

**PALABRAS DEL SECRETARIO EJECUTIVO DE LA CEPAL,
DR. JOSÉ ANTONIO OCAMPO,
EN EL HOMENAJE A DON RAÚL PREBISCH,
EN CONMEMORACIÓN DEL CENTENARIO DE SU NACIMIENTO,
SALA RAÚL PREBISCH, CEPAL, SANTIAGO DE CHILE
17 de abril de 2001**

La CEPAL ha querido celebrar con entusiasmo el centenario del nacimiento del padre intelectual de esta institución. En la conmemoración de los cincuenta años de nuestra Comisión, manifesté que nadie podría escribir la historia económica de América Latina en este medio siglo sin referirse a la CEPAL. A ello se debe agregar que nadie podría hablar de la CEPAL sin referirse a don Raúl Prebisch.

En este primer homenaje analizaremos la influencia del pensamiento de Prebisch. Quiero agradecer a Norberto González, ex-Secretario Ejecutivo de la CEPAL, por aceptar nuestra invitación a moderar este foro y a los cuatro reconocidos panelistas que nos acompañan. Las conmemoraciones programadas para el centenario incluyen dos eventos adicionales. El primero de ellos es la creación de la Cátedra Prebisch, que será dictada periódicamente por reconocidos analistas del desarrollo a nivel regional y mundial. La Cátedra se inaugurará con una conferencia dictada por Celso Furtado, en el mes de agosto. En el mismo mes realizaremos un seminario académico sobre la teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI. Estamos previendo, además, algunos eventos fuera de Santiago, algunos de ellos realizados en conjunto con instituciones académicas.

Don Raúl inició su brillante carrera como Profesor de Economía Política de la Universidad de Buenos Aires. Posteriormente dedicó varios años de su vida al servicio público en su país, primero como Director de Investigaciones Económicas del Banco Nacional de Argentina y, posteriormente, como Subsecretario de Finanzas y Director General del Banco Central. En su paso por el gobierno, enfrentó las dificultades propias de la Gran Depresión, hecho, que como él mismo lo señaló, tuvo una enorme influencia en su pensamiento económico. En sus propias palabras: “en la elaboración de ideas en esos tiempos iniciales tuvo una gran influencia la depresión mundial. Apremiado entonces por la necesidad de enfrentar las muy adversas repercusiones de aquel fenómeno, tuve que ir arrojando por la borda teorías neoclásicas de las cuales me había nutrido en mi juventud universitaria”.

Prebisch fue, indiscutiblemente, un forjador de instituciones que marcaron el desarrollo económico y social de nuestra región y del mundo en desarrollo en general. Entre ellas se cuenta, por supuesto, la CEPAL. Desde aquí fundó, además, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), para contribuir a la formación de cuadros técnicos gubernamentales; participó activamente en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC), transformada posteriormente en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y fue un personaje protagónico en la conformación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio e Industria, más conocida por sus siglas inglesas, UNCTAD, de la cual fue el primer Secretario General. A mediados de los setenta, regresó a su casa de siempre, y fundó la Revista de la CEPAL, siendo Secretario Ejecutivo de la institución Enrique Iglesias.

Don Raúl fue nombrado Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el momento de su fundación, cargo que no aceptó, como él mismo explicó en alguna ocasión: “... cuando se creó la CEPAL en 1948 y se me ofreció su Secretaría Ejecutiva, no quise aceptarla porque siendo muy joven y como funcionario argentino había tenido oportunidad de asomarme a la Sociedad de la Naciones y no me halagaba la posibilidad de tener que trabajar bajo el imperio de la ortodoxia anglosajona ni perder mi tiempo en una organización internacional”. Fue nombrado entonces Gustavo Martínez Cabañas, quien, a pesar de la opinión de Prebisch acerca de los organismos internacionales, lo invitó a venir a Santiago durante unos meses a escribir la introducción del primer estudio económico de América Latina, que se transformaría en la gran plataforma de lanzamiento de esta casa. Parafraseando a Don Raúl, ahí le empezó a tomar el gusto a la tarea y en 1950, cuando Martínez Cabañas se retiró de la CEPAL, Prebisch fue nombrado, por segunda vez, Secretario Ejecutivo, nombramiento que en esta ocasión aceptó. En sus primeros escritos y, posteriormente, como Secretario Ejecutivo, le imprimió a esta Comisión ese sello, tan suyo, de combinar la teoría con la acción, producto de su amplia y valiosa experiencia en el sector público.

La CEPAL en sus primeros años, durante los cuales don Raúl fue el gran protagonista, fue testigo de una economía mundial hecha cenizas por el colapso del multilateralismo, del sistema financiero y del comercio internacional durante los años treinta, y de la capacidad productiva europea durante la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, los esfuerzos de reconstrucción en el marco del Plan

Marshall apenas se iniciaban, dejando de lado, por lo demás, a América Latina. Asimismo, se hacían los primeros intentos por reconstruir reglas multilaterales de comercio, en forma por lo demás inconsistente, ya que el GATT fue una alternativa de segundo orden, ante el fracaso por poner en marcha la Organización Internacional de Comercio.

Para completar el panorama, en esos años se iniciaba, con todo su rigor, la guerra fría y el mundo entero veía la planificación como una alternativa a la desorganización de los mercados que había caracterizado las décadas precedentes. Era también una época en la cual desarrollo e industrialización eran sinónimos; de hecho, lo siguieron siendo durante mucho tiempo. En nuestra región, la industrialización había surgido como un subproducto del desarrollo exportador, acompañada de altos niveles de protección en muchos países, incluso desde el siglo XIX, como había sido por lo demás característico de Estados Unidos y las potencias continentales de Europa. Las medidas defensivas adoptadas para enfrentar la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial habían reforzado, tanto el proceso de industrialización, como la tendencia a hacer uso de la intervención estatal en forma mucho más amplia. No obstante, pese a este avance de la industrialización, las naciones latinoamericanas, a excepción de los países del Cono Sur, seguían siendo sociedades esencialmente rurales.

Prebisch, tratando de encontrar una explicación a estos fenómenos, desarrolló su conocida teoría de “centro-periferia”, explicando el mundo económico como una “constelación económica”, con un centro constituido por los países industrializados que sustentaban su posición en su capacidad para capturar plenamente los beneficios del progreso técnico. Por su parte, los países no industrializados, productores y exportadores de materias primas, conformaban la amplia y heterogénea periferia, cuya relación con el centro estaba condicionada por la forma como su estructura de especialización internacional les impedía beneficiarse plenamente del desarrollo tecnológico. La lenta propagación del progreso técnico en los países de la periferia impedía, a juicio de Prebisch, absorber productivamente toda la fuerza de trabajo en actividades de alta productividad, generando un estructura social heterogénea, donde gran parte de la población permanecía al margen del desarrollo.

Pese a los avances que tuvo la industrialización en nuestra región en la segunda mitad del siglo XX y a los propios avances en la economía global, es impresionante cómo esta visión sigue teniendo hoy una enorme vigencia. El progreso técnico, hoy como hace algo más de 50 años, marca la capacidad de

enfrentar con éxito los desafíos de la globalización. La propagación lenta y desigual del progreso técnico sigue dejando a gran parte de nuestra población al margen del desarrollo, generando las estructuras distributivas más inequitativas del mundo.

En la búsqueda de soluciones, don Raúl propuso un nuevo patrón de desarrollo que permitiera superar las limitaciones que enfrentaba nuestra región. Su principal objetivo era la industrialización de nuestros países. Igualmente, recomendó la promoción de las exportaciones de manufacturas y bienes primarios y el desarrollo de acuerdos preferenciales por regiones y subregiones que, con el tiempo, deberían transformarse en un Mercado Común Latinoamericano, idea que propuso a fines de los años cincuenta. Prebisch defendió este nuevo patrón de desarrollo de los innumerables ataques de los que fue objeto, explicando cómo la protección de la periferia era necesaria en un período de transición, durante el cual se corregirían las disparidades que caracterizaban la desigual división internacional del trabajo.

Este proceso debería estar acompañado, a su juicio, por el establecimiento de mecanismos de planeación económica, para establecer ciertas condiciones básicas para el funcionamiento adecuado del mercado en el contexto de una economía dinámica. Los cambios estructurales inherentes a la industrialización exigían, y aún exigen, racionalidad y visión de la política gubernamental, así como una programación adecuada de las inversiones en desarrollo social y en infraestructura física. Valdría la pena anotar, como referencia histórica, que las controversias mundiales de aquellos años no se referían a si debía haber planeación estatal o no. Ante la clara evidencia de desorganización de los mercados que había caracterizado a la economía internacional desde la primera guerra mundial, la planeación estatal era vista casi como una necesidad. Podríamos agregar que en países donde el desarrollo estatal era aún incipiente, como la mayoría de los nuestros, la planeación era vista igualmente como un mecanismo para introducir criterios de racionalidad en la gestión pública. La controversia giraba entonces en torno a qué tipo de planeación elegir, aquella característica de economías mixtas o la planeación central que comenzó a desarrollar la Unión Soviética. Prebisch y la CEPAL se inclinaron por la primera, es decir, en términos de las controversias de entonces, por menos y no por más intervención estatal.

Bajo el resurgimiento de visiones más liberales de organización política y

económica, que comenzaron a afianzarse en el mundo entero, estas visiones fueron objeto de críticas e incluso de caricaturas, que han impedido una evaluación objetiva de sus resultados y, más aún, un reconocimiento adecuado de las condiciones históricas en las cuales surgieron. Un balance de este patrón de desarrollo debe comenzar reconociendo que nos dejó más de tres décadas de crecimiento económico ininterrumpido, a los ritmos más acelerados que ha alcanzado hasta ahora la región, además de la formación de capacidades empresariales y productivas, cuya facilidad de adaptación a los retos de los años noventa ha sido, en muchos casos, sobresaliente. Dejó también una extensión significativa de los servicios de educación, salud y bienestar social, así como de los servicios públicos domiciliarios, ciertamente desigual entre los distintos países y altamente segmentada al interior de ellos. El mejoramiento de los índices de desarrollo humano, como los ha denominado el PNUD, es el reflejo más importante de los avances que caracterizaron a la región durante esos años. No obstante, también se desaprovecharon las oportunidades que ofrecía la liberalización gradual del mercado mundial, se montaron aparatos intervencionistas bajo cuyo amparo se crearon y sobrevivieron múltiples ineficiencias, públicas y privadas, y las desigualdades distributivas heredadas de etapas anteriores del desarrollo se reprodujeron y, en no pocos casos, se ampliaron.

Vale la pena quizás agregar, como justo reconocimiento al pensamiento de don Raúl Prebisch, que, en contra de los estereotipos que se han formado sobre su pensamiento y el de la CEPAL, ni él ni nuestra institución fueron partidarios de la sustitución de importaciones a ultranza. Todo lo contrario, desde muy temprano criticó los abusos del proceso sustitutivo y, como ya lo he señalado, favoreció también la idea de combinarlo con la promoción de exportaciones y, muy especialmente, con procesos de integración regional de largo aliento. Este último fue un gran sueño cepalino, cuyos alcances durante estos años fueron en gran medida frustrantes.

Dentro de sus múltiples diferencias, existe una gran coincidencia entre la etapa inicial de la CEPAL y la actual: en ambas presenciamos el inicio de una nueva fase de desarrollo regional que, en la que vivimos, se caracteriza por la transición de economías dirigidas por el Estado a economías en las cuales predomina el juego de las fuerzas del mercado.

Hemos dejado atrás la “década perdida”, como caracterizó la CEPAL a los años ochenta. Las reformas internas revelan la decisión de encontrar nuevos rumbos, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada experiencia nacional. Se han revalorizado las virtudes de una macroeconomía sana y de un Estado eficiente. La considerable reducción de la inflación y los compromisos con políticas fiscales sanas y, en general, con esquemas de manejo macroeconómico más fuertes, son los principales reflejos de esta nueva orientación. Los países están buscando la forma de obtener los mejores frutos de las nuevas formas de especialización en un mundo global y de integrarse a las redes de los inversionistas internacionales. La integración regional ha dado pasos adicionales importantes. Ha habido, además, un compromiso creciente con el desarrollo social, como se refleja en la tendencia ascendente del gasto público social en América Latina.

Pero también existen grandes limitaciones, generando un panorama de "luces y sombras", como lo indica el título de un reciente libro de la CEPAL sobre los años noventa en América Latina y el Caribe. El crecimiento económico regional, del 3.2% anual durante dicha década, dista mucho de los ritmos que se alcanzaron entre 1945 y 1980, del 5.5% anual. Las brechas tecnológicas siguen siendo inmensas y se han acrecentado en no pocos casos. Los niveles de desigualdad social son, en general, superiores a los ya elevados de los años setenta. La brecha de retribuciones entre trabajadores calificados y no calificados se ha ampliado en el grueso de nuestros países, siguiendo un patrón por lo demás virtualmente universal. Los niveles relativos de pobreza han mejorado, pero siguen estando por encima de los de 1980. La capacidad de generación de empleo formal del nuevo patrón de crecimiento ha sido hasta ahora muy limitada, y se refleja en una combinación variable de desempleo, aumento de la informalidad y deterioro de la calidad de los puestos de trabajo.

Para esta nueva etapa del desarrollo, la CEPAL ha elaborado un completo mensaje, que refleja el espíritu de continuidad y cambio que caracteriza a nuestra Comisión: continuidad con las raíces conceptuales que construyó don Raúl, pero también creatividad para interpretar las condiciones de nuestro desarrollo hoy y los retos del futuro. Esta visión se consolidó en nuestro más reciente documento institucional, "Equidad, desarrollo y ciudadanía". Déjenme repasar brevemente cinco de los elementos de este planteamiento:

1. La visión del desarrollo como un proceso integral, sin duda la idea más cara al pensamiento de nuestra institución. Esto indica que los objetivos de desarrollo económico, social, político y ambiental deben perseguirse

simultáneamente, lo cual exige buscar activamente las complementariedades entre transformación productiva y equidad, entre competitividad y cohesión social, entre desarrollo productivo y sostenibilidad ambiental, y entre todas estas dimensiones y desarrollo democrático.

2. El reconocimiento, en particular, de que no existe una conexión simple entre crecimiento económico y equidad, que implica que la complementariedad entre uno y otra debe ser construido a través de políticas públicas. Parece suficientemente demostrado, como se corroboró nuevamente en la experiencia regional de la década pasada, que el crecimiento económico contribuye a reducir la pobreza, pero no necesariamente la desigualdad. Por lo demás, el reto de crecimiento con equidad, lejos de haberse atenuado, se ha acrecentado con la apertura y la globalización, como lo atestiguan las tendencias ya señaladas en términos de generación de empleo y de ampliación de las brechas de remuneraciones. La aparición de fenómenos crecientes de “pobreza dura” indica, además, que la propia capacidad del crecimiento de reducir la pobreza encuentra rendimientos decrecientes. Todo esto señala, en la perspectiva de la CEPAL, que la apertura y la globalización deben complementarse con una política muy activa de desarrollo social. Ella debe comprender, en particular, esfuerzos ambiciosos en materia educativa, el desarrollo de mecanismos efectivos de protección social, la ampliación del gasto social dentro de estrictos parámetros de sostenibilidad fiscal y la búsqueda de nuevas formas de aumentar la eficacia del gasto social, incluido el desarrollo de los espacios que ofrece la participación de agentes no estatales en la provisión de servicios sociales. Todo ello debe realizarse, además, en el marco de políticas sociales universales, solidarias y eficientes, que ataquen los mecanismos fundamentales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad: la educación, el empleo, la distribución de activos productivos y la excesiva dependencia demográfica que caracteriza a los hogares más pobres.
3. La valoración de la macroeconomía sana, de las oportunidades que ofrecen la apertura y la globalización, y de un Estado eficiente, pero también el reconocimiento de que todo ello no basta para obtener un desarrollo productivo dinámico. Dicho desarrollo requiere, además, de una política macroeconómica orientada a hacer frente a las vulnerabilidades externas, especialmente las que se originan en la excesiva volatilidad de los flujos externos de capital, y una regulación y desarrollo apropiados de los sistemas

financieros nacionales. Exige también la aplicación de los debidos marcos regulatorios para el funcionamiento de mercados internos no perfectamente competitivos, como los de servicios públicos domiciliarios, de políticas activas de promoción de competencia y de defensa del consumidor, y de regulaciones e incentivos adecuados para promover un medio ambiente sostenible. Necesita, además, una política tecnológica activa y otras múltiples actividades orientadas a mejorar el entorno sectorial en el cual operan las empresas, a fomentar otras formas de innovación y el desarrollo de mecanismos que permitan explotar plenamente las sinergias que existen entre distintas empresas y sectores productivos, para construir competitividad sistémica, y mecanismos de apoyo a los agentes productivos con menor capacidad de acumulación y adaptación, vale decir, las pequeñas empresas y las microempresas. Requiere, en suma, combinar una macroeconomía fuerte con buenas meso y microeconomías, enmarcadas en estrategias nacionales y locales para hacer aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos del mundo global.

4. El pleno reconocimiento de que nuestra región debe ser un actor en la construcción de las instituciones mundiales que exige la globalización, tanto en el terreno económico, como el ambiental, social y político, instituciones que deben no sólo garantizar una regulación adecuada de los mercados mundiales sino también superar las asimetrías que caracterizan el edificio global y garantizar, por lo tanto, que los beneficios de la mundialización estén equitativamente distribuidos. Dicho esfuerzo debe partir, además, del desarrollo de instituciones regionales y subregionales más fuertes en todos los ámbitos señalados, bajo el principio de que tales instituciones constituyen un eslabón decisivo para garantizar una mejor inserción de nuestras economías en los procesos mundiales, de que, en otras palabras, el regionalismo es un elemento central en la construcción de un edificio global más equilibrado.
5. Por último, por ello no menos importante, se hace explícita la necesidad de fortalecer la ciudadanía como participación activa de los actores sociales en la "construcción de sociedad", y como elemento indispensable para enfrentar el deterioro de la cohesión social, quizás el elemento más alarmante del contexto regional en las últimas décadas.

Todo ello requiere de políticas públicas activas, lo que claramente no debe entenderse como sinónimo de estatismo. Existen variadas formas de explotar las

complementariedades entre el Estado y el mercado, es decir, de buscar simultáneamente un mejor Estado y mercados más eficientes, y múltiples funciones públicas en cuyo desarrollo pueden participar activamente agentes comunitarios, solidarios y privados.

Con este espíritu de continuidad y cambio enfrentamos el futuro, recogiendo y desarrollando el legado que recibimos. Quisiera terminar recordando que don Raúl siempre concibió sus ideas como instrumentos para transformar la realidad. Deseaba que América Latina llegase a ser desarrollada, moderna y democrática. Nuestro reto, como receptores de sus ideas, es asegurar que su sueño se haga realidad.