



Exposición del Dr. Raúl Prebisch en el vigesimoprimer período
de sesiones de la CEPAL

(México, 24 de abril de 1986)

Señor Presidente, señor Secretario Ejecutivo, autoridades de la Mesa y participantes en esta conferencia. Ayer escuchamos el memorable discurso del señor Presidente de México en el cual se refirió en términos sumamente claros a la necesidad de una renovación en el pensamiento de la CEPAL, idea que alienta, por cierto, a quienes dentro de la CEPAL estamos pensando lo mismo.

Frente a los enormes problemas, todos ellos muy difíciles, que tienen que afrontar la América Latina y el Caribe en estos momentos, se impone en forma ineludible la renovación del pensamiento. Y no es esta una preocupación surgida en los años recientes, sino que viene planteándose desde mucho atrás. Sin embargo, el dramatismo de los hechos actuales exige iniciar con un gran vigor esa tarea que el señor Presidente de México recomienda a la CEPAL. ¿Por qué razones renovar el pensamiento? Son muchas. Desde el punto de vista de los procesos internos la más importante concierne a las consecuencias de los profundos cambios que han ocurrido en la estructura de la sociedad y en las relaciones de poder que tanto influyen en la distribución del ingreso y, en última instancia, en la acumulación de capital.

Para decirlo en pocas palabras, puesto que no es el momento de entrar en disquisiciones académicas, diría que el modo de acumulación de capital reproductivo, es decir, de capital que multiplica el ingreso, el empleo y la productividad, ya no corresponde a esos cambios estructurales que se han dado en nuestras sociedades. El fruto del considerable progreso técnico que ha habido en los últimos decenios en gran parte se ha concentrado en los estratos favorecidos, cuya misión dinámica debería ser, como lo ha sido en la historia del capitalismo de los centros, la acumulación de capital. La acumulación de capital debería surgir primordialmente, según el sistema, de esos estratos favorecidos.

Pero, ¿qué ha pasado en nuestros países en estos decenios a los cuales me estoy refiriendo? Ha habido una imitación frenética de las formas de consumo de los centros. Con una productividad muy inferior tratamos de imitar con celeridad las formas de consumo de los centros en donde la acumulación de capital y la productividad han venido desarrollándose durante un período extraordinariamente largo. O sea que esa misión de los estratos favorecidos sólo se ha cumplido en parte, porque otra parte del fruto del progreso técnico se ha dedicado a la sociedad privilegiada de consumo. Creo que es necesario que reconozcamos ese hecho fundamental: en unos países más, en otros menos, el consumo imitativo de los estratos superiores ha actuado en desmedro de la acumulación de capital y, en consecuencia, ha limitado la absorción productiva de fuerza de trabajo, que en buena medida ha quedado rezagada en el fondo de la estructura social. Allí están el desempleo y el subempleo para poner en evidencia estos hechos.

Sin embargo, han pasado los tiempos en que la fuerza de trabajo se sometía incondicionalmente a las leyes del mercado; y también los tiempos en que el Estado era prescindente en materia de distribución del ingreso. Esto es manifiesto en todas partes, aunque con diferencias de grado. ¿Qué sucede entonces? Que conforme esos nuevos fenómenos se van produciendo, surgen nuevas formas de consumo privado y

EXPOSICION PREBISCH 1986

social de la fuerza de trabajo, que no se dan a expensas del consumo privilegiado de los estratos favorecidos, sino que se superponen al mismo. Así también el desarrollo, a veces hipertrófico, del Estado, aumenta el gasto público que generalmente también se superpone al consumo privilegiado y no se hace en desmedro de él. Me refiero tanto a los gastos civiles como a los gastos militares, que en algunos casos han llegado a cifras impresionantes.

Así pues, se han ido superponiendo formas de gasto cuyo incremento en conjunto tiende a superar el ritmo de incremento de la productividad; y entonces sobrevienen fenómenos inflacionarios diferentes de los que hemos visto en el pasado, los que no admiten tratamientos que antes fueron eficaces. La política monetaria restrictiva fue eficaz en otros tiempos, en el capitalismo pretérito de nuestros países, para frenar o corregir la inflación; hoy no lo es más. Y no estoy haciendo una crítica a los bancos centrales y gobiernos que han tenido que recurrir a ese instrumento, por la sencilla razón de que hasta ahora no han tenido otro en sus manos. No tiene el sistema, tal como funciona, otra forma de atacar esa tendencia al desequilibrio dinámico entre el gasto y la acumulación de capital reproductivo. Pero esto no quiere decir que los efectos del monetarismo no sean graves. En realidad son gravísimos, puesto que en esencia la filosofía del monetarismo, no siempre expresada claramente, es la de provocar la contracción de la economía, con la consiguiente desocupación de la fuerza de trabajo, hasta que el poder sindical se resigna a aceptar salarios reales inferiores y a no resarcirse de otras cargas que se le imponen.

Acaso este sacrificio fuera excusable si permitiera la resolución fundamental del problema, pero no es así; y este hecho decisivo debe ser reconocido. Este reajuste provoca la desocupación y la baja de los salarios reales, pero dicha situación no se puede mantener persistentemente porque existen fuerzas económicas y sociales cada vez más poderosas que luchan en favor de la recuperación del empleo y del salario. No es concebible que la fuerza de trabajo abandone sus reivindicaciones; al contrario, volverá a ellas y se generará una nueva espiral inflacionaria. ¿Qué nos dice todo esto? Que tal cual está funcionando el sistema, el ajuste para frenar la inflación recae sobre los elementos más débiles del sistema, que son obligados a retroceder en lo que hubieran avanzado para hacer frente a los gastos del Estado que no han podido reducirse y al consumo privilegiado de los estratos favorecidos. He aquí el elemento de desigualdad social, de inequidad, que se debe, en última instancia, a la forma de funcionamiento del sistema. Hago estas consideraciones porque estoy convencido de que en las políticas de estabilización y de acumulación de capital se impone una renovación del pensamiento.

Las crisis manifiestas que estamos presenciando justifican plenamente tal renovación en estas materias. Pero no sólo en ellas, señor Presidente. Desde los primeros tiempos en la CEPAL hemos tenido serias disidencias con el Fondo Monetario Internacional. El Fondo siempre ha recomendado a nuestros países políticas de ajuste externo que también recaen sobre los elementos más débiles del sistema. Si hay desequilibrio en el balance de pagos, se recomienda afrontarlo con la contracción de la economía, hasta que la relación entre importaciones y exportaciones recupere su equilibrio. En la CEPAL hemos impugnado sistemáticamente esta forma perversa de restablecer el equilibrio externo. Forma que, sin embargo, ha vuelto a aparecer en el problema de la deuda. ¿Qué significa esto? Que el ajuste recae otra vez sobre

los elementos más débiles del sistema internacional que son nuestros países. Estos tienen que reajustar el balance de pagos, comprimir la economía, restringir las importaciones, para generar un saldo positivo a fin de pagar los servicios de la deuda. Hay en esto una asimetría inaceptable. Mientras los banqueros comerciales internacionales han seguido disfrutando de cuantiosísimas ganancias, el ajuste tiene que ser soportado por los eslabones más débiles.

Sobre este problema de la deuda, el más candente en estas sesiones, sólo voy a hacer esta reflexión. Una de las razones, muy laudables, por cierto, que aducen los gobiernos para no tomar medidas unilaterales, es que las mismas tendrían efectos de largo alcance en la inversión extranjera que nuestros países necesitan, sobre todo durante períodos de muy baja acumulación de capital. Es pues comprensible que, por ese sentido de previsión, unido a otras consideraciones bien conocidas, se haga un esfuerzo sostenido por continuar las negociaciones. ¿Hasta cuándo? Es algo impredecible. Pero, he aquí que esta situación lleva en sí un peligro enorme, porque si continúa este tipo de negociaciones mientras el aliento de la economía tiene que postergarse a fin de generar recursos para pagar los servicios, no vendrá capital extranjero; no vendrá a economías que no crecen o que decrecen y que están sujetas a crecientes tensiones sociales.

Hay aquí un dilema que es necesario ver con claridad, y cuya solución no se alcanzará mientras no haya una decisión política de los gobiernos de los países acreedores. ¿Por qué una decisión política? Porque el origen de este problema es político. El mercado de eurodólares se originó en una decisión política de los grandes países, y principalmente de los Estados Unidos. Dejar sin regulación dicho mercado de eurodólares, no obstante las voces de alerta que se lanzaron en su tiempo, ha sido una decisión política. Cubrir el déficit fiscal de los Estados Unidos no en la forma tradicional ortodoxa, mediante aumento de impuestos y reducción de gastos, sino absorbiendo ahorro interno y cantidades gigantescas de ahorro del resto del mundo a través de altísimas tasas de interés, es una decisión política. ¿Cómo no vamos a sostener entonces que el problema de la deuda es esencialmente político? Por la índole, por el origen y por las graves consecuencias que va a tener la persistencia de esta situación en todos los países afectados y, en última instancia, en los centros industriales, esta debe enfocarse con una visión de largo alcance, y con comprensión de los peligros muy grandes para la economía mundial que ella encierra, porque no sólo se trata del problema de la deuda sino, como abundantemente se ha dicho en esta reunión, de otros problemas que se le superponen.

También quisiera decir algo --ya que estamos hablando de renovación de ideas, de ideas que van a la zaga de los acontecimientos-- acerca de la política de comercio exterior de los países latinoamericanos. ¿Cuándo comienza en Latinoamérica la sustitución de importaciones? Durante la gran depresión mundial, cuando la política monetaria de los Estados Unidos y la enorme elevación de los derechos de aduana destruyeron todo el sistema de comercio multilateral y pagos, que estaba funcionando muy bien. La caída de las exportaciones de nuestros países fue formidable. Y no hubo otra salida que la sustitución de importaciones. Yo tuve que actuar en esa época, y no recuerdo que en aquella situación haya habido algún insano que dijera "No hay que sustituir importaciones sino exportar manufacturas". ¿Exportar manufacturas hacia dónde? ¿Hacia un mundo que estaba dislocado y donde el proteccionismo

era una forma normal de resguardar las economías? No hubo otra solución que la sustitución. No fue una imposición doctrinaria. Fue una imposición de los acontecimientos. Luego vinieron las dificultades de las postguerra, hasta que por fin, reconstruida Europa y alentada la economía mundial, sí se presentaron la oportunidad y la necesidad de exportar manufacturas.

Algunos países latinoamericanos aprovecharon muy inteligentemente esa oportunidad. Otros, por inercia, siguieron sólo con la política sustitutiva de importaciones, llegaron tarde a las exportaciones de manufacturas y la practicaron, generalmente, con intermitencias, sin persistencia de propósitos. Sin embargo, cuando los primeros adquirieron gran capacidad competitiva mediante la adquisición de nuevas tecnologías, se encontraron con crecientes medidas de protección. Una contradicción muy grande entre el consejo y la realidad. A ello vino a agregarse la lenta tasa de crecimiento de los centros. Todo esto nos plantea también la necesidad de reconsiderar las ideas. No dedicarse exclusivamente ni a la sustitución de importaciones ni a las exportaciones, sino combinar ambas cosas. Es un tanto alentador que el Banco Mundial reconozca finalmente la necesidad de combinar la sustitución de importaciones con la exportación de manufacturas. Había sido reactivo a ver las cosas de ese modo, pero hoy lo reconoce.

A propósito, quisiera recordar que ya en 1961, hace un cuarto de siglo, la CEPAL, en sus escritos presentados a los gobiernos, dijo que la política de industrialización en la América Latina había sido asimétrica, pues había estimulado la sustitución de importaciones, es decir, la producción industrial para el mercado interno, y no había dado estímulos equivalentes a la exportación de manufacturas; y recomendó combinar las dos medidas. Eso es lo que dijimos entonces, y lo reproducimos en el último número de la Revista de la CEPAL, que acaba de aparecer; pero sigue diciéndose con frecuencia que la CEPAL es responsable de la continuación de una política unilateral en esta materia.

Este no es un problema de preferencias doctrinarias. La medida en que nuestros países tendrían que proseguir la sustitución de importaciones, combinada con las exportaciones, dependerá de la capacidad receptiva de los centros. Si el crecimiento de los centros sigue siendo muy inferior a lo que fue en el pasado y siguen proliferando las medidas proteccionistas, la necesidad de sustituir importaciones será mucho mayor que si se abren las puertas de economías desarrolladas en franco crecimiento a las exportaciones no solamente de manufacturas, sino de productos primarios de los países en desarrollo. Ella depende, en última instancia, de la capacidad receptiva de los centros; no es un capricho de los países en desarrollo sino una exigencia de su crecimiento. Y si alguna vez, como espero, podemos llegar a tasas de crecimiento que permitan por lo menos la absorción del incremento de la fuerza de trabajo, será indispensable un esfuerzo de comercio exterior muy superior al que se está haciendo en estos momentos. Por otro lado, la sustitución de importaciones, que habrá de continuar, aunque en la medida que he dicho, según las circunstancias internacionales, dará un campo de acción muy grande a la transferencia de tecnología y a la competencia de las empresas extranjeras, solas o combinadas con la empresa nacional, sea ésta pública o privada. Se abriría allí un amplísimo campo de cooperación internacional. Por lo tanto, son los centros los que van a definir la intensidad de la política sustitutiva, que tiene que hacerse concertadamente entre dos o más países, por razones muy conocidas.

Por si estos fenómenos no fueran materia suficiente de honda preocupación de los países latinoamericanos y sobre los cuales tendría que plantearse la necesidad de nuevas ideas según la iniciativa del señor Presidente de México, hay otros problemas que no pueden dejar de mencionarse al pasar en esta rápida consideración de todo aquello que nos preocupa. Quisiera referirme a la reforma monetaria internacional, tema que surge de tiempo en tiempo y que debiera preocuparnos mucho más ahora, para no quedar en la situación que Keynes describía en una nota confidencial a su gobierno durante las reuniones de Bretton Woods, en la que se quejaba de que la presencia de los países en desarrollo podía convertir dicha reunión en una "jaula de monos". En realidad creo que habrá que hacer una jaula de monos, si en el futuro se llega a plantear la reforma del sistema monetario internacional.

Señores, yo he visto de cerca y he sufrido en mi país las consecuencias del patrón oro, la extrema vulnerabilidad que el patrón oro significaba para nuestras economías. Pero, se ha abandonado el patrón oro, que tenía elementos de contención a la creación arbitraria de dinero internacional, y se lo ha sustituido por el patrón dólar, con lo cual la creación de dinero ya no depende de las necesidades mundiales, sino de las necesidades internas del país que tiene ese privilegio de creación monetaria. Mucho me temo que gran parte de los fenómenos que hemos visto en los últimos quince o veinte años dependen de esa transformación del patrón oro al patrón dólar. Ha habido dos fases en la política monetaria de los Estados Unidos: una de euforia, en donde la creación monetaria traspuso los límites de ese país y generó un fenómeno de prosperidad en todo el mundo, hasta que esa prosperidad empezó a tener de más en más efectos inflacionarios. Y otra, en que la inflación obligó finalmente a los Estados Unidos a contenerla. Pero lo hizo mediante la restricción monetaria y el alza de la tasa de interés. Primero, expansión monetaria mundial, después succión de los recursos del resto del mundo. Grave fenómeno para nuestros países, que debiera también estar en el cuadro de las ideas que deben ser renovadas.

Nadie tiene hoy la verdad revelada, señores, ni en el Norte ni en el Sur. Ambos tenemos atisbos de verdad, hemos hecho análisis, algunos de los cuales son promisorios, pero no podemos aceptar como verdad revelada lo que se piensa en el Norte. Respeto mucho las ideas del Norte, pero no deben ser tomadas por su valor nominal. Es esencial que, alguna vez, los hombres del Norte y del Sur nos pongamos a examinar la índole de nuestros problemas, dejando de lado los dogmas, las ideas preconcebidas, hasta llegar a una cierta comunidad de puntos de vista. Porque estoy persuadido de que, habiendo los países en desarrollo logrado su industrialización, podrían tener un considerable papel dinámico en el desarrollo de las economías del hemisferio norte. Estamos desperdiciando esa oportunidad. Hay que llegar a fórmulas que no serán las del pasado, a fórmulas de entendimiento en las cuestiones que he mencionado y en muchas otras, como la acumulación de capital y la política de inversiones extranjeras. Nada más, señores. Muchas gracias.