economics of Marx*, Penguin, 1976, pp. 256 y ss.

Primero, la innovación tecnológica tomó caracteres desiguales, pasivos e irregulares en la primera, activos y persistentes en el segundo. Después, la demanda interna ejerció un influjo dispar; reducido en la región y muy importante en los centros. En fin, la herencia institucional y cultural fue disímbola.

Estos rasgos peculiares modelaron las funciones de consumo y la fragilidad de las tradiciones democráticas de las periferias. En el "capitalismo periférico" se muestran formas conspicuas de consumo que no guardan relación con el ritmo de productividad. Por añadidura, el liberalismo político todavía debe calar en la estructura cultural. Ambas circunstancias abren la pregunta si el Estado-Nación es una metáfora prestada o una realidad vigente. Bien podría constituir una tensión conflictiva, o que las secuencias políticas no deben enracimarse necesariamente con las económicas.

La inquietud de Prebisch por la equidad fluye de argumentos esencialmente económicos: si no se corrige, la demanda interna carecerá de efectos dinámicos, el sistema ahorro-inversión no podrá inducir la acumulación sostenida, y se gestará un factor autónomo de inflación crónica. Por lo demás, el injusto reparto de activos traerá consigo una polarización social que interceptará la progresión de la democracia. "En cuanto a la presión del consumo —dice— es difícil concebir que las vastas categorías de la población perjudicadas por la redistribución inflacionista del ingreso no reaccionen en procura del establecimiento del nivel real de sus remuneraciones. Esto es precisamente lo que favorece la continuación del alza de precios, aun cuando aumente persistentemente la producción."³⁰⁴

Esta inflación "administrada" por minorías dominantes y por el propio estado lesiona a la justicia distributiva y opone obstáculos a la "derrama" social del crecimiento. El tema se remonta a un escrito temprano de Prebisch: "El ahorro significa dejar de consumir, y por lo tanto es incompatible con ciertas formas peculiares de consumo en grupos con ingresos relativamente altos".³⁰⁵

Adviértase que el líder de la CEPAL no emprende un estudio pormenorizado de las funciones de consumo ni alude a los modelos Harrod-Domar conocidos al iniciar su actividad. Ya indiqué que este género de omisiones es típica de su praxis institucional: elude razonamientos "académicos" que, a su entender, confundirían a los foros a los que su trabajo se dirige.

Por otra parte, Prebisch captó intuitivamente, con anticipación, los límites de un estrecho economicismo y la fuerza de las variables po-

³⁰⁴ R. Prebisch, "El estímulo de la demanda, las inversiones y la aceleración del ritmo de crecimiento", en A. Gurrieri (comp.), *La obra...*, op. cit., p. 422.

³⁰⁵ R. Prebisch, *El desarrollo económico...*, op. cit., p. 132.

líticas. La acumulación latinoamericana se verificaría en virtud de un desequilibrio inestable de factores económicos e institucionales. En su *Capitalismo periférico* describe sin remilgos cómo actúan los grupos de interés para distorsionar a los mercados, y cuando es preciso, cómo suelen acudir a la violencia a través del estado.³⁰⁶

Este énfasis en la acumulación como proceso animado por fuerzas políticas ha llevado a inscribir al "Prebisch maduro" en las corrientes neomarxistas. Creo que el registro es errado. Ya señalé que una lectura cuidadosa de toda su obra lo clasifica más bien en la tradición occidental utopista que reviste caracteres humanistas y socializantes. La dialéctica de Lukács, el "bloque histórico", el *Novum*, la "totalidad": estas nociones neomarxistas le eran lejanas. Prebisch se rebela, es verdad, contra un estancamiento manipulado por los sectores dominantes y contra una capitalización que margina a las mayorías y daña a la biosfera. En el fondo, reclama una reconstrucción ética avalada por una interdependencia más acertada con el sistema económico internacional. En este sentido, él debe mucho a Mannheim quien se planteó este imperativo, en términos cuasi religiosos, en el curso de la última guerra.³⁰⁷ Por supuesto, Prebisch actualiza los argumentos y los vierte a su propio lenguaje.

En suma, "la acumulación primitiva" es, conforme a Prebisch, una etapa superada en América Latina a causa de los impactos modernizantes del comercio exterior. Sin embargo, se presenta en la región una coexistencia de modos de producción —fabriles y artesanales, exportadores y no monetarios— que la industrialización acelerada podría rectificar.³⁰⁸ La "acumulación modernizada" no ha resuelto los embotellamientos distributivos, sin embargo; antes al contrario, se ha adquirido mayor conciencia de ellos hasta el punto de que la amalgama de variables económicas y políticas, propia del crecimiento, se está traduciendo en la politización universal y contraproducente del sistema económico regional. Para contener este proceso, Prebisch apela a exhortaciones en favor de la "transformación" que tienen una carga más ética que económica o política, sin indicar cuáles serían los actores de este cambio necesario y apetecido y cómo la violencia social habrá de manifestarse en la transición y cuáles serán sus probables consecuencias.³⁰⁹

³⁰⁶ R. Prebisch, *El capitalismo...*, op. cit., pp. 38 y 46.

³⁰⁷ K. Mannheim, *Libertad y planificación*, FCE, México, 1942.

³⁰⁸ En la forma de superar la actividad artesanal de carácter vegetativo coincide con K. Bücher, "A Historical Survey of Industrial Systems", en T. Parsons et al. (eds.), *Theories of Society*, The Free Press, Nueva York, 1961.

³⁰⁹ Véanse los comentarios de J. Hodara, *Revista de la CEPAL*, 4, segundo semestre, 1977.

vi) La integración regional indispensable

En los términos de referencia que justificaron el establecimiento de la CEPAL se menciona, como se ha visto, la conveniencia de levantar una "unión aduanera" o cualquier otra modalidad de intercambio regional. Al ganar vuelo la industrialización empezó a captarse, dentro del marco de la racionalidad económica comprensiva propuesto por Prebisch y sus colaboradores, la necesidad de ampliar la demanda mediante una complementación de mercados. Se observó en particular que la diversificación productiva tendía a modificar la composición de las importaciones, sin acrecentar espontáneamente el comercio hemisférico. El régimen tradicional de compartimientos estancos se preservaba pese al cambio cualitativo ocurrido. Sólo tenían lugar escuetas complementariedades por cercanía geográfica o por enlaces circunstanciales.

La idea de alentar la integración de varios países con diversos propósitos tiene amplios antecedentes.³¹⁰ Los intentos prácticos fueron aislados, sin embargo. Los reajustes postbélicos revivieron este impulso; se precisaba crear algún mecanismo para transferir multilateralmente los saldos de la balanza de pagos y traducirlos, si fuera posible, en mayores volúmenes de comercio intrarregional. En 1948 y 1949 se le encomendó a la CEPAL y al Fondo Monetario Internacional estudios en la materia que tuvieron, empero, repercusiones modestas. Sólo se lograron algunos convenios bilaterales, especialmente en el cono sur.

Los adelantos europeos en la transferibilidad de pagos alentaron a la Secretaría de la CEPAL a reanimar la idea. Un consultor extranjero (R. Triffin) fue llamado para cotejar experiencias y recomendar nuevas formas de cooperación regional. Las propuestas fueron discutidas en los foros de la CEPAL entre 1952 y 1955, estableciéndose al cabo un Comité de Comercio encargado de buscar fórmulas para liberar las transacciones dentro del espacio latinoamericano. La cooperación en Centroamérica se inició, como ya dije, en 1952, bajo la responsabilidad de la subsección de México.

Repárese en dos hechos. La integración regional concebida en los cincuenta deriva de las restricciones del empeño industrial efectuado en cada país; tal acción encaró sin embargo un límite ocasionado por la demanda reducida, la insuficiencia de economías de escala, y el desequilibrio de las cuentas externas. No perseguía la integración un designio político ni el aliento a lealtades "supranacionales" selectas. Por otra parte, la complementación buscada eludía al sector agrícola en donde las inflexibilidades locales parecían ser sumamente recias. Esta última restricción —dictada por consideraciones tácticas y políticas—

³¹⁰ Véase V. L. Urquidí, *Trayectoria del mercado común latinoamericano*, CEMLA, México, 1960, pp. 33 y ss.

tendría incidencias desfavorables sobre la marcha ascendente de la propia industrialización y su capacidad para derramar efectos.

Prebisch fue muy cauto en la promoción de arreglos interregionales. Parecía intuir que si la industrialización nacional no se robustecía suficientemente, las barreras tradicionales entre países no serían desmanteladas. Por añadidura, la heterogeneidad latente de intereses podría manifestarse sin remilgos, gestando fricciones en momentos en que el desarrollo económico local era un imperativo.

En cualquier caso, hacia 1955 principia a sostener que la sustitución industrial debe combinarse de alguna manera con el intercambio intralatinoamericano.³¹¹ Los países miembros reaccionaron con interés, especialmente después de la constitución de la Comunidad del Carbón y del Acero en Europa.³¹² El Comité de Comercio apresuró sus discusiones y propuso directrices concretas que fueron discutidas en el Séptimo Periodo de Sesiones (La Paz, 1957). Los representantes nacionales fueron prudentes en la terminología ("área de libre comercio"; "formación [preliminar] de comisiones regionales") y en el enunciado de las tácticas de liberalización comercial. En todo caso, el proceso debía ser "gradual y progresivo". Los países tenían conciencia de la diversidad de situaciones industriales y de los costos que aparejaría un régimen de "ventajas especiales" para los rezagados. Ciertamente, estas reservas se formularon con la vaguedad diplomática propia de estos foros. En definitiva, en 1958 el proyecto empezó a cristalizar tomando en consideración las desigualdades entre países y el principio de competitividad.³¹³

Cabe subrayar que, en el inicio, no se percibieron algunas contradicciones que habrían de emanar de esas desigualdades. Prebisch se persuadió de que la integración era necesaria para apuntalar la industrialización, y que la dinámica económica subsecuente remediaría desentendimientos nacionales.

Fue un generoso supuesto. La integración avanzó rápidamente en el área centroamericana, creando instituciones abocadas a su orientación y al estudio de problemas coyunturales. Sin embargo, el adelanto general fue curvilíneo: traspuesto un umbral de intercambio y de cooperación en varios campos se llegó a un estancamiento comercial, primero, y a una militarización generalizada más tarde. Cuando un autor dijo que "es indudable que el proceso de relacionar la integración con una programación coordinada será muy lento, largo y complicado",³¹⁴

³¹¹ Véase su exposición en el *Sexto Periodo de Sesiones de la CEPAL*, octubre, 1955, E/2796/Rev.1.

³¹² V. L. Urquidi, *op. cit.*, p. 64.

³¹³ *Ibid.*, p. 76.

³¹⁴ V. L. Urquidi, *Viabilidad económica de América Latina*, México, FCE, 1962, p. 135.

seguramente no anticipaba la pronunciada gravedad que asumirían estas dificultades.

En suma, el lanzamiento de un "mercado común" en los cincuenta por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL fue un corolario de las restricciones del proceso industrial de cada país, de los desequilibrios en la balanza de pagos, y de la necesidad de forjar posiciones mancomunadas respecto a terceros. En retrospectiva, puede decirse que erró en descuidar el sector agrícola y sus enlaces indispensables, y en subestimar el peso de las diferencias entre países y de las estructuras mutuamente competitivas al par que protegidas que se habían levantado en el curso de los años.³¹⁵ Por añadidura, el proceso de integración no rectificó las tendencias distributivas por países ni repartió costos y beneficios equitativamente. Cuando representó una amenaza visible a los grupos de intereses de cada país —incluyendo la burocracia estatal— los arreglos de cooperación se estancaron o incurrieron francamente en un severo declive.³¹⁶

vii) *El viraje del estado*

El liberalismo económico auspiciado por Adam Smith y otros pensadores le adjudicó al estado un papel relativamente pasivo en tanto que aquilataba la importancia de la sociedad civil. Los hechos sobrepujaron esta consideración.³¹⁷ En efecto, el estudio esmerado del imperialismo británico —desde la era isabelina— revela que el comercio internacional y la acumulación interna de Inglaterra descansaron en intervenciones activas del estado. Las reservas al alcance que éste debía asumir quedaron teóricamente en pie y nutrieron el liberalismo político,³¹⁸ pero la libertad de comercio siguió otras normas. El repliegamiento del estado británico fue selectivo.

En la Europa continental, la industrialización y en general la actividad económica (merced al argumento de la "industria naciente") gozaron de un proteccionismo gubernamental, ya sea en el cuadro de una

³¹⁵ S. S. Dell vislumbró con alguna claridad estas debilidades. Véase su *Problemas de un mercado común en América Latina*, CEMLA, México, 1961, pp. 153 y ss.

³¹⁶ A pesar de que la propia CEPAL tiene intereses intelectuales creados en la integración, principió a reconocer las contradicciones intrínsecas al proyecto. Véase por ejemplo "La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias", *Revista de la CEPAL*, 22, abril, 1984; y *Evolución de la integración centroamericana en 1983*, CEPAL, México, marzo, 1984.

³¹⁷ Véanse comentarios adicionales en J. Hodara, *Reflexiones sobre la condición latinoamericana*, *op. cit.*

³¹⁸ Un recuento de esta tendencia fue hecho por J. Stuart Mill. Véase "The Functions of Government in General", en T. Parsons *et al.*, *Theories...*, *op. cit.*, vol. 1, pp. 117 y ss.

filosofía mercantilista (Francia), ya sea por consideraciones geopolíticas (Alemania). Así, el estado fue una fuerza constante de la acumulación, del crecimiento y de las externalidades. A él se agregaron los bancos comerciales.³¹⁹

Como ya se apuntó, Wagemann supo recoger y reinterpretar estas experiencias, oponiendo firmes reservas a los efectos favorables del libre comercio en la expansión de las "comarcas periféricas". Ciertamente, el clima creado por Keynes en los treinta legitimó la intervención estatal en todos los casos en que la demanda agregada se contrajo. El deliberado desequilibrio presupuestal ya no fue un error indisputable de la política económica.

Prebisch se impresionó selectivamente de las ideas de Keynes. Digo selectivamente pues su *Introducción a Keynes* no es una exégesis comprensiva sino un tratamiento particular de asuntos que le interesan. Por ejemplo, celebra que Keynes haya puesto coto a un *laissez faire* incontenible. "En el fondo, la tesis de Keynes es simple y terminante. La tendencia a la desocupación proviene de la riqueza misma de las grandes comunicaciones industriales. El *laissez faire*, el juego espontáneo de las fuerzas económicas, es incapaz de remediarlo; porque hay en el sistema un grave defecto de ajuste."³²⁰ Le entusiasma, además, el trato de la desocupación y en especial, la preeminencia del estado como una benévola entidad que se preocupa, sin sesgos, por el bienestar colectivo.³²¹

Conviene subrayar que en este escrito Prebisch destila su incoercible fe en la libertad a pesar de que le concede al estado magnas responsabilidades en el desarrollo: "Todo esto requiere que el estado asuma ciertos controles en materias que hoy están principalmente en manos de la iniciativa privada... El estado totalitario ha resuelto el problema de la desocupación, a expensas de la eficiencia y de la libertad. Curedmos el mal sin perderlas."³²²

En esta apología selecta a Keynes, previa a su ingreso a la CEPAL, Prebisch anticipa un conjunto de fórmulas equilibradas —e incluso de ambigüedades— que le acompañarán en todo su trayecto. Trabajó constantemente para disipar cualquier idea de "estatización" o "dirigismo" que sofocaría no sólo a la iniciativa privada sino a la libertad como valor profesado. De otra parte, predicó un activismo estatal en materia de desarrollo, inclinación que sin duda gratificó a los foros intergubernamentales pues les ofrecía un papel histórico singular en la orientación del crecimiento. Quedó latente, sin embargo, una ambivalencia que se prestó a desiguales desciframientos.

³¹⁹ Como bien señala A. Gerschenkron, *El atraso...*, op. cit.

³²⁰ *Op. cit.*, pp. 8 y 9.

³²¹ *Ibid.*, pp. 10 y 100, respectivamente.

³²² *Ibid.*, pp. 133 y 134.

Desde los setenta, Prebisch principia a cuestionar la bondad del viraje estatal en favor del desarrollo, sin incidir en el apoyo irrestricto a la iniciativa privada y mucho menos en "las fuerzas espontáneas del mercado". Distingo tres dimensiones en este cuestionamiento.

La primera concierne al excesivo y perdurable proteccionismo. En sus diversos análisis y evaluaciones de la industrialización, Prebisch se siente defraudado por los efectos circunscritos de este proceso en la generación de empleo, en el avance técnico y en la competitividad internacional.³²³ La iniciativa privada prefirió perennizar el régimen proteccionista para acumular utilidades en el mercado interno; por razones políticas y fiscales el estado cedió a estas presiones pese a que, en el largo plazo, sustrajeron dinamismo a la actividad industrial y a la derrama empleo-tecnología esperada.

La segunda es la conducta generalmente represiva del estado. El crecimiento no trajo a la democracia. El ciclo político dictó pasos de corto alcance menoscabando las ondas largas de la inversión y de la innovación. El tan deseado "ciclo periférico" de Prebisch apareció, mas no en el plano económico. Las consideraciones políticas penetraron profundamente en el sistema. De este modo, valores tenidos como básicos por Prebisch fueron aplastados. El patrimonialismo siguió imperando; a lo sumo se abrieron "democracias señoriales" de reconocida fragilidad.

Y en fin, el estado se configuró como un rival significativo de otros agregados sociales "en la pugna por el excedente". Más aún: por apremios fiscales o por franca sobrevivencia, el estado entró en componendas con empresas multinacionales lesionando a menudo a los empresarios locales. Tal comportamiento fue imprevisible y restó legitimidad desarrollista al estado.³²⁴

En su "quinta etapa" reflexiva, Prebisch le reclama al estado estas faltas y desvíos. En todo caso, la benevolencia estatal —artículo de fe en sus etapas anteriores— es puesta en tela de juicio.

Sin embargo, Prebisch se abstiene de inferir las conclusiones de su cuestionamiento. Pues parece claro que el estado, con este módulo y en esta coyuntura, no puede ser una pieza de la "transformación". Le opone escollos objetivos. Más aún, la militarización creciente de algunas áreas y el retroceso visible de la sociedad civil quiebran la legitimidad del estado como resorte del desarrollo. Contemplando su ac-

³²³ Este cuadro desalentador no ha cambiado sustancialmente. Cf. *Problemas recientes de la industria latinoamericana*, CEPAL/Conf. 76/L2, abril, 1984.

³²⁴ Los politólogos han adelantado algo en el examen de las contradicciones del estado latinoamericano inserto en el "capitalismo dependiente" a partir del célebre debate Miliband-Poulantzas. Véanse por ejemplo las monografías en *Pensamiento Iberoamericano*, 5a y 5b, Madrid, 1984. Y recientemente, A. O. Hirschman, "On Democracy in Latin America", *New York Review of Books*, 10 de abril, 1986.

tuación, en el pasado y en el presente, acaso tenga tanta responsabilidad por las crisis de la coyuntura como los factores exógenos reiterados. En esta década, el estado administra a la bancarrota en varios países; pero en otros tiempos se benefició de la bonanza.

No obstante, Prebisch no embiste contra el estado. Se limita a enunciados ambivalentes y, en todo caso, desecha los nuevos planteamientos teóricos sobre el neautoritarismo.³²⁵ En definitiva, el "viraje" se ha estrellado con obstáculos erigidos por el propio estado, asumiendo formas socialmente perversas.

La propensión expansiva y autoritaria del estado latinoamericano plantea graves interrogantes a la doctrina prebischiana. Primero, el desarrollo no incubó a la democracia, como esperaba; segundo, la ayuda externa ya no es "un expediente transitorio" como la pensó en escritos anteriores dedicados a la cooperación internacional; es una necesidad perentoria y constante de la tecnoburocracia gubernamental; tercero, "la participación social" no será avalada espontáneamente por el estado pues le teme, a menos que la controle con eficacia; cuarto, el carácter "legítimo" de la violencia estatal ya no es un axioma; en ocasiones se pueden justificar rebeliones de la sociedad civil.

Finalmente, aquella función compensadora de los ciclos por la que Prebisch tanto abogó hoy requiere revisión y replanteamiento. Mas estas tareas no pueden cristalizar sin el estudio de la literatura sobre el neautoritarismo y sus modalidades en la región.

Recapitulando, el cuestionamiento radical del estado puede tener un "efecto de rebote" sobre la propia CEPAL; pero parece inevitable por razones de integridad institucional. Las distorsiones del "viraje" apenas vistas por Prebisch ponen en un brete trágico a su propia interpretación, a la "dirección neutra" de la CEPAL, y a las estructuras políticas del área. Pero creo que este escrutinio de la índole del estado será importante en cualquier circunstancia.

viii) La vinculación con los centros: implicaciones institucionales

En el planteamiento de Prebisch sobre la dicotomía centro-periférica distingo cuatro versiones principales. Las dos intermedias fueron formuladas por él y por sus cercanos colaboradores. En los extremos vi-

³²⁵ El inicio de este concepto se encuentra en E. V. K. Fitzgerald, "Some Aspects of the Political Economy of the Latin American State", *Development and Change*, 7, 1976; G. Merkx hizo un intento de resumir los extremos del debate en *Latin American Research Review*, vol. XVII, 2, 1982. Fuera de América Latina, J. K. Galbraith hizo análisis punzantes sobre la estatización de la economía. Véanse *La economía y el objeto público*, Plaza y Janés, Barcelona, 1975.

sualizó una postura relativamente pasiva que reconoce, con alguna fatalidad, el carácter dependiente de las economías latinoamericanas, y otra que propone un nuevo estilo de inserción en el plano internacional.

Comentaré entre paréntesis que el peso ponderado de las exportaciones en la actividad interna latinoamericana —y la importancia del centro— fue también considerado por J. Alienes y Urosa, partiendo de la experiencia de Cuba. Pero lo colocó en un punto pasivo pues no alcanzó a sugerir normas distintivas de política económica enderezadas a superar esta subordinación estructural. Sin embargo, es un antecedente valioso.

Decía el especialista español, residente en Cuba, que “la vida económica (de Cuba) depende fundamentalmente de sus exportaciones; éstas constituyen aun hoy su gran variable estratégica, no obstante haberse recorrido buena distancia durante los últimos veinte años”.³²⁶ Pero no vislumbró medidas compensadoras. Albergó más bien un pesimismo teórico que extrañamente recuerda a los recientes planteamientos de la “dependencia” cuyo valor estriba, a mi juicio, más en el diagnóstico que en la praxis normativa. Agrega Alienes y Urosa: “El futuro deber ser... de caída de las exportaciones y, por ende, de caída del ingreso nacional cubano”. Como la economía de la isla va a remolque de las compras norteamericanas, sin protección posible le esperan recurrentes depresiones.

Retornando al tema diré que Prebisch adoptó una actitud militante respecto al “centro hegemónico”. Su enjambre de propuestas efectuadas en los cuarenta y cincuenta —desde la administración neutralizadora de las divisas en periodos “menguantes” hasta la industrialización, desde los arreglos regionales hasta la planificación— tenía por designio modificar los enlaces tradicionales fijados por el libre comercio y la pasividad latinoamericana.

Más tarde, en el plano internacional y a través de la UNCTAD propugnará un reordenamiento sistemático de los mercados y recursos, con el fin de atenuar el atraso acumulativo de las periferias.

A la “versión CEPAL” y a la “versión UNCTAD” hay que añadir la tercera que percibe los resultados de estas insuficiencias, y de manera particular el brote de nuevos problemas —la ecología y la expansión de las multinacionales, por ejemplo— que cambian la fisonomía de las relaciones.³²⁷ Los mecanismos internacionales de propagación de la de-

³²⁶ Véase el artículo de J. Alienes y Urosa, “El equilibrio del mercado del café en Cuba” en *El Trimestre Económico*, XVIII, julio-septiembre, 1951.

³²⁷ Véase R. S. Solow, “Science and Ideology in Economics”, en R. W. Crandall-R. S. Eckaus (eds.), *Contemporary Issues in Economics*, Little Brown and Co., Boston, 1972; y P. Streeten, “The Multinational Enterprise and The Theory of Development Policies”, *World Development*, vol. 1, 10, octubre, 1973.

sigualdad se tornan más complejos, de modo que el deslinde centro-periferia apenas traduce, a mi ver, lo que empíricamente está ocurriendo. Hay necesidad de afinamientos teóricos para interpretar la ocurrencia simultánea de "brechas": la comercial, la de recursos, la presupuestaria, la administrativa, la tecnológica, la del empleo... Y cada una de estas brechas reviste características singulares.

Prebisch trata heroicamente de asimilar esta inédita complejidad, proyectando lecciones aprendidas en América Latina al entorno internacional.³²⁸ Propone en este contexto "un trato preferencial" a las exportaciones periféricas y un incremento sustantivo de la cooperación internacional, persuadido de que el subdesarrollo continuo y regresivo puede ocasionar la inestabilidad del sistema mundial. Además, auspicia el establecimiento de enlaces entre periferias ("la cooperación horizontal" o "Sur-Sur") con el fin de robustecer el poder de negociación y abrir cauces a nuevas corrientes de recursos.

Sin embargo, las reflexiones de Prebisch empiezan a extraviarse en los setenta, después de publicar su *Transformación y desarrollo* donde pretendió, con cierta angustia, imprimir racionalidad a la cooperación financiera internacional y a la propia trayectoria latinoamericana. El extravío es excusable no sólo por las incongruencias prácticas y por las tensiones teóricas que despuntaron confusamente en la economía política del desarrollo³²⁹ robándole una dosis del entusiasmo primigenio, sino por la complejidad intrínseca que tomaron los dilemas del desarrollo. Surgieron nuevas cuestiones que la tradicional tipología centro-periferia trabajosamente podía explicar.

Concretamente me refiero a cinco asuntos que reclamaban una revisión conceptual que ni Prebisch ni la institución que modeló fueron capaces de emprender.

Uno de ellos es la "pluralidad de brechas" que implicaba que América Latina debía practicar una política flexible, informada y pragmática, teniendo presentes tanto las "permutas" (*trade off*) que se verifican entre diversas medidas como los efectos imprevisibles que se manifestarían en el largo plazo. Para desempeñar estas tareas se requerían nuevos instrumentos y un sentido más agudo de la realidad. En rigor, estudios sobre "dos" y "tres brechas" se efectuaron en la CEPAL, mas Prebisch no pudo sacarles provecho. Aparecía una nueva generación de especialistas que tendían a sacudir nociones tradiciona-

³²⁸ Véase R. Prebisch, *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo*, UNCTAD, E/Conf./46.3, febrero, 1964.

³²⁹ Véase la visión retrospectiva de H. O. Hirschman, en "The Rise and Decline of Development Economics", conferencia dictada en la Universidad de Bar Ilán, Israel, en un encuentro en homenaje a Raúl Prebisch. Se reprodujo en *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge University Press, 1981.

les con una actitud metodológica a un tiempo más sistémica y más por menorizada.³³⁰

El segundo asunto que pasó inadvertido para Prebisch fue la apreciable transformación del "capitalismo céntrico". El mensaje keynesiano, las preocupaciones globales de los Estados Unidos, y el control selectivo de las ondas tecnológicas alteraron significativamente las reglas de conducta de ese sistema. Por añadidura, éste adoptó —con una eficiencia y flexibilidad desconocidas en la periferia— diferentes mecanismos de programación, estabilización y redistribución.³³¹ El centro mudó formas con una velocidad inusitada, de modo que les fue difícil a los teóricos de la periferia rectificar en correspondencia el aparato cognitivo-interpretativo tradicional. Prebisch no se sustrajo a estas dificultades.

En tercer lugar, la división internacional del trabajo *entre* los países industriales y los efectos de ésta en la periferia también variaron sustancialmente. No sólo se robusteció el comercio entre las naciones industriales sino que se produjo una internacionalización ascendente y apresurada de las empresas, del capital, del conocimiento y de ramas productivas. El fenómeno suscitó explicaciones rivales, y creó desconcierto entre los especialistas de la periferia. Se producía aquí una dinámica inesperada que diluía la validez del deslinde centro-periferia. El *shock* intelectual y práctico de este giro aún debe ser internalizado.

En cuarto lugar, la marginalización de América Latina³³² de las corrientes mundiales de comercio y tecnología toca umbrales peligrosos, acentuando su vulnerabilidad relativa especialmente en periodos recesivos.³³³ Aunque Prebisch anticipó que la industrialización sustitutiva encogería la participación regional en el intercambio mundial, es probable que no haya previsto la *magnitud* del descenso (de aproximadamente 13% en los cuarenta a 3.5% en el presente) y sus repercusiones en la dinámica interna.

En varios escritos Prebisch manifiesta su desconcierto por el rumbo de la industrialización, su principal resorte del desarrollo. No sólo creó "redundancias" en los mercados del empleo y transformó la estructura de las importaciones. Abrió paso a un régimen de proteccio-

³³⁰ Un ensayo de revisión conceptual en ambas direcciones fue emprendido por V. L. Urquidí, *Viabilidad...*, *op. cit.*, mas tuvo efectos limitados en aquel momento.

³³¹ Esta mutación del sistema capitalista fue descrita con acierto por A. Shonfield, *El capitalismo moderno*, FCE, México, 1967, y por J. C. Galbraith, especialmente en *La economía y el objetivo público*, Plaza y Janés Ed., Barcelona, 1975.

³³² Tendencia secular que se manifiesta en el descenso sostenido del comercio latinoamericano en las transacciones internacionales.

³³³ Véase E. Iglesias, *América Latina: crisis y opciones de desarrollo*, CEPAL, vigésimo periodo de sesiones, Lima, marzo-abril, 1984, reproducido en la *Revista de la CEPAL*, 23.

nismos que apuntaló a las burguesías nacionales al tiempo que diversificó los vehículos de la dependencia externa.³³⁴ ¿Significa este proceso que la industrialización sustitutiva y protegida es una directriz limitada y que el desarrollo debería centrarse en una revolución agrícola-rural que la CEPAL siempre eludió doctrinaria e institucionalmente? ¿Habrá necesidad de discernir y cotejar de nuevo los mecanismos de crecimiento con una perspectiva comparativa, más honda en el análisis histórico y estructural?³³⁵ Mi respuesta es afirmativa. Lamentablemente, Prebisch se concentra excesivamente en las variaciones centro-periferia sin extraer con transparencia las lecciones de una configuración periférica restrictiva y distorsionada absolutamente nueva, que pone a prueba la capacidad efectiva de gobernar. Ante capitalismo dinámicos, la periferia parece limitarse a conductas reactivas y lentas.

Finalmente, el reiterado señalamiento de factores externos para explicar tanto los desequilibrios persistentes en las pautas de crecimiento y en las estructuras distributivas ya no es convincente. Los gobiernos tienen una apreciable responsabilidad. Se ha generalizado la idea de que aquellos postulados —que poseían y todavía guardan capacidad interpretativa—³³⁶ han propendido a ideologizarse, esto es, a disimular las causas genuinas del subdesarrollo interno. El ápice de esa ideologización se manifiesta en el cultivo del populismo en la política exterior de algunos países. Fomentando una “economía externa del resentimiento”, ciertos gobiernos del área pretenden oscurecer sus errores de imprevisión y de hechos.

Prebisch vislumbra con agudeza estas desviaciones y las formula con deliberado eufemismo al abordar el reparto del excedente y la colusión perversa que suele gestar. Ya no se limita a apuntar “desequilibrios internos”. Percibe que la viabilidad de los países latinoamericanos se ha desplazado a las variables internas, que acrecentaron su importancia precisamente por el desarrollo distorsionado e inestable.

Sin embargo, se restringe a un exhorto a la “transformación” haciendo caso omiso a investigaciones que le hubieren permitido elaborar un planteamiento radical y articulado.³³⁷ Prebisch no percibe, por

³³⁴ Como se sabe, la corriente “dependentista” nació en la propia CEPAL como un ensayo de superar el “reformismo” en los diagnósticos oficiales. Más tarde, desbordó a las instituciones adquiriendo versiones francamente vulgares. Véase un recuento en F. H. Cardoso, “El consumo de la teoría de la dependencia en EUA”, *El Trimestre Económico*, 173, enero-marzo, 1977.

³³⁵ Para esta relectura creo valioso el recuento de P. Bairoch, *Revolución industrial y desarrollo*, Siglo XXI, México, 1974; y el cotejo con los trabajos de D. Seers (comp.) *La Europa subdesarrollada*, Blume Editores, Madrid, 1981.

³³⁶ Véase por ejemplo el replanteo de D. P. Levine, “The Theory of Growth of the Capitalist Economy”, *Economic Development and Cultural Change*, 24, 1, octubre, 1975.

³³⁷ Por ejemplo, “Redistribution with Growth”, publicado por el Banco Mundial,

insuficiencia de nuevos elementos de análisis y de cotejo, que el ayuntamiento centro-periferia es hoy mucho más ramificado y que la responsabilidad histórica de los gobiernos es inequívoca.

Al cabo, el empobrecimiento cognoscitivo de Prebisch respecto a la cambiante y compleja realidad también se traduce en una visión angosta de las posibilidades de reinserción de América Latina en la división internacional del trabajo. A causa de su crecimiento en el largo plazo, la región tiene hoy, en mi opinión, una madurez que le permite reconfigurar sus vínculos externos en el marco de una dinámica interdependencia. Las asimetrías postuladas en periodos anteriores persisten; sin embargo, hay condiciones para una reapertura promisorias.³³⁸

Opino que las directrices principales de esta reinserción selectivamente "aperturista" deberían constar de cuatro medidas. Una es la internalización productiva desde la periferia (que *no impuesta* a la periferia) en algunas ramas o "nichos" de los grandes proyectos de inversión que involucran a varios países. Esta tendencia presupone una acelerada tecnologización de la sociedad y la búsqueda sistemática de aquellos nichos donde países de la región tienen ventajas comparativas. Esta internalización emprendida con deliberada iniciativa deberá acompañarse de una mayor sensibilidad al entorno económico y geopolítico global.³³⁹ En todo caso no implica el abandono de actividades internamente indispensables.

A este paso le seguiría un estilo singular de promoción y avance de las exportaciones, que se aproximaría a la "paradoja de Leontieff". Vale decir, la región incrementaría las ventas externas gracias al descubrimiento de nichos en la división internacional del trabajo y a una abultada y sostenida inversión en capital humano. No se trata de estimular exportaciones aprovechando la oferta ilimitada de mano de obra sino el empleo selectivo de personal calificado. Aquella fuerza laboral será objeto de adiestramiento y se destinará a la actividad interna. En el frente externo, sería indispensable aprovechar la cuenca del Pacífico y dispensarle a Japón y a los nuevos países industrializados atención prioritaria.

Esta reinserción dinámica entraña una elevación firme de la competitividad interna. Ya me referí a las disfuncionalidades del exagerado proteccionismo. Si se rectifica, habrá posibilidades de lanzar proyectos de "riesgo compartido" que pondrán a prueba la aptitud

Oxford University Press, 1974; y H. Chenery-M. Syrkin, *Patterns of Development*, 1950-1970, Oxford University Press, 1975.

³³⁸ Acaso uno de los mejores análisis de estas posibilidades, que parte de una condición "dependiente", fue hecho por N. R. Richardson, *Foreign Policy and Economic Dependence*, University of Texas Press, Austin, 1978.

³³⁹ Como fue el caso de otros países. Véase K. Knorr, *The Power of Nations*, Basic Books, New York, 1975.

empresarial. Si a ellos se agrega "un principio de neutralidad" en el subsidio a actividades de investigación y desarrollo —"neutralidad" pues se concedería a toda inversión programada que demuestre en principio factibilidad técnica y comercial— la competencia arrojaría resultados favorables en los mercados externos. En las presentes circunstancias, los empresarios exportan cuando se reduce la demanda interna y aprovechan toda la capacidad instalada; mas el sistema de proteccionismos les procura utilidades importantes y ciertas. Esta propensión debe contenerse. Hay que diversificar con inteligencia las fuentes de la dependencia externa.

En fin, esta reinserción —desechada por la reflexión tradicional sobre centro-periferia— implica, por añadidura, una definición clara del tipo de economía que se prefiere. Aparentemente domina una "economía mixta". Sin embargo, los países latinoamericanos han oscilado de hecho entre un capitalismo de estado —o al menos una preeminencia macroeconómica del sector público— y un indiscreto y desinhibido liberalismo económico. Estas oscilaciones generan crónicas incertidumbres. Se precisa ahora una definición clara y duradera en cualquier sentido, conforme a la voluntad colectiva de los países, con vistas a programar una reincorporación de largo plazo al sistema mundial de transacciones.

En suma, con estas cinco consideraciones pretendo probar que las variaciones prebischianas sobre "centros" y "periferias" son hoy insuficientes. El panorama externo e interno se ha complicado al tiempo que se han extendido las investigaciones de especialistas nacionales que compiten, y a menudo superan, los trabajos institucionales de la CEPAL, y que se refieren con tino a una reapertura selecta.

¿Cuáles son los resultados de este empobrecimiento de la dicotomía prebischiana centro-periferia? Aludiré enseguida a los más conspicuos, con brevedad. En la tercera parte de este estudio, que pretende bocetar nuevas líneas cognoscitivas e institucionales para la CEPAL y el pensamiento de Prebisch que la preside, habré de extenderme sobre el particular.

Uno de ellos es el debilitamiento del estudio de la realidad regional. Los trabajos de Prebisch efectuados en las dos últimas décadas, así como documentos centrales de la CEPAL, poseen relieves vagos, desconectados tanto de las experiencias que se vienen acumulando en el cotejo y en la práctica de módulos diferenciales de desarrollo del área como de la acumulación intelectual que se verifica fuera de estas fronteras. Lo que D. Pollock entrevió en los cincuenta se ha transformado en una penosa realidad: la reflexión cepalina se ha debilitado, y sólo parece haber lugar para documentos y consensos "blandos" (expresión de V. L. Urquidi), esto es, planteamientos retóricos y eufemistas que no comprometen a los gobiernos y que únicamente brindan grati-

ficaciones emocionales y diplomáticas instantáneas.

A esta devaluación reflexiva le sigue una proclividad a la sobreideologización. La fragilidad del examen equilibrado que contempla realidades múltiples e intrincadas, con base en estudios cuidadosos, conduce a un discurso politizado que corteja la pasión y la utopía. He señalado esta propensión en *El capitalismo periférico*. También la percibo en documentos cardinales de la CEPAL que han orientado las discusiones intergubernamentales en diferentes foros. En lugar de solicitar una pausa a estos encuentros con el objeto de actualizar propuestas y proposiciones, se nota en documentos de la CEPAL un deslizamiento hacia presentaciones reiterativas, aforísticas y conceptualmente chatas.

Mi juicio parece a primera vista severo y general; reconozco excepciones sin embargo. Pero no cabe ignorar que esta inclinación discursiva de la CEPAL se ha tornado moneda corriente y muchos gobiernos suelen bajar el nivel de la representación como protesta silenciosa. Tengo bases para pensar que la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL sigue con honda inquietud, en tiempos recientes, este fenómeno,³⁴⁰ sin ajustar sus paradigmas como la circunstancia apremia.

Este discurso ideologizado y a veces utópico refleja una grave realidad institucional: la ascendente rutinización. Alejada de estímulos intelectuales y gratificada por una audiencia intergubernamental que prefiere "documentos blandos", la tecnoburocracia cepalina no puede enriquecer el pensamiento de Prebisch ni sentar bases para un reavivamiento de la reflexión sobre el desarrollo. Se encuentra hoy la CEPAL en la etapa que denominé "eclesiástica": el reinado de las jerarquías funcionales y de las distancias burocráticas, el entorno anti-intelectual, la adhesión utilitaria, por medio de "trenzas", a la institución, y la necesidad recurrente de acudir a "consultores externos" para refrescar algún planteamiento o introducir un nuevo tema. Sólo durante el periodo de Enrique Iglesias, como secretario ejecutivo, se mejoró la imagen de la institución, con modestos avances sustantivos.

Se verá que no es una situación sin salida; pero de momento las barreras burocráticas son altas y contraproducentes. Es probable que los propios aportes de Prebisch han de sufrir por esta expansión "eclesiástica", y que la Secretaría Ejecutiva que norma al organismo en los ochenta no acierte a derribar esas recalcitrantes barreras.

En fin, estos rasgos de entropía institucional llevan a una crisis de legitimidad. ¿Se habrá "agotado" la economía política del desarrollo en su versión latinoamericana? ¿O su decaimiento es el resultado de una erosión interna de los organismos regionales —no sólo la CEPAL? ¿Es esta crisis intelectual la consecuencia de apremios financieros? ¿O

³⁴⁰ Precisamente el objetivo de la *Revista de la CEPAL* fue sobrepujar la superficialidad reflexiva, como bien lo señaló desde el inicio su director Raúl Prebisch.

se ha precipitado por conductas inadecuadas de funcionarios, dando lugar a una frase ingrata del folklore ideológico latinoamericano: "cuando a un país peor le va, mejora la situación personal de los funcionarios cepalinos"? En cualquier caso, ya no se puede ocultar este proceso de deslegitimación que salpica desfavorablemente —insisto— al pensamiento que Prebisch articuló con impecabilidad y puntería.

ix) En suma: ¿la copia de la originalidad?

En el curso de esta parte del trabajo se han expuesto tesis cardinales de Prebisch y los antecedentes que, en mi opinión, las alimentaron. Mis señalamientos no son perversos ejercicios de "arqueología intelectual". Tienen dos propósitos constructivos. Uno es colocar las tesis dentro de una trayectoria y un contexto, con el fin de facilitar su comprensión. No pretenden cuestionar gratuitamente su originalidad ni traer casos adicionales de "cleptomnesia", abundantes por cierto en la historia de las ideas.³⁴¹ Estoy persuadido de que el conocimiento del árbol genealógico de las nociones prebischianas agudiza la sensibilidad por sus cambiantes significados y por la circunstancia histórica en la que se forjaron. Precisamente ésa fue mi intención al subrayar afinidades entre partes del pensamiento de Prebisch y el clima intelectual que le precedió. Oscurecerlas no sólo atenta contra el *ethos* científico sino que merma la comprensión: el daño es moral y epistemológico.

Por otra parte, la visión del trayecto de las ideas sube el nivel de las discusiones, las coloca en una etapa de la acumulación intelectual que fecunda incesantemente a la reflexión. He indicado que la ausencia de este género de empeños, tanto en Prebisch como en las generaciones que talló dentro de la CEPAL, aparejó una debilidad cognoscitiva e institucional que hoy pone en tela de juicio los fundamentos de esa reflexión y praxis.

Es simplista por lo tanto hablar de una "originalidad de la copia", como lo hace F. H. Cardoso en las primeras entregas de la *Revista de la CEPAL* (4, segundo semestre de 1977). Ni originalidad ni copia. Desplazamiento de ideas en donde se exhiben ilaciones, coincidencias, visiones convergentes. Los antecedentes que reseño no se dirigen a empujear la singularidad de Prebisch ni Prebisch los aprovechó mecánicamente. Estaban en su clima intelectual, y supo filtrarlos con tino. Ciertamente, su estilo de reflexión y exposición le vedó reconocer deudas, deslizarse a controversias fértiles, y participar en contrapuntos de altura. Estas omisiones fueron útiles al comienzo de su carrera profesional; al cabo, la empobrecieron.

³⁴¹ Véase R. K. Merton, "Priorities in Scientific Discoveries", *The Sociology of Knowledge*, Chicago University Press, 1973.

Es por lo demás imposible dudar de la excelencia de Prebisch como "caudillo intelectual". Y en cuanto al género de esa excelencia me inclino a pensar, siguiendo la tipología de Merton,³⁴² que posee una trayectoria curvilínea: un lento inicio, un apresurado y atropellador ascenso en edad madura, y el *plateau* de su última etapa. En cualquier caso, su estatura creativa es incuestionable dentro de los marcos que he tratado de esbozar.

Sin embargo, todo creador despierta actitudes enconadas y ambivalentes. Prebisch propuso una interpretación comprensiva y articulada del desarrollo económico y social de América Latina; la matizó y la enriqueció en el curso de los años. De la CEPAL la proyectó al marco universal de la UNCTAD, propagando no sólo un credo específico del desarrollo sino los aportes latinoamericanos a las ciencias sociales. Hasta que se detuvo en un plano reiterativo de exhortaciones.

Sus epígonos le imitaron lastimosamente, en lugar de construir sobre sus hombros o de rebelarse dialécticamente contra sus postulados. Su legado caudillesco se trocó en rutina burocrática; y el legado intelectual se diluyó en trivialidades. Destino trágico del creador: anima y fertiliza en el ascenso, y esteriliza al cabo cuando grises seguidores carecen de prenda innovadora.

Sin embargo, ni la pérdida es absoluta ni la rutina es terminal. En la última parte de esta exploración trataré de identificar líneas que tal vez aporten a una reconstrucción cognoscitiva e institucional de la CEPAL, acoplando a los puntos de arranque prebischianos algunas sugerencias que tienen presente el enjambre de complejidades de la movetiza contingencia regional de los ochenta y noventa.

³⁴² R. K. Merton, "Recognition and Excellence", *op. cit.*

TERCERA PARTE

4. La CEPAL como organización compleja

He dicho en diferentes trayectos de este trabajo que su propósito sobresaliente es examinar el desenvolvimiento de la CEPAL como organismo regional complejo que fue presidido, primero, por un estilo de liderazgo carismático —donde se unieron las tradiciones del caudillo y del pensador— y, después, por una tecnoburocracia que se propuso proteger, sin creatividad conspicua, la continuidad doctrinaria, jerarquizando funciones con arreglo a ordenamientos formales emanados de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La presentación de las nociones cepalinas y de su trasfondo teórico tuvo por objetivo esclarecer, desde un nivel superestructural, la dinámica de esta evolución organizacional. Podrá tener esa exploración valor en sí misma en cuanto registro de ideas, mas llegó el momento de injertarla en el encuadramiento institucional cepalino que tomó forma desde 1947.

Cabe anticipar que el deslinde sugerido entre una etapa “cuasi-profética” y “caudillesca” que reconoce el signo de Prebisch, y otra “eclesiástica” más fiel a ordenamientos burocráticos no es fortuita ni traduce por fuerza una decaída de talentos individuales. Refleja más bien una muda de circunstancia y situaciones en tres entornos diferentes: en las Naciones Unidas, en América Latina, y dentro de la propia CEPAL. A mi juicio, coincidencias y desencuentros entre estos tres ambientes determinaron variaciones tanto en el discurso cepalino como en las modalidades de liderazgo.

Esta hipótesis de trabajo —que intentaré fundamentar en esta última parte del estudio— llevará a un conjunto de conclusiones de alcance teórico y organizacional. Conviene anticipar una de ellas a fin de que el lector sepa de antemano hacia dónde será conducido: el paradigma doctrinario e institucional de la CEPAL frisa el agotamiento irreversible debido a un desajuste sistemático —apenas disimulado por reiteraciones rituales del planteamiento prebischiano— con respecto a las realidades cambiantes de los objetos de estudio: la heterogeneidad hemisférica, la marginalidad comercial y tecnológica de América Latina, los límites decepcionantes de la planificación y de la integración regional, el milenarismo castrense, la deuda externa ascendente, el des-

mantelamiento del sector público, la desindustrialización, el brote de democracias a la par señoriales y populistas, y asuntos conexos.

Sin embargo, creo que este declive todavía puede remediarse. El sistema cepalino frisa —dije— la entropía pero aún es capaz de alejarse de ella. Sugeriré al cabo de este análisis líneas de recuperación institucional que podrían moderar la rutinización ideológica y operativa, preservando la singularidad de la CEPAL respecto a otras comisiones regionales que demasiado pronto incidieron en una parálisis relativa, conveniente acaso para algunos países miembros y para las grandes potencias que suelen objetar arreglos multilaterales. Un término de este género no sólo descompondría a la CEPAL; desbarataría sus funciones latentes de orientación doctrinaria y de foro regional en un medio que, como el latinoamericano, propende en general a sofocar la primera y a desnaturalizar, con fricciones internas y externas, la calidad del segundo.

Conforme a estas apreciaciones examinaré primero la índole y la evolución del medio que imprimió caracteres universales a la CEPAL tolerándole —especialmente durante el periodo de Prebisch— márgenes amplios de latitud e influencia. Luego se abordarán aspectos pertinentes de la realidad latinoamericana que gravitaron de diferentes maneras en la marcha de la CEPAL. Y haré énfasis, por fin, en algunos problemas internos de este organismo que han entorpecido su progreso hasta mermar peligrosamente la credibilidad institucional en su espacio de acción.¹

i) Las Naciones Unidas: la fuente de la legitimidad

Como adelanté, el origen organizacional de la Comisión se encuentra en el “año crucial” de 1947, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas, y en particular el Cuarto Periodo de Sesiones del Consejo Económico y Social, principia a manifestar interés en la reconstrucción de los países de menor ingreso que habían sufrido las secuelas de la guerra. Se institucionalizó entonces una inquietud por el desarrollo como aspecto complementario de la preservación de la paz y de los derechos humanos, ideales matrices de las Naciones Unidas. Pero esta derivación no fue automática ni fácil. Una diplomacia creativa —en la cual sobresalieron algunos delegados latinoamericanos, y en especial Hernán Santa Cruz— trajo consigo un ensanchamiento de los horizontes del flamante organismo internacional.²

Desde luego, no repetiré la revista de los acontecimientos de ese

¹ Teóricamente, este abordaje ha sido influido por R. D. Masters, “World Politics as a Primitive Political System”, en N. Rosenbaum (ed.), *Readings on the International Political System*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. Jersey, 1970.

² El relato de la diplomacia internacional que modeló el medio favorable a la CE-

año y de los tiempos siguientes. Sólo tocaré tres asuntos: el encadenamiento de hechos críticos que facilitó la formación de la CEPAL; los términos de referencia que definieron sus alcances; y las primeras impresiones que causaron los trabajos de esta organización regional. En conjunto se tendrá así el contorno de legitimación de la CEPAL en su etapa de arranque.

En el foro universal de las Naciones Unidas se plantearon, en el lapso 1947-1950, tres temas que conciernen a nuestro asunto. Uno fue sustantivo: en qué medida el concepto de "reconstrucción", que se refería primordialmente a las necesidades posbélicas, incluía al de "desarrollo". El otro diplomático-institucional: cómo justificar el establecimiento de una entidad de las Naciones Unidas para América Latina en circunstancias en que preexistía otro organismo regional (OEA); y un fin operativo: crear instrumentos prácticos para apuntalar el desarrollo sobre bases multilaterales.

Los legisladores de San Francisco (1945) fueron animados por el cometido esencial de afianzar las condiciones de una paz duradera; una de ellas era la reconstrucción económica de los países que habían padecido los flagelos de la guerra. Como los Estados Unidos asumieron entonces un ascendiente hegemónico dentro de la organización mundial —como reflejo de su "responsabilidad global por el mundo libre"— la reconstrucción debió seguir con apreciable docilidad los intereses geopolíticos norteamericanos.³

De aquí que Europa occidental fuera una de las preocupaciones principales. William Thorp, secretario de estado auxiliar para asuntos económicos y sociales, y el delegado francés Pierre Mendes France —quien habría de desempeñar papel muy importante en las gestiones en favor de la CEPAL— asumieron la responsabilidad de asegurar los recursos disponibles en provecho de las áreas devastadas por la guerra. Entre los delegados latinoamericanos sobresalientes se encontraban el cubano Guillermo Belt, el venezolano Carlos E. Stolk, el peruano Alberto Arca Parró, y el chileno Hernán Santa Cruz. Bien pronto estas personalidades captaron la necesidad de instituir, con plena justificación, un organismo latinoamericano dentro del marco universal de las Naciones Unidas. De momento, la noción "áreas devastadas" comprendía a Europa, África, Asia y Lejano Oriente. Con base en es-

PAL se basa en H. Santa Cruz, *Cooperar o perecer, 1941-1960*, Grupo Editor Latinoamericano, tomo 1, Buenos Aires, 1984, y en C. Furtado, *op. cit.*

³ Cabe apuntar que la CEPAL no planteó las causas intrínsecas de la preeminencia norteamericana, salvo el cambio de destinatario de las exportaciones latinoamericanas. Por ejemplo los análisis de R. Aron, como sus exploraciones profundas del "centro hegemónico" y sus cambios, le son extrañas. Aludo a R. Aron, *La República imperial*, Alianza Editorial, Madrid, 1973. Más específicamente, J. Moreno, *CEPAL - reformismo e imperialismo*, Ed. Bárbara, Caracas, 1971.

tudios preliminares efectuados durante 1946, el Consejo Económico y Social resolvió establecer, como ya se recordó, dos comisiones regionales: una para los primeros dos continentes, y otra para las dos zonas restantes. América Latina estaba fuera del circuito de las preocupaciones inmediatas. Nótese que el secretario ejecutivo de la Comisión Económica para Europa durante la primera década de su existencia fue Gunnar Myrdal. Esta Comisión pretendía sumar vínculos entre Este y Oeste. Y es muy probable que conceptos clave de Myrdal influyeron en los planteamientos genéricos sobre el desarrollo que la CEPAL adoptará ulteriormente.

En cualquier caso, el Consejo definió claramente los términos de referencia de las comisiones: "iniciar y participar en medidas destinadas a facilitar la acción concentrada por la reconstrucción económica... elevar el nivel de actividad económica... y mantener y reforzar las relaciones económicas de los países... tanto entre sí como con otros países del mundo". Aparte de estas tareas económicas, se le confiaba a la Comisión Económica para Europa constituir un foro común para el Este y el Oeste, para suavizar "la guerra fría" que entonces se perfilaba.

¿Cómo crear un concepto legitimador equivalente al de "reconstrucción" para atender el área latinoamericana? Hernán Santa Cruz se planteó este interrogante. Recuerda: "... mi primera experiencia durante la sesión de febrero de 1947 me hizo sentir que ese mundo... vivía otras preocupaciones... y que a América Latina se la miraba como una región afortunada, que no había sufrido ni el horror de los bombardeos y de los asesinatos en masa ni las angustias... de la ocupación extranjera... (Pero) en América Latina millones de seres vivían en una situación de necesidad comparable a la de los sectores más afectados por la catástrofe mundial... Estimaba también que era un error aislar los problemas de reconstrucción de las áreas destruidas de los problemas del desarrollo... ya que para rehabilitar la economía europea era útil elevar la capacidad de consumo de los países latinoamericanos".⁴

Nótese que Santa Cruz esgrime aquí un argumento frágil, por cuanto el comercio latinoamericano —como él mismo lo señalará el año siguiente— se había recanalizado hacia los Estados Unidos. En verdad, el enlace entre rehabilitación y desarrollo fue más bien ideológico y moral: las Naciones Unidas deberían dispensar atención también a las zonas económicamente atrasadas, aunque las causales de esta acción fueran diferentes.

La estrategia diplomática latinoamericana —en rigor, las figuras arriba recordadas— sacó partido de la convocatoria de una Conferencia Internacional de Comercio y Empleo que se decidió en el Primer

⁴ H. Santa Cruz, *op. cit.*, p. 128.

Periodo de Sesiones (1946). La propuesta vino de Estados Unidos. El cálculo de este país era corregir la dislocación del comercio internacional por medio de criterios multilaterales y con una filosofía de libre empresa. Se escogió La Habana como ciudad sede del encuentro. El Comité Preparatorio de la Conferencia tenía 19 miembros; tres eran latinoamericanos. H. Santa Cruz vislumbró la posibilidad de traer el tema regional a los debates; Latinoamérica había experimentado severas fluctuaciones en su comercio puesto que "los términos del intercambio le fueron desfavorables".⁵

La Conferencia se inició en noviembre de 1947 y concluyó en marzo de 1948; participaron 56 gobiernos y algunos organismos especializados (OIT, FAO, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). Se aprobó la Carta de La Habana, que jamás fue aceptada formalmente por los gobiernos, con la excepción de Liberia. Sin embargo, empezó a crearse un clima sensible a los temas de desarrollo de los países rezagados, con prescindencia de las repercusiones inmediatas de la guerra. La Carta, en efecto, ponía bases a una legitimación colectiva del desarrollo en general, y a políticas particulares.⁶

Por ejemplo, la protección industrial se reconocía como una necesidad pues el libre comercio indiscriminado aparejaba prácticas de *dumping* lesivas a las naciones de incipiente acumulación. También preconizaba este documento el movimiento internacional de capitales, aunque sin señalarle condiciones. El problema del subempleo aparecía por primera vez con caracteres propios, sin vínculo con el desenvolvimiento de la demanda agregada. La equiparación del desarrollo con la reconstrucción posbélica se manifestó en los artículos 10 y 11 de la Carta, que solicitaban a los mecanismos de las Naciones Unidas favorecer "el desarrollo industrial y la elevación de los niveles de vida, tanto de los países que son relativamente poco desarrollados, como para la reconstrucción de los devastados por la guerra.

A pesar de que la Carta de La Habana no ameritó la aprobación de los gobiernos, sus conceptos fueron retomados a principios de los sesenta cuando las Naciones Unidas resolvieron erigir una Organización Internacional de Comercio y Desarrollo.

Al obtener la legitimidad institucional de las discusiones sobre el desarrollo, los delegados latinoamericanos resolvieron forjar un clima de opinión apto para sopesar los méritos de una entidad regional especializada. En el Quinto Periodo de Sesiones del Consejo Económico y Social (julio de 1947), Hernán Santa Cruz decidió actuar en este senti-

⁵ *Op. cit.*, p. 138.

⁶ La legitimación de causas internacionales es una de las funciones simbólicas y políticas de las Naciones Unidas. Véase I. L. Claude, "Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations", en N. Rosebaum, *op. cit.*

do. Redactó un proyecto de resolución "tendiente a la creación de una Comisión Económica para América Latina", basado en un argumento sutil. La región entera habría entrado en una grave crisis debido a la defensa que movilizó en favor de las Naciones Unidas y a las perturbaciones indirectas ocasionadas por la guerra. La Comisión tendría por propósito, entre otros, mantener la inserción del área en los asuntos mundiales.⁷

Sin embargo, las resistencias al proyecto se manifestaron en varios frentes. Como se recordará Estados Unidos y la Unión Soviética pusieron énfasis, por razones desiguales, en cuestiones que se les antojaban más apremiantes: rehabilitar el comercio, reparar la condición de millones de refugiados, y contener la hambruna en vastas zonas de Europa y Asia. Santa Cruz entendió que debía efectuar una exposición convincente que apelara tanto a los valores morales de las Naciones Unidas como a los intereses de países pequeños. En este contexto hace en su obra una afirmación curiosa: "no existía en las Naciones Unidas ningún estudio, informe o análisis de la economía latinoamericana, ni de la situación económica individual de los países..."⁸

En rigor, era cierto que en los documentos producidos por las Naciones Unidas no se podían encontrar datos pertinentes, pero la literatura económica ya había inspeccionado el tema, como señalé oportunamente. Este hecho es particularmente llamativo pues Hernán Santa Cruz asegura que se apoyó en su hermano Alfonso para reunir alguna información socioeconómica. Alfonso se había graduado entonces en Harvard, por lo que parece improbable que hubiese ignorado los estudios disponibles. Hay aquí lugar para futuras exploraciones.

En cualquier caso, Santa Cruz colocó el acento de su exposición en el aporte latinoamericano en favor de los aliados con el suministro de petróleo, cobre, azúcar, café, algodón, lana, nitrato, y otras materias primas. También apuntó que la conflagración había detenido y deslocado el avance industrial del área. Adelantándose a una probable objeción norteamericana, el inteligente delegado chileno puso énfasis en que la proyectada Comisión estudiaría los problemas de América Latina con una perspectiva mundial, en contraste con las indagaciones más estrechas del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA. Por añadidura, el contacto frecuente entre las comisiones regionales podría conducir a una actitud homogénea respecto a los grandes problemas del desarrollo. De este modo Santa Cruz pretendía difuminar la influencia norteamericana directa en los asuntos regionales.

Los representantes de Cuba y Venezuela secundaron con entusiasmo la propuesta de Santa Cruz. Es importante asentar que el delegado

⁷ H. Santa Cruz, *op. cit.*, pp. 154 y 155.

⁸ *Op. cit.*, p. 146. Me refiero a la omisión del libro de S. E. Harris ya reseñado.

venezolano, Carlos D'Ascoli, expuso los rasgos de la dependencia económica de América Latina y la necesidad de asegurar un precio "justo" a las materias primas. En estas nociones se encuentran noticias de la "vulnerabilidad externa" que Prebisch insinuó en sus primeros trabajos de los años treinta y que elucidaría con mayor precisión en 1948 y 1949.

La propuesta mereció el apoyo inmediato de Canadá, de Líbano y de la India; Estados Unidos le opuso algunas reservas con el fin de ganar tiempo hasta la Conferencia Panamericana que se celebraría en enero de 1948; el delegado soviético la objetó categóricamente, arguyendo que América Latina no había sufrido intensamente las secuelas de la guerra. Presidía a este juicio el temor de que Estados Unidos controlase las acciones futuras del organismo propuesto. La ayuda decisiva —según testimonio de Santa Cruz— provino de una fuente inesperada: Mendes France, quien comprendió que una entidad regional dependiente de las Naciones Unidas debilitaría con el tiempo el peso de los Estados Unidos. El delegado francés movilizó entonces a sus colegas europeos en favor de la iniciativa. Se formó un Comité *ad hoc* que se reunió en dos oportunidades entre julio de 1947 y enero de 1948. Cabe señalar el auxilio oportuno de dos personalidades que, probablemente, actuaron con franca independencia: el norteamericano David Weintraub y el inglés David Owen.

Los delegados de Chile, Venezuela, Cuba y Perú prepararon un examen de las condiciones económicas de América Latina de la cual se extrajeron los términos de referencia de la Comisión que consideré en la primera parte de este trabajo. Las nociones directrices de este documento fueron la diversificación económica, el fomento del comercio exterior, la modernización técnica de la agricultura y el estímulo de las transacciones dentro de la región.

La Organización de Estados Americanos (OEA) dirigida por Alberto Lleras Camargo no opuso reservas al establecimiento de una entidad regional. Aparentemente él entendió que el contacto bilateral con los Estados Unidos debía ser compensado por un multilateralismo que diera cobijo a otros países, especialmente de Europa. Así, en el Sexto Periodo de Sesiones (febrero de 1948) se resolvió formar una Comisión regional por un "lapso de prueba" de tres años.

La trayectoria político-diplomática posterior ya fue reseñada. La CEPAL superó este lapso en 1951 con la ayuda decisiva del presidente Vargas, y así inició su proceso de institucionalización dentro del sistema de las Naciones Unidas.⁹

El tercer componente de la legitimidad colectiva del desarrollo fue

⁹ Efectuó un análisis más detallado de los orígenes institucionales de la CEPAL en el ensayo de *Comercio Exterior*, *op. cit.*

la firme persuasión de que la situación económica mundial constituía un conjunto articulado, del cual América Latina no podía estar ausente. Este razonamiento tomó firmeza con el estudio "Aspectos característicos de la situación económica mundial (1945-1947)" que preparó el Departamento Económico de la Secretaría General. El documento fue escrito por el polaco Oscar Lange y el australiano Ronald Walker.¹⁰ Una de sus tesis que aquí interesa traer es el vuelco que se produjo en las corrientes comerciales de América Latina. Si Europa había constituido el destinatario importante de las exportaciones latinoamericanas, ahora Estados Unidos tomaba esa función. Como se ha visto, Prebisch habrá de inferir implicaciones teóricas y políticas de esta mutación.

El Plan Marshall para Europa acentuó la urgencia de levantar mecanismos equivalentes de cooperación y financiamiento, mecanismos que obviamente apuntalaron a la CEPAL. En 1948 nace el Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo que enunció normas que influirían en la conducta de la Comisión. Conforme a ellas, "la ayuda técnica suministrada no constituirá un pretexto de injerencia económica o política por parte del extranjero en los asuntos internos del país interesado... Sólo se proporcionará a los gobiernos por su conducto..." Con este programa se inició un intercambio mundial de técnicos que estampó fluidez a la movilidad de funcionarios dentro del sistema de las Naciones Unidas.

ii) CEPAL: el primer recodo

Con hipérbole bienintencionada, Hernán Santa Cruz asevera que "la labor de la CEPAL constituye la mayor contribución para vencer el subdesarrollo que América Latina ha prestado a la cooperación internacional en el marco de las Naciones Unidas".¹¹ En rigor, la Secretaría de la CEPAL jamás pretendió *vencer* el subdesarrollo —que es papel y responsabilidad de los gobiernos miembros— sino interpretarlo con arreglo a categorías estructurales amplias. Al mismo tiempo trató de sugerir medidas de coyuntura sin que se diera infaliblemente un alto grado de consistencia entre las interpretaciones y las recomendaciones prácticas, especialmente las de aplicación inmediata.

Los términos de referencia que justificaron el brote de la CEPAL contenían juicios generales que más tarde Prebisch habrá de organizar reciamente. Vimos entre ellos: la necesidad de la industrialización sustitutiva como mecanismo endógeno de crecimiento y diferenciación pro-

¹⁰ Véase comentarios más amplios en H. Santa Cruz, *op. cit.*, p. 306.

¹¹ *Op. cit.*, p. 441.

ductiva; la planificación como instrumento para templar las fuerzas del mercado en una dirección socialmente deseable; el reordenamiento del comercio con el fin de disminuir los efectos del ciclo; la integración selectiva del mercado regional; la gestión ordenada del financiamiento externo; y los aspectos sociales del desarrollo y de la política económica.

Como se recordará, el primer Secretario Ejecutivo de la CEPAL fue el mexicano Gustavo Martínez Cabañas, a quien le cupo dirigir el primer Informe de la Comisión (1948), que se analizó detenidamente en la primera parte de esta obra. El primer período de sesiones tuvo lugar en Chile en 1948; los países reunidos le encomendaron a la Secretaría preparar un documento pormenorizado sobre la situación de las economías de la región. En el segundo, efectuado en La Habana en ese año, Raúl Prebisch presentó su estudio clásico (*El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*) que contenía su perspectiva personal del asunto.

Prebisch había sido llamado por Eugenio Castillo, miembro de la Secretaría Ejecutiva, quien le ofreció un puesto permanente. Por prudencia, don Raúl aceptó una consultoría durante cuatro meses, durante los cuales preparó su "pronunciamiento" doctrinario. La designación se reveló feliz, pues las deliberaciones de La Habana tomaron altura con este importante documento.

Como consultor, Prebisch "no comprometía" políticamente a las Naciones Unidas; con su firma, asumió la responsabilidad por el entonces heterodoxo escrito. Los siguientes Informes serán "colectivos", de la Secretaría, una práctica que tuvo, en mi apreciación, efectos ambivalentes en la calidad y en el contenido de los documentos. Los diagnósticos resultaron en efecto de trabajos en equipo, diluyéndose la estampa personal de los investigadores. En algunos casos se logró así una mayor objetividad y un consenso en los puntos de vista; pero en otros contrajo la iniciativa y difundió la frustración. Sólo la figura de Prebisch era claramente notoria, por temperamento, excelencia, impecabilidad, ocupación y edad (frisaba entonces los cincuenta años).

Si al principio la monografía de Prebisch fue considerada un ejercicio académico tributario de las ideas que se discutían en 1947-1949 entre economistas latinoamericanos, y afines en algunos aspectos a las de Gunnar Myrdal (secretario ejecutivo de la Comisión para Europa), en el tercer período de sesiones (Montevideo, 1950) se vislumbraron con transparencia las implicaciones políticas de los planteamientos prebischianos y la novedad insoslayable que contenían.

Escritos anteriores prestaron apoyo teórico a políticas de industrialización que de hecho se practicaban, sin un discurso público ordenado. Prebisch las articuló incorporándolas a un cuadro interpretativo general que hacía hincapié en los factores exógenos del desarrollo latinoamericano. Entrañaba políticamente una crítica, entonces benévola,

a los Estados Unidos que se habían convertido en el regulador de los ciclos, no sólo de las economías latinoamericanas sino del capitalismo en general.

Prebisch asume en 1950 la dirección de la CEPAL. Bien pronto se rodeó —ya pasé revista a estos hechos— de jóvenes investigadores que se iniciaban en las ciencias sociales, como Celso Furtado, Jorge Ahumada, Víctor L. Urquidí, Cristóbal Lara, José A. Mayobre, Manuel Balboa, Aníbal Pinto, Juan Noyola, y otros, y algunos no latinoamericanos como Louis Swenson, José Medina Echeverría, David Pollock y Dudley Seers.¹² Sin duda, todos estos jóvenes estudiosos estimularon la reflexión de Prebisch, que se distinguía, entre otras prendas, por una estupenda capacidad de síntesis. Si a ella se le agrega el talento expositivo y su don de mando no debe sorprender que, en los cincuenta, la “CEPAL era Prebisch”. Organizacionalmente, esta caracterización pintaba una monarquía paternalista sostenida, de una parte, por la legitimación formal de las Naciones Unidas, y, de otra, por el relieve carismático del liderazgo prebischiano.

Ya consideré cómo en 1951 la CEPAL se convierte en un cuerpo permanente del organismo mundial, a pesar de la resistencia norteamericana que fue manifestada, con particular agresividad, por Merwin Bohan, figura veterana del Departamento de Estado. Estados Unidos insistió en que la CEPAL duplicaba inútilmente la labor de la Organización de Estados Americanos (OEA), y que propiciaba una filosofía económica remisa a la libre empresa. Parece más cierto decir que este país, que venía tomando intereses globales por designio o por el repliegue del imperialismo europeo, temía la multilateralización de los problemas latinoamericanos que podría aparejar una pérdida relativa de control.

Como se apuntó, Chile, Brasil y en parte México movieron fuerzas para preservar a la CEPAL. El presidente Vargas decidió el asunto, y para disipar cualquier duda sobre la preeminencia regional de la Comisión, Brasil se ofreció, siguiendo sus instrucciones, como país sede del siguiente período de sesiones.

¿Qué ofreció la “CEPAL de Prebisch” a los gobiernos latinoamericanos entre 1950 y 1964, cuando asume la dirección de la UNCTAD?¹³

Tres contribuciones fundamentales. Una consistió en un estilo particular de discurso público; la segunda se tradujo en un acervo sistemático de información económica —y luego social— que abrió paso

¹² *Op. cit.*, p. 443.

¹³ Entre 1962 y 1964, Prebisch fue director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), cuerpo docente y de servicios a los gobiernos que difundió el mensaje prebischiano a los mandos públicos intermedios. Como se mencionó, antes del ILPES existía un centro de adiestramiento dirigido por Jorge Ahumada.

a cotejos significativos entre países y entre problemas. Por añadidura, se confeccionaron las primeras series ordenadas de variables macroeconómicas y se alentó una contabilidad social consistente, útil en el diseño de las labores gubernamentales. Y en fin, la CEPAL constituyó un foro regular y esperado de discusiones entre países —incluso entre partes en franco conflicto— presidido por uno o más documentos rectores de la Secretaría. Las intervenciones apasionadas de Prebisch daban a estos encuentros vibraciones audibles en todo el hemisferio. En este sentido, la CEPAL estimuló la *resocialización política* de los gobiernos, presentando visiones prospectivas y retrospectivas más allá de la coyuntura, injertas en una teoría del desarrollo y del comercio internacional.

La CEPAL alteró, en efecto, el discurso público de gobiernos y de economistas que en ese entonces empezaban a profesionalizarse. Se dijo en algunos círculos de las izquierdas latinoamericanas que su mensaje nutría un “populismo económico” o un “reformismo centrista” que muy poco se apartaban del análisis económico convencional. Este juicio —ya lo enuncié— me parece desacertado. En cualquier caso, las tesis de Prebisch pusieron en boga una corriente de términos plásticos: “centro y periferia”, “el poder hegemónico”, “la apropiación de los frutos del avance técnico”, “la succión del excedente”, y otros. Cada uno de ellos y en conjunto fueron interpretados y aplicados de una manera diferente en variadas situaciones nacionales. Es cierto que la vaguedad conceptual —que en los contextos internacionales no es por fuerza un vicio— allanó estas recepciones necesariamente disímbolas de los mensajes de Prebisch y de la CEPAL; éstos no entrañaban en cualquier caso una fórmula única y unívoca de desarrollo. Tanto el carácter normativamente “neutro” de las Naciones Unidas como la heterogeneidad de los países latinoamericanos interceptaron esa aspiración. Se trató al cabo de una vaguedad fecunda; las permutaciones concretas de las nociones clave fueron asunto y responsabilidad de cada gobierno. Esta aseveración no mitiga las imprecisiones teóricas de la Secretaría de la CEPAL, que se transparentaron con los años, pero las explica en algún grado.

Como quiera que sea, la CEPAL conformó un código, una “semiótica” del desarrollo. La convergencia de signos y conceptos facilitó la comunicación entre los países miembros y abrió curso a actitudes compartidas frente a terceros.

Préstese atención a que refiero la índole común del discurso. En la esfera de la interpretación ocurrieron aberraciones, por generalización abusiva o por reduccionismo vulgar. Nociones medulares de Prebisch, como “los términos de intercambio” o “la industrialización sustitutiva”, que tenían raíz en su experiencia argentina de los treinta, fueron adoptadas por foros intergubernamentales para racionalizar o pretextar políticas, sin tener presentes el contexto o la coyuntura parti-

culares. Por otra parte, la dialéctica “centro-periferia” se convirtió en explicación excluyente del rezago —o en una prueba de un imperialismo informal— y con frecuencia se olvidó el carácter estructural de esa dialéctica y se lanzaron impugnaciones contra el “centro hegemónico” que solían implicar un voluntarismo discursivo ajeno al Prebisch de aquella época.

Más aún: las teorías ulteriores de la “dependencia” y de la “desvinculación” (*delinking*) que se incubaron dentro de CEPAL-ILPES en la década del sesenta constituyen, a mi juicio, elaboraciones radicales que tienen nexos algo forzados con los planteamientos de Prebisch. Por otra parte, la “argentinización” de la doctrina cepalina, en este recodo, no fue absoluta; sólo sugiero que los ajustes a situaciones nacionales resultaron con frecuencia infelices y altamente especulativos, hasta que investigaciones nacionales llevaron a caracterizaciones particulares.

Aparte de la articulación de un discurso público homogéneo, independiente de estructuras específicas, la CEPAL efectuó una verdadera revolución en el campo informativo. Los primeros estudios anuales, los exámenes de sectores estratégicos y la asistencia técnica directa a los países miembros se ajustaron al “criterio de sustentación” que determinaba el éxito relativo de un organismo internacional.¹⁴ Este volumen apreciable de información, organizado con apego a categorías teóricas propuestas por Prebisch, ayudó sin duda a la maduración de las disciplinas sociales en América Latina y al afinamiento de una perspectiva global y nacional fundada en series o puntos de referencia iluminadores. Con cierta desmesura dice Edwards que “no hay duda de que si no existiese la CEPAL habría menos economistas en la región, ya que gran parte de los conocimientos de economía que en ella existen han sido desarrollados y difundidos por la CEPAL”.¹⁵

Este acervo de datos cuantitativos y de hipótesis cualitativas de trabajo emanó de tres géneros de labores que, sin disputa, respondían a una particular “dialéctica de legitimidad” que se enhebró entre la CEPAL y los países miembros. El primero se tradujo en estudios o documentos de la Secretaría cuyo propósito consistía en normar debates intergubernamentales y ofrecer los datos básicos. La intención era acertada. A menudo los delegados nacionales llegaban a los encuentros regionales sin poseer la visión indispensable de los problemas sobre los asuntos que aparecían en el orden del día. Estos documentos de la Secretaría Ejecutiva allanaban entonces esta necesidad, aunque no siempre se distribuían con la debida antelación. En cualquier caso, las discusiones alcanzaban un nivel razonable gracias a estos estudios

¹⁴ Y. David Edwards, *Criterios para que un organismo internacional sea eficaz: el caso de la CEPAL*, Fundación Stanley, Nueva York, 1975, p. 15.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 16.

y a intervenciones aclaratorias de miembros de la Secretaría. En los períodos ordinarios de sesiones, el discurso inaugural de Prebisch establecía el tono y la dirección del debate. Las reuniones concluían con "recomendaciones" que generalmente implicaban el mandato de ejecutar estudios adicionales y emprender iniciativas concretas que habrían de evaluarse en un encuentro ulterior. De este modo se creaba un eslabonamiento legitimador en la hechura de los documentos de la Secretaría. Toda conferencia intergubernamental precisaba y recomendaba un estudio de referencia, y las tareas vinculadas con su preparación seguían un cronograma establecido para próximas reuniones. Éstas le marcaban así el ritmo a la CEPAL manteniéndole en tensión permanente. Desde otro ángulo, le quitaban tiempo para una reflexión de mayor plazo y altura.

El segundo tipo de estudio respondía a solicitudes precisas de gobiernos particulares. Con el objeto de iluminar un problema clave, fundamentar un pedido de ayuda externa o auxiliarse en la formulación de un plan global o sectorial, los gobiernos podían y pueden requerir el apoyo de la Secretaría. Este contacto entre los técnicos cepalinos y las entidades nacionales dio lugar a estudios pormenorizados que contenían, en general, un diagnóstico del problema tratado, una interpretación con arreglo a categorías estructuralistas, y un conjunto de recomendaciones de aplicación inmediata. Estas últimas solían coincidir más con los deseos y las posibilidades de los gobiernos que con la interpretación doctrinaria, abriendo curso a divergencias repetidas entre la indagación estructural y los exámenes de contingencia. Esta brecha arraigó en la conducta de la CEPAL.

Finalmente, la información fluía como un producto imprevisto de una asistencia directa. Los funcionarios de la CEPAL prestaban socorro a una entidad gubernamental con el fin de racionalizar los términos de un problema. En el curso de estas labores surgían datos que más tarde la Secretaría o alguna División ordenaban en algún documento suplementario.

Estas tareas de la CEPAL indujeron un progreso considerable en el examen cualitativo y en la apreciación impresionística de restricciones, dilemas y política de desarrollo de los países latinoamericanos. Con el tiempo se acumuló un copioso haber de información económica y social que facilitó la confección de cotejos longitudinales y nacionales. En muchos casos, los funcionarios de la CEPAL fueron los primeros en obtener y unir significativamente datos fragmentarios anticipando la labor pertinente de los técnicos nacionales. La posesión de experiencias previas y de una perspectiva teórica razonablemente consistente les ayudó en estas tareas de vanguardia.

Ya se verá cómo en la "etapa eclesiástica" esta revolución epistemológica que la CEPAL introduce en las ciencias sociales latinoameri-

canas pierde vigor y toma caracteres repetitivos y rituales, salvo algunas innovaciones sociológicas. Por otra parte, los técnicos nacionales adelantan en términos profesionales y empiezan a evaluar con mayor justeza y alguna severidad los méritos individuales de los técnicos de la CEPAL.

Aparte de la socialización política de los delegados gubernamentales y de este avance en la recaudación de información organizada, paradigmática, la CEPAL tuvo un papel sobresaliente en la formación de recursos humanos. El contacto informal entre los funcionarios de la Comisión y las tecnoburocracias gubernamentales fue fecundo para ambas partes. Por añadidura, los documentos y estudios cepalinos fueron usados en centros universitarios a pesar de que con escasa frecuencia se ajustaron a criterios y secuencias que norman a estos centros. De todos modos, los "pronunciamientos" y datos de la CEPAL merecieron, especialmente en este recodo profético, un apreciable crédito; funcionarios gubernamentales e investigadores lo usaron como referencia precisa y respetada, auxiliándose en sus trabajos de analistas sociales. Desde este punto de vista, la CEPAL promovió —o al menos despejó escollos a— la institucionalización definitiva del economista, del sociólogo y de profesiones afines en la región.

Al erigirse en 1962 el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la formación de recursos humanos asumió un carácter sistemático. Allí se impartieron cursos sobre teoría del desarrollo, programación del sector público, industrialización, financiamiento externo, y aspectos sociales conexos, de una manera ordenada e intensiva. El ciclo comprendía generalmente nueve meses, y estaba dirigido a funcionarios nacionales de rango intermedio.

Esta actividad tuvo tres consecuencias importantes. Una, el credo cepalino fue internalizado y difundido en toda la región, robusteciendo la socialización política apuntada y homogeneizando en apreciable grado el discurso público. La segunda consistió en la formación de redes transnacionales entre funcionarios que, con el tiempo, llegaron a ocupar lugar importante en sus respectivos gobiernos. Unidos por experiencias y vivencias comunes y por una interpretación compartida del desarrollo latinoamericano, estos funcionarios posibilitaron intercambios profundos y frecuentes entre la CEPAL y los gobiernos. En fin, los participantes en estos cursos constituyeron fuente de reclutamiento para la CEPAL en circunstancias en que los atributos personales, más que criterios burocráticos o presiones gubernamentales, constituían entonces un elemento determinante en la asignación y promoción de puestos dentro de la Comisión.

Recapitulando, así como las Naciones Unidas legitimaron el predicamento del desarrollo y estamparon un carácter universalista a la CEPAL, ésta engendró a su vez un tipo de discurso público latinoame-

ricano que descansaba en las categorías que Prebisch organizó con base en los términos de referencia de la Comisión y en los conceptos trabajados previamente por analistas de diferentes latitudes. Por añadidura, la CEPAL creó una infraestructura de datos, series y estudios indispensables para nacionalizar políticas de desarrollo. Los períodos de sesiones, además de encuentros extraordinarios o de carácter técnico, sirvieron de receptáculo propicio para este acervo de información. Los foros alentaron, a su vez, nuevas actividades de esclarecimiento y apreciación de problemas. En la primera etapa, la CEPAL tomó la delantera en el señalamiento de problemas y oportunidades en el desarrollo regional; ulteriormente, los "mandatos" gubernamentales empezaron a determinar el cronograma y la sustancia de sus actividades. También en esta fase la Comisión promovió la formación de recursos humanos calificados, formal e informalmente. Con toda probabilidad allanó la institucionalización de la profesión de "economista" al procurarle una utilidad social que en tiempos anteriores apenas se vislumbraba en la región.

iii) CEPAL: el recodo "eclesiástico"

Cox y Jacobson advierten certeramente que los organismos internacionales pueden ser estudiados sincrónica y diacrónicamente.¹⁶ En el primer caso se identifica un estado de equilibrio del sistema en el tiempo y se elucidan sus rasgos. El ejercicio es útil si, en el plano teórico, se piensa en un "tipo ideal" que se encarnaría en ese punto. Pero se trata de un examen estático y ahistórico. La actitud diacrónica se propone subsanar este inconveniente, mas entraña dificultades metodológicas severas.

Singularizar un proyectil móvil —de esta índole es la tarea— suele encarar dos problemas: uno, ¿cómo evitar que la mirada al fenómeno marche en perpetua zaga?, y dos, ¿cómo alterar los instrumentos conceptuales en correspondencia a su trayecto? El "proyectil móvil" es, en este caso, la organización internacional como sistema político.

Es curioso que las exploraciones sobre los organismos internacionales —que han proliferado considerablemente desde los sesenta— no hayan ensayado responder a estas cuestiones. Acaso porque gestan embrollos impenetrables. Si el observador está dentro del sistema, es probable que padezca de bloqueos cognitivos para detectar el crecimiento o el declive institucionales, en particular si su entorno inmediato ha ingresado a una etapa de entropía. La dinámica de la disonancia lo cie-

¹⁶ R. W. Cox - H. J. Jacobson, *The Anatomy of Influence*, Yale University Press, 1973, p. 2.

ga. Y si observa desde fuera, algunas sutilezas y el carácter "cínico"¹⁷ del conocimiento organizacional se les escapa puesto que están protegidos por un código interno y por una trenza de intereses compartidos. La única forma de resolver este dilema es mirar, simultáneamente, desde varias direcciones, con un control razonable de prejuicios de cualquier naturaleza.

La distinción que propongo para la CEPAL entre la fase "profética" y la "eclesiástica" descansa en dos géneros de ideología organizacional. Al decir "ideología" pretendo apuntar a la racionalidad de las influencias ejercidas por la Comisión en diferentes tramos de su desenvolvimiento. Comprende por añadidura el tipo dominante de decisión que, conforme a la taxonomía sugerida por Cox-Jacobson, atañe a los símbolos, representaciones, normas y programas que de la entidad emanan.¹⁸ La "organización" alude a la jerarquía de los actores y a las modalidades de influencia que ejercen.

Así, la fase "profética" está caracterizada, a mi entender, por un discurso carismático que modela las actitudes de los miembros y clientes de la organización, ya sea a través de sanciones simbólicas, ya sea por medio del trazo de programas orientadores. Con otras palabras: en esta fase gravitan la persuasión personal y las recompensas intangibles, psicosociales; el acento se coloca en la iniciación directa o inducida de actividades con arreglo a un plan que coincide con las aspiraciones existenciales de los miembros y con los intereses mediatos de los clientes.

En contraste, al tramo eclesiástico lo caracterizo por un discurso tecnoburocrático que respeta celosamente las fronteras interorganizacionales, y que crea, al mismo tiempo, normas para soslayar o dirimir conflictos entre los miembros y entre los clientes de la organización. Más que incentivar la actividad se tiende en esta fase a intermediar entre actores que ponen énfasis en los intereses inmediatos. El "encanto persuasivo" del líder se desvanece o es insuficiente para gestar coincidencias en torno a una suma de actividades. Los planteamientos se tornan repetitivos y previsibles. Se coloca el acento en las fronteras organizacionales con el fin de preservar la división del sistema (o la "familia") de las Naciones Unidas. La influencia de los actores de la Secretaría —para referirme a la CEPAL— fluye más del puesto formal que ocupan que de las prendas personales que poseen. El universalismo se agrieta.

¹⁷ En la teoría de la organización se llama "conocimiento cínico" a las percepciones de los actores de la organización que las declaran "verdaderas" cuando en realidad están desmentidas por los hechos. Por supuesto, es un mecanismo de defensa individual y colectivo.

¹⁸ R.W. Cox - H.J. Jacobson, *op. cit.*, p. 10.

Desde el ángulo doctrinario, los comunes denominadores de la interpretación que profeso para la fase profética hicieron hincapié en el carácter homogéneo de los problemas cruciales del desarrollo latinoamericano, creando lazos de fuerte solidaridad —o de rivalidad— entre funcionarios, por un lado, y entre la Comisión y los países miembros, por el otro. Se gestó un encadenamiento de apoyos mutuos sobre bases primarias, personales. Este clima de “trenza” se trasladó al ILPES que, durante los primeros años de actividad, promovió generaciones de jóvenes analistas sociales que internalizaron un cuadro interpretativo consistente y un nuevo sentido de la realidad nacional y regional. Entonces no tenía importancia, a mi juicio, el ascendiente desmedido de la elucidación de los problemas del Cono Sur (Argentina, Chile) que, casi sin reservas, era trasladada a otros contextos de características disímolas (como Perú, Ecuador, Centroamérica e incluso México). Estas generaciones recibían directrices de articulación doctrinaria —que más tarde trataron de adaptarlas a sus respectivos países.

Pienso que no es éste el caso en la etapa eclesiástica. Los análisis excesivamente generales de situaciones concretas contienen ahora más debilidades que aciertos, la heterogeneidad creciente de la región contrastó con la uniformidad del discurso cepalino; y los cursos institucionalizados en el ILPES se convirtieron, a fines de los sesenta, en un saber rutinario, más dogmático que provocativo, casi autístico. La CEPAL no percibió entonces que el entorno latinoamericano —materia y justificación de su existencia— estaba cambiando rápidamente. Por el otro costado, los centros nacionales de ciencias sociales elevaron su nivel y principiaron a enviar números apreciables de graduados a grupos académicos de excelencia en Europa y en Estados Unidos. El monopolio intelectual e interpretativo de CEPAL-ILPES se quebrantó relativamente; sin embargo, sus planes de estudio persistieron en esa “normalidad cognitiva” que, según T. Kuhn, conduce bien a la finalización de una disciplina, bien a una revolución científica que derrumba los postulados aceptados.

En estas relaciones con el ambiente externo —lo que ocurrió dentro de la CEPAL lo abordaré más adelante— hay que tomar en cuenta alteraciones en el entorno general de las Naciones Unidas. En los años cincuenta ingresan nuevos países, de flaca madurez política, que experimentan inestabilidad crónica. Signos de trivial populismo comienzan a perfilarse en el universo discursivo del organismo mundial y en la socialización internacionalista. Se trata de una lealtad formal a las Naciones Unidas por encima de intereses nacionales.¹⁹ Esta mudanza en el ambiente general influye en la CEPAL; la meritocracia de los prime-

¹⁹ Véase R. Peck, “Socialization of Permanent Representatives in the United Nations”, *International Organization*, 33, 3, verano, 1979.

ros años cede ante la entrada agresiva de nuevos elementos que se funda en el sistema de cuotas por país. Con los años estas presiones impertinentes se harán más notorias debido a la burocratización generalizada de la CEPAL y al papel pronunciado de "mediadores de consensos" (*brokers*) que asume la Secretaría Ejecutiva ante grupúsculos animados más por apremios "gremiales" que profesionales.

A mi juicio, los rasgos deprimentes de la etapa eclesíastica son reversibles; ya dije que Enrique Iglesias trató en parte de removerlos. Pero la rectificación no consiste en un "retorno fundamentalista" al estilo prebischiano sino en nuevas modalidades de ideología y de práctica organizacionales. Tocaré el tema después de examinar cómo influyeron el entorno latinoamericano y procesos endógenos de la Comisión en el desenvolvimiento de ésta.

5. América Latina como entorno de la CEPAL

No es intención de este apartado examinar la evolución de América Latina en las últimas décadas ni atender problemas particulares que se fueron revelando. El propósito es otro: caracterizar el equilibrio dinámico que se forjó entre los países latinoamericanos como entorno de la CEPAL y los impactos que ésta experimenta en consecuencia. La tesis que preside mi análisis es que tal entorno cambió cualitativamente en el curso del tiempo, afectando el juego de expectativas mutuas entre los países miembros o "clientes" y la Comisión.

En la etapa que llamé profética, dominada por la figura de Prebisch y por el "descubrimiento" socioeconómico de América Latina, los países extendieron firme credibilidad a este organismo debido a los beneficios tangibles e intangibles que emanaron de esta interacción.

En primer lugar, vale repetir que los delegados latinoamericanos recibieron, ya sea en el marco de las sesiones ordinarias de la CEPAL, o bien por intermedio de documentos y contactos informales con funcionarios de este cuerpo, una interpretación consistente que parecía servir tanto para interpretar la historia económica reciente de la región como para formular políticas públicas. La CEPAL suministró un código, una suma de categorías enlazadas, que informaron un lenguaje compartido. América Latina aparecía, a la luz de ese código, como un sistema inteligible, que podría prestarse a una nueva ingeniería de reconstrucción socioeconómica. También suministró elementos utópicos capaces de movilizar el entusiasmo innovador de nacientes estratos profesionales. Utopías que no representaban, en rigor, una amenaza transparente para ningún grupo debido a la polisemia —a la vaguedad intencional del lenguaje— del estilo cepalino que ya apunté.²⁰

²⁰ En algunas ediciones de la carátula del *Second Round*, el escritor J. Cortázar

Estos delegados retornaban a sus respectivos países con nuevos instrumentos conceptuales, distanciados tanto del marxismo vulgarizado en tertulias y hasta universidades de la periferia como del keynesianismo dominante en los centros industriales. El papel de América Latina en la división internacional del trabajo era ahora claro, y se imponía llegar en verdad a un estado-nación para "entrar en el mundo y en la historia". Poco se ha escrito sobre la profundidad de esta vivencia; en este como en otros temas hay que contentarse de momento con historias orales asistemáticas.

Aparte de esta interpretación que singularizaba a la identidad colectiva de América Latina en los términos de las "nuevas" ciencias sociales, los países recibieron servicios técnicos en el marco de la multilateralidad auspiciada por las Naciones Unidas. Poco costaban a los países estos servicios pues contribuían con cuotas modestas al mantenimiento del organismo mundial. Mas los beneficios eran evidentes: cuentas nacionales mejor ordenadas, justificación precisa de programas que se presentaban ulteriormente a organismos financieros, entrenamiento de recursos locales *in situ*. Como retribución a estos servicios, los países miembros aquilataron y difundieron públicamente el peso doctrinario y técnico de la CEPAL.

Por añadidura, este organismo comenzó a promover foros intergubernamentales de alcance dispar, con el objeto de propiciar la cooperación regional en campos cuidadosamente escogidos. Al principio los funcionarios de la CEPAL ejercieron en estos encuentros una táctica de arbitraje, intermediación y control que más tarde se formalizaría en la actitud denominada funcionalista.²¹ En estos foros la CEPAL imponía un lenguaje y un rumbo a través de "documentos de Secretaría" y gracias a una efectiva influencia en los delegados que, generalmente, ya habían internalizado el código cepalino. En otras circunstancias, se integraban "comités de personalidades" a los que la Secretaría Ejecutiva ayudaba de diferentes formas.

Estos intercambios de servicios —basados en el control mutuo, en la dependencia personalizada y en la reciprocidad— podrían ser materia de análisis, sin disputa, para un antropólogo social. En este caso, sin embargo, se prefiere investigar los nexos en términos políticos, es decir que la CEPAL satisfizo expectativas y demandas de los gobiernos y les suministró un producto funcional, congruente con los intereses de los países miembros. El *Decálogo* enunciado en Montevideo (1950) fue un ejemplo de ello.

recuerda un párrafo típicamente cepalino, con las siglas rituales, que ridiculiza por su exquisita vaguedad.

²¹ Al respecto véase R. D. Allison - T. D. Willet, "An Economic Theory of Mutually Advantageous Issue Linkages in International Organizations", *International Organization*, 33, 4, otoño, 1979.

En la etapa que lleva el sello polivalente de Prebisch, el entorno latinoamericano y la gama de servicios ofrecida por la CEPAL se insertan en una pauta de transacción que podría denominar "carismática sinérgica".²² Esto es, el liderazgo prebischiano y su interpretación del desarrollo latinoamericano se ajustaron a las necesidades políticas de los gobiernos, especialmente en materia de legitimidad; la difusión hemisférica de su mensaje configuró un nuevo discurso público que movilizó a los sectores de clase media ávidos de una teoría y de las prácticas proteccionistas de la industrialización sustitutiva; y, en fin, diferentes ideologías nacionales alcanzaron mayor credibilidad al sostenerse en algún postulado clave del planteo cepalino.

En otras palabras, los regímenes latinoamericanos precisaban una teoría firme, certificada debidamente por un organismo internacional, para imprimir solidez y legitimidad a sus propias direcciones de desarrollo. En trueque, los gobiernos concedían apoyo entusiasta a la CEPAL, especialmente en los períodos regulares de sesiones donde funcionarios de alto y mediano nivel se presentaban. Esta dialéctica de expectativas y servicios mutuos estaba vinculada con una conceptualización compartida del desarrollo que empezó a propagarse en la región en los años cuarenta y cincuenta. Conforme a ella, las doctrinas del libre comercio y de la especialización internacional lesionaban los intereses de los países en desarrollo, o, con mayor exactitud, a las burguesías nacionales inclinadas a promover la industrialización con los excedentes del sector exportador. Además, las finanzas públicas experimentaban una crónica inestabilidad a causa de las variaciones bruscas de los ingresos por ventas al exterior. Y en fin, la posibilidad de impugnar al "centro hegemónico" por estas perturbaciones, sin padecer sanciones directas, incitaba a los gobiernos a aceptar, sin reservas importantes, los planteos historiosóficos y desarrollistas de la CEPAL.²³

Se configuró entonces, en esta primera etapa, una afinidad selectiva y eficaz entre las inquisiciones cepalinas y los intereses intrínsecos de las sociedades latinoamericanas. Este nexos no involucraba amenaza alguna a los gobiernos; antes al contrario abría curso a enunciados más consistentes de las ideologías nacionales y ofrecía la oportunidad de una "catarsis" antiimperialista respecto al país "hegemónico" que debía absorber, sin recurrir a represalias bilaterales, las reconvenciones y réplicas sutiles que se le dirigían en los foros de la CEPAL y a través de los documentos de la Secretaría.

²² El término y su elaboración le pertenecen a S. Schweitzer, *The Age of Charisma*, Nelson Hall, Chicago, 1984, p. 28.

²³ Para apreciar la conceptualización que convenía a los gobiernos latinoamericanos en los cincuenta véase O. Sunkel, "El desarrollo de la teoría del desarrollo", en J. Villamil (ed.), *Capitalismo transnacional y desarrollo nacional*, FCE, México, 1979.

Pero las características y necesidades del entorno latinoamericano cambian a principios de los sesenta. En primer lugar, se torna clara la creciente heterogeneidad política y económica de los países. Segundo, esta evidente estratificación regional se acompañó de una pronunciada conciencia de intereses nacionales divergentes. Tercero, el sector público de cada país miembro de la CEPAL experimentó cambios cualitativos —ensanchándose en algunos casos y restringiéndose en otros— de suerte que las ideas cepalinas sobre la “programación” (se esquivó al principio la palabra “planificación” por sus connotaciones socializantes)²⁴ debían ser revisadas. Finalmente, las relaciones bilaterales de cada país con los Estados Unidos se definieron con mayor claridad como resultado de la Alianza para el Progreso.²⁵

Este conjunto de mutaciones en el ambiente latinoamericano debió influir en la CEPAL. Tenía ésta la oportunidad de reaccionar vivamente con planteamientos selectivos y realistas que se ajustaran a la nueva realidad. Cuba, Brasil, Argentina, Centroamérica: en todos estos países y regiones la estrategia de desarrollo empezaba a tomar caracteres definidos, que mal se acomodaban a las elucidaciones genéricas y excesivamente vagas de la Comisión. A pesar de que Naciones Unidas le imponía el no asumir alineamiento alguno, la CEPAL podría haber ofrecido direcciones específicas, conforme a la pluralidad ascendente del hemisferio y con un código indescifrable para la sede.

Pero esto no ocurrió. La omisión coincidió con la salida de Prebisch, primero para asumir la jefatura del ILPES, y luego de UNCTAD (1964). Sugiero que si Prebisch se hubiese quedado en la dirección de la CEPAL, poco habría hecho para encarar la heterogeneidad de situaciones nacionales. Pues todas sus labores intelectuales testimonian una firme inclinación hacia la síntesis y la especulación genérica; su estilo es incompatible con el trazo de finas clasificaciones empíricamente diferenciadas.

En cualquier caso, el tramo “eclesiástico” interactúa con este entorno subidamente conflictivo, en el que la “autonomía periférica”²⁶ está en tela de juicio y cada país busca una solución específica a sus particulares problemas. En otros términos, el liderazgo ahora tecnoburocrático de la CEPAL fue congruente con esta diferenciación nacio-

²⁴ H. Santa Cruz, *op. cit.*, p. 458.

²⁵ Las líneas programáticas de esta Alianza fueron redactadas por un grupo de latinoamericanos que, en marzo de 1961, se encontraba en Nueva York. Componían el grupo: J. A. Mayobre, R. Prebisch, F. Herrera, J. A. Mora, M. Noriega Morales, J. Sol Castellanos y A. Santa Cruz. Pero al cabo la Alianza “fue una iniciativa norteamericana orientada a resistir la eferescencia cubana”. Véase H. Santa Cruz, *op. cit.*, p. 488.

²⁶ La “autonomía periférica” alude a los grados de latitud estratégica y de viabilidad estructural de cada país en desarrollo. Véase H. Jaguaribe, *El nuevo escenario internacional*, FCE, México, 1985, p. 29.

nal. No señaló sus riesgos ni trató de interpretarla conforme a nuevas categorías. Al contrario, acentuó la vaguedad de los planteamientos con el fin de hacerla tolerable y poco amenazante. A la CEPAL jamás le interesó la geopolítica: teme esa caja de Pandora.

Esta congruencia —a nuestro juicio, disfuncional— se manifestó en tres planos: el carácter genérico de los documentos de la Secretaría; el descenso del nivel de representación gubernamental, y el alcance de “consensos” anodinos o blandos.

Los estudios que la CEPAL presentó en reuniones ordinarias y extraordinarias, desde la entrada de los años sesenta, siguen considerando a América Latina como una unidad susceptible de interpretarse con un paradigma similar. En algunos casos reconocen variaciones de estructura y de respuesta de algunos países. Por ejemplo, los productores de hidrocarburos se distinguen de los consumidores; los ritmos de inflación o de endeudamiento externo se aceptan también como criterios de clasificación. Pero estas discriminaciones son coyunturales: no afectan apreciablemente al paradigma. Los cambios sustantivos que ocurren, por ejemplo, en Cuba, desde el ángulo ideoeconómico y de su inserción internacional; en Brasil, a consecuencia de un largo período castrense y el brote de un pujante desarrollo tecnológico; o en México, que ve fin al “desarrollo estabilizador” y lo redefine en los ochenta, no conmueven el andamiaje cognitivo y organizacional de la CEPAL.

Los países reaccionan a esta rutinización de la doctrina prebischiana menguando el nivel de la representación, especialmente cuando no se espera en los foros cepalinos una colisión dramática de intereses nacionales. Esta actitud fue reforzada por la creciente convicción de funcionarios públicos y de profesionales de que la CEPAL no ofrece soluciones efectivas a problemas de coyuntura y que carece de planes contingenciales. Incluso sus planteamientos de largo alcance —según estos profesionales formados en marcos locales— suelen cortejar la utopía y una ambivalencia conceptual insostenible.

Con frecuencia, la Secretaría de la CEPAL robusteció indeliberadamente estas actitudes escépticas distribuyendo sus estudios pocos días antes de un encuentro regional, o peor todavía, al inicio del mismo. Entorpecida así la lectura sería del material, las reuniones se remiten a intercambios de generalidades que, en algunos casos, se deslizan a la demagogia populista. Las funciones de intermediación y de arbitraje de la Secretaría se concentran, en estas infortunadas circunstancias, en la identificación de “palabras y frases compartidas”, es decir, expresiones neutras o “blandas” que alejan cualquier conflicto de intereses o querellas doctrinarias.

Y he aquí el tercer testimonio de la rutinización apuntada: el alcance de consensos intergubernamentales triviales, de mandatos ambiguos, y de impugnaciones esterilizadas. La Secretaría busca constante-

mente “contrapesos semióticos”, quiero decir enunciados que se neutralizan mutuamente. Esta diplomacia del lenguaje disimula por cierto los diferendos reales y crecientes entre los países miembros. El mantenimiento de esta unidad formal no pone en entredicho la legitimidad operativa de la Comisión ni la fuerza a rectificar su estilo de trabajo. Es muy difícil superar la mediocridad ante esta convergencia de impulsos.

Las situaciones descritas se apoyan en intereses mutuos. Los gobiernos usan los foros de la CEPAL como cajas de resonancia del discurso que vocean en sus propios países y tratan de impedir que en estos marcos se manifiesten conflictos incontrolables. La CEPAL, por su lado, expone interpretaciones genéricas que van a la zaga de la realidad, y arbitra la articulación de acuerdos y recomendaciones de trascendencia más formal que sustantiva.

En mi opinión, esta transacción institucional perdura esencialmente hasta la fecha. Funcionarios gubernamentales y cientistas sociales independientes objetan a baja voz el envejecimiento de los planteos cepalinos;²⁷ sin embargo, alientan las acciones rituales de la Comisión. Por su parte, los funcionarios de la CEPAL se ajustan a este arreglo por consideraciones que enseguida expondré.

6. La racionalidad del desgaste cepalino

Caractericé hasta el momento dos entornos que han gravitado en la conducta de la CEPAL en cuanto organización compleja.²⁸ Uno es Naciones Unidas que le imprime legitimidad transnacional y un conjunto de privilegios e inmunidades que emana de la calidad de “servidores públicos internacionales” de sus miembros. En el ambiente turbado de América Latina estas prerrogativas tienen implicaciones no sólo en el *status* social: suelen salvar vidas humanas. En este sentido, la CEPAL es una ciudadela de refugio político. El segundo entorno es el latinoamericano que experimenta, primero, el encantamiento carismático de las tesis prebischianas que contribuyen a racionalizar una política de desarrollo a escala hemisférica; pero más tarde, en los setenta, se debilita el entusiasmo debido a una toma de conciencia de los países,

²⁷ Hay que distinguir entre el envejecimiento de los planteamientos que conducen a conclusiones anodinas y la elaboración de series estadísticas que tienen utilidad indisputable.

²⁸ Se insiste en este adjetivo considerando la densidad de la división interna del trabajo de la CEPAL, el carácter formal e informal de las comunicaciones y sanciones, y su jerarquización funcional. Elaboraciones generales de estas categorías se encuentran en P. M. Blau, *On the Nature of Organizations*, John Wiley and Sons, New York, 1974, especialmente en su tercera sección.

que revelan caracteres propios y dilemas coyunturales apenas contemplados por los mensajes genéricos de la CEPAL. La congruencia institucional entre la Comisión y los países miembros no se desvanece, sin embargo; su significado intrínseco y las consecuencias operativas de ella alteran la calidad del intercambio (*exchange*) entre la CEPAL y sus "clientes".

Ahora bien: los impactos de estos entornos fueron intensos porque la propia CEPAL empezó a descubrir, incluso a disparar, procesos avanzados de burocratización que se distanciaron de las relaciones primarias y llanas que Prebisch estableció con sus colaboradores a principios de los cincuenta.

Con base en estudios generales sobre el comportamiento de organizaciones complejas en distintas etapas de formación, ascenso y deterioro, intentaré deslindar las dos etapas evolutivas de la CEPAL, haciendo hincapié ahora en variables más internas que ambientales.

En la primera etapa carismática que comprende, como dije, algo más de una década, Prebisch logra una posición preminente gracias a una combinación feliz de talento, coyuntura y edad. No actuó solo, desde luego. Supo reclutar un conjunto distinguido de jóvenes economistas que aumentaron su influencia sinérgicamente. Él encontró un balance entre un estilo particular de exponer e interpretar y las directrices universales de las Naciones Unidas.²⁹ Merced al estilo de dirección que señaló a la CEPAL, Prebisch dio una respuesta atinada a los problemas que toda organización compleja debe resolver.

Uno de ellos es la *distancia social* entre colegas, por un lado, y con respecto a los clientes (es decir, los países miembros), por otro. Testimonios orales indican que la informalidad afectuosa caracterizó los vínculos entre los primeros colaboradores de Prebisch. En estos años existía dentro de la CEPAL un orden familístico, un acendrado y compartido sentido de vocación, además de relaciones primarias con altos funcionarios de gobierno. Se puede suponer, por ejemplo, que la CEPAL y la OEA llegaron a un entendimiento, a pesar de las presiones de Estados Unidos, debido a la cercanía personal de Prebisch con A. Lleras Camargo. Esta informalidad en las relaciones internas le permitía a Prebisch absorber y sintetizar ideas expuestas por sus jóvenes y talentosos ayudantes, imprimiéndoles su particular genio expositivo.

En términos weberianos, el clima organizacional era de "secta", pues los enlaces entre el líder y los seguidores fueron directos e intensamente afectivos. Al mismo tiempo, el líder podía aplicar sanciones "intangibles" —como desechar un aporte o cortar la comunicación con algún presunto "infiel"— sin recurrir a sanciones formales.

²⁹ Este balance es la clave del éxito de un ejercicio carismático dentro de las fronteras de una organización burocrática. Véase A. Schweitzer, *op. cit.*, p. 131.

También en esta etapa se verifica un reconocimiento intrínseco de méritos personales y profesionales, sin que incidan los compromisos de "cuotas" por país, y mucho menos, injerencias políticas o "compadrazgos" extraños a la organización. Prebisch trató de mantener una representatividad regional en el origen de sus colaboradores, mas el talento personal fue criterio determinante. Talento y lealtad pues había que mantener el espíritu de "secta" sociológica de la flamante organización con el fin de interceptar agresiones externas.

En fin, Prebisch se empeñó en mantener normas de calidad y precisión en los trabajos de la CEPAL de manera que sus colaboradores no pudieran apartarse del modelo sin incurrir en sanciones o incomodidad. Es oportuno anotar que estas normas tenían presentes sobre todo a los clientes de la organización. Acentuaron la importancia de la claridad expositiva, de reiteraciones didácticas, y de series estadísticas pulcras y pertinentes. En estos trabajos no se encuentran referencias bibliográficas ni tecnicismos derivados de alguna teoría compleja. Este rasgo abultó el carácter no académico y hasta antiacadémico de los documentos cepalinos. Cuando éstos despertaron polémicas o reservas en centros universitarios de los países industriales, la actitud prevaleciente fue ignorar estas impugnaciones. Una manera de preservar el monopolio intelectual; acaso esta tendencia —propia de organizaciones complejas— explique su desconexión con centros universitarios y el flaco apoyo a la formación de CLACSO (1967).

A corto plazo la decisión parecía sabia: había que persuadir a los gobiernos con una interpretación razonablemente consistente e inteligible que correspondería, en un plano impresionístico, a las realidades de la región. Enredarse en litigios académicos habría constituido una pérdida de energía y tal vez un brote prematuro de dudas. Pero en el largo plazo, esta actitud creó una infecunda desvinculación con círculos profesionales y académicos, y abrió paso —junto con otros factores— al debilitamiento doctrinario de la CEPAL.

Pero en última instancia la obsesión prebischiana con la calidad de los documentos —tal como él la entendió— cuidó y enriqueció el nivel profesional de la élite dirigente de la CEPAL. La trayectoria ulterior de varios de sus miembros fuera de la organización (Furtado, Urquidí, Noyola) apuntala esta hipótesis.

Por otra parte, hay que hacer hincapié en que la CEPAL, en cuanto sistema político, fue un modelo de foro parlamentario y democrático, generalmente presidido por normas y prácticas de tolerancia mutua que, en ocasiones, no se respetaban en los propios países miembros. Es difícil sostener que la experiencia gubernamental en los encuentros ordinarios y extraordinarios cepalinos haya influido en la resocialización *política* (que no en el discurso) de los representantes oficiales, pero al menos durante un largo tiempo los gobiernos respetaron criterios

meritocráticos y de autonomía institucional en el reclutamiento de los funcionarios, sin que la CEPAL debiera consultar necesariamente a los países de los cuales eran ciudadanos.

Como señalé, esta circunstancia le valió a la CEPAL convertirse en refugio seguro para profesionales perturbados de alguna manera en sus medios de origen, y preservar, además, funciones de estudio y especulación en entornos que apenas aceptaban el libre juego intelectual. El sofocamiento de algunos centros nacionales de investigación obligaba a la CEPAL a ensanchar los espacios de reflexión y crítica.

Al iniciarse el periodo que llamé "eclesiástico" —conforme a distinciones weberianas que adopto— comienzan a advertirse desvíos respecto a la pauta anterior.

En primer lugar, cobraron vigor las redes internas que, en otro tiempo, fueron secundarias y accidentales pues cedieron a la estampa familiar pero exigente que Prebisch imprimió a la CEPAL. Al diferenciarse las tareas y obstruirse la comunicación cotidiana, los funcionarios se organizaron en grupos de interés conforme a la nacionalidad de origen o afinidades ideológicas y cuasi gremiales. De esta manera se principiaron a distorsionar las normas de consulta y de apoyo mutuos, con la consiguiente lesión de la calidad de los trabajos y, en particular, de los criterios meritocráticos. Esta tendencia se reconoce en general en organizaciones complejas que pierden, si no se anticipan mecanismos reparadores, la solidaridad orgánica original.³⁰ Sin estos mecanismos, el enfeudamiento y el ascendiendo de criterios no profesionales comenzaron a afectar a la CEPAL.

Las redes informales, que en el curso del tiempo adquirieron poder de veto y de decisión, que transformaron a la Secretaría Ejecutiva en un *broker*, se vincularon con otros dos procesos que acentuaron la burocratización ascendente de la CEPAL. Una es la aparición frecuente de "distancias sociales", es decir, acotamientos marcados —que a veces son invisibles para el observador ingenuo— entre la red (o las "trenzas") y diferentes personas y entidades que no pertenecen a ella. Estas distancias se verificaron en tres ámbitos con consecuencias dispares. Primero, en relación a regímenes gubernamentales que no se ajustaban a las simpatías de la red o redes. Esta infracción al principio de universalidad de la ONU jamás se manifestó y los documentos de la Secretaría se enfilaban a disiparla mediante la "diplomacia del lenguaje" y la polisemia que describí en otro lugar. Esta fractura relativa se unió con un sistema simbólico de apreciación respecto al régimen desestimado como se corrobora en otras conductas organizacionales.³¹

³⁰ Véase P. Blau, "Consultations among Colleagues", en *op. cit.*, pp. 157.

³¹ Véase S. N. Eisenstadt, "Some Observations on Structuralism in Sociology", en P. Blau - R. Merton, *Continuities in Structural Paradigm*, Sage, Londres, 1981.

El segundo campo de la distancia entre redes se manifestó en un tema extremadamente delicado, en el interior de la CEPAL: la relación conflictiva entre “profesionales internacionales” y “personal local”.³² La distinción se origina en las modalidades de reclutamiento, en la asignación formal de funciones, y en el entrenamiento profesional del funcionario. Como en otras organizaciones, esta separación jerárquica está sancionada por un régimen diferencial de jerarquía, prestigio y compensaciones.³³

Esta distancia podría haberse ceñido a fronteras instrumentales sin lesionar de algún modo la comunicación cooperativa. Pero con frecuencia ocurrieron cambios en las condiciones del ambiente externo de la CEPAL que causaron diferencias notables en los dos tipos de personal. Algunas se refieren a las escalas y calidad de los salarios y otros beneficios; otras a las facilidades de importación que, en Chile por ejemplo (sede de la CEPAL), son particularmente generosas desde que este país le dio hospitalidad. El estatuto de los funcionarios de las Naciones Unidas aprobó de hecho una disparidad múltiple entre su personal y el resto de la población nacional, a semejanza de la extraterritorialidad y a sus fueros que peculiarizan a comunidades diplomáticas conforme al derecho internacional. Esta disparidad tuvo a menudo expresiones gravosas, especialmente en periodos de desbaratamiento del ambiente local y de distorsión administrativa dentro de la Comisión.³⁴ Por lo demás, la calidad de los privilegios entre países, por ejemplo, entre la sede de Chile y la subse de México, es desigual.

Esta desigualdad se reprodujo en el marco interno. Los “internacionales” gozaron de condiciones preferentes en la remuneración y en los beneficios colaterales; en momentos de crisis ambiental, el apartamiento respecto a los “locales” y las distorsiones consiguientes se hicieron notorios, abriendo paso a situaciones conflictivas que pusieron en tela de juicio la integridad y la motivación de los funcionarios.³⁵ En cualquier caso, un análisis de la erosión del ambiente interno de la CEPAL no puede soslayar este punto de fricción en el personal reclutado.³⁶

³² Es extraño que este asunto se le haya escapado a R.W. Cox - H.J. Jacobson, *op. cit.*, p. 35, al proponer una “anatomía de la influencia” de los organismos internacionales.

³³ Véase Ch. K. Wassiner, “Levels in the Study of Social Structure”, en P. Blau-R. Merton, *op. cit.*

³⁴ El problema es de carácter genérico pues involucra a todos los organismos de las Naciones Unidas; pero aquí la atención se centra en la CEPAL.

³⁵ Esta lamentable situación dio pie a esa expresión que ya anoté: “Cuanto peor está un país, mejor le va al funcionario de las Naciones Unidas”. Expresión en parte infeliz pues el organismo internacional tiene mecanismos de ajuste cuando se producen desequilibrios cambiarios y en las condiciones de vida del país sede.

³⁶ Cabe añadir que en oficinas de carácter “familiarístico” —como la subse de la CEPAL en México— suelen aparecer soluciones satisfactorias a estas fricciones.

El tercer campo en que se advirtió un creciente encapsulamiento de los funcionarios de la CEPAL toca a los nexos con los políticos y profesionales locales. En los tiempos de Prebisch, la actitud cepalina fue generalmente de un "paternalismo benévolo", que surtía de la posesión de un marco teórico razonablemente articulado, de datos empíricos consistentes, y de la legitimidad y del prestigio sistémicos emanados de las Naciones Unidas.

Sin embargo, desde los años sesenta comienzan a advertirse signos de un "paternalismo tutelar" respecto a los interlocutores nacionales. Se pasó de un autoritarismo sobrio y discreto a una altivez embozada y, a veces, ofensiva. El monopolio burocrático de la información y de los mecanismos augustos de las Naciones Unidas —que se fueron convirtiendo en una caja de resonancia populista del Tercer Mundo—³⁷ impregnó a los funcionarios cepalinos con una autoimagen inflamada y con un predicamento moralizante —y hasta socializante— que mal se avenía con un estatuto objetivo de situación o clase. Esta lejanía social se verificó con frecuencia en los países pequeños y de incipiente desarrollo, donde el funcionario cepalino encontró evidencias aparentemente inobjetables de su altura profesional y en algunos casos presumiblemente ética. Por supuesto, reconozco excepciones genuinas de humildad profesional, y ya comenté que durante el ejercicio de Enrique Iglesias como secretario ejecutivo mucho se hizo para mejorar y diversificar los contactos con los gobiernos.

Este apartamiento relativo —pues funcionarios internacionales y gobiernos se necesitaban y necesitan mutuamente— se tornó insostenible y contraproducente con el tiempo, especialmente en los países mayores del sistema latinoamericano. Pues se perfiló otro proceso que insinué: los cuadros nacionales de analistas sociales —economistas, sociólogos, politólogos— mejoraron su haber intelectual y principiaron a blandir instrumentos conceptuales sobre problemas y evidencias empíricas apenas contemplados por la CEPAL (como asuntos de contingencia o, en el otro extremo, actitudes neomarxistas) con base en audiencias (universitarios y sectores medios y obreros) que jamás fueron el destinatario principal de los mensajes cepalinos, a causa de su carácter intergubernamental. De esta manera, los cuadros locales se encontraron en condiciones de quebrar el monopolio intelectual cepalino deslegitimizando cualquier nexo desigual.

En suma, el ambiente interno de la CEPAL se caracteriza, en el período eclesiástico, por un triple distanciamiento: entre redes o grupos de presión de origen nacional y/o ideológico; entre personal internacional y local; y en fin, entre los funcionarios y los medios locales.

³⁷ Este tópico es analizado con lucidez por J. Ruggie, "The United States and the United Nations", *International Organization*, 39, 2, primavera, 1985.

Aparte de estas distancias sociales que merecen sin disputa un análisis pormenorizado, hay que señalar otro rasgo de la etapa eclesiástica: la desprofesionalización creciente de los funcionarios. Aquí refiero atributos de carácter estructural como el apocamiento de la motivación para el trabajo sostenido y el cultivo de la medianía intelectual. Reitero que estas generalizaciones admiten matices y salvedades, y que constituyen una tarea particularmente ingrata pero que debe encararse con valor.

Entre estos atributos hay que mencionar: el sistema de "cuotas"; las implicaciones de la permanencia como *staff-member*; el peso de la antigüedad como criterio rival de los méritos intrínsecos; y la ausencia de mecanismos de refrescamiento intelectual. Siguen algunas palabras sobre cada uno de ellos, pues faltan estudios de campo sobre estos importantes asuntos.

Los criterios administrativos que rigieron el reclutamiento y la promoción de los "servidores públicos internacionales" en las Naciones Unidas se ajustaron al paradigma de la Sociedad de Naciones y se sostuvieron con la creciente multilateralización e ingreso de nuevos estados al organismo mundial. En el recodo de las "relaciones primarias" presidido por la figura de Prebisch, los equilibrios geográficos en el nombramiento e inserción de funcionarios tuvieron peso importante en sus decisiones administrativas, pero jamás fueron determinantes. En este dominio particular, Prebisch reveló dos cualidades que se fueron desvaneciendo en el lapso tecnoclesiástico; por una parte, una apreciación resuelta de las prendas personales de sus ayudantes cercanos —sin interesarle en grado perceptible la lealtad parroquial— y por otra, un control recio del aparato administrativo y la preminencia indisputable de los criterios sustantivos. Ciertamente, Prebisch movilizó un cuadro transnacional de colaboradores, mas no con criterio estricto de "cuotas" o "edad". Le movía sin duda la "latinoamericanización" esencial de sus interpretaciones, y una de las maneras de obtenerla consistía en el equilibrio geográfico de esa vanguardia. El criterio estrechamente administrativo le era secundario. Por lo demás, en los cincuenta los países miembros no habían concebido la posibilidad de un "cabildeo" para colocar y promover funcionarios pertenecientes a ellos. Las presiones se ejercían con discretas sugerencias, especialmente de parte de los países de mayor gravitación regional. Prebisch supo mantener celosamente la autonomía de la Secretaría en asuntos cardinales.

No parece ocurrir así desde el periodo posterior a Prebisch. La distribución rígidamente equilibrada de los funcionarios se transforma en una norma determinante, al menos en los puestos de planta, y la antigüedad, la edad —y en las últimas fechas, el sexo (la mujer tiene preferencia)— sobrepujan en general al mérito. Por cierto, la mutación no se debe sólo al ingreso de un nuevo género de liderazgo y al incremen-

to del volumen organizacional, sino también a que los países miembros encontraron la posibilidad de presionar audiblemente por un candidato propio. Es difícil establecer aquí relaciones de causalidad, aunque es probable que la creciente formalización organizacional coadyuvó al brote extendido de presiones extrínsecas a la prenda personal. Esta situación no caracteriza sólo a la CEPAL; es otro aspecto de la crisis de las Naciones Unidas, y en especial de los principios de universalidad.

Las comisiones internas de ascensos toman en consideración diferentes elementos de juicio de carácter intrínseco (como el informe periódico, la evaluación de los supervisores, la antigüedad, y otros); y la duración de la estancia en un puesto gravita en las relaciones informales: es en los hechos un medio de negociación y de presión. Esta tendencia adscriptiva en la asignación y avance de los funcionarios puede orillar en prácticas administrativas incompatibles con criterios universalistas y con la pulcra optimización que deberían regular el desempeño eficiente del organismo.

Paradójicamente, los funcionarios administrativos suelen poner coto a decisiones adscriptivas que lesionan la universalidad de nombramientos y promociones, aunque en otras oportunidades incursionan indebidamente en temas sustantivos.

En fin, es una vieja aspiración de los funcionarios (internacionales y locales) de las Naciones Unidas que se les ofrezcan oportunidades para moderar la rápida obsolescencia intelectual ocasionada por el carácter burocrático del trabajo, la veloz acumulación del conocimiento y los cambios considerables que se producen en el área, que requieren constantemente perspectivas y paradigmas nuevos. Mecanismos ordenados en este renglón jamás han prosperado, salvo casos excepcionales. Sin embargo, la Comisión podría investigar cuáles son las posibilidades de renovación individual dentro de sus márgenes organizacionales de actuación, como intercambios de personal entre oficinas regionales, la inducción de estímulos proponiendo nuevos temas respaldados —explícita o nebulosamente— por mandatos gubernamentales, y seminarios y actividades que aviven la comunicación profesional. En modesta medida se han aprovechado, a mi juicio, estos mecanismos de refrescamiento y actualización.

Cuando se vislumbran estas situaciones en conjunto, las presentes flaquezas organizacionales de la Comisión aparecen con marcado relieve. Es probable que algunas de ellas en particular se hayan configurado en el periodo de Prebisch, pero el impulso ascensional de su liderazgo y de su entorno las contrarrestaron significativamente. Al cristalizar la rigidez burocrática, estas flaquezas gravitan con vigor menoscabando la calidad del desempeño organizacional. Más aún: las interpretaciones clásicas de la CEPAL ya no pueden ser propaladas con la propiedad y la apertura de otra época. Por añadidura, cambios políticos y

económicos en las filiales de la CEPAL en la región estimulan una movilidad geográfica no siempre saludable.

Al atar todos los argumentos propuestos en esta sección concluyo que el resultado final de los rasgos de la etapa tecnoeclesiástica es un deterioro organizacional creciente y maligno. Esta suma agregada responde a un desgarramiento microadministrativo explicable por el desajuste entre el paradigma cepalino y su entorno externo, amén de la entropía que caracteriza a organizaciones complejas que pierden autocontrol. Es importante por consiguiente explorar cursos de recuperación institucional considerando la singularidad lograda por la CEPAL entre las comisiones regionales de las Naciones Unidas —a las que un declive acaso irreparable las amenaza— y el papel que todavía le cabe desempeñar a la CEPAL en América Latina. Si las tendencias descritas continúan sin reparos firmes y sin virajes perceptibles, la CEPAL habrá de convertirse en un organismo burocrático, sin particularidad alguna, en el marco de una entidad rígida (Naciones Unidas) que no sólo se ha desprofesionalizado marcadamente sino que acusa signos de atonía administrativa y de inconsecuencia axiológica. Suerte lamentable que no sólo hace añicos la “obra señera” de Prebisch y la CEPAL³⁸ sino que aleja los aportes que aún es capaz de ofrecer a esta región latinoamericana que tiende a segregarse de la civilización posindustrial en las contingencias trágicas de los ochenta y noventa.

7. Bases para la reactivación sistemática de la CEPAL

i) Advertencia indispensable

Es importante señalar los límites de la empresa que trazaré en este apartado último del trabajo. Digo “bases” puesto que la intención es esbozar directrices en el plano doctrinario y en el organizacional —que interactúan constantemente como procuré mostrar— capaces de remediar la descompostura dramática de la CEPAL en la década de los ochenta. “Bases” denota que no pretendo articular una propuesta a fondo, ni vertical ni horizontalmente. Acaso esta tarea de ahondamiento le corresponda a grupos especializados que podrían establecerse dentro de la CEPAL. Por lo demás, asumo esta empresa porque me importa su buena fortuna.

La “reactivación” implica que en su etapa tecnoeclesiástica la Comisión surca una grave situación de descalabro, que en parte tiene origen interno y en parte se vincula al entorno regional e internacional.

³⁸ H. Santa Cruz, *op. cit.*, p. 453.

Como sistema político,³⁹ la CEPAL inició un régimen de caudillaje intelectual (o “monarquía limitada”, según la apreciación de Cox sobre el DIT) compatible con las tradiciones y las expectativas de los países del área en los años cincuenta —y en algunos casos, lejano de sus términos originales de referencia— que se institucionalizó con el tiempo en un liderazgo burocrático, más celoso de las formas que de la sustancia, del cálculo administrativo que del empeño intelectual.

En el estudio comparado de las organizaciones (incluyendo los sistemas religiosos mayores), este desenvolvimiento es conocido. Pero esos mismos estudios indican que una revolución paradigmática —desde adentro o desde el entorno— suele conmover esta formalización rígida que implica una parálisis cognoscitiva y social. Ocurre, sin embargo, que es extremadamente difícil sostener que el desmedro de la CEPAL se verá compensado por la desenvoltura enérgica de un organismo alternativo de carácter regional. Ninguno de ellos tiene en efecto los alcances potenciales de la CEPAL como fuente integrada de información, como promotor o intermediario de iniciativas, o como foro universal cuyas prácticas parlamentarias no suelen avenirse con los regímenes autoritarios de algunos de los países miembros. La revolución paradigmática, por lo tanto, debe venir desde dentro y fluir hacia afuera. La concepción kuhniana no nos puede ayudar en este caso.

“Reactivar” entraña también una esperanza. El quebranto de la CEPAL —hoy muy cercano al umbral de entropía y de desequilibrio descendente— puede corregirse si se contienen sus tendencias inerciales presentes. Y queda poco tiempo. Como otros sistemas en declive acumulativo, a la CEPAL le restan lapsos prescriptibles de recuperación.

Cabe añadir a estos comentarios preliminares: la solución de ninguna manera estriba en un “retorno” al estilo prebischiano. Ya no es ni congruente ni funcional. Un “fundamentalismo apologético” de este jaez sólo precipitaría el descalabro al fomentar expectativas contraproducentes, por románticas y por autistas, respecto a la circunstancia de hoy.

Y en fin, se dice “sistémica” pues el brote cepalino no se ciñe a una división o a un área de estudio o de servicios. Comprende todos los aspectos de la doctrina de la organización.⁴⁰ Esto no significa que debe ser paralizada con el fin de reactivarla. Sin desmedro de las labo-

³⁹ Los organismos internacionales se consideran aquí como sistemas cibernéticos y de poder, conforme a los criterios de R.W. Cox - H.J. Jacobson, *op. cit.*, pp. 371 ss. y B. M. Russe, *et al.*, *World Handbook of Political and Social Indicators*, Yale University Press, 1964.

⁴⁰ Una “rebelión interna” —tímida y segmentada— se advierte en documentos recientes de la CEPAL. Véase por ejemplo la “irreverente” caracterización de una categoría paradigmática como la “vulnerabilidad externa” en CEPAL/LC/MEX/G.L., *Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo*, 22 de marzo, 1985, p. 49.

res rutinarias es factible iniciar y materializar en ella una mudanza estructural. Paradójicamente, las restricciones financieras que hoy abruman a la CEPAL podrían traducirse en acciones renovadoras.

Valga un apunte metodológico. Las directrices que en este trabajo propongo para subsanar el agotamiento de la CEPAL se fundan en más de un centenar de entrevistas estructuradas e informales, que efectué en periodos diferentes de la evolución cepalina. "Estructuradas", puesto que emprendí indagaciones con funcionarios de la CEPAL, con técnicos ya retirados de la Comisión, y con analistas nacionales que han tenido algún contacto con este organismo o le han dispensado atención, según el camino antropológico-social de entrevistar a los sujetos conforme a un cuestionario previamente memorizado. Por otra parte, la inspección de pareceres fue "informal" pues no se anunció a los consultados el propósito verdadero del ejercicio. Espero que se me excuse esta licencia.

ii) Ejes de un nuevo paradigma

Considerando la heterogeneidad de la región en materia tecnoindustrial, agraria, geopolítica, tamaño, recursos, potencialidades y variables conexas, es absolutamente inadecuado proponer hoy una caracterización genérica "de los principales problemas de América Latina". Ya no es ni tema legítimo ni metáfora útil. Una caracterización de este género sería en el presente o una sumatoria de proposiciones vagas o un ejercicio platónico de fabricación de utopías.

Se precisan por lo tanto exposiciones de nivel teórico intermedio, es decir que no pretenden ni la descripción cuidadosa pero anodina, ni el trato comprensivo de los asuntos. Con este supuesto —enunciado con engañosa brevedad— haré sugerencias en algunos campos teóricos.

iii) Los viejos temas soslayados

En las dos primeras partes de este escrito recordé las tesis principales de la CEPAL en torno al desarrollo latinoamericano con el objeto de unirlas significativamente al estilo de liderazgo que Prebisch inauguró. Insistí entonces que mi interés no se remitía a una "historia de las ideas" conforme a criterios discursivos endógenos, sino que ponía acento en la dialéctica compleja entre organización y aparato conceptual. De todos modos, hice inquisiciones en algunas vertientes inexploradas de los postulados de Prebisch e intenté exponer sus interpretaciones en el contexto de las gestiones diplomáticas y de los intercambios ideológicos que condujeron a la CEPAL. En ese marco se tocaron temas im-

portantes que, paradójicamente, no fueron trabajados con mayor esmero por Prebisch o por la Comisión. Estos temas —precisamente hoy— son cardinales en América Latina y en las teorías del desarrollo, y deben ser retomados con la perspectiva mesurada que se apuntó.

a) *El ciclo*

Prebisch puso énfasis, en variados estudios, en la importancia del ciclo externo, señalando reiteradamente —pero con vaguedad peculiar— que es la forma de crecimiento de las economías capitalistas. En sus diferentes perspectivas teóricas, Prebisch vinculó la “vulnerabilidad externa”, “los términos de intercambio”, y en últimas fechas “la acumulación del excedente”, a las fluctuaciones de los ciclos externos que atrajeron, como se vio, amplia atención en los años treinta, particularmente en Europa. Desde la última guerra la fuente del ciclo, para la periferia latinoamericana, estaría en el “centro hegemónico”. Señalamiento en general correcto, sin disputa. Mas, ¿qué estudios implicaba? Esto no interesó a la CEPAL por razones que todavía deben ser identificadas. Enseguida se indicarán temas que hoy la CEPAL, en mi opinión, no puede esquivar. Insisto que emprendo esta labor ingrata movido por mi fe en la —todavía— probable recuperación de la CEPAL.

Primero, la evolución sincrónica del “centro hegemónico”. No es clara cuál fue la percepción del capitalismo que tenía Prebisch. ¿Se trataba de la visión clásica desde Smith a Marx pasando por Ricardo? ¿Tenía idea de la genealogía weberiana de los sistemas económicos? ¿Estaba familiarizado con los nexos sombartianos entre el espíritu del capitalismo y su particular institucionalización en áreas nuevas como Estados Unidos? ¿Y cuál fue su actitud respecto a la crítica vebleniana sobre la producción, el ocio y las funciones de consumo en el capitalismo norteamericano naciente?

Estas preguntas no vienen a apuntalar la necesidad de que la CEPAL se ocupe de la historiografía del capitalismo céntrico. Bien se conoce su misión específica. La intención es otra, que corresponde a las funciones de esta entidad. De la advertencia de Prebisch sobre la importancia de los ciclos emanados del centro hegemónico se imponía —pienso— la necesidad de establecer, dentro de la Comisión, *un grupo de estudiosos de la economía capitalista norteamericana y de otros “centros”*. Tal iniciativa jamás se institucionalizó, abriendo paso a exposiciones dislocadas de ese sistema que, para América Latina, tiene interés medular. Hoy algunos países de la región, con recursos precarios e incertidumbres ambientales, pretenden atenuar este vacío. Mas sólo la CEPAL, por su posición organizacional privilegiada, puede en verdad emprender esta tarea indispensable.

Segundo, *la evolución diacrónica de los centros capitalistas*. Le-

yendo a Prebisch se recoge no sólo una percepción indiferenciada del capitalismo norteamericano. Sus etapas cardinales son ignoradas, incluyendo las mudanzas estructurales que en él han acaecido en el diseño de la política económica, en la actitud respecto a las multinacionales, o en relación al destino del gasto público. Aparte de esta ausencia de matices y algunas precisiones necesarias, también se extrae de su lectura un cuadro uniforme, coincidente, reiterativo, de la institucionalización del capitalismo en diferentes países. Pero hay una variedad de regímenes capitalistas, y por lo tanto, de centros actual o potencialmente hegemónicos, que Prebisch desestimó acaso para destacar la enajenación de los Estados Unidos en el desarrollo latinoamericano.

El descuido del cotejo diacrónico redujo los márgenes de manobra de las políticas compensatorias de la región y acaso trasplantó un modelo, entre omnipotente y esterilizado, del capitalismo. La fecundidad de este sistema —ya vislumbrada por Hegel y Marx— se perdió de vista. Se impuso a la visión latinoamericana —especialmente en los cincuenta— una fisonomía acartonada del capitalismo. ¿Debe sorprender que el neoliberalismo económico se piense, en documentos y foros de la CEPAL, como el equivalente del monetarismo estrecho? Alguien debe corregir estas aberraciones intelectuales.

Tercero, la interpretación de Prebisch y la abulia del periodo tecnoclesiástico bloquearon —como todo aparato cognoscitivo parcial— *la identificación de opciones estratégicas* —que no meras acciones de coyuntura— para *América Latina*. En un raptó más de intuición que de sereno estudio la Secretaría de la CEPAL señaló en los setenta la trascendencia de la cuenca del Caribe. El avance integrado de cierta porción regional se apoyaría en una cooperación multilateral cuyos principales autores serían Venezuela, México y Cuba. Y sin embargo, la vanguardia técnica de la CEPAL subestimó el papel que Japón ya desempeñaba en la cuenca del Pacífico y las implicaciones de largo plazo que esta contingencia tendría.

La imprevisión no fue accidental. Emanaba de un desentendimiento de los ciclos tecnoindustriales y de la transnacionalización de factores en el ámbito capitalista. Insisto en que esta visión parcial y de horizonte estrecho no fue la consecuencia de una flaqueza personal sino de un desinterés acumulativo respecto a la conducta de los ciclos y, en particular, al isomorfismo menguante de los estímulos céntricos. Quiero decir; el pensamiento de que los Estados Unidos tenían el monopolio de *todas* las fuerzas exógenas que conciernen a la periferia latinoamericana ha perdido validez.

En fin, Prebisch indicó en sus primeras monografías que la periferia carecía por definición y estructuras del funcionamiento de *un ciclo endógeno*. En trabajos ulteriores solicitó “crear” esta cualidad mediante un empeño sostenido hacia la autonomía sistemática, en la cual des-

plegaría un papel importante el “compartimiento social del excedente” entendido en categorías estructurales más que en flujos monetarios. Pero esta observación atinada no mereció eco alguno, salvo en las nociones imprecisas sobre la “desvinculación (*delinking*) selectiva” que se desprendieron de las corrientes de la “dependencia”. De esta manera, los epígonos de Prebisch desconsideraron asuntos como la diversificación estratégica de las exportaciones —no sólo por cálculos o apremios de coyuntura—, especialmente de los hidrocarburos y materias primas esenciales. Por otra parte, no se percataron del hecho de que, en algunas zonas de América Latina (como en Centroamérica), los desastres naturales constituyen fenómenos recurrentes, de origen interno, que afectan el comercio y los términos de intercambio en un grado tan tangible como los choques externos.

Es extraño en verdad que la Secretaría no haya recurrido a una abundante literatura que aborda los desastres de esta índole en el marco de *fluctuaciones amplias*. También se conocía en los sesenta que la escuela histórica francesa había esbozado un neodeterminismo geográfico que podría haber sido pertinente como instrumento conceptual. Pero la dinámica de las obstrucciones cognoscitivas se puso nuevamente de manifiesto, conduciendo el examen de la conducta cíclica por rutas convencionales.

b) Estructura y coyuntura

Los primeros estudios de la CEPAL asumen un carácter “estructuralista” sin reconocer filiación a corriente consagrada alguna. Consciente de su posición intergubernamental, la Secretaría de la CEPAL siempre evitó una identificación política o ideológicamente discernible con algún medio nacional. Debió practicar una suerte de sincretismo, ya sea para poner énfasis en esa neutralidad, ya sea para preservar su calidad singular. Las propensiones estructuralistas de la CEPAL suscitan interés, pues en la literatura económica, antropológica, lingüística y psicoanalítica europea existían antecedentes luminosos (que se condensaron en significativo grado en la Escuela de Frankfurt) a los cuales la CEPAL pudo recurrir sin lesionar su neutralidad institucional.

Pero la ausencia de un crédito o apoyo en estas filiaciones acaso es secundaria. El asunto que deseo subrayar es la separación desafortunada que se produjo en la CEPAL —y con mayor énfasis en la etapa tecnoclesiástica por el debilitamiento del análisis económico estructuralista— *entre las interpretaciones de largo aliento y el diseño de políticas coyunturales*. La lectura atenta de documentos como los *Estudios Económicos Anuales* —un logro excelente desde otros puntos de vista— muestra una curiosa ambigüedad teórica. En las exposiciones sobre un problema, como la inflación, la deuda externa, los obs-

táculos sociales o la distribución del ingreso, los autores utilizan categorías estructurales en un horizonte contextual y temporal amplio. Pero en el momento de interpretar un ciclo corto o recomendar algún curso de política sobresalen términos neoclásicos. Desde luego, podría haberse puesto empeño en conciliar los dos géneros de enfoque y en indicar cómo uno se enracima con el otro, mas es difícil encontrar ejemplos de esta conducta. Se configura así una coexistencia de marcos teóricos sin que se indique, o al menos insinúe, alguna fricción o síntesis entre ambos.

En el periodo del caudillaje intelectual prebischiano dominaron ciertamente los planteamientos estructuralistas. La Secretaría no se ocupó entonces del análisis contingencial, y cuando debió hacerlo por solicitud expresa de algún gobierno (como en el caso del Informe Prebisch en la Argentina postperonista), los resultados no tuvieron alcances significativos. En el tramo tecnoeclesiástico se encogieron los dos tipos de análisis, y la dirección cepalina prestó escuetos servicios de corto plazo sin ofrecer un informe teórico o alguna novedosa interpretación. Sugiero que el escollo fue paradigmático. Una conducta diferente habría amenazado la trabazón cognoscitiva del mensaje cepalino; se produjo, con algunas excepciones, una tendencia estructural al examen descriptivo.

c) Avance técnico

Las primeras inquisiciones de Prebisch y de la Secretaría hicieron hincapié en la gravitación decisiva del avance técnico en el semblante de la sociedad industrial europea y, más tarde, norteamericana. A menudo este factor se concibió como la variable independiente de la nueva formación capitalista, sin que llegara este empeño al análisis schumpeteriano sobre el papel y el eslabonamiento de las innovaciones y, mucho menos, sobre las formaciones imperiales.

Fue acertado este acento de Prebisch en el progreso tecnológico. Agregó que los adelantos técnicos se transfieren a las periferias de una manera segmentaria y distorsionante, concepción que opuso reservas al optimismo ingenuo de los clásicos en torno al carácter universal de la revolución capitalista. Estos adelantos llegan en efecto a la región en capas delgadas que se concentran en el sector externo y en la naciente actividad urbano-financiera. El encogimiento social —o la propagación mínima— de los avances gesta o preserva un dualismo que afecta el enlace y la elasticidad relativa de los factores.

Prebisch abrió así una veta de luminosas implicaciones. Sin embargo, su honda preocupación por la dinámica tecnológica no se tradujo en la división de labores dentro de la CEPAL en la forma de un cuerpo especializado, ni sus colaboradores siguieron trabajando el tema.

Obró como una hipótesis interesante pero infecunda.⁴¹ Fuera de la CEPAL, los consejos nacionales de investigación y los centros de pesquisa tecnológica trataron de dilatar, desde los sesenta, los alcances de esta reflexión seminal, procurando recoger evidencias empíricas en tópicos como la comercialización, transplante, y difusión macrosocial y microeconómica del progreso tecnológico. Las apreciaciones de Schumpeter y de Schmookler, por ejemplo, retuvieron la atención de los técnicos nacionales, conduciéndolos a ensayar nuevas fórmulas de gestación tecnológica, distintas y distantes de las cepalinas.

El Programa BID-CEPAL (con sede en Buenos Aires), que tomó cuerpo en esta materia en los setenta, remedió en parte los efectos de la negligencia apuntada. A pesar de sus logros salientes, este Programa no es en rigor una continuidad de la inquietud prebischiana que transforma a la tecnología en el inductor decisivo no sólo de ventajas comparativas sino de la viabilidad nacional y regional de largo plazo, en el contexto de las sociedades industriales. El Programa se ciñó a la microeconomía de la innovación industrial, asunto también muy necesario.

En fin, a Prebisch no le atrajo tanto la dinámica de las "innovaciones menores" sino el flujo irregular y constreñido del avance técnico amplio al compás del ciclo y a través de estructuras internas y de los sectores externos. A su turno, este flujo irregular habrá de distorsionar la semblanza interior de las sociedades latinoamericanas, abriendo paso a malformaciones distributivas y a escollos de carácter no económico. Pero como se dijo, estos enunciados preliminares no concitaron la sostenida atención de la Secretaría, a pesar de la creciente importancia de la tecnología.

Paradójicamente, cuando este tema se universaliza en las "conferencias planetarias" de las Naciones Unidas (sobre empleo, la mujer, la industrialización, el medio ambiente, ciencia y tecnología, y otras) la CEPAL consagra recursos modestos a una elaboración creativa e integrada de las hipótesis de Prebisch, sin consecuencias pronunciadas y enriquecedoras.

iv) Las nuevas ideas

La Secretaría de la Comisión, desde los años sesenta, y el propio Prebisch en sus exploraciones ulteriores del "capitalismo periférico" dis-

⁴¹ Los términos clásicos de esta hipótesis se reformulan sin alteración sustantiva en A. Pinto, "Metropolización y terciarización", *Revista de la CEPAL*, 24, diciembre, 1984. Sobre la conceptualización diferenciada del avance técnico en los capitalismo, véase G. Marshall, *En busca del espíritu del capitalismo*, FCE, México, 1986.

pensaron atención a nuevos asuntos del quehacer internacional que revelan ascendente significativo en América Latina. También recomendaron directrices frescas a las políticas de industrialización, a la efervescencia inflacionaria, y a la factibilidad de la democracia. Todas estas iniciativas rejuvenecieron sin duda el pensamiento cepalino. No obstante, considero que las fuerzas y posibilidades que se configuraron en un horizonte de largo alcance apenas atrajeron un vuelco analítico que hubiera podido gravitar en el esclarecimiento de las opciones estratégicas de América Latina. Por consiguiente, con el mismo ánimo constructivo con que traté de revisar las "ideas clásicas" de Prebisch y la CEPAL haré enseguida señalamientos que acaso podrían suscitar un necesario y detenido escrutinio.

a) *El entrecruzamiento Este-Oeste con Norte-Sur*

La dialéctica de la "guerra fría", que descansa en un balance del terror y en constantes desequilibrios tácticos, ha sido estudiada, al menos tangencialmente, en algunos documentos de la CEPAL.⁴² Por otra parte, el conflicto Norte-Sur dejó huellas en los estudios sobre la factibilidad del Nuevo Orden Económico Internacional,⁴³ que es en definitiva un asunto de la estrategia del Occidente capitalista.⁴⁴ Pero la yuxtaposición compleja entre estos dos grandes atolladeros de nuestro tiempo no ha sido debidamente estudiada. El tema tiene interés teórico y empírico a la vez, y con reparos puede argüirse que escapa a la competencia de la Comisión.

Pues se trata de dos conflictos entrelazados que se manifiestan en la internacionalización de procesos políticos y económicos de América Latina. Sería impertinente decir, por ejemplo, que Cuba —país al que la CEPAL ha logrado aproximarse después de un silente distanciamiento— conduce su política pública sólo con arreglo a los intereses del "Sur". Éstos no le son extraños, ciertamente. Pero los vaivenes de la distensión Este-Oeste afectan su viabilidad nacional en grado determinante. De esta suerte, el entendimiento depurado de la complejidad del sistema cubano no puede obtenerse a menos que este cruce de trances y forcejeos internacionales no sea indagado atentamente.

⁴² Como ejemplo recuérdese el escrito luminoso de J. Medina Echavarría "América Latina en los escenarios posibles de la distensión", en *Revista de la CEPAL*, 2, segundo semestre de 1976.

⁴³ Acaso uno de los más provocativos textos sobre la materia pertenezca a M. Wolfe, "Reinventando el desarrollo: utopías de comités y simientes de cambios reales", *Revista de la CEPAL*, 7, abril, 1979.

⁴⁴ Como bien lo indica P. T. Bauer, *Reality and Rhetoric*, Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1984.

Es muy probable, por añadidura, que políticas centrales de desarrollo estratégico, es decir allende la coyuntura, de Nicaragua y Brasil no admitan justo discernimiento a menos que estos apremios cruzados de interés sean considerados. Las políticas de contención nicaragüenses a las repetidas amenazas de los Estados Unidos —políticas que gravitan en la asignación de recursos y en el crecimiento agregado del país centroamericano— toman en cuenta los cálculos soviéticos necesariamente. Y no por un asunto de convicción ideológica sino por cálculos pragmáticos que ningún gobierno responsable puede extraviar. Más todavía: la militarización del área centroamericana⁴⁵ tiene una lógica interna que en fracciones encaja con el embrollo Este-Oeste, pero también se ajusta a una escalada de las demandas del Sur.

En otra perspectiva y con alcances diferentes, creo que la política exterior y tecnológica de Brasil —que apareja incidencias macroeconómicas tangibles— no puede descifrarse acabadamente sin el sopesamiento simultáneo de los dos grandes conflictos apuntados, aparte de las aspiraciones hemisféricas expansivas de esta pujante nación.

Estos ejemplos vienen a sostener la *legitimidad temática* de dos pugnas que no tienden a bifurcarse. Antes al contrario; convergen en el área latinoamericana adscrita a la CEPAL por convención internacional, por destino, y por realizaciones duraderas.

Si estos grandes apremios (Este-Oeste/Norte-Sur) tienen asidero empírico, mal se haría en soslayar los aspectos teóricos. La Comisión debe entonces recoger inspiración y rumbo en los estudios generados por connotadas escuelas de la reflexión estratégica internacional, de Brodie a Schelling, de Kissinger a R. Aron. Si se tomara esta decisión habría que procurar una reorganización interna de las labores de la CEPAL.

b) Geopolítica y conflicto militar en la región

Conforme a la neutralidad institucional de la Comisión que emana de su jaez intergubernamental, ésta ha evitado atinadamente el análisis de tramos sensibles que tocan directamente a las concepciones y prácticas de las élites militares latinoamericanas. Se dirá con justeza que la materia, en tiempos pasados, carecía de interés regional y de implicaciones económicas que concernían a la CEPAL. Pero hoy no es éste el caso. El enfrentamiento entre El Salvador y Honduras de 1969; las disputas de Perú, Chile y Bolivia en torno al corredor al Pacífico de amplios antecedentes y constante actualidad; la colisión en las Islas Malvinas; las fricciones entre Perú y Ecuador en 1981 y 1984; los embro-

⁴⁵ A la que se alude en CEPAL/MEX/L.12, *Evolución de la integración centroamericana 1983*, marzo, 1984.

llos respecto al Canal Beagle; los efectos "dominó" de América Central; los movimientos en Granada y en El Caribe; los intereses transhemisféricos de Cuba y Brasil: estos elementos componen una nueva constelación. Ignorarla significa opacar la comprensión del desarrollo presente y venidero de América Latina.

Pues no es secreto que luego de largos años de paz hay signos de descalabro en el sistema interamericano. El presente gasto militar latinoamericano, por ejemplo, llega a 2% del producto, nivel inferior al promedio del conglomerado tercermundista. Pero tiende a subir a precios constantes, en forma independiente de la "guerra interna", preocupación de los poderes prevaletientes en los setenta. Esta propensión se comprobó en Perú en 1968-1980, y en Argentina en 1982. Una militarización hacia afuera recorre a la región. Y algunos de sus miembros han ingresado intensamente al tráfico internacional de armas.

Repárese que no hablo sólo del gasto público militar. La industria bélica empieza a ejercer un papel, antes desconocido, en las cadenas productivas. Colombia, México y Venezuela están en los umbrales. Pero la capacidad brasileña es incontestable y acaso ya adquirió dinámica propia. Este país produce, como se sabe, carros blindados (el *cascavel*) a miembros del Sur, y sus misiles de diferente género participan en la guerra Irak-Irán. El Informe Kissinger sobre Centroamérica (1984) atiende fríamente la militarización del área y se empeña en ajustarla a la estrategia norteamericana.⁴⁶

Algunos opinan que el colapso de varios regímenes latinoamericanos castrenses en los ochenta —inducido en buena medida por la deuda externa inmanejable y por una deslegitimación acumulada de la institución militar— ha constreñido el alcance de esta evolución. No obstante, el examen comparado de las concepciones geopolíticas indica que un gobierno civil no es garantía forzosa de pasividad o pacifismo. Los procesos apuntados pueden haber tomado una dinámica intrínseca, con ostensibles incidencias económicas.⁴⁷

c) El largo plazo

De la visión estructuralista de los problemas latinoamericanos que Prebisch sistematizó debió seguir un discernimiento del largo plazo latinoamericano. Una se unía al otro lógicamente. Desde el siglo XIX —y aun antes— los ciclos habían condicionado el vaivén de la actividad económica y política regional de un modo dialéctico, en una interac-

⁴⁶ Cf. J. Hodara, *El Informe Kissinger: aspectos críticos*, El Colegio de México, marzo, 1984 (mimeo. Inédito).

⁴⁷ Véase M. Morris - J. Millán (eds.), *Controlling Latin American Conflicts: Ten Approaches*, Boulder, Westview Press, 1983.

ción de actores que no conducía necesariamente ni a un ascenso rostowniano sostenido ni a un eterno retorno. Como las fuerzas del ambiente cambiaban con prisa, por una parte, y, por otra, la aptitud latinoamericana de respuesta tendía a mejorar, parecía obvio que se precisaba una apreciación ordenada de los giros probables del área. Las bases de un modelo prospectivo estaban en los primeros escritos de Prebisch; y sin embargo, la pobre elaboración de sus elementos obstruyó un ejercicio de mayor envergadura.⁴⁸

Estas indagaciones —si se hubieran efectuado— habrían aparejado por lo menos tres resultados positivos: el afinamiento de las interpretaciones; el enunciado de un programa de investigaciones que aleje la probabilidad de un atascamiento cognoscitivo; y la propuesta de medidas correctoras u orientadas a la región, con la debida oportunidad. Pues es evidente que la función de las teorías —que traducían una experiencia pasada y algunos elementos normativos— con la mirada al horizonte largo del desarrollo latinoamericano constituye un proceso que se autoalimenta.

Conviene ofrecer un ejemplo para aclarar brevemente el punto. Probé que la percepción de Prebisch del proceso industrial del área se fundaba en las experiencias germinales de Argentina de fines del siglo XIX, en los descabros traídos por la crisis de los treinta —y en ideas (de Manoïlesco y otros)— acerca del necesario proteccionismo en la fase de arranque del desarrollo. Con agudeza, Prebisch ordenó estas lecciones y las presentó como piezas normativas a la comunidad latinoamericana. El esquema suponía una creciente elasticidad interna de los factores —incluyendo a los empresarios y a la fuerza de trabajo—, la intervención selecta de los gobiernos, y la transferencia internacional de recursos.

Argumento que el impulso prospectivo habría forzado preguntas iluminadoras sobre, a título ilustrativo, la flexibilidad *relativa* interna y los factores que la condicionan, la capacidad de gobernar, el carácter del empresario que sostendría la industrialización exportadora, los límites óptimos, en casos específicos, de la gestión estatal, y las probabilidades de un intercambio constante de bienes y servicios con el exterior. En otras palabras, tal ejercicio podría haber cuestionado la factibilidad futura de un esquema de industrialización cuasi mercantilista que se asemejaba al paradigma de Europa continental del siglo XIX y al de Europa oriental del XX.

Pero estas interrogantes no se expusieron oportunamente en me-

⁴⁸ La preocupación llegó mucho más tarde a consecuencia de modelos y perspectivas propuestos por entidades especializadas en el largo plazo. Véase Ph. de Seynes, "La controversia sobre los 'futuros' en las Naciones Unidas", *Revista de la CEPAL*, 3, primer semestre, 1977, y J. Hodara, *Los estudios del futuro*, IBAFIN, México, 1984.

noscabo de la flexibilidad de la justa visión estructural. Podría especularse que si el atisbo a largo plazo se hubiera efectuado con regularidad, corrientes como la “dependencia” que nacieron entre las paredes de CEPAL-ILPES en los sesenta, habrían alcanzado una fuerza algo más sustantiva. Como dije, esta interpretación resultó de la factibilidad decreciente del modelo sustitutivo industrial y del papel inesperado que comenzaron a desempeñar las burguesías nacionales. Circunstancias que la Secretaría habría podido prever.

Aparte de esta fecundidad mermada de las primeras interpretaciones prebischianas que tiene origen en la ausencia de un vistazo constante e integrado del largo plazo, no se pudo establecer en la CEPAL un “programa de investigaciones” (en el sentido de Lakatos) que despejara escollos paradigmáticos. Los estudios de la Secretaría respondieron más bien a “mandatos” de los gobiernos. Pero esta estrategia en la confección de futuros documentos —derivados de los “mandatos”— estaba demasiado próxima a los acontecimientos, encarando incluso el riesgo de ponerse a la zaga de los mismos. Faltó oportunidad para elaborar una serie de estudios de amplio alcance que podrían aparejar un efecto kuhniano.

Por añadidura, a los documentos solicitados por los gobiernos solía faltarles un mecanismo inmanente de corrección de errores que los métodos prospectivos pueden surtir. Pienso que una secuencia de investigaciones lakatiana podría haber esquivado los dos riesgos. Por un lado, a los “mandatos” se habrían sumado criterios complementarios con el fin de adelantarse a virajes empíricos fundamentales; y por el otro, las exposiciones positivas y normativas de la economía política de la CEPAL se abrían fertilizado continuamente, con un despeje cognoscitivo constante.⁴⁹

En fin, opino que el oteo del largo plazo, como hoy se comprueba reiteradamente en diversos niveles de reflexión y experiencia, habría conducido a una dilucidación sin pausas de las opciones estratégicas de América Latina. Es claro que la industrialización sustitutiva —para recordar un ejemplo— era una medida que se enfilaba a compensar las deficiencias de la coyuntura. Sin embargo, la previsión puntual de su probable ruptura o debilitamiento habría preparado a la región a una mudanza indispensable de perspectivas y políticas. Sin este temprano escrutinio, se encienden en el área controversias no siempre fecundas sobre el presunto “agotamiento” de la sustitución, se ensayan empíricamente caminos para atenuarlo en algunos casos, y disimularlo

⁴⁹ Estas apreciaciones deben entenderse en el marco de la filosofía de la ciencia moderna, abordada entre otros por I. Lakatos, *Philosophical Papers*, Cambridge University Press, 1980, y por K. R. Popper, *Conjeturas y refutaciones*, Paidós, Barcelona, 1983.

en otros. Este angosto empiricismo no es una fatalidad; es el resultado de una improvisación que los actores del desarrollo latinoamericano —no sólo la CEPAL desde luego— podrían haber sorteado.

d) *La reapertura económica*

Desde el inicio de sus gestiones en la Secretaría Ejecutiva, Prebisch debió lidiar con escuelas rivales. Una profesaba la “vocación agrícola” irreversible de los países latinoamericanos que condenaba a la ineficiencia, si no al estridente fracaso, a las políticas de diversificación productiva. Otra sostenía un aperturismo liberal a los influjos externos, con la esperanza —que tenía abono en la experiencia europea— de que habrían de conducir espontáneamente al desarrollo industrial con el liderazgo discreto del estado.

Prebisch logró en su circunstancia inicial oponer objeciones cruciales a ambas corrientes. Señaló que la inversión agropecuaria excluyente llevaba a América Latina a una división del trabajo internacional de incidencias contraproducentes; desalentaba la formación de eslabonamientos intra e intersectoriales; y, en fin, desatendía que no todos los países tenían ventajas relativas convincentes en este renglón. Por otra parte, una apertura descompensada, excesivamente generosa, podría haber acentuado la vulnerabilidad externa y entorpecido el nacimiento de actividades propias. La analogía europea era equívoca en el mejor de los casos, pues en el área latinoamericana no existía una acumulación importante de capital físico y social, y a los gobiernos les faltaban las indispensables habilidades administrativas que demanda el crecimiento.

Las circunstancias cambiaron como resultado de la industrialización y sus múltiples efectos; y de nuevo empezó a plantearse en los sesenta una estrategia “hacia afuera”, con bases distintas a las tradicionales. La Secretaría de la CEPAL no recogió a fondo este viraje, y se limitó a estimular un programa de fomento de exportaciones “no convencionales”⁵⁰ que no fuera incompatible con el recomendado desarrollo “hacia adentro”. Pero las realidades económicas y políticas de la región —y de ello la Secretaría en modo alguno es responsable— empujaron a algunos gobiernos a un monetarismo indiscriminado con fines de estabilización macroeconómica. Se causaron así graves malformaciones pues no siempre los gobiernos leyeron correctamente el pensamiento neoliberal de los centros y descansaron excesivamente en aparatos represivos que al fin pusieron en aprieto y deslegitimaron a la doctrina aperturista.⁵¹

⁵⁰ Algunas de estas inquietudes se perfilan con nitidez en el *Boletín de América Latina*, XVII, 1, primer semestre de 1972.

⁵¹ La Secretaría de la CEPAL señaló atinadamente, aunque con algún rezago, estos

A pesar de estos descalabros desestabilizantes y de la lesión que causó a la democracia —orden institucional de extrema fragilidad en la región—, no se puede ignorar que países importantes de América Latina exploraron y exploran nuevos caminos de desarrollo, motivados en parte por las restricciones de los transitados, y en parte por el éxito relativo de otras áreas del mundo, como el Sudeste asiático. A mi juicio, este asunto es, en los ochenta, un tema ineludible de la Secretaría, y hay señales promisorias en este sentido. Las inclinaciones de algunos países por un neoaperturismo no son accidentales, y la CEPAL debe imprimirles rumbos correctos y equilibrados en la medida de sus posibilidades tanto en el nivel teórico como en el diseño de políticas y proyectos.

Porque la industrialización sustitutiva en América Latina está hoy cuestionada en varias economías nacionales, no logró ni subsanar embotellamientos estratégicos ni poner bases a una reincorporación alentadora de la región a las corrientes de bienes, servicio y tecnología de los centros. Tampoco el declive del coeficiente de importaciones trajo la anhelada apertura democrática.⁵² Se tejió así la historia de una frustración colectiva. En forma paralela, la economía del desarrollo entró en una etapa de confusión y enrarecimiento intelectual.⁵³ La reconversión industrial de los "centros" complica los dilemas de la periferia.

Propondré con brevedad dos ejemplos que acaso merecen el estudio fundado de la CEPAL. Uno se refiere a las características que debería tomar un sano aperturismo comercial y tecnológico; y el otro, a las posibilidades de consolidar, o incubar, el pluralismo político merced a esta estrategia.

Parece cierto que el género de industrialización orientado a las exportaciones que se practica en algunos países del Sudeste asiático ("la banda de los cuatro", como se conoce en la literatura) abre el abanico de opciones en el desarrollo. Pero hay necesidad de examinar detenidamente los prerequisites, las etapas, los enlaces, las secuencias, las permutas (*trade-off*) y las externalidades de esta propensión. Más concretamente, ¿cuál debe ser la protección concedida por los gobiernos? ¿En qué debe consistir —y hasta cuándo— el conjunto de servicios de apoyo?⁵⁴ ¿Gracias a qué mecanismos vendrá la democracia que la in-

hechos. Véase CEPAL, *Estabilización y liberalización económica del Cono Sur*, Santiago de Chile, 1984.

⁵² A estos problemas se refirió acuciosamente C. F. Díaz Alejandro, "¿Economía abierta y política cerrada?". *El Trimestre Económico*, 197, enero-marzo, 1983.

⁵³ Como bien lo indicó A. O. Hirschman, "The Rise and Decline of Development Economics", en su *Essays in Trespassing*, Cambridge University Press, 1981, que despertó bruscas reacciones, como las de W. A. Lewis, "El estado de la teoría del desarrollo", *Comercio Exterior* 34, 4, abril, 1984.

⁵⁴ Este problema fue examinado por Ch. R. Frank *et al.*, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*, Columbia University Press, 1975.

dustrialización sustitutiva, directa o indirectamente, no apuntaló de manera determinante?⁵⁵

Estas apresuradas interrogantes se insertan en un orbe analítico y empírico que ningún centro de estudios de la región debe descuidar. Y sobre todo la Comisión, debido al nivel de protección institucional de que goza en un ambiente que hoy se caracteriza, desafortunadamente, por la turbulencia crónica y la devaluación socioeconómica de las profesiones y de la investigación sociales.

e) *La democracia: ¿eterna ilusión?*

Prebisch, en sus trabajos de arranque, parecía suponer que la democracia se institucionalizaría en América Latina por el camino del crecimiento industrial sostenido. A fines de los setenta se persuadió de que esta expectativa no tenía fundamento firme. Democracia y crecimiento se enlazan en la periferia según modalidades inéditas, pues están lejos de ajustarse al paradigma europeo donde aquella creencia se originaba.⁵⁶ En el intervalo entre la esperanza y la decepción América Latina conoció regímenes políticos de faz desigual.⁵⁷ Estado y sociedad civil no encontraron un equilibrio constructivo; pugnaron entre sí por metas contradictorias. La legitimidad del Estado estuvo en entredicho en varios países y durante largos periodos, que conocieron mesianismos castrenses y órdenes neofeudales. Versiones más tersas pero no menos malignas del sofocamiento se tradujeron en populismos de diversa índole presididos de ordinario por una "oligarquía estilizada" y por un discurso paternalista.

La preocupación sistemática por la naturaleza del Estado periférico, por la politización extensiva del sistema económico y por la privatización autoritaria de los mecanismos cardinales de decisión llegó tarde a la Secretaría de la CEPAL. En la fase tecnoeclesiástica que se inicia en los sesenta se practicó una neutralidad institucional que tal vez esterilizó esta justa inquietud. Planteos cuasi utópicos sobre la equidistribución tuvieron mayor miramiento que las formas de vigilancia y de terror políticos que se gestaron en la prevaleciente tecnoburocracia señorial. Pero esta indiferencia relativa parece hoy insustentable.

⁵⁵ Véase J. Shehan, "Market-Oriented Economic Policies and Political Repression in Latin America", *Economic Development and Cultural Change*, 28, enero, 1980. Y también W. R. Cline, *Exports Manufacturers from Developing Countries*, The Brookings Institution, Washington, 1984.

⁵⁶ Véase R. Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, 1, primer semestre, 1976.

⁵⁷ Véase el excelente análisis de M. Wolfe, *Towards Democratic Alternatives*, CEPAL Santiago de Chile, 1984. Y también los ensayos sobre estado y sociedad en *Pensamiento Iberoamericano*, 5a y 5b, enero-junio, 1984.

Primero, los horrores de las “guerras internas” y la deslegitimación del “viejo orden” ocasionada paradójicamente por los descabros económicos de los ochenta han parido regímenes democráticos, además de una honda esperanza popular. De momento suele tratarse más de una “macrodemocracia” —alimentada desde arriba y que arbitra desde ese espacio contrapesos selectivos— que de un apremio pluralista internalizado por todos los estratos sociales. Pero a la larga un proceso puede converger con el otro. Lo que está faltando —y la Secretaría de la CEPAL podría quizá, salvo mejor opinión, remediar el defecto— es la identificación de variables económicas *coyunturales* que vendrían a sostener, o desplomar, a las figuras democráticas. Paradójicamente, en este asunto es más fácil reconocer escollos estructurales a la democracia —y más aún cuando la tarea se efectúa *ex post*— que vislumbrar las correlaciones entre, por ejemplo, ritmos y efectos de la inflación y la continuidad del pluralismo.⁵⁸

Segundo, si países importantes de América Latina se lanzan a un nuevo estilo de desarrollo, más sensible a los influjos externos, se plantea el problema de compatibilizar el liberalismo económico con el político, coincidencia frecuente en los centros pero excepcional en la periferia. Se precisa aquí un escarceo pertinaz e imaginativo. Por ejemplo, en las circunstancias peculiares de América Latina, ¿se busca en definitiva una variante original del “ofertismo”? Y si es así, ¿cómo se debe releer a un Thurow, a un Reich, a un Bell o a un Heilbroner? Otro ejemplo: ¿en qué consisten las “circunstancias peculiares” de la periferia latinoamericana remisas a una genuina democratización? Y ¿cómo reinterpretar a Olson o a Revel en el contexto de la dinámica de los bienes públicos y de la probable extinción de las democracias?

Tercero, los foros de la CEPAL son modelos de democracia parlamentaria que mal se avienen con el patrimonialismo ambiental. Pero si los países de la región perfeccionan sus sistemas democráticos, estos foros podrían quedar operacionalmente rezagados, constituyendo en el extremo más cúpulas “ilustradas” del orden añejo que bases firmes de los regímenes que ahora se diversifican. Esta perspectiva parece desatinada; de ello quisiera estar convencido. Pero la advertencia tiene lugar, sin embargo, porque esta arritmia entre las calidades de regímenes conoció la Secretaría de la CEPAL en décadas recientes cuando surgieron gobiernos progresistas de izquierda que objetivamente colocaron “en el centro” a la CEPAL. Situación incómoda para una organización que siempre se concibió a sí misma como una vanguardia, bien por persuasión interna, bien por el mínimo de sanciones que le propinó el medio externo.⁵⁹

⁵⁸ El tema fue abordado por A. O. Hirschman, *On Democracy*, *op. cit.*

⁵⁹ Algunos de estos temas son examinados, al menos indirectamente, por V. L.

f) Estudios especializados

En el tratamiento clásico de los temas de la CEPAL no había lugar para una especialización por países, problemas y entornos. Sus técnicos trabajaron en todos ellos, conforme a una frágil —para este propósito— división interna del trabajo y al volumen desmedido de mandatos gubernamentales. Cuando la complejidad sistémica de América Latina era aún relativamente baja, esta forma de emprender labores de estudio, asesoramiento o docencia tenía razonable justificación. Ya no es el caso. La región se ha tornado un orden heterogéneo que no admite ni la síntesis trivial ni la inferencia fácil. Me inclino a pensar que la CEPAL no se ajusta a esta nueva —que puede ser conflictiva— circunstancia; se perfila un curioso y disfuncional contraste entre la región, como un sistema crecientemente complejo, y la CEPAL como una élite cognoscitivamente uniforme.

Para atajar este peligro acaso se precisa una nueva estrategia en el inicio, ordenamiento y realización de los estudios básicos, como parte del conjunto de servicios que la CEPAL extiende a los gobiernos. Aludo a una estrategia *especializada* por países, problemas y entornos. Como se sabe, la CEPAL tiene su sede principal en Santiago de Chile y subsedes en Brasil, México, Washington y el Caribe. Esta desconcentración es atinada; coincide con lo que aquí se considera para el futuro; pero no es suficiente. Primero, la descentralización apenas correspondió a una estrategia organizacional bien meditada; luego, esta división territorial no se aviene por fuerza con la importancia relativa de los países de la sede o subsedes; tercero, la ubicación física de un experto en un país no implica que lo conoce profesionalmente o que le extiende servicios en nombre de la CEPAL. Su *expertise* puede referirse a un país vecino al que viaja esporádicamente, conforme a los recursos disponibles; y en fin, el escenario regional e internacional presenta altas dosis de dinamismo. En cuanto a organización compleja y dinámica, la CEPAL debería ajustarse a estas mutaciones, superando rigideces de las Naciones Unidas. Idéntico juicio podría extenderse a CELADE y PREALC.

Conforme a estas reflexiones, la importancia relativa de un país —Brasil por ejemplo— puede exigir una masa apreciable de recursos y servicios no sólo para favorecerlo sino para extraer lecciones generales para la región entera. Si la CEPAL descuida a Brasil pero favorece *organizacionalmente* a Haití, por ejemplo, se podría sospechar en una inercia, o en la asignación subóptima de recursos, o tal vez en una suerte de “pavor cognoscitivo” respecto a países complejos. Ciertamente, to-

das estas circunstancias pueden actuar mancomunadamente, sin deliberada intención.

Entiéndase bien: esta sugerencia no entraña que la CEPAL deba especializarse en los países mayores —democráticos o no— de la región y descuidar la presencia en naciones que inician o renuevan procesos de crecimiento, desde etapas inferiores. De ninguna manera. Más bien insinúa que la potencialidad *comparativa* del sistema nacional y su significado *futuro* para toda la región debería constituir criterios de la división interna del trabajo, sin desatender países de menor desarrollo. Se precisan campos de especialización relativa, sin pretender la duplicación de las normas del trabajo académico. Y sobre todo, la complejidad de los países de mayor desarrollo no debe inhibir. La CEPAL podría rejuvenecer con este reto.

La segunda esfera de ahondamientos necesarios es el ensamblaje integrado e interdisciplinario de problemas. La CEPAL inició sus actividades proponiendo un esquema explicativo que —a pesar de las virtudes apuntadas— colindó con el reduccionismo económico. Más tarde el organismo incorporó con tino variables sociológicas con miras a un “enfoque integrado” que sin embargo no se sostuvo a lo largo del tiempo.⁶⁰ Presiones coyunturales llevaron a elaborar documentos en los que domina, a mi ver, una perspectiva parcial, apenas compatible con las múltiples dimensiones de los problemas que hoy inquietan a la región. Parece cuerdo reforzar la convergencia de varias visiones teóricas y disciplinarias con el fin de diversificar y enriquecer las modalidades de reflexión. Las indagaciones sobre la estratificación y el surgimiento de grupos medios, por ejemplo, han constituido un ejercicio particularmente fecundo;⁶¹ y sin embargo, sus implicaciones en varios campos no fueron debidamente recogidas y “recodificadas” en el paradigma cepalino.

En fin, dentro de esta estrategia de estudios especializados no se pueden descuidar aspectos del entorno internacional con arreglo a categorías no convencionales. La región ha madurado como para revelar receptibilidad a planteamientos heterodoxos o innovadores sobre el contexto internacional, que consideren tanto el choque franco de fuerzas como jerarquizaciones geopolíticas sustentadas en el peso estratégico de diversos ambientes y circunstancias.⁶² Sin poner en entredicho su

⁶⁰ Véase M. Wolfe, “Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?”, *Revista de la CEPAL*, 1, primer semestre, 1976.

⁶¹ La referencia es a la CEPAL, *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, Cuadernos, 39, Chile, 1978.

⁶² Un ejemplo de este tipo de reflexión lo proporciona H. Jaguaribe, *El nuevo escenario internacional*, FCE, México, 1985; desde el ángulo metodológico, es de sumo valor la consulta a Ray S. Cline, *World Power Trends and U. S. Foreign Policy for the 1980s*, Westview Press, Colorado, 1980. Aplicaciones del análisis estratégico heterodo-

carácter intergubernamental, la Comisión podría emprender estos estudios, al menos como "guías" o "referencias" útiles en la toma de decisiones regionales y nacionales de largo alcance.

Recapitulando, un nuevo centro de preocupaciones intelectuales y operativas de la CEPAL debe consistir en exploraciones especializadas e integradas de países, problemas y entornos que, hasta la fecha, están surcados por enigmas o han merecido trato insuficiente. Estos trabajos no entorpecerán necesariamente las tareas solicitadas por gobiernos, o a aquellas que emanan de la dialéctica organizacional de los encuentros con países miembros. Si bien la táctica de trazar programas de labores conforme a los imperativos y plazos de estas reuniones parece razonable como disparador motivacional para la confección de documentos de Secretaría y de apoyo, el daño estratégico es grave. En el actual momento de su evolución, en el que la CEPAL sufre un peligroso asedio tecnoburocrático que no garantiza ni realismo ni agudeza, es absolutamente necesario emprender estudios de largo aliento, de carácter heterodoxo, en los que se encuentren varias disciplinas. Esta conducta matizará los aportes de la Comisión precisamente en una etapa en que la región demanda servicios de "inteligencia estratégica" que pocos países pueden satisfacer aisladamente.

Reitero que estas sugerencias están motivadas por una preocupación genuina por la suerte futura de la CEPAL. Podría omitirlas para esquivar molestias enojosas; pero la preocupación me abruma.

v) Los módulos organizacionales

Se necesita una reestructuración organizacional que facilite el establecimiento de enlaces estructurales entre las ideas directrices y los grupos que deben trabajarlas y difundirlas. El acierto de Prebisch fue precisamente haber hecho converger un credo innovador con un círculo de colaboradores leales que, con solidaridad cuasi tribal, se consagraron a enriquecer las tesis fundamentales. Hoy hay que mudar estilos de organización y de abordaje doctrinario.

Existe como se sabe una sociología de los núcleos fundadores, así como una sociología del liderazgo.⁶³ Prebisch supo instintivamente y por experiencia emplear recursos y sanciones de carácter normativo y simbólico para protagonizar una misión innovadora en el marco de un organismo burocrático y comprometido con ritos organizacionales de transición, de transmisión y de arbitraje. Sus planteamientos fueron

xo en América Latina se ejemplifican en J. Hodara, *Los estudios del futuro*, IBAFIN, México, 1984.

⁶³ Véase A. Schweitzer, *op. cit.*, p. 199 ss.

congruentes con una estrategia de crecimiento institucional que se valió de jóvenes profesionales prendidos por un entusiasmo creativo. Como dije, el destino ulterior de aquellos colaboradores que se alejaron de la CEPAL de los cincuenta da noticias de la fortaleza interior de ellos; Prebisch supo aprovecharlos para mejor cumplir con los términos de referencia de su Comisión. Es cierto sin embargo que escatimó créditos intelectuales y, en ocasiones, fue tenaz en los papeles heroicos que asumió, con la aprobación de sus entornos.

Algunas de sus tesis acaso fueron ingenuas; otras se sustentaban empíricamente en un reduccionismo geográfico en el que la experiencia económica argentina, el medio social que lo formó, las circunstancias políticas en las que intervino, le imprimieron un sello que ahora empieza a descifrarse.

Tiempos y actores han cambiado; también los guiones de conducta. Primero, en el entorno institucional de las Naciones Unidas. La proliferación de países miembros, el cruce del conflicto Este-Oeste con el Norte-Sur; el lanzamiento de conferencias que R. Aron llamó "hiperbólicas"; la dinámica de la guerra fría y de la *detente*, y la rigidez exagerada de los rituales administrativos: estos caracteres abren paso a un populismo transnacional que mal se aviene con la articulación equilibrada de estudios y propuestas.

Segundo, en el entorno latinoamericano. La heterogeneidad estructural de los países (dentro y entre ellos); el acentuamiento de un rezago tecnológico que hoy parece irreparable en algunas ramas particularmente dinámicas; las reiteradas crisis de legitimidad de los estados que suele conducirlos a salidas autoritarias; el brote de las clases medias, que oscilan entre el tradicionalismo y la innovación; el reconocimiento democrático en medio de restricciones estructurales: este panorama exhibe densa complejidad y apremia redefiniciones estratégicas en momentos en que la capacidad de gobernar está en aprietos.

Y en fin, dentro de la CEPAL como informante, foro y servidor de los gobiernos. En este organismo —valga como apretada reiteración— se han acentuado los impulsos encaminados a la rutina; suele practicarse en él una cleptomnesia intelectual cuando un documento, forjado en tiempos idos, se transforma en una tesis para los presentes y venideros, congelando a la historia. Hay planteamientos que pecan de simplismo pues apenas traducen la complejidad ambiental. Por otra parte, se han multiplicado las fricciones internas dentro de esta organización compleja que es la CEPAL. Despuntan crisis de liderazgo y de credibilidad que deben atajarse en esta década.

Para obtener razonable capacidad de maniobra en esta constelación de ambientes complejos, pienso que es imperativa una revisión de los paradigmas prevalecientes en la CEPAL. En el punto previo esboqué añejos y nuevos temas que suministrarían elementos para una redefinición

doctrinaria con base en teorías de abstracción intermedia. Ahora atenderé el despliegue propiamente organizacional sin extraviar la idea de que ésta debe vincularse con intimidad a las dimensiones cognitivas.⁶⁴

La CEPAL como élite de intermediación e incrementación

Desde el ángulo sociológico, los funcionarios de calidad "profesional"⁶⁵ representan una élite en tres planos diferentes.⁶⁶ En el marco general de las Naciones Unidas, la CEPAL provee tanto un foro como un mecanismo de inserción al sistema internacional. El prestigio de éstos depende de un delicado juego entre la Secretaría y los países. Si la élite cepalina muestra prestancia, talento y flexibilidad, los encuentros pueden fecundar nuevas iniciativas de cooperación bilateral o multilateral, o dar aviso de trabajos que habrán de iluminar un tema importante pero de momento oscuro. Por otra parte, los delegados gubernamentales o los comités de expertos tienen la aptitud de añadir o mermar la estatura de los encuentros convocados por la Secretaría designando representantes de nivel ministerial o intermedio. Porque las reuniones de la CEPAL se deslucen cuando el embajador acreditado en el país donde éstas se efectúan oficia como representante, o bien cuando un gobierno de la región llama, con el auxilio de un aparato eficiente, a una reunión hemisférica para tocar temas que la CEPAL ya abordó en sus marcos.⁶⁷ Cuando los gobiernos lesionan deliberada o indirectamente el ascendiente y la presencia de la Secretaría, añaden dosis a un debilitamiento institucional que tiene origen en otras circunstancias.

La élite cepalina desempeña dos funciones básicas en el contorno de las Naciones Unidas. Una es la intermediación y otra el arbitraje. Ocurre a menudo que diferendos bilaterales se negocian solamente en los foros de la CEPAL donde todos los países miembros se congregan, independientemente de si mantienen o no nexos diplomáticos. Por otra parte, la región se ve uncida a los grandes dilemas mundiales sobre el desarrollo a través de documentos y exposiciones de carácter informa-

⁶⁴ Este enfoque se inspiró en el deslinde de Chandler entre "estrategia" y "estructura", aunque él lo aplicó a empresas. Véase A. D. Chandler, "Strategy and Structure", en M. Jelinek *et al.*, *Organizations by Design: Theory and Practice*, Besandoro Pub., Plano, Texas, 1981.

⁶⁵ En el escalafón de las Naciones Unidas, aludo particularmente a las jerarquías P-4 en adelante.

⁶⁶ No es ocioso aclarar que el término élite *no* se emplea aquí peyorativamente. En el sentido paretiano, élite es una "minoría de excelencia" respecto a una escala de atributos. La denotación axiológica es *neutra*.

⁶⁷ Un ejemplo reciente es la conferencia convocada por Fidel Castro (La Habana, julio, 1985) para elucidar el carácter político de la deuda externa. En otro nivel y con menores recursos, la CEPAL había tratado dos meses antes este asunto.

tivo. Con frecuencia, la Secretaría consigue arbitrar “consensos regionales” que transvasa a marcos más amplios.

La segunda función es el incrementalismo. La élite cepalina ha sabido diseminar ideas motrices del desarrollo con una gradualidad circunspecta, respetando los límites de tolerancia de cada gobierno. En general, logra “negociar” estos límites ya sea mediante discretas presiones, ya sea desplazando hacia arriba las “curvas de aprendizaje” de los países. Por ejemplo, la idea de la integración regional, en el contexto económico y desarrollista de la joven CEPAL, no caló de inmediato. En Centroamérica —para recordar— el proceso de asimilación y negociación tomó ocho años, y algo más en el resto de la región. Y posteriormente se produjo un retroceso en la materia que demostró la fragilidad del incrementalismo cuando contradice poderosos intereses. En cualquier caso, esta función entraña una resocialización de los gobiernos en torno a algunas nociones tenidas como cardinales, como la industrialización, el deterioro persistente de los términos de intercambio, o el empleo redundante. Como mencioné, en muchos casos estas nociones se incorporan al discurso público nacional creando una sensación de homogeneidad de aspiraciones y de problemas entre los países. En otros, son transportados a los recintos universales de las Naciones Unidas.

Estos dos papeles —intermediación e incrementalismo— guardan afinidades con la trascendencia de las élites científicas respecto a los poderes que determinan la visibilidad y los usos de las ciencias.⁶⁸ Comparativamente, las acciones de la CEPAL presentan un radio más amplio aunque en ciertos casos —como en el ILPES— respecto a técnicos nacionales de la planificación, la similitud estructural entre centros de investigación y organismos regionales es llamativa.

El segundo plano de acción es cognoscitivo. Mediante estudios, boletines, cuadernos, informes y documentos de Secretaría, la CEPAL suministra a los gobiernos una información codificada. El código se alimenta de dos vertientes: la interpretación genérica de la CEPAL sobre los problemas latinoamericanos, y el lenguaje técnico pertinente a un tema. Así, por ejemplo, la categoría “insuficiencia dinámica” sirvió en los sesenta y setenta para clasificar un conjunto de atascamientos de diferente jaez. Durante ese lapso la élite y su clientela inmediata —funcionarios gubernamentales y hasta investigadores— se cifieron a esta categoría que suministraba cargas semióticas sugerentes. Una economía regional fue caracterizada por una palabra-emblema que se convirtió en vivencia colectiva en aquella circunstancia.⁶⁹ Comentarios si-

⁶⁸ Véase especialmente J. Coles - S. Cole, *Social Stratification in Science*, Chicago University Press, 1973.

⁶⁹ Son conocidas estas funciones de la codificación entre grupos científicos. Véase D. Bell, *The Winding Passage*, Basic Books, New York, 1980.

milares traen nociones clave como “la heterogeneidad estructural” o “el uso social del excedente”.

Finalmente, la posición de la CEPAL contrasta con las condiciones de trabajo de profesionales locales, que constituyen el obligado grupo de referencia. Recuérdese que los términos de contratación de los funcionarios se establecieron originalmente en los centros industriales, conforme a un cartabón burocrático de “servidor público” modelado por algunas prácticas de antigua fecha. En cualquier caso, diferían de los conocidos en América Latina. El trasplante involucró un conjunto de privilegios relativos —difieren en la sede y sedes— anclados en el carácter internacional del organismo. Gracias a estas inmunidades los funcionarios de la CEPAL pudieron permitirse una serenidad académica indispensable para el buen trabajo intelectual, pero con frecuencia negada en los ámbitos nacionales. La CEPAL moderó esta brecha —de la cual no es responsable— a través de diferentes mecanismos: a) suministrando información básica a sistemas estremecidos por turbulencias internas; b) estimulando indirectamente y con mesura una conciencia social crítica; c) proveyendo refugio seguro a profesionales de algún modo rechazados por sus sociedades de origen.

Este hiato particular en las condiciones de trabajo fue aguda en algunos países y coyunturas. No siempre la Secretaría impidió comportamientos irregulares entre los funcionarios de la organización. De hecho merecieron críticas acerbas de derechas e izquierdas. Pero en general el sistema de las Naciones Unidas —y la CEPAL en particular— ha tratado de acortar distancias entre sus fueros institucionales y la represión local cuando se tornaron excesivas. Ciertamente, los impactos de esta brecha se reproducen, con otros caracteres, dentro de la propia Comisión en el deslinde administrativo entre “internacionales” y “locales”. Incontrolados, pueden menoscabar el ambiente interno de trabajo.

En cualquier caso, la CEPAL ha ensayado atenuar su “distancia social” con los grupos nacionales de referencia. El resultado fue más satisfactorio, desde luego, cuando los gobiernos mejoraron las condiciones locales de empleo profesional en las ciencias sociales y/o mitigaron su fragilidad en regímenes autoritarios.

Ahora bien: ¿es dable llegar a un “óptimo social” en la posición objetivamente de élite de la CEPAL? En general mi respuesta es afirmativa.

En primer lugar, la intermediación puede ganar eficiencia mediante un robusto sistema de enlaces entre las comisiones regionales, directamente y a través del Consejo Económico y Social del cual dependen. De momento los flujos de comunicación revisten carácter intermitente y superficial; los encuentros —cuando se producen— son excesivamente formales; y es difícil identificar una aspiración compartida de “tradu-

cir” —sin trivializar— los mensajes a las respectivas regiones cuidando un mínimo de articulación intelectual. Se siente la ausencia de un “foro estratégico interno” en el sistema de las Naciones Unidas, foro que ayudaría a elucidar problemas específicos en una perspectiva dilatada. La politización genérica de los temas discutidos por el organismo mundial ha restado vigor a las funciones de intermediación y ha convertido al incrementalismo en un sinónimo de “tibieza”, “blandura”, y “suma de componendas”.

Por otra parte, el arbitraje y las tácticas indirectas alcanzarían mayores grados de acierto en la región latinoamericana si se ahondaran aquellos estudios especializados a los que me referí en páginas previas. La Comisión sabría identificar actores, recursos, permutas (*trade-off*) y resultados deseables conforme a un conocimiento más afinado de las partes y de los problemas, respectivamente. Pero la función-foro de la CEPAL podría desplomarse si su intermediación se deslegitima por fracasos repetidos y si el avance indirecto —rasgo básico del incrementalismo— ignora cuál es la suma de intereses (bilaterales y multilaterales) en juego.

En segundo lugar, el papel cognoscitivo —el abastecimiento de información codificada— puede mejorar si la CEPAL decide desbordar la “clientela gubernamental”, apretando lazos con círculos universitarios. Las formas son variadas: desde la conferencia magistral a la investigación compartida. De hecho, estas iniciativas se han emprendido, más no de una manera sistemática. Es probable que algunos funcionarios de la CEPAL, en los países mayores de América Latina que cuentan con una activa comunidad en las ciencias sociales, experimenten incomodidad en esta cooperación debido a la obsolescencia intelectual de que padecen, o bien por la vulnerabilidad institucional de los centros nacionales de estudio y docencia.

Pero no es el caso de todos ni se revela en todos los aspectos. Si la Comisión se empeñase en cultivar pertinazmente a las redes nacionales e internacionales de investigación y creara una división especializada en promover y coordinar estas tareas, se alejaría el peligro de una esterilización progresiva emanada de privaciones intelectuales relativas. Si la intermediación cognoscitiva se limita a los gobiernos, la prestación de servicios por parte de la Comisión revestirá bien pronto un carácter inmediateista; con el tiempo la CEPAL sólo podrá encarar problemas de limitada complejidad en países de insuficiente desarrollo. Sin duda, será trágico en estas circunstancias que una organización, establecida para ayudar a entender y a superar el subdesarrollo, deposite intereses en la preservación de éste para justificar la sobrevivencia institucional.

Por último, las distancias sociales que apunté entre los funcionarios internacionales de la CEPAL y sus contrapartes locales pueden re-

ducirse con arbitrios administrativos y con protestas medidas. Es claro que una brecha desmesurada en las condiciones de trabajo lesiona el crecimiento genérico de las disciplinas sociales aunque beneficie a grupos particulares. Más aún, agrieta las bases éticas de la labor cepalina. De aquí que los ajustes no deben limitarse a depreciaciones justificadas en los salarios de los funcionarios internacionales y a recortes en el consumo conspicuo. Se imponen también gestos contestatarios, desde protestas simbólicas en favor de colegas locales turbados por regímenes coercitivos que devalúan a las ciencias sociales hasta la renuncia unilateral a privilegios contraproducentes.

Reitero que la legitimidad ética de la CEPAL está en juego en una región apremiada por crisis recurrentes, por salidas sofocantes, y por un *ethos* antiintelectual.

b) El liderazgo colegiado

No pretendo —me declaro incompetente— en este último recodo del trabajo trazar un cuadro organizacional pormenorizado que podría remozar un paradigma estructural ahora incompatible con nuevas contingencias. Hacerlo sería cortejar a la utopía o llamar a una elucidación de detalles accesorios. Sólo sugiero líneas gruesas para un cambio indispensable que la CEPAL, con su presente conformación, podría llevar a cabo.

El “liderazgo colegiado” es la contrapartida institucional de las teorías de abstracción discreta que favorecí previamente. Así como ya no se justifica un planteamiento interpretativo genérico para todos los problemas de la región, parece también inaceptable un liderazgo personalizado, “heroico”, que encarne los símbolos e ideas de la CEPAL. Noto señales de una dispersión de funciones en la Secretaría Ejecutiva. Pero en mi opinión este reparto de tareas es más la consecuencia de coyunturas y de grupos de interés dentro de la Comisión que de un designio deliberado.

La dirección colegiada que recomiendo tendría tres brazos principales. El primero se extendería a los temas sustantivos de la región y al arbitraje inteligente de los foros. Exige las prendas de la diplomacia y de la síntesis, por cuanto este grupo se ocuparía de las relaciones con los gobiernos y de la presentación de las “grandes cuestiones” (deuda externa, importancia de la cuenca del Pacífico, la negociación estratégica de las variables externas) que tendrían resonancia en el hemisferio y en el interior del sistema de las Naciones Unidas.

El segundo abarcaría las labores de estudio especializado y de apoyo selecto que CEPAL-ILPES ofrecería a los países miembros, ya sea rectamente, ya sea a través de los documentos de Secretaría. Habría así una coordinación y ejecución integradas de las tareas de investigación, tanto

en el quehacer rutinario (estudios económicos anuales, documentos para reuniones regulares) como en los trabajos especializados y heterodoxos en los que ya hice hincapié.

El tercer brazo de la Secretaría Ejecutiva asumiría el control de los flujos de comunicación con las comisiones regionales y con el Consejo Económico y Social, con el fin de facilitar intercambios universales dentro de las Naciones Unidas con miras a conseguir un óptimo en los papeles de intermediación y transgubernamental. Por añadidura, esta dirección tendría dos funciones sumamente delicadas: reducir las distancias sociales entre la élite cepalina y sus grupos nacionales de referencia, y frenar las presiones descompensadas de los administradores del organismo.

Este último tema merece un apunte adicional. Los informantes que entrevisté en los últimos años —expliqué el procedimiento en líneas previas— coincidieron en afirmar que en el lapso tecnoeclesástico se consolidó el poder del sector administrativo en la determinación de asuntos programáticos; también en nombramientos y en promociones suele poseer un ascendiente informal desmedido, o al menos capacidad de veto. En algunos casos, este sector suscribe alianzas indocumentables con otros grupos internos de presión, lesionando la supremacía del mérito que tan cara fue en el periodo carismático de Raúl Prebisch.

Por supuesto, los equilibrios geográficos y la formalidad administrativa deben preservarse. Pero en los justos límites. Los administrativos de la organización no deben intervenir en asuntos de sustancia, dictando rumbo o restricciones a las actividades medulares de la Comisión. Es cierto: la burocratización generalizada les permitió salirse de madre; ahora deben retornar al cauce ordinario pertinente en el marco de una equilibrada distribución de responsabilidades. Reto y tarea considerables para la Secretaría Ejecutiva.

Estos tres ramales, conducidos formalmente por el primero, constituirían una dirección colegiada congruente con la complejidad que han tomado los problemas de la región. Sea como fuere, el discurso organizacional debería alejarse del lirismo profético o del desplante populista. Este estilo fue quizá acertado en la primera época; pero emití sonidos huecos en la segunda pues respondía a una burocratización acelerada de las estructuras institucionales internas; ahora es impertinente y dañino en el esclarecimiento sosegado de las contrariedades y opciones de la región. El discurso patético no puede liberarla del brete estructural; a lo sumo le surte una gratificación psicológica y disimula los dilemas.

c) El empalme académico

Durante un tiempo excesivamente largo la CEPAL ha soslayado tanto

la discusión rigurosa —con los instrumentos de las modernas ciencias sociales— de sus postulados como la cooperación sistemática y regular con centros de investigación. A mi juicio, este proceder le causó daño. Si en la etapa caudillesca fue útil para la consolidación institucional olvidar deudas intelectuales y abstraerse de la genealogía de las ideas y de los procedimientos certificados de validación, hoy no se puede excusar. Han crecido en la región las redes profesionales en la disciplina social que se nutren de fuentes alternativas a las de la CEPAL. Seguir asumiendo actitudes ambivalentes respecto al ejercicio académico implica empobrecer a la Comisión y restar legitimidad a su discurso.

Reitero que en las condiciones particulares de América Latina, la CEPAL ha desempeñado funciones constructivas en el crecimiento de las ciencias sociales. Su personal selecto y las condiciones de trabajo facilitaron este aporte. En contraste con las universidades nacionales que en raras ocasiones tuvieron un entorno social e interno favorable a la acumulación intelectual, la Comisión hizo exploraciones importantes en las ciencias sociales. Pero este logro no obedeció a una intención deliberada y acaso fue obra de individuos que poseyeron las prendas para esa contribución. En los ochenta hay un cambio ambiental que concita nuevo escrutinio.

Los enlaces con las redes académicas hoy deben ser sistemáticos, vale decir, una práctica regular de todas las divisiones de la CEPAL. El beneficio será mutuo. La Comisión se haría cargo de nuevas consideraciones que fortalecerían probablemente la consistencia interna de sus planteos. La comunidad regional e internacional de investigaciones se interesa en las tesis cepalinas, como di testimonio de ello en la primera parte del trabajo. Interés sin malicias ni cálculos políticos, en contraste con el que se conoció en los cincuenta. Por otra parte, los estudios sobre la región han ascendido exponencialmente, sin que CEPAL saque provecho de los mismos. Como si se refirieran a otro orbe. El encuentro con estas redes fecundará a la Comisión, y en particular se hará sentir positivamente en los estudios especializados de abstracción teórica intermedia.

Por añadidura, la CEPAL puede parir efectos de “derrama” (*spill over*) en los núcleos académicos. Este nexo tendría dos intenciones, de las cuales una sería manifiesta: suministrar insumos cognoscitivos que la CEPAL atesora como resultado de la revolución epistemológica que efectuó en las ciencias sociales en el primer tramo de su actividad. Esta cauda de datos es invaluable por su pulcritud relativa y por su objetividad. Los centros académicos extraerían beneficios de una información que apenas se puede obtener en otro lugar.

El segundo efecto es latente, y en algunos casos no convendría quizás exponerlo públicamente. El empalme con la CEPAL podría entrañar un recurso de protección institucional para los centros académicos

locales. Asociados con ella, podrían gozar de un resguardo durante contingencias nacionales apremiantes. Este aporte virtual racionalizaría la cooperación mutua.

En suma, el empalme académico es hoy ineludible para la CEPAL. Le permitirá, primero, usufructuar los resultados de un crecimiento de las ciencias sociales que estimuló en el inicio de su actividad; protegerá, además, a los centros académicos de turbulencias locales que suelen devaluar, si no destruir, el trabajo intelectual; y apuntalará, en fin, el desarrollo ulterior de esas disciplinas en el marco de la acumulación mundial de conocimientos.

d) Breve reiteración

Estas reflexiones sobre la reactivación sistemática de la CEPAL tienen alcance modesto en el contenido y en la intención. No agotan la identificación de los componentes de un nuevo paradigma cognoscitivo y organizacional. Ni se proponen señalar direcciones pormenorizadas a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, más conocedora sin disputa de los detalles. Sólo sugiero bases con un ademán provocativo que tanto el análisis de la trayectoria doctrinaria y organizacional de la Comisión como de los apremios estructurales de América Latina obliga. Estos asuntos son, a mi juicio, tan urgentes y complejos que me prohíben tanto la recomendación utópica cuando caen en detalles como la diplomacia del lenguaje por perversamente equívoca.

8. Epílogo

En este trabajo me propuse pasar revista a los antecedentes doctrinarios e institucionales que abrieron curso a la formación de la CEPAL y al planteo consistente en un conjunto de tesis estructuralistas sobre los problemas de América Latina. Aquellos antecedentes se encontraban tanto en el perímetro de la disciplina económica —especialmente en las versiones europeas— como en el clima de opinión de la vanguardia diplomática latinoamericana que actuó en las Naciones Unidas en el dramático periodo 1945-1948. Por añadidura, Raúl Prebisch había expuesto algunas hipótesis en los años treinta sobre los ciclos y la industrialización sustitutiva que debía compensarlos, en su calidad de profesor universitario, de funcionario público y de gerente del Banco Central de su país. Es materia de exploración cómo su afiliación a la Sociedad Agraria Argentina y a los gobiernos castrenses que irrumpieron en aquella década influyeron en su formación profesional e ideológica.

Sea como fuere, el Consejo Económico y Social de las Naciones

Unidas le designa Secretario Ejecutivo de la flamante CEPAL en 1950 sustituyendo a su primer director Gustavo Martínez Cabañas. Con Prebisch se inicia un periodo organizacional y una secuencia de reflexiones sobre el desarrollo latinoamericano presididos por un tipo de liderazgo que llamé "intelectual-caudillesco". Me empeñé en demostrar que en esta figura convergen dos tradiciones de discurso y de mando que torna feliz su aparición. El medio latinoamericano —audiencia y objeto de la CEPAL— presentaba entonces, a mi parecer, una "consonancia cognoscitiva idiosincrática" con el estilo prebischiano.

En este tramo carismático, la CEPAL pone en movimiento una serie eslabonada de revoluciones. La región logra, primero, un paradigma interpretativo que fundamenta su discurso público sobre el desarrollo y que le cede un puesto singular y conspicuo en el desenvolvimiento del sistema capitalista. Cuenta, después, con un arsenal de instrumentos de política económica razonablemente sostenidos por datos empíricos y por la naciente contabilidad social. Se le brinda, en tercer lugar, un foro intergubernamental para identificar y discutir problemas comunes, foro que resistió desavenencias circunstanciales entre países miembros de la Comisión. Recibe, más tarde, un conjunto de servicios de apoyo en las tareas del desarrollo dispensado por la CEPAL con entusiasmo y objetividad. Y comprueba, en fin, que las indagaciones que en ella fecundaron se universalizan, a través del propio Prebisch, en la UNCTAD que él empieza a dirigir (1964), entre los gobiernos latinoamericanos que internalizaron las categorías del pensamiento cepalino y en el espacio tercermundista en general.

Estos procesos, animados por un liderazgo caudillesco y por un grupo de colaboradores imbuidos por un impulso cuasi misionero, se agotan a principios de los sesenta precisamente cuando parecen llegar a una altura notable. Entonces la CEPAL fracasa en ajustarse a su crisis de éxito. El paradigma cognoscitivo y organizacional se estanca, abriéndose un recodo institucional que calificué "tecnoclesiástico" siguiendo un deslinde genérico de Max Weber en su teoría de las organizaciones complejas. El periodo de Enrique Iglesias como Secretario Ejecutivo fue un paréntesis alentador que se tradujo en el perfeccionamiento de los nexos con los gobiernos.

Con algunas variantes, este recodo continúa sin embargo hasta la fecha. Entraña éste una disonancia con la complejidad estructural que toma la región en las últimas décadas, y encara por añadidura el riesgo de una deslegitimización sustantiva que, si la CEPAL no la resiste o mitiga, habrá de restarle la singularidad que obtuvo entre las comisiones regionales y en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Conclusión trágica de una esperanza inicial ampliamente compartida.

Mi escrito se empeñó en esbozar los caracteres de esta trayectoria

institucional e ideológica, con base en algo más de cien entrevistas estructuradas con funcionarios de la CEPAL y con personas que la observan desde perspectivas dispares. Además, la propia vivencia personal de una década en la que el autor asumió diferentes papeles y responsabilidades dentro de la Comisión le facilitó el conocimiento de protagonistas, de escenarios, y de guiones de conducta.

Luego de señalar los signos de una entropía desafortunada, de un deterioro sistemático apresurado dentro de la CEPAL (que incluye por cierto al ILPES), decidí emprender la difícil —y acaso ingrata— labor de sugerir bases para una reactivación del paradigma perdido. Pienso que es imposible un retorno al arco profético-caudillesco de Prebisch: ni la historia institucional de la Comisión ni los apremios de la región lo permiten. Se trata de ensayar caminos nuevos. En esta última parte del estudio me consagré a indicar algunos hitos ineludibles, incurriendo, para algunos lectores, en la inmodestia. Riesgo inevitable.

El dilema es cierto y cruel: la CEPAL debe ajustar módulos de conducta y de reflexión, o América Latina debe soslayarla por su utilidad decreciente. Me deprime formular esta disyuntiva: me siento un ibseniano “enemigo del pueblo”.

Pues estrecha es mi atadura emocional cepalina. Parafraseando al clásico podría decir: amo a la CEPAL pero más amo a la verdad. Parafraseo desubicado, sin embargo, pues la incompatibilidad no es absoluta. Al menos no lo es de momento cuando todavía deposito esperanzas en la abierta tolerancia de la CEPAL al juego de importantes ideas. Raúl Prebisch poseía esta prenda.

Epílogo personal: La CEPAL me permitió un florecimiento desde adentro; El Colegio de México, hacia afuera. ¿Podré llegar a una síntesis en la disciplina social, útil para entender los dilemas de la América Latina que, en última instancia, empujaron a esta obra?

9. Referencias bibliográficas

- Aguirre Gamio H., *Mariátegui: destino político*, Instituto Nacional de Cultura, Lima, 1975.
- Alienes y Urosa J., “El equilibrio del mercado del café en Cuba”, *El Trimestre Económico*, julio-septiembre, 1951.
- Allison R. D. -Willet T. D., “An Economic Theory of Mutually Advantageous Issue Linkages in International Organizations”, *International Organization*, 33, 4, otoño, 1979.
- Aron R., *The Century of Total War*, Doubleday and Comp., Nueva York, 1954.
- *On War*, Secker and Warburg, Londres, 1958.
- *La república imperial*, Alianza Editorial, Madrid, 1973.
- *Dimensiones de la conciencia histórica*, FCE, México, 1983.

- Arrow K. I., *The Limits of Organization*, W. W. Norton and Co., Nueva York, 1974.
- Assael H., "El pensamiento de la CEPAL", *El Trimestre Económico*, julio-septiembre, 1984.
- Avineri S., "Marx on Colonialism and Modernization", en M. C. Howard - J. E. King (eds), *The Economy of Marx*, Penguin, 1976.
- Bacha E., *El milagro y la crisis*, Lecturas 57, FCE, México, 1986.
- Bagú S., *La realidad argentina en el siglo XX*, FCE, México, 1983.
- Bairoch P., *Revolución industrial y desarrollo*, Siglo XXI, México, 1974.
- Balogh T., *The Irrelevance of Conventional Economics*, Levering Pub. Co. Nueva York, 1982.
- Banco Central de la República Argentina, *Informes Anuales (1935-1942)*, Buenos Aires, 1936-1943.
- Banco Mundial, *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, 1974.
- Barraclough G., "Waiting for the New Order", *New York Review of Books*, XXV, 16, octubre 26, 1978.
- Bataillon G., "Sudamérica: del militarismo a la democracia", *Vuelta*, México, julio, 1984.
- Bauer P. T., *Rhetoric and Reality*, Widenfeld and Nicholson, Londres, 1984.
- Bazdresch C., "El pensamiento de Juan Noyola", *El Trimestre Económico*, abril-junio, 1983.
- *El pensamiento de Juan Noyola*, FCE, México, 1984.
- Bell D., *The Winding Passage*, Basic Books, Nueva York, 1980.
- Berlin I., *Libertad y necesidad en la historia*, Revista de Occidente, Madrid, 1974.
- *Pensadores rusos*, FCE, México, 1983.
- "Nacionalismo", *Trimestre Político*, 1, julio-septiembre, 1975.
- *Contra la corriente*, FCE, México, 1983.
- Bhagwati J., "The Generalized Theory of Distortions", en J. Bhagwati et al. (eds.), *Trade, Balance of Payments and Growth*, North Holland, Amsterdam, 1971.
- Blau P. M., *On the Nature of Organizations*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1974.
- Bornstein M., "International Investment Aspects of ECLA's Development Policy", *Inter-American Economic Affairs*, otoño, 1955.
- Bourdieu P., *El oficio de sociólogo*, Siglo XXI, México, 1975.
- Bourricaud F., "Ideología y desarrollo: el caso del Partido Aprista Peruano", *Jornadas 58*, El Colegio de México, 1966.
- Braudel F., *La historia y las ciencias sociales*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- Brown H. I., *Perception, Theory and Commitment*, The University of Chicago Press, 1977.
- Buber M., *Caminos de utopía*, FCE, México, 1955.
- Bücher K., "A Historical Survey on Industrial Systems", en T. Parson (ed.), *Theories of Society*, The Free Press, Nueva York, 1961.
- Bunge A., *Los ferrocarriles argentinos*, Buenos Aires, 1918.
- Burgin M., "Argentina", en S. E. Harris (ed.), *op. cit.*
- Caporaso J. A. (ed.), "On Dependence", *International Organization*, 34, 4, otoño, 1980.

- Cardoso F. H., "El consumo de la teoría de la dependencia en Estados Unidos", *El Trimestre Económico*, enero-marzo, 1977.
- CEPAL, *Estudio Económico Anual - 1948*, E/CN. 12/82, Nueva York, 1949.
- *Estudio Económico Anual - 1949*, E/CN.12/164/Rev. 1, Nueva York, 1951.
- *El pensamiento de la CEPAL*, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1969.
- *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, Cuadernos, 39, Santiago de Chile, 1978.
- *Evolución de la integración centroamericana en 1983*, CEPAL, México, marzo, 1984.
- *Evolución de la integración centroamericana*, MEX/L. 12, marzo, 1984.
- "La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias", *Revista de la CEPAL*, abril, 1984.
- *Problemas recientes en la industria latinoamericana*, E/CEPAL/ Conf. 76/L. 2, abril, 1984.
- *Estabilización y liberalización económica del Cono Sur*, Santiago de Chile, 1984.
- *Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo*, LC/MEX/G.L., 22 de marzo, 1985.
- Claude I. L., "Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations" en N. Rosenbaum, *op. cit.*
- Cline R. S., *World Power Trends and U. S. Foreign Policy for the 1980s*, Westview Press, Colorado, 1980.
- Cline W. R., *Exports Manufactures from Developing Countries*, The Brookings Institution, Washington, 1984.
- Cole J. - Cole S., *Social Stratification in Science*, Chicago University Press, 1973.
- Connerton P. (ed.), *Critical Sociology*, Penguin, 1976.
- Coser A. L., *Las instituciones voraces*, FCE, México, 1975.
- Cox R. W. - Jacobson H. J., *The Anatomy of Influence*, Yale University Press, 1973.
- Chalmers H., "Política comercial interamericana", en S. E. Harris (ed.), *op. cit.*
- Chandler A. D., "Strategy and Structure", en M. Jelinek *et al.*, *Organizations by Design: Theory and Practice*, Besandoro Pub., Plano, Texas, 1981.
- Charamote J. C. (comp.), *Pensamiento de la Ilustración, economía y sociedad iberoamericana en el siglo XVIII*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1979.
- Chenery H. B. - Syrkin M., *Patterns of Development - 1950/1970*, Oxford University Press, 1975.
- Chenery H. B., "Interaction between Theory and Observation in Development", *World Development*, 11, 10, octubre, 1983.
- David Edwards Y., *Criterios para que un organismo sea eficaz: el caso de la CEPAL*, Fundación Stanley, Nueva York, 1975.
- Dell S. S., *Problemas de un mercado común en América Latina*, CEMLA, México, 1961.
- Díaz Alejandro, C. F., *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press, New Haven, 1970.
- "¿Economía abierta y política cerrada?", *El Trimestre Económico*, enero-marzo, 1983.

- Di Teila G. - Zemelman M., *Los ciclos económicos argentinos*, Paidós, Buenos Aires, 1973.
- Duesenberry J., *Income, Savings and the Theory of Economic Behavior*, Harvard University Press, 1949.
- Eco V., *Tratado de semiótica general*, Ed. Lumen, Barcelona, 1980.
- Eisenstadt S. N. (ed.), *The Protestant Ethic and Modernization*, Basic Books, Nueva York, 1968.
- "Some Observations on Structuralism in Sociology", en P. Blau - R. Merton, *Continuities in Structural Paradigm*, Sage, Londres, 1981.
- Ellsworth P. T., "Chile", en S. E. Harris (ed.), *op. cit.*
- Etzioni A., *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, The Free Press, Glencoe, 1961.
- Feuer L. S., "What is an Intellectual", en A. Gella (ed.), *The Intelligentsia and de Intellectuals*, International Sociological Association, Londres, 1976.
- Fitzgerald E. V. K., "Some Aspects of the Political Economy of the Latin American State", *Development and Change*, 7, 1976.
- Foxley A., *Hacia una economía de libre mercado: Chile 1974-1979* (mimeo.), Santiago de Chile, 1980.
- Franco R., *Apuntes para un análisis sociológico de la inflación*, CEPAL, Santiago de Chile, junio, 1975.
- Frank A. G., "CEPAL: Política del subdesarrollo", *Revista Punto Final*, suplemento de la edición 89, Santiago de Chile, 14 de octubre, 1969.
- Frank Ch. E., *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*, Columbia University Press, Nueva York, 1975.
- Frankel S. H., "Industrialization of Agricultural Countries and the Possibilities of a New International Division of Labour", *Economic Journal*, julio-septiembre, 1943.
- Frugoni E., *Género, esencia y fundamento del socialismo*, America-lee, Buenos Aires, 1947.
- Furtado C., "La formación de capital y el desarrollo económico", *El Trimestre Económico*, enero-marzo, 1953.
- *Fantasia organizada*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1985.
- Galbraith J. K., *La economía y el objetivo público*, Plaza y Janés, Barcelona, 1975.
- Gerschenkron A., *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Mass., 1962.
- González Vigil F., "Algunos enfoques alternativos sobre progreso técnico e industrialización", *Crítica*, 2, Universidad de San Marcos, Lima, septiembre-diciembre, 1976.
- Gouth I., *The Political Economy of the Welfare State*, MacMillan, Londres, 1982.
- Graciarena J., "El estado latinoamericano", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, 5a., enero-junio, 1984.
- Gurrieri A., "La dimensión sociológica en la obra de Prebisch", *Pensamiento Iberoamericano*, 2, julio-diciembre, 1982.
- "La economía política de Raúl Prebisch", en su compilación *La obra de Prebisch en la CEPAL*, FCE, México, 1982.
- Haberler H., *Prosperidad y desarrollo*, FCE, México, 1946.

- Habermas J., *Legitimation Crisis*, Heineman, Londres, 1976.
- Halevy E., *The Growth of Philosophic Radicalism*, Faber and Faber, Londres, 1934.
- Hammer H., "Comments on Dependency Theory and Taiwan", *American Journal of Sociology*, marzo, 1982.
- Harris S. E. (ed.), *Problemas económicos de la América Latina*, FCE, México, 1975.
- Harris N., *Beliefs in Society*, Penguin, 1971.
- Heckscher E. F., *La época mercantilista*, FCE, México, 1943.
- Hirschman A. O., *Power and International Trade*, California University Press, 1945.
- *The Passions and the Interests*, Princeton University Press, New Jersey, 1977.
- "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants", en D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, 1979.
- "The Rise and Decline of Development Economics", *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge University Press, 1981. Lo publicó en castellano *El Trimestre Económico*, XLVII, 187, 1980.
- "On Democracy in Latin America", *New York Review of Books*, 10 de abril, 1986.
- Hodara J., *América Latina: ¿el fin de los intelectuales?*, Universidad F. Villarreal, Lima, Perú, 1973.
- "Comentarios sobre el capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, 4, 1977.
- "América Latina: cinco escenarios", *Latin America Research Review*, septiembre, 1979.
- "Prebisch: ¿un populismo económico?", *Comercio Exterior*, octubre, 1982.
- "En torno a Bell", *Revista Colombiana de Sociología*, 2, octubre, 1982.
- "Los aportes de organismos internacionales y regionales en el diseño de políticas para la ciencia y la tecnología en América Latina", *Comercio Exterior*, enero, 1983.
- "Capacidad de negociación, ideología e inversiones extranjeras", ENEP-ACATLÁN, México, mayo, 1983.
- "Hirschman y la dependencia", *Economía y Demografía*, El Colegio de México, 1983.
- *En torno al capitalismo*, IBAFIN, México, 1983.
- "La tecnología: el eslabón perdido", *Revista de Estudios Sociológicos*, 5-6, El Colegio de México, mayo-diciembre, 1984.
- "Sobre héroes, heroísmo y antihéroes", *Estudios de Asia y Africa*, El Colegio de México, julio, 1984.
- *Los estudios del futuro*, IBAFIN, México, 1984.
- *Reflexiones sobre el Informe Kissinger*, México, 1984 (inédito).
- "La condición latinoamericana: perspectivas", *Comercio Exterior*, diciembre, 1985.
- *Políticas para la ciencia y la tecnología*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

- "Orígenes de la CEPAL", *Comercio Exterior*, mayo 1987.
- Hodgson L. J., *An Evaluation of the Prebisch Thesis*, The University of Wisconsin, Michigan, 1966 (microfilm).
- Hunt E. K. - Schwartz J. (eds.), *A Critique of Economic Theory*, Penguin, 1973.
- Iglesias E., "América Latina: crisis y opciones de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, 23, 1984.
- Jaguaribe J., *El nuevo escenario internacional*, FCE, México, 1985.
- Knorr K., *The Power of Nations*, Basic Books, Nueva York, 1975.
- Kuhn T., *La estructura de las revoluciones científicas*, FCE, México, 1977.
- Lakatos I., *Philosophical Papers*, Cambridge University Press, 1980.
- Laski H. J., *El liberalismo europeo*, FCE, México, 1939.
- Lestard G. H., *Historia de la evolución económica argentina*, Bernabé y Cía., Buenos Aires, 1937.
- Levine D. P., "The Theory of Growth of the Capitalist Economy", *Economic Development and Cultural Change*, 24, 1, octubre, 1975.
- Levinson J. - de Onís J., *The Alliance that Lost its Way*, Twentieth Century Fund, Nueva York, 1970.
- Lewis A., "La situación de la teoría del desarrollo", *Comercio Exterior*, marzo, 1984.
- Lira M., "La larga marcha de Prebisch hacia la crítica al capitalismo periférico", *El Trimestre Económico*, julio-septiembre, 1986.
- Luders R., "The Economic Commission for Latin America: its Policies and their Impact", en K. Brunner - A. Meltzer, *International Organization, National Policies and Economic Development*, North Holland, 1977.
- Mannheim K., *Libertad y planificación*, FCE, México, 1942.
- *Estado y planificación democrática*, FCE, México, 1945.
- Manoilescu M., *The Theory of Protection and International Trade*, P. S. King and Son, Londres, 1931.
- Marshall G., *En busca del espíritu del capitalismo*, FCE, México, 1986.
- Masters R. D., "World Politics as a Primitive Political System", en N. Rosenbaum (ed.), *Readings on the International Political System*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1970.
- McConnel S., "Homage to Raymond Aron", *Commentary*, mayo, 1984.
- Medawar P. B., *Consejos a un joven científico*, FCE, México, 1982.
- Medina Echavarría J., "América Latina en los escenarios posibles de la distensión", *Revista de la CEPAL*, 2, segundo semestre, 1976.
- Merx G., "On the New - Authoritarianism", *Latin America Research Review*, 2, 1982.
- Merton R. K., *The Sociology of Science*, Chicago University Press, 1973.
- Miliband R., *The State in Capitalist Society*, Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1969.
- Moreno J., *CEPAL, Reformismo e imperialismo*, Ed. Bárbara, Caracas, 1971.
- Morris M. - Millán J., (eds.), *Controlling Latin American Conflicts: Ten Approaches*, Boulder, Westview, 1983.
- Mullins N., "The Development of a Scientific Speciality", *Minerva*, 10, 1972.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Informe preliminar de la Comisión Especial encargada de estudiar el proyecto de creación de una Co-*

- misión Económica para América Latina*, E/AC. 21/15, 10 de diciembre, 1947.
- Ness N. T., "México", en S. E. Harris (ed.), *op. cit.*
- Noyola Vázquez J., "La evolución del pensamiento económico en el último cuarto de siglo y su influencia en América Latina", *El Trimestre Económico*, julio-septiembre, 1956.
- "Inflación y desarrollo en Chile y México", *Panorama Económico*, 170, Santiago de Chile, julio, 1957.
- Nye J., "La UNCTAD bajo Prebisch", *Foro Internacional*, El Colegio de México, enero-marzo, 1972.
- Pazos F., "Cincuenta años de pensamiento económico en la América Latina", *El Trimestre Económico*, octubre-diciembre, 1983.
- Peck R., "Socialization of Permanent Representatives in the United Nations", *International Organization*, 33, 3, verano, 1979.
- Perroux Ch., *Complex Organizations*, Scott, Foresman and Co., Glenview, Illinois, 1972.
- Perroux F., "The Domination Effect and Modern Economic Theory", en K. W. Rothschild, *op. cit.*
- Petras J., "State Capitalism and the Third World", *Development and Change*, 8, 1977.
- Piaget J. - García R., *Psicogénesis e historia de la ciencia*, Siglo XXI, México, 1984.
- Pinedo F., *Siglo y medio de economía argentina*, CEMLA, México, 1961.
- Pinto A., "Metropolización y terciarización", *Revista de la CEPAL*, 24, diciembre, 1984.
- Polit G., "La Argentina se decide por la planificación económica", *El Trimestre Económico*, julio-septiembre, 1948.
- Pollock D. H., "La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, 6, segundo semestre, 1978.
- Popper K., *Conjeturas y refutaciones*, Paidós, Barcelona, 1983.
- Powelson J. P., "The Strange Persistence of the Terms of Trade", *Inter-American Economic Affairs*, primavera, 1977.
- Prebisch R., "Modalidades sobre el ajuste de salarios", *Revista Económica Argentina*, noviembre-diciembre, 1920.
- *El patrón oro y la vulnerabilidad de nuestros países*, Jornadas 11, El Colegio de México, 1943.
- *Bases para la creación de una escuela de economía en la República Dominicana*, Buenos Aires, 1946.
- *Introducción a Keynes*, FCE, México, 1947.
- "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín Económico de América Latina*, CEPAL, febrero 1962. Se publicó con su firma en el *Estudio Económico-1948*, y se reprodujo en *El Trimestre Económico*, xvi, 1949.
- "Informe preliminar acerca de la situación económica de Argentina", *El Trimestre Económico*, enero-marzo, 1956.
- *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, FCE, México, 1963.
- *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo*, UNCTAD, E/Conf. 46/3, febrero, 1964.

- *Transformación y desarrollo*, FCE, México, 1970.
- *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, CEPAL, Santiago de Chile, 1973.
- *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, Santiago de Chile, 1973.
- *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, CEPAL, Santiago de Chile, 1973.
- “Crítica al capitalismo periférico”, *Revista de la CEPAL*, 1, primer semestre, 1976.
- “Hacia una teoría de la transformación”, *Revista de la CEPAL*, 10, abril, 1980.
- “Los principales problemas de la técnica preliminar de programación”, en A. Gurrieri (ed.), *La obra... op. cit.*
- “El estímulo de la demanda, las inversiones y la aceleración del ritmo de crecimiento”, en A. Gurrieri (ed.), *La obra... op. cit.*
- “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”, *El Trimestre Económico*, abril-junio, 1983.
- “La crisis del capitalismo y el comercio internacional”, *Revista de la CEPAL*, 20, agosto, 1983.
- *El capitalismo periférico*, FCE, México, 1983.
- “La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico”, *Revista de la CEPAL*, abril, 1984.
- *Dependence, Development and Interdependence*, Economic Growth Center, Yale University, abril, 1986.
- “Renovar el pensamiento económico latinoamericano, un imperativo”, *Comercio Exterior*, junio, 1986.
- Ramsay R., “UNCTAD’s Failures: The Rich get Richer”, *International Organization*, primavera, 1984.
- Randall R., *An Economic History of Argentina in the Twentieth Century*, Columbia University Press, Nueva York, 1978.
- Remmling G. W., *La sociología de Karl Mannheim*, FCE, México, 1982.
- Richardson N. R., *Foreign Policy and Economic Dependence*, University of Texas Press, Austin, 1978.
- Rodríguez O., *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México, 1980.
- Rodríguez A., *Los científicos sociales latinoamericanos como nuevo grupo de intelectuales* (mimeo), Caracas, 1982.
- Rogge B. A., “Economic Development in Latin America: The Prebisch Thesis”, *Inter-American Economic Affairs*, primavera, 1956.
- Rosenstein-Rodan P. N., “Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe”, *Economic Journal*, julio-septiembre, 1943.
- Rosenthal G., “América Latina ante la crisis”, *Comercio Exterior*, junio, 1986.
- Roces Dorronsoro C., “Reflexiones acerca de la teoría de Ricardo sobre la ganancia y la teoría de Marx sobre la plusvalía”, en E. Leff (ed.), *Teoría del Valor*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
- Rothschild K. W. (ed.), *Power in Economics*, Penguin, 1977.
- Ruggie J., “The United States and the United Nations”, *International Organization*, 39, 2, primavera, 1985.

- Russe B. M., *World Handbook of Political and Social Indicators*, Yale University Press, 1964.
- Santa Cruz H., *Cooperar o perecer (1941-1960)*, tomo 1, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.
- Sarmiento D. F., *Facundo*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1977.
- Schelling T., *Strategy of Conflict*, Harvard University Press, 1963.
- Schumpeter J., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, Nueva York, 1942.
- *La teoría del desenvolvimiento económico*, FCE, México, 1944.
- Schweitzer S., *The Age of Charisma*, Nelson Hall, Chicago, 1984.
- Seers D. (comp.), *La Europa subdesarrollada*, Blume Editores, Madrid, 1981.
- Seligman B., *Main Currents in Modern Economics*, Cuadrangle Books, Chicago, 1962.
- Sen A., "Development: which Way Now", *Economic Journal*, 93, diciembre, 1983.
- Seynes P. de, "La controversia sobre los 'futuros' en las Naciones Unidas", *Revista de la CEPAL*, 3, primer semestre, 1977.
- Shean J., "Market Oriented Economic Policies and Political Repression in Latin America", *Economic Development and Cultural Change*, 28, enero, 1980.
- Shonfield A., *El capitalismo reformado*, FCE, México, 1967.
- Sidicaro R., "Poder y crisis en la gran burguesía agraria argentina", en A. Rouquié (ed.), *op. cit.*
- Singer H. W., "The Distribution of Gains and Investment Revisited", *The Journal of Development Studies*, 11, 4, julio, 1975.
- Sjaastad, "A Comment on the Langoni and Kogut and Luders Papers", en K. Brunner-A. Meltzer (eds.), *International Organization, National Policies and Economic Development*, North Holland, 1977.
- Solow R. S., "Science and Ideology in Economics", en R. W. Crandall-R. S. Eckaus (eds), *Contemporary Issues in Economics*, Little Brown and Co., Boston, 1972.
- Streeten P., *The Frontier of Development Studies*, McMillan, Londres, 1972.
- "The Multinational Enterprise and the Theory of Development Policies", *World Development*, 1, 10, octubre, 1973.
- "Approaches to a New International Economic Order", *World Development*, 10, 1, enero, 1982.
- Sunkel O., "El desarrollo de la teoría del desarrollo", en J. Villamil (ed), *Capitalismo transnacional y desarrollo nacional*, FCE, México, 1979.
- Teitel S., "Creación de tecnología en América Latina", *El Trimestre Económico*, octubre-diciembre, 1983.
- Tinbergen J.-Polak J., *Dinámica del ciclo económico*, FCE, México, 1956.
- Triffin R., "La banca central y la regulación monetaria en América Latina", en S. E. Harris, *op. cit.*
- Ul Haq M., *The Poverty Curtain*, Columbia University Press, Nueva York, 1977.
- Urquidí V. L., "El progreso económico de México", *El Trimestre Económico*, enero-marzo, 1946.
- *Trayectoria del mercado común latinoamericano*, CEMLA, México 1960.
- *Viabilidad económica de América Latina*, FCE, México, 1962.

- (ed.), *Simposio de la ciencia y la tecnología en la planeación del desarrollo*, CONACYT, México, 1981.
- “La respuesta de Quito”, *Foro del desarrollo*, División de Información y la Universidad de las Naciones Unidas, XII, 4, mayo-junio, 1984.
- “José Medina Echavarría. Un recuerdo”, *Estudios Sociológicos*, 10, El Colegio de México, enero-abril, 1986.
- “Raúl Prebisch: in memoriam”, *El Trimestre Económico*, julio-septiembre, 1986.
- Wagemann E., *Estructura y ritmo de la economía mundial*, Ed. Labor, S. A., Barcelona, 1933.
- Walter R. J., *The Socialist Party of Argentina, 1890-1930*, The University of Texas, Austin, 1977.
- Wallich H., “La política fiscal y el presupuesto”, en E. S. Harris (ed.), *op. cit.*
- Warring F. A., “Problemas económicos de las repúblicas latinoamericanas”, en E. S. Harris (ed.) *op. cit.*
- Wolfe M., “Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?”, *Revista de la CEPAL*, 1, primer semestre, 1976.
- “Reinventando el desarrollo: utopías de comités y simientes de cambios reales”, *Revista de la CEPAL*, 7, abril, 1979.
- Towards Democratic Alternatives*, CEPAL, Santiago de Chile, 1984.

Prebisch y la Cepal.
Sustancia, trayectoria y contexto institucional
se terminó de imprimir en septiembre de 1986
en los talleres de Programas Educativos, S.A. de C.V.,
Chabacano 65-A, 06850 México, D.F.
Fotocomposición, formación y negativos: Redacta, S.A.
Se imprimieron 2 000 ejemplares,
más sobrantes para reposición.
Diseñó la portada Mónica Díez-Martínez
Cuidó la edición el Departamento
de Publicaciones de El Colegio de México.

Esta obra examina la trayectoria y los contenidos del pensamiento económico y social de Raúl Prebisch, durante sus 37 años de empeño infatigable en favor del desarrollo y de la teoría del desarrollo en América Latina. El doctor Hodara vincula las reflexiones de Prebisch con el desenvolvimiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en cuanto organización que pasa de "secta sociológica" en los años cincuenta a entidad "eclesiástica" en la actualidad. Como caudillo intelectual de este organismo, extensión regional de las Naciones Unidas, Raúl Prebisch lo modela y dirige conforme a sus interpretaciones y a sus prendas impecables de mando. El autor evalúa los rasgos de este liderazgo carismático, apuntando las ventajas y deméritos que aparejó para la CEPAL. Con el propósito de explorar los orígenes de la conceptualización prebischiana, del avance y de las frustraciones de América Latina, el autor efectúa un exhaustivo análisis de los primeros trabajos de Raúl Prebisch en la Argentina de los años treinta y cuarenta. Por añadidura, anuncia hipótesis sobre el trasfondo teórico de los términos "centro", "periferia", "vulnerabilidad externa", "poder hegemónico", peculiares al discurso prebischiano. Fiel a su vocación de estudioso crítico de las ideas y de las organizaciones que se gestaron en el curso del desarrollo contemporáneo de América Latina, Hodara pondera los aportes de Prebisch a la luz de diversos antecedentes y contextos teóricos y empíricos, y concluye que éstos precisan constantemente rectificación y enriquecimiento en momentos en que la CEPAL muestra signos de deterioro.

Para superarlos, el autor sugiere líneas de reactivación organizacional sin perder de vista el declive general de los organismos multilaterales, de los cuales la CEPAL es parte, y las restricciones emanadas de esta "década trágica" de ajuste recesivo y de turbulencias severas que amenazan a la viabilidad estructural de América Latina.



El Colegio de México