

## Raúl Prebisch y los problemas actuales de América Latina\*

Aldo Ferrer\*\*

Desde fines de la década de 1940, con el liderazgo intelectual de Raúl Prebisch, el pensamiento económico latinoamericano realizó aportes sustantivos al conocimiento de las economías de nuestros países y su desarrollo.

Entre 1948 y 1963, Prebisch se desempeñó como secretario ejecutivo de un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: la Comisión Económica para América Latina. En el transcurso de esos tres lustros se sentaron las bases de las principales formulaciones de Prebisch y sus colaboradores. Entre estos, el eminente economista brasileño Celso Furtado.<sup>1</sup>

Las contribuciones teóricas de Prebisch desde la CEPAL, ganaron prestigio, especialmente en los países en desarrollo. En América Latina, ejercieron considerable influencia en la formulación y ejecución de las políticas económicas aunque con frecuencia, estas registraron considerables desvíos respecto de las propuestas originales. En particular, aquellas referidas a la estabilidad y los equilibrios macroeconómicos, como condiciones necesarias del desarrollo de largo plazo y la equidad en la distribución de sus frutos.

### 1. *El Consenso prebischiano*

Durante su permanencia en la CEPAL, Prebisch continuó las investigaciones que venía realizando desde años antes sobre el desarrollo y la inserción

---

\* Este artículo es una revisión abreviada de la conferencia pronunciada en la Academia Nacional de Ciencias Económicas, el 18 de octubre de 1995, con motivo de la celebración del quincuagésimo aniversario de la fundación de las Naciones Unidas. Una versión preliminar de este ensayo fue discutida en una reunión con miembros de la Fundación Prebisch. El autor agradece los comentarios y críticas formulados por los doctores Eliana Prebisch, Carlos Carballo, Enrique García Vázquez, Norberto González, Carlos Leyba y el ingeniero Ricardo Cibotti.

\*\* Academia Nacional de Ciencias Económicas y Facultad de Ciencias Económicas - UBA.

1. El testimonio personal de C. Furtado sobre los años pioneros de la CEPAL aparece en su libro *A Fantasia Organizada* (Río de Janeiro y San Pablo, 1985).

internacional de la economía argentina<sup>2</sup> y que amplió, entonces, para abarcar a la América Latina.

En ese ámbito, en el curso de los años cincuenta, terminó de conformarse un conjunto de ideas, que podemos definir como el *Consenso prebischiano*, con cuatro rasgos distintivos. *Primero*, el abordaje sistémico de los diversos planos de la realidad económica y social. Es decir, de las cuestiones cruciales referidas a la estructura productiva y el ciclo económico, el empleo y la distribución del ingreso, la inserción internacional y los equilibrios macroeconómicos, el papel del estado y el comportamiento de los mercados. *Segundo*, el tratamiento de los problemas en perspectiva histórica. De este modo, se identificaron fases en el desarrollo económico de nuestros países y las causas que determinaron la transición de uno a otro período. *Tercero*, la búsqueda de respuestas fundadas en una visión arraigada en la realidad propia, no subordinada a los enfoques convencionales. *Cuarto*, el énfasis en la finalidad social del desarrollo y en la ampliación de la capacidad de América Latina de decidir su propio destino.

En definitiva, el *Consensus prebischiano* consistió en una interpretación de la formación histórica de las economías latinoamericanas, su desarrollo e inserción internacional y en una propuesta de desarrollo autocentrado y socialmente equitativo en un mundo global.

## 2. *Del crecimiento hacia afuera a la industrialización sustitutiva de importaciones*

Uno de los hallazgos de Prebisch fue la identificación de un sistema que, de manera distinta pero de todos modos generalizada, distinguía el desarrollo de la mayor parte de la América Latina. El sistema estaba asociado a la especialización en la producción y exportación de productos primarios y fue caracterizado como de crecimiento hacia afuera.

Como uno de los principales administradores de la política económica en la Argentina, durante las crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, Prebisch había percibido la fragilidad de una economía especializada en la producción primaria, ante circunstancias externas fuera de su control. Pero la crítica no se fundaba solo en esa vulnerabilidad frente a las contingencias de la coyuntura internacional. El cuestionamiento era más profundo y abarcaba los fundamentos mismos del modelo.

La teoría Prebisch-Singer, acerca de la tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio de la producción primaria, fue uno de los pilares de la crítica al crecimiento hacia afuera. Este generaba una crónica tendencia al desequilibrio externo y era inviable como sendero de desarrollo de largo

2. Para un recuerdo personal del autor sobre esta época puede verse: "Las primeras enseñanzas de Raúl Prebisch", Revista de la CEPAL, N° 42, diciembre 1990. Santiago de Chile.

plazo. Prebisch agregaría su enfoque sobre la propagación internacional de los ciclos, para explicar las fluctuaciones económicas latinoamericanas como reflejo de las fases del ciclo económico en las principales economías industriales.

Sobre estas bases terminó de configurarse la visión de un orden mundial centro-periferia, constituido por las economías industriales y las especializadas en la producción y exportación de productos primarios. Las distintas formas en que el progreso técnico penetraba en ambos tipos de economía, determinaba el comportamiento de los precios de los factores de la producción y la distribución de los incrementos de la productividad entre el centro y la periferia. En definitiva, eran estas las bases de distribución del poder en el orden internacional.

Prebisch y sus principales colegas proporcionaron los fundamentos teóricos para justificar la necesidad de la transformación estructural de estas economías, su industrialización y el cambio radical de su inserción en la división internacional del trabajo. Estos aportes teóricos reflejaban cambios profundos que ya se estaban registrando realmente en las principales economías latinoamericanas.

En efecto, la transformación del contexto externo durante la crisis económica internacional de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, habían inducido la sustitución de importaciones de diversas manufacturas por producción doméstica. En la Argentina y en otros países de América Latina, cuando comenzaron a formularse las nuevas teorías, los cambios reales eran ya sustanciales.

Desde fines de la década de 1940, los problemas de la industrialización ocuparon el centro del escenario en el estudio de las economías latinoamericanas y en la reflexión teórica. El nuevo patrón de desarrollo planteaba problemas inéditos, entre los cuales se destacaban la competitividad de la industria, la inflación y la distribución del ingreso.

*La competitividad de la industria.* En las condiciones predominantes en la economía mundial y en el escenario latinoamericano en la temprana posguerra, la sustitución de importaciones era un medio para alcanzar el desarrollo. Pero el objetivo era la industrialización y, por su intermedio, transformar el estilo de inserción internacional de América Latina. Tempranamente, Prebisch y sus colaboradores de la CEPAL, advirtieron los límites de una industrialización encerrada en las fronteras nacionales de cada país.

Surgieron entonces las primeras propuestas de ampliación del mercado a través de la formación de una zona de libre comercio regional, con meta final en la unión aduanera y el mercado común. Desde el inicio, la concepción integracionista respondía al enfoque, como se diría años más tarde, del *regionalismo abierto*. Se trataba de ampliar las fronteras del mercado dentro del espacio continental. El aumento consecuente de la productividad elevaría la competitividad de la industria latinoamericana y transformaría la inserción de la región en la división internacional del trabajo. Se esperaba que la incorporación de valor agregado a la producción primaria y las exportaciones

de manufacturas permitirían romper el círculo vicioso del deterioro de los términos de intercambio, el subdesarrollo periférico y la subordinación a los centros de poder mundial.

Hacia la misma época, comenzó a advertirse otro elemento crítico del desarrollo industrial: la dimensión tecnológica. El investigador argentino Jorge Sábato y otros estudiosos latinoamericanos iniciaron un tratamiento sistémico de la cuestión. Esto se reflejó en la formulación de políticas de desarrollo tecnológico endógeno y formación de acervos internos de ciencia y tecnología. Estas fueron entonces reconocidas como bases fundamentales para el desarrollo de la industria y del conjunto del sistema productivo. Estos aportes enriquecieron el *consenso prebischiano* sobre el desarrollo de América Latina.

El célebre triángulo sabatiano (las interacciones entre los vértices gobierno, producción y estructura científico-tecnológica) ilustró gráficamente la preferencia necesaria de la adaptación de tecnología y de la innovación endógena respecto del simple trasplante de conocimientos importados. De estos enfoques surgió un rico desarrollo de políticas destinadas a romper las *cajas negras* de los paquetes cerrados de tecnología importada. Se trataba inicialmente, de aumentar el componente doméstico de las tecnologías y componentes periféricos de los proyectos para avanzar, luego, en el dominio de los núcleos críticos del conocimiento. La formación de recursos humanos calificados era uno de los requisitos necesarios para transitar el sendero importación de tecnología-adaptación-innovación. Uno de los ejemplos notables de los resultados de estos enfoques fue el desarrollo de la energía nuclear en la Argentina en las décadas de 1950 y 1960, del cual el mismo Sábato fue un protagonista importante.

La preocupación por los contenidos endógenos del desarrollo tecnológico indujo la ampliación de la información disponible sobre el estado de la tecnología en el mundo y los mecanismos internacionales de transferencia, incluyendo el papel cumplido por las filiales de las corporaciones transnacionales. Hacia la década de 1970, los países más avanzados de América Latina contaban con el andamiaje teórico y las políticas tecnológicas más sofisticadas dentro del mundo en desarrollo. En la realidad, sin embargo, fue en los países de rápida industrialización del Sudeste asiático en donde estos enfoques autocentrados y de asimilación y adaptación de los conocimientos importados, produjeron cambios espectaculares en la estructura productiva y la competitividad internacional de países en desarrollo.<sup>3</sup>

*La inflación.* El exagerado aumento de los precios era otro problema fundamental que acompañaba al proceso de transformación estructural y crecimiento. Desde la perspectiva desarrollada en el entorno de Prebisch, la inflación no respondía solo a excesos de demanda provocados por la expansión del gasto

---

3. World Bank: *The East Asian Miracle. Economic growth and public policy* (Oxford, 1993); UNCTAD, *Trade and development report, 1994* (Nueva York y Ginebra, 1994).

público y la oferta monetaria. Existían, además, razones estructurales vinculadas a las rigideces de oferta en áreas críticas, como la producción de alimentos y la capacidad de pagos externos. Surgían, así, factores de inflación de costos que se sumaban a los de demanda generados por el aumento exagerado del gasto.

En algunos países, la inflación era agravada por imprudentes políticas de ingresos que multiplicaban las pujas distributivas y la espiral precios-salarios. El enfoque estructuralista de la inflación no ignoraba la causación múltiple de la inflación y la significación de los equilibrios macroeconómicos como condición necesaria de la estabilidad de los precios, la distribución equitativa del ingreso y el desarrollo.

Durante los años treinta, la guerra y la temprana posguerra en América Latina, como en el resto del mundo, había aumentado sustancialmente la presencia del sector público como regulador de la actividad económica e incluso, productor de bienes y servicios. En consecuencia, la estabilidad de los precios pasaba a depender, en gran medida, del balance de las cuentas estatales. En países de débil tradición administrativa, como los nuestros, el riesgo era que la expansión del gasto público fuera más allá de lo razonable y que el rezago relativo de los ingresos fiscales (a través del sistema tributario y los precios de los servicios y bienes vendidos por las empresas nacionalizadas), generaran déficit e inflación. Estos riesgos se verificaron en la mayor parte de la región y fueron causa principal de la inflación endémica. Esta se constituyó en un obstáculo fundamental al desarrollo y en causa importante de la concentración del ingreso y la riqueza.

Fue en sus propuestas respecto del caso argentino, después de la caída del gobierno de Perón, en 1955, en donde Prebisch puso de manifiesto de manera más terminante su preocupación por la estabilidad. Era preciso, entonces, controlar el déficit fiscal, contar con finanzas públicas saneadas y manejar con prudencia las políticas de ingresos y monetaria y el régimen cambiario.

*La distribución del ingreso.* La concentración de la riqueza y el ingreso, constituyen rasgos característicos de la formación histórica de los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, debido a la redundancia de la mano de obra en la actividad primaria y en las actividades urbanas marginales, los salarios reales no acompañaban los incrementos de la productividad generados por la industrialización. En consecuencia, los incrementos del ingreso real tendían a concentrarse en los sectores de la empresa y el capital. Además, la formación de combinaciones monopólicas, al abrigo de exageradas barreras proteccionistas, agravaba la desigualdad distributiva.

De este modo, la industrialización y la transformación estructural, el aumento del producto global y *per capita*, no garantizaban la resolución de los problemas sociales ni una distribución equitativa del ingreso. Incluso en países de fuerte tasa de crecimiento, como Brasil y México desde 1945 hasta fines de la década de 1970, no se eliminaron los núcleos de pobreza que abarcan partes principales de su población.

La cuestión reclamó la atención de los observadores del desarrollo económico latinoamericano<sup>4</sup> y configuró el punto central de la argumentación de Prebisch en sus últimos estudios sobre el capitalismo periférico. El desperdicio de gran parte del excedente por el consumo conspicuo y el despilfarro de las clases altas, debilitaba la capacidad de ahorro y consecuentemente, de acumulación y crecimiento.

Esta preocupación de Prebisch se emparenta con la crítica de David Hume, Adam Smith y otros economistas clásicos referida, en las condiciones vigentes en el siglo XVIII, al gasto suntuario de la aristocracia. La austeridad en las costumbres, el ahorro y la inversión eran, en la perspectiva de los clásicos, la justificación de la ganancia y condición necesaria de la acumulación de capital y el crecimiento. Prebisch reveló preocupaciones semejantes referidas a la situación contemporánea de América Latina.

### 3. *El colapso del modelo de industrialización sustitutiva*

El crecimiento y la transformación estructural, durante la fase de la industrialización sustitutiva de importaciones, fueron extraordinarios. La tasa de incremento del producto, la acumulación de capital y la formación de recursos humanos, registraron avances notables.

Sin embargo, la incapacidad de la América Latina de resolver aquellas tres cuestiones centrales (la competitividad de la industria, la inflación y la distribución del ingreso) tuvo dos consecuencias fatales.

La primera de ellas, referida a la debilidad de las bases de sustentación política y social de procesos de transformación profundamente inequitativos y, además, signados por la inflación endémica.

La segunda, vinculada a la extrema vulnerabilidad frente a las nuevas tendencias del sistema financiero internacional. El desequilibrio crónico de los pagos externos, la fragilidad financiera de los sectores públicos de estos países, el despilfarro de los grupos de altos ingresos y la debilidad de los marcos regulatorios de las relaciones financieras con el exterior, propiciaron un endeudamiento externo desligado del aumento de la capacidad productiva y, sobre todo, de las exportaciones. Los procesos responsables de ajuste de los pagos internacionales fueron demolidos durante la fase de amplia disponibilidad de crédito privado internacional de la década de 1970. A fines de esta última, el endeudamiento colapsó por el cambio de las circunstancias externas: el aumento de la tasa de interés en las plazas internacionales y el cambio radical de la política de los acreedores.

La crisis mexicana de 1982, volvió a revelar que América Latina continuaba sujeta a acontecimientos fuera de su control. Pero las consecuencias

---

4. Véase, por ejemplo, del autor: "Distribución del ingreso y desarrollo económico", en *El Trimestre Económico* (México, D.F., abril-junio 1954). También, en cooperación con H. Flores de la Peña, "Salarios reales y desarrollo económico", en *El Trimestre Económico* (México D.F. octubre-diciembre 1951).

fueron muy distintas a las provocadas por la crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial. En ese entonces, la región respondió volviéndose hacia adentro: hacia los mercados y los recursos internos y a una mayor intervención del estado. En la crisis de los años ochenta, la respuesta fue la contraria: la apertura al mercado mundial y el desmantelamiento de la intervención pública en los mercados y en la asignación de recursos.

Amarrados por la inmensa deuda externa y la aceptación a las condicionalidades impuestas por los acreedores, la mayor parte de estos países se embarcaron en las políticas neoconservadoras propiciadas por la comunidad financiera internacional y los gobiernos de los principales países industriales y que son conocidas como el *Consenso de Washington*.

La convergencia en un nuevo contexto internacional y las débiles bases de sustentación de los sistemas construidos en la fase del crecimiento hacia adentro, provocaron el cambio radical de la política económica de la mayor parte de estos países. La necesidad impostergable de restablecer el equilibrio fiscal y dominar la inflación fue acompañada por políticas de reforma estructural fundadas en la apertura de las economías, la desregulación de los mercados reales y financieros, las privatizaciones y el achicamiento del estado.

Estas transformaciones se asentaron y, simultáneamente, promovieron la formación de nuevas alianzas cuyos ejes hegemónicos giran en torno del sector financiero, los nuevos núcleos de concentración del poder económico y los intereses dominantes en el sistema económico internacional. En este contexto, la dimensión endógena del desarrollo resultó fuertemente debilitada, cuando no francamente excluida de las llamadas estrategias de ajuste y cambio estructural. No es extraña, entonces, la desconsideración que prevalece actualmente sobre las contribuciones de Raúl Prebisch y los enfoques del desarrollo endógeno y autocentrado.

El *Consenso de Washington* y el *Consenso prebischiano* están en las antípodas. Ambos enfatizan la necesidad de los equilibrios macroeconómicos y de la estabilidad de los precios, pero ubican el ajuste en concepciones radicalmente distintas sobre el desarrollo y la posición de nuestros países en el orden mundial. En el primero, predomina una visión marginal y periférica respecto de la inserción externa de América Latina y, consecuentemente, una estrategia de desarrollo subordinada a las señales del mercado internacional, de las plazas financieras y de los centros del poder mundial. En el segundo, prevalece, en cambio, una concepción autocentrada, endógena y abierta del desarrollo en un mundo global.

#### 4. La formación de un nuevo patrón de comportamiento económico latinoamericano

La crisis de la deuda externa fue mucho más que un acontecimiento traumático pero solo financiero y, por lo tanto circunstancial. Las transformaciones registradas durante la *década perdida* de los años ochenta y la fase

de recuperación del inicio de los noventa, son extraordinarias.

Las políticas de ajuste y cambio estructural han provocado cambios profundos en todos los planos: en la participación del estado, la distribución del ingreso y la riqueza, la estructura productiva, el ciclo económico y las condiciones sociales. Estos cambios han transformado el comportamiento de las economías nacionales. El proceso de crecimiento, la inserción externa y los equilibrios macroeconómicos responden hoy a reglas del juego radicalmente distintas a las prevalecientes en las etapas anteriores del desarrollo económico latinoamericano. En los últimos lustros, se ha conformado, en la mayor parte de América Latina, un patrón de comportamiento económico que responde a ciertas regularidades e interacciones sistémicas.

De este modo, es posible identificar las pautas de comportamiento del nuevo modelo emergente del derrumbe del patrón anterior y de la implantación de las políticas neoconservadoras. Veamos, en primer lugar, la cuestión del ciclo económico y de los equilibrios macroeconómicos.

*El ciclo económico.* En la renovada fase de amplia oferta de crédito para los mercados emergentes, durante los primeros años de la década de 1990, la apertura incondicional a los movimientos de capitales de corto plazo, agregada a la apertura de las economías, provocó, en varios países, la expansión del gasto interno y la revaluación de las monedas nacionales. La burbuja especulativa promovió endebles procesos de recuperación de la actividad económica y desequilibrios mayúsculos en los balances de pagos. El descalabro mexicano de diciembre de 1994, volvió a revelar la vulnerabilidad de este tipo de situaciones.

Los acontecimientos actuales no son fenómenos circunstanciales. La decisiva gravitación de la deuda externa en el manejo de las finanzas públicas y el ajuste de los pagos internacionales, sumada a la influencia de los movimientos de capitales de corto plazo, ha generado un nuevo orden en la determinación de los equilibrios macroeconómicos. En las condiciones presentes, las finanzas públicas, la situación monetaria y los tipos de cambio, responden a influencias sustancialmente distintas que en el pasado.

A partir del abordaje sistémico de los anteriores modelos de crecimiento hacia afuera e industrialización sustitutiva de importaciones, el pensamiento económico latinoamericano identificó las condiciones que regulaban los equilibrios macroeconómicos. Contamos ahora con suficientes elementos de juicio para intentar un ejercicio semejante en la actualidad. Podemos apelar, en efecto, a una experiencia de un cuarto de siglo.

Los últimos veinticinco años abarcan el endeudamiento de los años setenta, la crisis de los ochenta, el nuevo ciclo de endeudamiento de los primeros años de la década de los noventa y, ahora, la nueva crisis revelada por los acontecimientos mexicanos. Esta experiencia sugiere que los movimientos de capitales de corto plazo se han convertido en el principal factor determinante de la evolución de la producción y el empleo y del ajuste de los pagos internacionales. Tales movimientos incluyen las decisiones de las residentes acerca de la composición de sus portafolios en depósitos y valores en moneda

extranjera o nacional y en las plazas locales o en el exterior. En condiciones de plena apertura de las plazas financieras, los movimientos de capitales de corto plazo reflejan las decisiones de los colocadores de fondos extranjeros y de los residentes.

En la fase de entrada de fondos externos, se expanden las reservas internacionales, aumenta el crédito interno y el gasto de consumo e inversión. La expansión se refleja en un rápido aumento de las importaciones y en la aparición o aumento del déficit del balance comercial. El déficit de la cuenta corriente también se acrecienta por los intereses de la mayor deuda externa. En algunos países, el incremento de la oferta de divisas, debido a la entrada de fondos del exterior, se reflejó en la apreciación del tipo de cambio. El consiguiente deterioro de los precios relativos en contra de los bienes transables internacionalmente, debilita la competitividad de la producción doméstica y contribuye a acrecentar el déficit del balance comercial.

Cuando cambian las circunstancias externas (elevación de la tasa de interés, desplazamientos de fondos desde los *mercados emergentes* a otros destinos) o el riesgo país aumenta (por la evidencia de niveles insostenibles de endeudamiento), se inicia la fase recesiva del ciclo. Caen las reservas internacionales, se reducen el crédito y el gasto interno de consumo e inversión, disminuyen las importaciones, aumentan los saldos exportables de la producción doméstica y se contrae la actividad económica y el empleo. En situaciones límites, como en la reciente experiencia de México, se produce el derrumbe del sistema financiero y del tipo de cambio.

La experiencia argentina sugiere la presencia de este tipo de fluctuaciones económicas bajo el régimen que hemos denominado de *hegemonía financiera*.<sup>5</sup> El ciclo es distinto del prevaleciente en la época del crecimiento hacia afuera. En aquel entonces, el elemento determinante era el comportamiento de las exportaciones que, a su vez, reflejaban la fase de la actividad económica en los principales centros industriales. Este proceso fue analizado por Prebisch en sus estudios sobre la propagación internacional de los ciclos.

En el período de la industrialización sustitutiva de importaciones, el detonante del ciclo era el gasto interno de consumo e inversión hasta que la aparición de la restricción externa imponía el ajuste. Era el ciclo de *stop-go* (contención-arranque) del modelo sustitutivo. En la actualidad, el principal factor determinante del ciclo económico y de los equilibrios macroeconómicos es el movimiento de capitales especulativos de corto plazo. Esta es la situación actual de Argentina, México y otros países de América Latina.

*Los cambios estructurales.* Las políticas de estabilidad y ajuste estructural han operado en un contexto de rápido cambio tecnológico. La convergencia de

---

5. A. Ferrer, "Los ciclos económicos en la Argentina: del modelo primario exportador al sistema de hegemonía financiera", Academia Nacional de Ciencias Económicas (Buenos Aires, mayo 31, 1995). Reproducido en *Oikos*, revista de la Facultad de Ciencias Económicas. Nº 8 (Buenos Aires, 1995).

ambos factores ha gravitado decisivamente en el desarrollo de nuestros países.

El desplazamiento del núcleo hegemónico desde las tecnologías electromecánicas a las electrónico-informáticas, la biotecnología y otros desarrollos de frontera, ha provocado cambios radicales en la organización de las firmas y en la composición de la oferta y demanda de manufacturas. El achicamiento de las escalas de producción en diversos sectores de la producción, la organización flexible y las nuevas relaciones interindustriales hacia adentro y hacia afuera de cada economía nacional, son algunos de los rasgos del nuevo sistema emergente en los últimos lustros.

En el contexto de economías crecientemente abiertas al mercado mundial, estos cambios tecnológicos provocaron transformaciones profundas en la industria latinoamericana. La penetración de las nuevas tecnologías ha sido particularmente intensa en industrias como la automotriz, la productora de *commodities* (acero, aluminio, petroquímica) y la transformadora de productos primarios (alimentos, aceites, maderas, etc.). En estos sectores se ha producido un drástico aumento de la productividad del trabajo y destrucción de empleos. Al mismo tiempo, se ha registrado una caída de participación de componentes y tecnologías domésticas en la producción final y la rápida desaparición de firmas industriales incapaces de resistir las consecuencias de una apertura indiscriminada del mercado interno (acompañadas en Argentina y otros países de prolongados períodos de revaluación de la moneda nacional).

El cambio tecnológico ha penetrado en otras áreas, como los servicios. Las redes de distribución están crecientemente concentradas en grandes operadores y centros de alta sofisticación. A su vez, las privatizaciones de servicios públicos han viabilizado un rápido cambio tecnológico, particularmente en los sistemas de telecomunicaciones.

Estos hechos han contribuido a debilitar, cuando no a destruir, los eslabonamientos lentamente establecidos entre la producción doméstica y los acervos científico-tecnológicos internos. Se está andando el camino inverso al característico del desarrollo tecnológico. Desde la adaptación de tecnologías e innovaciones originales, que se había alcanzado en la fase de la industrialización sustitutiva, se ha vuelto al trasplante liso y llano de tecnologías. En numerosos sectores de la actividad productiva, el *triángulo sabatiano* está siendo progresivamente desintegrado. En el caso argentino, se ha abandonado, al mismo tiempo, cualquier tentativa de incursionar con originalidad y autonomía relativa en tecnologías críticas, como la aeroespacial. Entre otras consecuencias, esto replantea el problema de la capacitación de recursos humanos y el perfil de la demanda y oferta de tales recursos.

La apertura indiscriminada al exterior y la subordinación a la dimensión financiera, impidieron preservar buena parte del acervo de capital y tecnología acumulados a lo largo del desarrollo histórico de nuestros países. Lo necesario, en verdad, no era destruir riqueza sino acrecentarla, promoviendo la asimilación de los nuevos paradigmas tecnológicos.

Estas transformaciones se caracterizan por la concentración de la actividad productiva en áreas fuertemente asociadas a la base de recursos naturales de

los países y a los suministros del exterior de bienes de capital y tecnología. Esto debilita los eslabonamientos interindustriales domésticos y deprime la productividad en el empleo de los recursos disponibles. Este último hecho se refleja en la sustancial reducción de la tasa de crecimiento económico de largo plazo bajo el actual patrón de comportamiento predominante en América Latina.

Estos procesos sumados a otros, como las privatizaciones de las empresas públicas y la crisis de las pequeñas y medianas empresas y las economías regionales, han provocado en la Argentina y, presumiblemente en otros países de América Latina, una mayor concentración de la propiedad del capital. Considerando la importancia decisiva que la diversificación del tejido productivo y las empresas medianas y pequeñas asumen para el desarrollo tecnológico y la integración de las economías nacionales, la concentración del capital es otro rasgo del proceso de simplificación y retroceso del aparato productivo.

Como en el caso del ciclo económico y los equilibrios macroeconómicos, estas transformaciones estructurales no son circunstanciales ni resultantes inevitables de las nuevas tendencias del cambio tecnológico y la globalización de la economía internacional. Constituyen, por el contrario, rasgos sistémicos del comportamiento actual de varias economías latinoamericanas, resultantes de las estrategias prevalcientes de inserción internacional. Al fin y al cabo, con el mismo escenario mundial y tecnológico otros países del mundo en desarrollo han seguido senderos distintos de crecimiento.

## 5. Los problemas actuales de América Latina

El sistema emergente en los últimos tres lustros es extremadamente vulnerable a los factores de origen externo y reactiva las tendencias al desequilibrio estructural del comercio exterior.

Los movimientos de capital de corto plazo se han convertido en el principal determinante del ciclo económico. Al mismo tiempo, la deuda externa es actualmente un condicionante central de las finanzas públicas, la política monetaria y el ajuste de los pagos internacionales. Esto ha conferido a los organismos de financiamiento público internacional y a los acreedores privados, un grado de influencia sin precedentes en la determinación de la política económica. Esta subordinación de las decisiones nacionales a las condicionalidades externas suele aceptarse como un hecho natural resultante de la *globalización* de la economía mundial. En la realidad refleja el debilitamiento de la dimensión endógena del desarrollo tanto en el plano de la economía como en el de los procesos políticos.

Al mismo tiempo, los cambios recientes en los aparatos productivos han reactivado los factores del desequilibrio estructural del comercio exterior. En varios países, las exportaciones siguen concentradas en los productos primarios aunque, en varios casos, con un mayor grado de transformación que en el pasado. Las exportaciones de manufacturas de origen industrial, como los *commodities*, abarcan rubros de menor dinamismo relativo dentro del comer-

cio internacional de manufacturas. Los *nuevos productos*<sup>6</sup> provenientes del complejo electrónico-informático (material de oficina y procesamiento de datos, equipos de telecomunicaciones y componentes electrónicos) están creciendo a tasas que duplican las correspondientes a las otras manufacturas. En estas áreas, países del Sudeste asiático, en particular Corea, Taiwan y Malasia, tienen una participación significativa y en ascenso dentro del comercio internacional. En América Latina, en cambio, el déficit en el comercio exterior de este tipo de bienes de la frontera tecnológica es creciente.

La desindustrialización, la fractura de los eslabonamientos internos de los sistemas productivos y tecnológicos, la vulnerabilidad de las transacciones financieras con el exterior y la regresión en la composición comparada del comercio exterior, tampoco son fenómenos circunstanciales. Constituyen, en cambio, rasgos propios del sistema emergente. La única excepción significativa a estas tendencias es el avance en el comercio y las relaciones intralatinoamericanas. En los últimos años, la rápida expansión de los intercambios regionales ha contribuido a una mayor participación de las exportaciones de bienes manufacturados de mayor contenido tecnológico.<sup>7</sup>

El sistema emergente en los últimos tres lustros está signado por el estancamiento. En América Latina, en 1994, el producto por habitante fue 3% inferior al de 1980. En el caso de Argentina, en el cuatrienio 1991-1994, el producto por habitante aumentó un 26%, lo cual alcanzó para recuperar el nivel registrado veinte años antes, en 1974. En Argentina, México y otros países, 1995 se inició bajo el signo de la crisis financiera y una nueva fase contractiva del ciclo económico. El sistema emergente en los últimos tres lustros revela una débil capacidad de crecimiento de largo plazo y mucho menor que en períodos anteriores. Recuérdese que en las etapas del desarrollo hacia afuera e industrial sustitutiva, el producto por habitante creció entre el 2% y el 4% anual.

En varios países, durante la década de 1980, las finanzas públicas colapsaron bajo el peso de los servicios de la deuda externa y se instalaron procesos de inflación aguda. Posteriormente, el ajuste fiscal, favorecido por el reinicio de la entrada de capitales, contribuyó a la estabilización de los precios. Sin embargo, los acontecimientos revelan cuan endebles son los logros alcanzados. La estabilidad ha sucumbido, como en México, al descalabro financiero o se sostiene, como en la Argentina, a costas de la recesión y el aumento del desempleo.

La privatización de las empresas públicas, la capitalización de parte de la deuda externa y la extraordinaria transferencia neta de recursos en el período

---

6. United Nations, *World economic and social survey, 1995*, cap. XI (Nueva York, 1995).

7. Sobre las tendencias actuales de la integración regional, con particular referencia al MERCOSUR, puede verse del autor, "MERCOSUR: trayectoria, situación actual y perspectivas", trabajo preparado para el Sexto Encuentro Plenario del Grupo de Análisis sobre la Integración del Cono Sur (Buenos Aires, agosto 29-30, 1995). De próxima aparición en la *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, Río de Janeiro.

1982-1990 (u\$s 220 mil millones), no impidieron el continuo incremento del endeudamiento externo de América Latina. La relación entre la deuda externa desembolsada y las exportaciones de bienes y servicios creció de 2.4 a 2.8 veces entre 1979-1981 y 1994.

Por estas y otras razones antes señaladas, la vulnerabilidad externa de la mayor parte de la región ha aumentado dramáticamente. Salvo en las situaciones límite de la relación colonial, no se verifican restricciones comparables a la capacidad de decisión, como las que se observan actualmente en varios de nuestros países.

Al mismo tiempo, el estancamiento económico de largo plazo, la desindustrialización, la concentración del capital y del ingreso se reflejan en el deterioro de las condiciones sociales. En la última década, el porcentaje de población latinoamericana, abajo de la línea de pobreza, pasó del 27% al 32% del total. Se estima, asimismo, que el desempleo es 10% mayor, pese a que el sueldo promedio real ha caído en un 33% y el ingreso medio del sector informal en un 42%.<sup>8</sup>

## 6. *Prebisch y los dilemas del desarrollo en un mundo global*

El patrón de comportamiento económico predominante en la actualidad en América Latina, refleja un estilo de inserción internacional incompatible con el desarrollo económico y social. En todos los planos, desde la vulnerabilidad financiera y la concentración del poder económico hasta las transformaciones en la industria manufacturera y el aumento de la pobreza, se advierten las consecuencias de la apertura incondicional de los mercados reales y financieros, el desguace de los instrumentos de acción pública y la ausencia de estrategias de desarrollo autocentrado en un mundo global.<sup>9</sup>

La desestructuración del espacio nacional y la creciente incapacidad para decidir el propio destino es consecuencia inevitable de la concentración del poder económico, el desmantelamiento de las pequeñas y medianas empresas, la fractura de los eslabonamientos interindustriales y del triángulo sabatiano, y de la alianza de los intereses hegemónicos emergentes del nuevo patrón económico y los centros de poder internacional.

---

8. OXFAM. *Policy Department UK/I. Economic reform and inequality in Latin America*, febrero 1995 (mimeo).

9. En el seminario sobre "Una nueva generación de políticas de desarrollo y estabilización en el Cono Sur", organizado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (Montevideo, julio 10-12, 1995), Jorge Katz realizó una exposición sobre las tecnologías electrónico-informáticas y sus efectos sobre la organización de las firmas, el cambio tecnológico, los eslabonamientos interindustriales y la producción manufacturera de América Latina. En el intercambio posterior de ideas, el autor de este ensayo asoció las transformaciones señaladas por Katz a otros aspectos del actual patrón de comportamiento económico latinoamericano y los vinculó, como se indica en el texto, al estilo de inserción internacional prevaleciente. Se señaló que no existe una sola vía de vinculación al orden mundial global. Frente al mismo contexto mundial, otros países han revelado la viabilidad de modelos de crecimiento autocentrados, desde adentro hacia afuera.

En tales condiciones, no pueden ocuparse los espacios posibles de desarrollo autocentrado, de crecimiento desde adentro y hacia afuera, en un sistema mundial globalizado. La experiencia histórica es concluyente.<sup>10</sup> Siempre el desarrollo ha dependido del crecimiento autocentrado, vinculado al exterior en torno de la formación de ventajas comparativas dinámicas, de la transformación de la estructura productiva y la incorporación de tecnología. Los ejemplos contemporáneos más notables son Japón, Corea y Taiwan.<sup>11</sup>

Observada la experiencia latinoamericana en perspectiva histórica, se advierte que nuestros países nunca lograron resolver satisfactoriamente el dilema del desarrollo en un mundo global. Fue este, precisamente, el núcleo del cuestionamiento de Prebisch y otros analistas latinoamericanos, al sistema de crecimiento hacia afuera y al mismo modelo de la industrialización sustitutiva. En la actualidad, la brecha entre los requisitos del desarrollo en un mundo global y el estilo de inserción internacional es, en verdad, gigantesca.

La evidencia del estancamiento de largo plazo, los desequilibrios macroeconómicos y el deterioro de las condiciones sociales, sugiere que se está agotando el actual patrón de comportamiento predominante en América Latina. En todo caso, su continuidad solo parece posible en un contexto de crecientes tensiones, según lo sugieren las experiencias actuales de Argentina y México y las dificultades experimentadas en otros países.

La apertura de caminos viables es imposible sin dar respuestas válidas a los problemas del desarrollo en un mundo global. En tal contexto, sería posible rescatar reformas estructurales introducidas en los últimos años (el redimensionamiento del estado, la desregulación de los mercados, la eliminación de trabas burocráticas a la acción privada, entre otras). Tales reformas promueven el desarrollo solo si permiten el uso eficiente de los recursos y refuerzan la capacidad de afirmar la propia identidad en un sistema mundial globalizado.

En la búsqueda de respuestas a la crisis actual, los cuatro ejes del *Consenso prebischiano* vuelven a revelar su vigencia. Vale decir, el tratamiento sistémico de los problemas, el enfoque histórico, el abordaje de la realidad sin subordinación a la sabiduría convencional y el compromiso con la equidad social. Como proponía Prebisch, la ampliación de la capacidad de nuestros países de decidir su propio destino en un mundo global, es una condición necesaria del desarrollo económico y de la elevación de la calidad de vida de los pueblos de América Latina.

10. A. Ferrer, *Historia de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, (Bs. As., 1996).

11. Entre las últimas contribuciones sobre estos estilos de desarrollo autocentrado y de fuerte inserción en el orden mundial puede verse: United Nations, *World Investment Report, 1994* (Nueva York-Ginebra, 1994). También, C. Vaitos, "Technology transfer, globalization and the role of transnational corporations", trabajo presentado en la conferencia *Technology, industrial restructuring and technology policy in Latin America* (Santiago de Chile, agosto 28-30, 1995) (mimeo). Asimismo, M. Bekerman, P. Sirlin y M.L. Streb, "El milagro económico asiático: Corea, Taiwan, Malasia y Tailandia", en *Revista Comercio Exterior*, (México D.F., abril de 1995).

No estamos, por cierto, en presencia de dilemas en el plano exclusivamente teórico y de interpretación de la realidad. El desafío implica problemas políticos de vasto alcance de cuya resolución depende, en gran medida, el futuro de la democracia en la América Latina.

### RESUMEN

*El trabajo explora la vigencia de las ideas de Raúl Prebisch frente a los problemas actuales de la América Latina. Con ese fin se recuerdan inicialmente, sus aportes pioneros y los rasgos dominantes del desarrollo latinoamericano hasta la crisis de los años ochenta. Luego se señalan las causas que provocaron el derrumbe de aquel patrón de desarrollo y el drástico cambio posterior de la política económica.*

*Se sugieren después las razones que inducen a suponer que se ha instalado en América Latina un nuevo patrón de comportamiento económico e inserción internacional, mostrándose algunas de sus principales consecuencias.*

*Finalmente, se destaca la vigencia de las ideas desarrolladas por Prebisch y sus principales colaboradores, para la interpretación de algunos problemas críticos del desarrollo de América Latina en la actualidad.*

### ABSTRACT

*The paper explores the relevance of Raúl Prebisch's ideas in the light of Latin America's current problems. To this end, it starts with a reminder of his pioneering contributions and the dominant features of Latin American development until the crisis of the eighties. Then the causes of the collapse of that development pattern and the drastic subsequent change in economic policy are given.*

*The reasons behind the supposition that a new pattern of economic behaviour and entry into the international sphere has been established in Latin America are suggested and some of the main consequences are shown.*

*Finally, the relevance of Prebisch's and his main collaborators ideas are stressed, for an interpretation of some of the critical problems of current development in Latin America.*