UNIVERSIDAD NACIONAL de MAR DEL PLATA

FACULTAD de CIENCIAS ECONÓMICAS y SOCIALES

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:

Nülan

Portal *de* Promoción *y* Difusión Pública *del* Conocimiento Académico *y* Científico

http://nulan.mdp.edu.ar :: @NulanFCEyS

Prof. GUSTAVO PONTORIERO. Universidad Nacional de Buenos Aires

Este trabajo analiza los aspectos políticos y sociales del pensamiento de la CEPAL a partir de los primeros documentos publicados en la década de 1950.
Se presta especial interés al rol atribuido al Estado; la distribución de la propiedad y del ingreso; el régimen de tenencia de la tierra y otras condiciones generales de las sociedades latinoamericanas que planteaban la necesidad de reformas políticas y sociales.

1. Introducción

Cuando a fines de la década de 1940 comenzó a tomar cuerpo lo que más tarde daría en llamarse *"el pensamiento de la CEPAL"*, nada hacía pensar que la heterodoxia de Raúl Prebisch en cuestiones económicas pudiera llevar también a la formulación de una profunda crítica a las estructuras políticas y sociales de los países latinoamericanos.
Uno de los aspectos menos difundidos de su pensamiento concierne a las reformas que, en este sentido, debían acompañar al proceso de desarrollo económico. A casi cincuenta años de su publicación, y en el marco de la crisis más profunda que haya atravesado la Argentina, resulta ilustrativo constatar la vigencia de sus análisis y recuperar, en parte, las líneas de discusión alternativas al discurso del "pensamiento único".
Pese a que los documentos de la CEPAL debían ceñirse a una cierta neutralidad al referirse a realidades políticas particulares, algunos estudios firmados por Raúl Prebisch[1] ampliaron el debate al profundizar en cuestiones como el afianzamiento de los derechos humanos, la ampliación de la democracia, la promoción de los sectores más desprotegidos, la redistribución de los ingresos y el control del aparato estatal por grupos sociales decididos a frenar todo intento de transformación.
Sin rodeos, Prebisch se dirigía al nudo de la cuestión: "(...)La penetración acelerada de la técnica exige y trae consigo transformaciones radicales: transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía, que no podrían cumplirse con eficacia sin modificar fundamentalmente la estructura social.
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 ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad, de los hombres con iniciativa y empuje, capaces de asumir riesgos y responsabilidades, tanto en la técnica y en la economía como en los otros aspectos de la vida colectiva;
b) la estructura social se caracteriza en gran medida por el privilegio en la distribución de la riqueza y, por consiguiente, del ingreso; el privilegio debilita o elimina el incentivo a la actividad económica, en desmedro del empleo eficaz de los hombres, las tierras y las máquinas;

[1] "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas" (E/CN.12/89), 1949; "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano" (E/CN.12/680), 1963.

c) ese privilegio distributivo no se traduce en fuerte ritmo de acumulación de capital, sino en módulos exagerados del consumo en los estratos superiores de la sociedad en contraste con la precaria existencia de las masas populares."[2]

Sin embargo, pese a la contundencia de estas premisas, el público receptor quedó restringido a los elencos burocráticos, nunca se abrió el paso hacia sectores mayoritarios de la sociedad. Al mismo tiempo, la disputa encarnizada de los años sesenta entre las derechas e izquierdas latinoamericanas no brindó espacios para un debate que eludiera las antinomias.

Edelberto Torres-Rivas describió con exactitud el desencuentro de las propuestas cepalinas: *"Las luchas populares por la democracia, contra el orden oligárquico tradicional puesto en crisis en la posguerra con desiguales desarrollos y resultados, las movilizaciones políticas por la independencia nacional, los grandes combates por la democracia social iniciados en la década de los cincuenta y prolongados años después, estuvieron disociados del debate nacional-reformista propuesto por Prebisch y la CEPAL. En los hechos, el foro calificado de la CEPAL y las ideas prebischianas tomaron rumbos distintos de los que siguieron las luchas populares; y los debates paralelos y coetáneos nunca se intersectaron. Las fuerzas políticas de la derecha -preburguesa, proimperialista y antipopular- rechazaron el programa prebischiano por socializante, por el papel asignado al Estado ante la debilidad del sector privado. Las fuerzas políticas de la izquierda, entonces animadas por una ortodoxia de signo staliniano, no lo aceptaron porque la opción popular, doctrinaria, ya estaba impuesta: revolución; no a las reformas."*[3]

2. El diagnóstico de los obstáculos al desarrollo y las propuestas

A comienzos de la década del sesenta, Prebisch ya había llegado a la conclusión de que el camino hacia el desarrollo no dependía solamente de reformas estructurales del sistema económico internacional sino también de profundos cambios políticos y sociales. En un tono casi apocalíptico advertía a "*los que resisten internamente las transformaciones (...) la imposibilidad histórica de prolongar la contradicción entre el considerable potencial de capitalización que se malogra con sus módulos de consumo y las vastas necesidades de acumulación de capital*". La persistencia en esa actitud desembocaría ineludiblemente en la ruptura del sistema democrático a partir de la presión de los sectores sociales frustrados en sus expectativas de movilidad social. Destacaba que las masas movilizadas y encuadradas en vastas organizaciones sindicales y políticas estaban *"acumulando una fuerza emocional considerable, la fuerza emocional de los grandes movimientos colectivos"*. Era urgente ofrecer un cauce racional que contuviera esos reclamos evitando la recaída en opciones populistas que hipotecaran, en aras de aquietar la tensión social, el bienestar futuro. El principal riesgo que Prebisch anticipaba, teniendo en cuenta algunas experiencias políticas latinoamericanas, era el surgimiento de opciones autoritarias. *"Si la resistencia fuera inflexible, ya sea a las reformas en sí o a su ejecución, podrían sobrevenir situaciones extremadamente críticas. Y los hombres llegados al poder político para efectuar esas reformas por el impulso acaso incontenible de las mareas populares, podrán verse forzados a concentrar en sus manos el poder económico para robustecer aquél, para consolidar su potestad política. (...) La concentración del poder económico -en una u otra forma- es siempre un peligro para la autenticidad de la democracia"*.

El desarrollo requería modificar la estructura social prevaleciente que frenaba el ascenso de los *"elementos dinámicos"* y además condicionaba su inserción en el proceso productivo de manera eficiente. Esos necesarios elementos dinámicos, caracterizados como *"hombres de iniciativa"* que asumieran riesgos y responsabilidades, debían revitalizar las capas dirigenciales y obreras. La deficiencia debía ser reparada fundamentalmente a través de una fuerte apuesta a la **inversión en educación**, reduciendo los altos niveles de analfabetismo y vinculando los sistemas de enseñanza y sus contenidos a las exigencias del desarrollo económico.

---

[2] Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. México, Fondo de Cultura Económica, 1963; pág. 4. Todas las citas de Prebisch corresponden a esta obra.

[3] Edelberto Torres-Rivas, *"Estado y sociedad en Prebisch"* (En: Comercio Exterior, (México), vol. 37, nº 6, junio de 1987, pág. 459)

Este impulso se complementaría con una **política de redistribución de ingresos** que permitiera a los elementos dinámicos aprovechar las escasas oportunidades de capacitación e incorporación al proceso productivo.

Sin embargo, esta política de mayor inversión social en recursos humanos y la ampliación de las posibilidades para nuevos sectores sociales no asegurarían *per se* el éxito de las reformas. Prebisch embestía una y otra vez contra ciertas formas del privilegio que llevaban a desaprovechar y malograr los enormes esfuerzos para salir del atraso. Señalaba con claridad la influencia nefasta de tres factores históricos en el ámbito latinoamericano: 1) la estructura de propiedad de la **tierra**; 2) la excesiva protección al **sector industrial**; y, 3) la **inflación**, *"instrumento poderosísimo de enriquecimiento arbitrario"*. En todos los casos, el mecanismo era el siguiente: los privilegios posibilitan gozar de ventajas artificiales y frenan el progreso técnico, la competencia y la consiguiente apertura a nuevas capas profesionales.

Con respecto a las formas tradicionales de explotación de la tierra, Prebisch entendía que las elevadas rentas obtenidas sin necesidad de aplicar modernas técnicas de explotación intensiva, en el caso de los latifundios, se complementaban con una situación similar, fundada en la indigencia y la inefectividad, para el caso de los minifundios.

Pese a respaldar los esquemas de industrialización implementados tras la crisis de 1929, no trepidaba en criticar ácidamente el proteccionismo exagerado, plagado de aranceles elevados, restricciones o prohibiciones de importación, falta de competencia e intervenciones contraproducentes por parte del Estado.

La concentración de la riqueza y del ingreso resultantes de este modelo se potenciaban a través de *"formas abusivas de empleo del poder político o de ciertos tipos de intervención espuria del Estado en la actividad económica; así como los efectos de combinaciones restrictivas en el comercio y ciertas prácticas nocivas alentadas por una deficiente organización o supervisión del sistema bancario"*. Para Prebisch, el aspecto más negativo de estos patrones de funcionamiento radicaba en su capacidad para debilitar a los escasos *"elementos dinámicos"* que pudieran acceder a los planos superiores, anulando sus ansias de transformación y cooptándolos a partir del ofrecimiento de puestos en el aparato estatal.

He aquí una forma de canalizar el creciente resentimiento y la frustración de las expectativas de los sectores medios, antesala de violentos estallidos sociales. Prebisch observaba, como antes lo habían hecho otros analistas[4], una característica peculiar de las clases medias urbanas latinoamericanas: su estrecha dependencia de las élites políticas y económicas que controlaban el aparato estatal, principal fuente de empleo y ascenso social. Al referirse a esta cuestión, advertía: *"Entre los que no llegan a incorporarse activamente al sistema económico por la insuficiencia dinámica de éste, unos terminan en aquel resentimiento de que antes se hablaba, por su misma frustración y el contraste de situaciones; en cambio, otros, que provienen especialmente de los estratos medios de la sociedad, buscan amparo en la administración pública, campo que suele ser también propicio al enervamiento de aquellos elementos dinámicos, y campo también que suele atraer a los que no lo son, a los que tampoco han podido absorberse en la actividad económica privada, sea por la insuficiencia de ésta, o porque aquel divorcio entre educación y desarrollo no les ha preparado para ello"*.

---

[4] El ministro de Hacienda, José María Rosa, había expresado ya en 1899: "Nuestros presupuestos han aumentado constantemente en los últimos años. Es notorio que el personal de la administración pública es excesivo, como también es notorio que se han creado cargos inútiles y gravosos con el único objeto de hacer lugar a personas cuya influencia ha sido suficiente como para lograr que el Estado las mantenga. La burocracia crece; los hijos del país abandonan el comercio y la industria y todas las esferas del trabajo libre y la iniciativa individual, para buscar un empleo oficial o el ejercicio de actividades de intermediación que no exigen ningún esfuerzo. El número de jóvenes que pierden su tiempo buscando alguna ubicación en vez de dedicar sus energías al trabajo, en un país que ofrece riqueza a todo el que emplee un poco de energía y de perseverancia, es sorprendente. Pero todos ansían la vida fácil, aún cuando esta sea miserable y sin horizontes; todos pretenden vivir del presupuesto, y, para lograrlo, apelan a su ingenio, buscan recomendaciones y utilizan todos los medios a su alcance. Esta multitud de pertinaces solicitantes de empleos da como resultado la creación de nuevos cargos y servicios, todos igualmente inútiles." (Citado en: **David Rock**, El radicalismo argentino, 1890-1930". Bs.As., Amorrortu editores, 1977; pp. 33-34)

Prebisch creía que el funcionamiento de la administración pública también reflejaba las deficiencias de la estructura social. Las élites tradicionales (y aún la mayoría de los movimientos políticos de base popular) habían mostrado un fuerte rechazo hacia el aumento de los presupuestos destinados a la investigación tecnológica y su difusión, dado que la explotación latifundista no lo requería.

El Estado nunca había sido dotado de los recursos tecno-burocráticos imprescindibles para superar su crónica ineficacia para la recaudación de impuestos o para implementar modificaciones al régimen fiscal.

Esta debilidad intrínseca se alimentaba permanentemente de las *"viejas prácticas"* a través de las cuales *"unas clientelas sustituyen a otras en el seno de la administración, pues son pocos los países que tienen un servicio civil efectivo"*. Se generaba así, un plantel numeroso, mal pagado, escenario de constantes desplazamientos al ser utilizados como "botín de guerra" por los caudillos electorales, e incapaz de retener a los elementos más capaces.

Y aunque las nacionalizaciones "*impulsivas y emocionales*" posteriores a la crisis de los años treinta hubieran permitido un aprovechamiento más eficaz de los mismos, nuevamente las luchas facciosas, la corrupción y la desorganización malograron esta posibilidad.

En conclusión, la concurrencia de estos factores transformaban al Estado en un verdadero obstáculo para las tareas que Prebisch le asignaba en el área de la planificación, la orientación del consumo o la redistribución de ingresos. Y aunque consideraba que podía resultar muy difícil alcanzar el equilibrio entre un Estado planificador que no amenazara la libertad individual y la democracia, afirmaba que no existía otro camino para los países periféricos. El Estado debería actuar en planos impersonales y combinar su intervención con los incentivos, antes que con medidas compulsivas.

Porque, como repetía Prebisch constantemente, "¿Por qué razones necesita intervenir el Estado? ¿No basta el juego de las fuerzas del mercado para guiar las decisiones individuales? La respuesta a estas interrogaciones abarca dos puntos principales: a) el Estado tiene que intervenir porque el mercado no siempre da indicaciones que promuevan el empleo más económico de los recursos disponibles, y b) también tiene que hacerlo porque las indicaciones que surgen de las fuerzas del mercado sólo conciernen a una parte de las decisiones de los individuos, pero no a todas y especialmente a algunas de ellas que tienen considerable importancia en el desarrollo. La intervención del Estado es esencial para guiar la actividad privada, para llevarla -sin compulsión alguna- al cumplimiento de ciertos objetivos del desarrollo".

3. A modo de conclusión

La revisión de los aspectos políticos y sociales del pensamiento de la CEPAL, a través de los primeros estudios debidos fundamentalmente a la pluma de Raúl Prebisch, nos remite indefectiblemente a una reconsideración de los caminos transitados durante los últimos cincuenta años. Pone en cuestión el rol del Estado, la posición de la Argentina frente al nuevo orden económico internacional, la profundización de las desigualdades sociales y la ineptitud de las clases dirigentes para impulsar un proceso de desarrollo. Frente al cierre de una etapa marcada por el estancamiento y la frustración, un nuevo proyecto nacional deberá responder con claridad a estos desafíos.

Bibliografía

- Cardoso, Fernando Henrique, *"La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo"* (En: Revista de la CEPAL, segundo semestre de 1977)
- CEPAL, El pensamiento de la CEPAL. Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1969
- Pollock, David, *"La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL"* (En: Revista de la CEPAL, nº 6, 1978).
- Prebisch, Raúl *"El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas"* (En: Boletín Económico de América Latina, vol. 7, nº 1, febrero de 1962)
- Prebisch, Raúl *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano.* México, Fondo de Cultura Económica, 1963.
- Prebisch, Raúl, *"Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo"* (En: Comercio Exterior (México), vol. 37, nº 5, mayo de 1987)

- Rodríguez, Octavio, "*La teoría del subdesarrollo de la CEPAL. Síntesis y crítica*" (En: Comercio Exterior (México), vol. 30, nº 12, diciembre de 1980)
- Santa Cruz, Hernán, Cooperar o perecer, el dilema de la comunidad mundial. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984)