

DESDE LA ACADEMIA

Pensamiento de Raúl Prebisch 1950-1963

Alejandro Granados Zambrano*

Mi pensamiento sobre el desarrollo ha pasado a través de cinco etapas sucesivas bajo la influencia de una realidad cambiante y del ensanchamiento de mi propia experiencia (Prebisch, 1984, p. 178).

Raúl Prebisch, teórico de la economía latinoamericana, al igual que muchos, tuvo un pensamiento sobre la economía que varió con el tiempo de acuerdo con reflexiones hechas, dadas las experiencias vividas en diferentes instituciones¹, y revisiones lógicas que tenían como objetivo un progreso sistemático. En esta ocasión, se estudiará lo que él mismo clasifica en el texto *Pioneros del desarrollo* como la segunda etapa del pensamiento en la que fue director de la Secretaría general de la Comisión Económica para América

Latina y el Caribe (CEPAL) y en la que dio a conocer su teoría del deterioro en los términos de intercambio en el comercio internacional.

Para ello, en cabeza de la CEPAL, como lo menciona en sus memorias (*Pioneros del Desarrollo*, 1984), realizó tres propuestas de política para América Latina en las que tenía la fiel convicción de lograrse una dinámica hacia el desarrollo:

1. La industrialización: según Prebisch, el problema residía en la relación de las exportaciones primarias con los países altamente industrializados y no a otras actividades de los países periféricos² en los que la productividad de la fuerza laboral era muy baja. De manera que el reto era elevar el nivel de productividad de la fuerza laboral; sin embargo, se presentaba una gran dificultad en incrementar las exportaciones de los productos

* Estudiante de VII semestre de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia. Correo-e: [Jairo.granados@est.uexternado.edu.co]
Agradezco a Mauricio Pérez Salazar por sus fructíferos comentarios y afables conversaciones para la realización de este trabajo.

1 UNCTAD y CEPAL.

2 Son los países latinoamericanos.

básicos, pues estaban restringidas por el lento crecimiento de la demanda de los países de centro³ y sus medidas proteccionistas.

De manera que llegó a la idea de proponer acuerdos preferenciales por regiones que con el paso del tiempo lograrían concebir la formación de un mercado común.

El mecanismo por el cual pretendía abarcar la solución para este problema generalizado en América Latina era la sustitución de importaciones con una política de protección de demanda.

2. Las relaciones con los centros: abogó frente a los países de centro por la industrialización para América Latina, y aunque a estos países no les gustaba la idea, para Prebisch resultaba imperativa la transferencia de recursos financieros y tecnológicos. La industrialización por sustitución de importaciones se debía intensificar de acuerdo con las disparidades existentes a causa de la reciprocidad de las relaciones comerciales entre el centro y la periferia, por lo que en una relación de comercio netamente recíproca afectaba negativamente a los países periféricos, especial-

3 Estos son los que son considerados países desarrollados con altos términos de intercambio.

mente si la tasa de crecimiento económico de los países periféricos es mayor que los países de centro. En esta parte, él reafirmó la necesidad del proteccionismo comercial latinoamericano para un camino al desarrollo.

3. La planificación y el mercado: para el proceso del desarrollo industrial, argumentaba que era más que necesaria la intervención del gobierno, no solo con medidas proteccionistas y de fomento, sino también con medidas como inversión en infraestructura para acelerar el crecimiento e intensificar la tasa de acumulación de capital interno. En este punto, la importancia de los recursos financieros es fundamental para aumentar el nivel de ahorro de un país. De manera que la planificación debería contribuir a lograr estos objetivos, siendo compatible con el mercado y la propiedad privada.

Presentados estos tres enfoques que tenía Prebisch en la CEPAL, a lo largo del texto se estudiarán las diferencias de la implementación de estas medidas en los países caracterizados con buen desempeño económico durante la época, como Brasil, Argentina, Chile y México frente a países con un desempeño medio, como Colombia, Perú y Ecuador, entre otros. Dicho lo anterior, se revisará si se tuvo en cuenta el tamaño del mercado para el

proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Para este caso, se examinarán las relaciones con los centros y los elementos en los que se debían enfocar para la implementación de acuerdos comerciales preferenciales en beneficio del desarrollo industrial de los países periféricos. Él reconoce que los problemas de la periferia en el comercio internacional son las tendencias dispares de la demanda internacional y sus consecuencias en las exportaciones sobre los términos de intercambio de la periferia.

Para ello, Prebisch argumenta que existen factores tales como la inflación, los costes de transacción, las tasas de cambio, el tamaño de mercado y la infraestructura, que se deben tener en cuenta para la producción de bienes industriales de exportación que tengan un elevado nivel de demanda.

La brecha existente entre la periferia y los países de centro radica en el elevado crecimiento económico y poblacional de los primeros respecto a los segundos. Para ello, el crecimiento poblacional ayuda a determinar la velocidad de consumo de los países de centro y el tipo de bienes producidos por los países latinoamericanos.

Una de las consecuencias de la crisis del 29 fue dejar de lado la idea del típico y reconocido desarrollo hacia afuera por medio de bienes de exportación tradicionales para empezar

la fase del desarrollo hacia adentro. Las medidas restrictivas de comercio creadas por los países desarrollados acentuaron la tendencia dispar de la demanda internacional que recae sobre el lento crecimiento de las exportaciones de los países latinoamericanos. Pues la elasticidad ingreso de la demanda de los alimentos y manufacturas era menor en los países de centro que entre nosotros⁴ (Prebisch, 1963, pp. 82-83).

Este aspecto hizo repensar el tipo de bienes de los que se debían sustituir las importaciones, pues las elasticidades ingreso de la demanda no jugaban a favor de Latinoamérica. De modo que se debía avanzar en la sustitución de importaciones de bienes intermedios o duraderos de consumo o capital, que debido a sus complejos procesos de elaboración generan un alto valor agregado.

A esta política de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) agrega condiciones bajo las cuales se deben desenvolver estos procesos productivos:

En el proceso actual el progreso técnico trata de extenderse a todas las ramas de la actividad para lograr ese aumento en el nivel de consumo mediante la adaptación de las

4 El significado de la baja elasticidad ingreso de la demanda de los países de centro significa que las importaciones del centro crecen a un ritmo más lento que el ingreso nacional.

formas de producir en los países más desarrollados (Prebisch, 1973, p. 3).

Prebisch, al igual que Albert Hirschman, creía que el desarrollo industrial debía seguir encadenamientos verticales. Dichos encadenamientos seguían adjunto a una política de protección de esta industria para que, como lo menciona el antiguo argumento de la “industria naciente”, se generen condiciones propicias que ayuden al desarrollo industrial de un país con altos niveles de inversión obtenidos del ahorro de cada país latinoamericano y así evitar el servicio de la deuda externa. Este era el escenario en el que la CEPAL constituía un camino al desarrollo óptimo; sin embargo, las políticas ejecutadas fueron malinterpretadas por algunos países, lo que causó el efecto contrario al esperado.

No hubo un criterio selectivo basado en consideraciones de economicidad, sino de factibilidad inmediata cualquiera que fuere el costo de producción.

Las prohibiciones y restricciones han tendido a transformarse en aranceles. Es un comienzo de movimiento en el buen sentido. Pero esos aranceles han resultado sumamente exagerados, sin duda en promedio los más altos del mundo [...] Esta proliferación de toda suerte de industrias en un mercado cerrado ha privado a los países latinoamericanos de las ventajas de la especialización y de las economías de escala, y, al amparo de aranceles

y restricciones exagerados, no se ha desenvuelto un tipo saludable de competencia interior, todo ello en menoscabo de la eficiencia productiva (Prebisch, 1963, p. 86).

Aspectos coyunturales, especialmente del desarrollo de la política económica de cada país, hicieron que el desempeño industrial tomara un camino equívoco, como lo resalta Prebisch. Incluso el proteccionismo en algunos casos fue desmesurado, hasta el punto de un sesgo antiexportador, lo que contrariaba las políticas sugeridas por la CEPAL. Por ejemplo, para el caso de Colombia, entre 1951 y 1959, según Carlos Díaz (1976), para los insumos de la industria los aranceles aumentaron del 22 al 40 por ciento (p. 183). Esto no seguía la lógica de permitir facilidades por parte del Gobierno nacional al desarrollo industrial, e incluso generaría mayores costos para la industria exportadora, lo que dificultaba competir en el exterior.

A grandes rasgos, el argumento de Prebisch se ha visto orientado en el comercio exterior entre periferia y centro; sin embargo, para su campo de estudio más álgido —la periferia— tuvo un análisis más riguroso, al que nos referiremos en seguida.

Los dos sectores de la periferia: exportación y doméstico

Para dilucidar algunos aspectos del análisis de la periferia de Prebisch,

se tomará como referencia a Werner Baer (1962). Se parte de dos supuestos: primero, que la productividad aumenta a un mayor ritmo en el sector de exportación respecto al doméstico; segundo, que el mercado de trabajo es competitivo.

El primero de los aspectos es que, ante un eventual aumento de la productividad en la periferia, pueden ocurrir dos escenarios:

1. Que los salarios aumenten en la misma proporción que el aumento de la productividad en el sector de exportación. De manera que los precios de las exportaciones no varían. Pero, dado el segundo supuesto, los salarios permanecen constantes, lo que significa que, en el sector doméstico, los salarios habrán aumentado más que los aumentos en la productividad.
2. Para el sector doméstico, existen dos vías:
 - A. Puede elevar los precios: este no puede ser posible debido a la naturaleza competitiva de las industrias y también debido a amenazas de las importaciones.
 - B. Absorber los costos más altos: se produciría una reducción drástica de la producción nacional, lo que haría que mu-

chos trabajadores se quedarán sin trabajo, lo cual forzaría a disminuir los salarios. Sin embargo, Prebisch asume que estos no subirán.

En el sector exportador, un aumento en la productividad produce un gran desplazamiento de mano de obra. Debido a esto, los requerimientos de mano de obra se reducirán. Estos aumentos en la productividad disminuirán los precios de los bienes de exportación, lo que al mantener constante los salarios, hace que la curva de productividad caiga. Aunque los aumentos de la productividad sean buena señal de desarrollo económico, estos frutos se transfieren a los países de centro, pues al ser bienes de exportación, los de centro serán los más beneficiados de dicha disminución en los precios.

Los excesos de mano de obra debido a disminuciones en los salarios son una buena oportunidad para las industrias nacionales, permitiendo que los salarios sean menores a la productividad de dichas industrias nacionales, lo que las incentiva a participar del sector exportador. De modo que, para Prebisch, la protección se justifica cuando la caída de los precios de exportación es mayor al coste de producción interna en relación con las importaciones. Sin embargo, diversas interpretaciones de él surgieron a lo largo de América Latina, lo que llevó a que se desarro-

llaran industrias con características contrarias a las esperadas.

Fallas interpretativas y lecciones para América Latina

Un gran insumo para los investigadores es la existencia de *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, libro cumbre de este gran teórico latinoamericano, texto creado en la culminación de su dirección de la Secretaría general, pues se dedica a contrastar sus propuestas realizadas en la CEPAL hacia los países miembros, haciendo una reflexión de los hechos.

Como ya se mencionó, la toma de decisiones de política económica de algunos países fue muy drástica, y esto no permitió el anhelado desarrollo industrial. Las excesivas y restrictivas políticas, como los aranceles desmesurados, generaban un *crowding out* que daba lugar a una estructura de costos que dificultaba la exportación de manufacturas al resto del mundo. La comprensión de su tesis de “reciprocidad” fue un borde de la piedra angular que no permitió la agudeza del establecimiento de relaciones comerciales entre centro y periferia.

Si los centros producen o eliminan sus aranceles, los países periféricos podrán aumentar sus exportaciones a ellos. Y al suceder así, también acrecentarán sus importaciones en virtud de la intensa demanda que para ella existe [...] Trátase de un efecto

espontáneo, y no requiere rebajas o eliminaciones de aranceles [...] Si un país en desarrollo, gracias a la expansión de sus mercados exteriores, consigue dar a sus exportaciones un ritmo similar al de la demanda de importaciones, habrá corregido las disparidades de su intercambio y no necesitará continuar la política sustitutiva (Prebisch, 1963, pp. 89-90).

Los países no se deben cerrar abruptamente al comercio, pues esto genera un fenómeno de no-reciprocidad por parte de los países, lo que afecta la periferia, pues las estrictas barreras no generan dinámicas de mercado propicias para el desarrollo.

Argumentaba la existencia de mecanismos que aumentan la competitividad y las exportaciones, sin afectar las importaciones. Al rebajarse los aranceles en la misma medida que aumenta el tipo de cambio, sin encarecer las importaciones, excepto en los que los aranceles sean menores que la rebaja porcentual en los aranceles promedio originales.

El dilema del mercado común

El mercado común es la aproximación más directa y notoria de Prebisch (1963) para explicar la importancia del tamaño de mercado en el que se genera un proceso exportador suplementario que beneficie a los países de periferia. El apoyo a una iniciativa latinoamericana hacia el desarrollo

se debe efectuar por medio de actividades industriales y agrícolas en:

1. Actividades de complementación.
2. Actividades exportadoras, especialmente en la periferia con desventajas en el desarrollo relativo y en los países en desventajas recíprocas.
3. Actividades que se ajustan en virtud de la competencia y absorber la mano de obra.

En materia técnica, es necesario crear un órgano de promoción al que corresponderá planear y organizar los estudios necesarios para cumplir con los objetivos que se acaban de mencionar, en estrecho contacto con los gobiernos y la actividad privada.

La experiencia recogida por la secretaría de la CEPAL en su contacto con los medios industriales de nuestros países nos ha convencido de la necesidad de esta acción de promoción y de la colaboración eficaz que puede encontrarse en esos mismos medios.

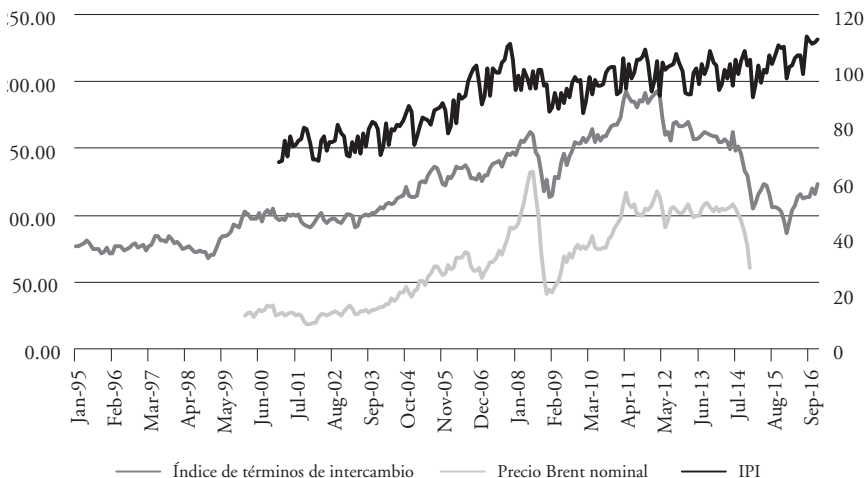
No se trata de establecer un mecanismo vasto y complejo que abarque toda suerte de expertos, sino de preparar y articular su trabajo procurando estos expertos dentro del régimen existente de asistencia técnica internacional o bilateral, o contratándolos especialmente (Prebisch, 1963, p. 119).

La fundamentación del mercado común debe tener como eje central la recíproca relación entre el Estado y las empresas privadas. Para ello, se hacía fundamental la reconocida teoría de garrote y zanahoria, en la que el gobierno podía dar zanahoria a los empresarios por medio de subsidios a las exportaciones, disminuciones de las cargas tributarias y demás mecanismos que beneficien la producción hacia la exportación. En contraste, este mismo tenía la capacidad de castigar a las empresas por no contribuir a las exportaciones ni lograr el mercado común de los países latinoamericanos. Esto ayudaba a brindar las garantías suficientes para generar un mercado común, tecnificado y competitivo en América Latina.

Pensador cuya valía nos obliga al recuerdo

Raúl Prebisch fue un economista cuyo pensamiento se debe retomar en las facultades de economía, que, aunque no se puede negar que la falla de la CEPAL, para algunos, radicó en que su teoría solo se aplicaba exitosamente en los países grandes, con alta demanda y ciudades industriales, su argumento sigue vigente, e incluso en el caso de Colombia se ha notado en los últimos veinte años el deterioro de los términos de intercambio que fluctúan en función del precio Brent nominal, lo que sigue afirmando la hipótesis de Prebisch, e incluso con un Índice de Producción

Gráfica 1: deterioro de los términos de intercambio



Fuente: Banco de la República, 2017.

Industrial (IPI) que no puede explicar dichos términos (ver Gráfica 1).

Buscar una explicación de las desigualdades del desarrollo de los países en América Latina por medio de la falta de un aparato industrial competitivo sigue siendo una idea que prevalece, una lucha de ideas que aún sigue vigente entre académicos, empresarios y políticos. El desarrollo económico se ha visto truncado por obstáculos en su mayoría políticos que no permiten el avance del país en camino hacia el desarrollo económico y social.

Referencias

BAER, W. (1962). The economics of Prebisch and ECLA. *Economic Development and Cultural Change*, 169-182.

BAUER, L.; COLIN, C.; HIRSCHMAN, A.; LEWIS, A.; MYRDAL, G.; PREBISCH, R. y

TINBERGEN, J. (1984). *Pioneros del Desarrollo*. Washington D.C.: Banco Mundial.

DÍAZ, C. (1976). *Regímenes de comercio exterior y desarrollo económico: Colombia*.

FLANDERS, J. (1964). The economics of Prebisch and ECLA: A coment. *Economic Development and Cultural Change*, 312-314.

PREBISCH, R. (1960). Inflación y desarrollo económico. Primera parte del trabajo presentado en la VI reunión de técnicos de los bancos centrales del continente Americano, (pp. 363-369).

PREBISCH, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

PREBISCH, R. (1973). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Santiago de Chile: CEPAL.

PREBISCH, R. (1981). *Obras escogidas*. Bogotá: Plaza & Janes.