

# Revista de la CEPAL

*Director*  
RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*  
ADOLFO GURRIERI

*Secretario Adjunto*  
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE/DICIEMBRE DE 1982

Revista de la  
**C E P A L**

---

Número 18

Santiago de Chile

Diciembre 1982

---

**S U M A R I O**

Un recodo histórico en la periferia latinoamericana. <i>Raúl Prebisch</i>	7
¿Adaptación, repliegue o transformación? Antecedentes y opciones en la coyuntura actual. <i>Pedro Sáinz</i>	25
Absorción creciente con subempleo persistente. <i>Norberto E. García</i>	47
Los límites de lo posible en la planificación regional. <i>Carlos A. de Mattos</i>	69
La pobreza. Descripción y análisis de políticas para superarla. <i>Sergio Molina S.</i>	93
La participación de la juventud en el desarrollo de América Latina. Problemas y políticas relativas a su inserción en la fuerza de trabajo y a sus posibilidades de educación y empleo. <i>Henry Kirsch</i>	119
La demanda de energía en la industria manufacturera chilena. <i>Larry Willmore</i>	139
Historia y economía política de las políticas relativas a los pequeños agricultores. <i>David Dunham</i>	147
Algunas publicaciones de la CEPAL	183

## Un recodo histórico en la periferia latinoamericana

*Raúl Prebisch\**

Frente a la crítica situación económica que atraviesan la mayoría de los países de América Latina, el autor presenta su interpretación de la misma y los lineamientos de las medidas que deberían tomarse para enfrentarla.

De partida reconoce la existencia de serios problemas coyunturales —como la reducción del ritmo de crecimiento económico, el elevado desempleo, el deterioro de los términos de intercambio, el elevado endeudamiento externo, y otros— que requieren la aplicación de una política coyuntural rápida y efectiva, cuyas medidas principales esboza. Pero subraya que detrás de aquellos problemas coyunturales están los profundos y agravados desequilibrios estructurales y, por lo tanto, la política coyuntural no debe ser concebida en forma aislada sino como el punto de partida de una política estructural de desarrollo.

En efecto, la crisis actual ha puesto otra vez de manifiesto tanto el desequilibrio externo, y su tendencia a sofocar el desarrollo, como el desequilibrio interno, con sus consecuencias excluyentes y conflictivas expresadas sobre todo en la incapacidad para absorber productivamente a toda la fuerza de trabajo y en la inflación social.

Ante el desequilibrio externo lo medular de su sugerencia consiste en impulsar la industrialización en el marco regional, a fin de superar los límites de los mercados nacionales y del estrangulamiento resultante de la actual relación con los centros. Frente al desequilibrio interno, insiste en que los problemas de la acumulación, redistribución e inflación requieren de manera ineludible la regulación macroeconómica del excedente; el costo de la crisis y de la reactivación debe ser distribuido de manera equitativa y la fuerza de trabajo debe participar en el excedente y en la responsabilidad de la acumulación.

\* Director de la Revista de la CEPAL.

## I

### El movimiento pendular en la política de desarrollo

La crisis del capitalismo de los centros se está extendiendo planetariamente. Sus efectos adversos son notorios en la periferia, en donde agravan los trastornos que ya venían ocurriendo en su propio desarrollo.

Nos encontramos en un serio recodo histórico, como aquel otro de la gran depresión mundial. Forzados por las circunstancias tuvimos que emprender entonces nuestro propio camino de desarrollo; pero nos desviamos de este gran empeño en los años de prolongada bonanza de los centros que terminan en la primera mitad de los setenta.

*Convenzámonos los latinoamericanos. Los centros no se interesan en que alcancemos un desarrollo con profundidad social.* Nuestro desarrollo sólo les atañe en la forma y medida en que atañe al suyo propio. Sin embargo, de más está decirlo, los centros tienen gran significación para nosotros: por su intercambio, tecnología y capital. El gran problema está en aprovechar todo ello con racionalidad y autonomía.

Este limitado interés de aquéllos es una consecuencia de su dinámica centrípeta, antes que de un designio maligno. De todos modos nos impone continuar la búsqueda, nada fácil, del propio camino.

Al emprenderlo anteriormente tuvimos aciertos y errores. No reconocimos plenamente los obstáculos estructurales ni mucho menos la necesidad de grandes transformaciones. Y para corregir esos errores caímos con frecuencia en otros de signo contrario. Se ha dado en verdad un movimiento pendular.

En este paso de un extremo pendular a otro ha habido mucha gravitación ideológica. *El proceso lento y azaroso de emanciparnos de teorías ajenas a nuestra realidad, iniciado en la gran depresión, abrió paso en tiempos menos lejanos a concepciones opuestas cuyos resultados ya están volviéndose manifiestos.* Baste mencionar los más importantes:

— El desarrollo, aun siendo vigoroso, no ha resultado equitativo. Han ocurrido grandes disparidades en la distribución estructural del ingreso. La eficacia económica del mercado no

ha sido acompañada de eficiencia social. En el curso del desarrollo se ha tratado de corregir esas disparidades en la participación de la fuerza de trabajo en los frutos de aquél mediante el ejercicio de su poder sindical y político y los gastos del Estado. Y, dada la índole del sistema, se ha acrecentado de esta manera el consumo privado y social, pero no a expensas del consumo privilegiado que consiguen los estratos superiores gracias a su poder, sino en desmedro del ritmo de acumulación de capital reproductivo que multiplica el empleo y la productividad. *Este desequilibrio entre ritmo de consumo y ritmo de acumulación lleva fatalmente a la inflación social.*

Ni las fuerzas del mercado —de gran significación en la eficiencia del sistema— ni la pugna distributiva proveniente del juego de relaciones de poder, *han dado eficiencia social al sistema, ni podrían darle. No han probado ser mecanismos idóneos de equidad distributiva. Si ha de lograrse esto último se impone la acción reguladora del Estado de un modo compatible con la iniciativa individual, la competencia y el proceso de democratización.*

Hace falta una clara y vigorosa política de redistribución y promoción dinámicas. Pero nos hemos extraviado en los medios, aunque no en los fines.

No podríamos cerrar los ojos a tales errores. En el afán de corregirlos se ha incurrido, sin embargo, en errores contrarios: domeñar el poder sindical y político de la fuerza de trabajo y dismantelar el Estado. Y al atacar la inflación social con expedientes monetarios se ha provocado la contracción de la economía y el desempleo.

— *El Estado tiene una responsabilidad fundamental en el desarrollo que no ha podido cumplir bien, acaso por su misma tendencia a una hipertrofia proveniente sobre todo de su intento de corregir la insuficiencia social del desarrollo. La inflación y la vulnerabilidad exterior le llevaron además a intervenir en donde no debiera haberlo hecho, con resultados contraproducentes.*

— Se venía reconociendo de tiempo atrás la necesidad de una esclarecida regulación del sistema bancario como instrumento esencial de una política monetaria. *La inflación ha degradado y complicado esta acción reguladora.*

Y al desplazarse el péndulo al otro extremo llegó a negarse la importancia de esta acción en aras de la libertad bancaria, esto es la libertad en la creación de medios de pago, *sin ajustarse a reglas elementales de disciplina y en serio perjuicio de la solvencia financiera.*

— *Esta libertad abusiva se extendió a operaciones externas.* También hubo en esto un desplazamiento pendular. Nos quejábamos antes, y con razón, del FMI por aplicar una condicionalidad tecnocrática en cuyas reglas no le había sido dado participar a la periferia, así como de los criterios del Banco Mundial. Dos organizaciones de Estados para prestar principalmente a los Estados. Pero en nombre del libre juego de las leyes del mercado en el campo internacional, grandes instituciones privadas desarrollaron con celeridad sus operaciones en euromonedas, desplazando en gran parte a esas instituciones. La iniciativa privada sabría asignar sabiamente los recursos financieros internacionales, se arguyó reiteradamente. Y *el incentivo de copiosas ganancias prevaleció sobre la prudencia y el buen sentido en una recíproca conjugación de intereses inmediatos en centros y periferia.* Están a la vista las consecuencias de este otro movimiento pendular.

— *La gran depresión y sus prolongadas secuelas nos hizo comprender la ineludible necesidad de industrializarnos.* En un mundo económico encogido y fragmentado por aquélla se impuso sustituir importaciones. Y esta solución asimétrica llegó a convertirse en dogma de desarrollo y descuidamos las exportaciones cuando no las entorpecimos. Continuamos así hasta que al recuperarse y reabrirse la economía mundial surgieron oportunidades de exportar manufacturas, sobre todo en los largos años de bonanza de los centros. Por fin aprendimos entonces a hacerlo con un éxito que no tardó en llevar el péndulo a abominar de la política sustitutiva: el desarrollo tenía que impulsarse ahora con el poderoso motor del intercambio sin trabas. *Pero no supimos combinar simétricamente la sustitución de importaciones con la exportación de manufacturas.* De haberlo hecho podríamos ahora enfrentar mejor la vulnerabilidad exterior de nuestras economías periféricas.

¿Es que vamos a continuar indefinidamente este movimiento pendular? No se trata, por

cierto, de encontrar un justo medio, sino de transformaciones fundamentales destinadas a corregir los grandes desequilibrios estructurales del desarrollo: el desequilibrio con los centros, con la tendencia al estrangulamiento externo del desarrollo, y el desequilibrio interno de donde proviene tanto la tendencia excluyente del sistema, y su incapacidad de emplear productivamente grandes masas relegadas en el fondo de la estructura social, como la tendencia conflictiva en la distribución del fruto del desarrollo cuyo grave desenlace es la inflación social.

Desequilibrios éstos, cuyas consecuencias se combinan con movimientos cíclicos o co-

yunturales que surgen generalmente de aquéllos, como que el ciclo es la forma característica de desenvolvimiento de la economía capitalista. De esta manera se presentan intrincados fenómenos estructurales y coyunturales a la vez, como sucede ahora, cuando la seria declinación del ritmo de crecimiento de los centros trae preocupantes repercusiones en la periferia, que se añaden a los efectos de nuestra propia acción.

A esto último dedicaremos el capítulo siguiente para ocuparnos después de los desequilibrios estructurales. Todo ello con el propósito de discurrir acerca del buen camino a seguir en el desarrollo periférico.

## II

### La política coyuntural

De partida conviene hacer una distinción entre fenómenos coyunturales y estructurales; distinción útil en la praxis, siempre que no se pierda de vista que lo coyuntural es casi siempre la consecuencia de desequilibrios estructurales. Así los efectos coyunturales adversos de la política monetaria provienen en última instancia de las fallas estructurales del sistema, o, para decirlo con más precisión, de los desequilibrios estructurales que sobrevienen en el curso del desarrollo y de los cambios que ocurren en la estructura del poder.

Corregir estos desequilibrios estructurales no es algo que pueda tener efectos inmediatos, sino al cabo de cierto tiempo. Más aún, está lejos de haber consenso acerca de la interpretación de tales desequilibrios, sobre todo en lo que atañe al desequilibrio entre el ritmo de consumo y el de acumulación en la periferia. Mal podría atacarse entonces estos fenómenos sin un previo esfuerzo de esclarecimiento y persuasión.<sup>1</sup>

Sin embargo, la presencia de fenómenos estructurales no justificaría postergar la necesidad de una política coyuntural. Las medidas más importantes que ella abarque no debieran orientarse, sin embargo, en un sentido contrario al que tendría que seguirse en una política de transformaciones estructurales, que por su índole tendría que ser a largo plazo. En fin de cuentas, el largo plazo tiene como punto de partida el presente.

Nos proponemos ahora discurrir someramente acerca de los principales elementos de una política coyuntural, sus posibilidades y sus limitaciones. Trátase de posibilidades a corto plazo. Más allá se encuentran las limitaciones de carácter estructural cuya progresiva disminución requiere más dilatado tiempo. Esto último corresponde a la política estructural de desarrollo.

Desde luego, los centros tienen también aquellos serios problemas coyunturales emergentes de su propia crisis estructural, cuya

<sup>1</sup>Desde los primeros tiempos de la CEPAL se explicó que la tendencia al desequilibrio estructural en las relaciones con los centros, no podría corregirse mediante el simple juego de las leyes del mercado. Y se hizo notar, asimismo, la existencia de elementos estructurales en la

inflación, arguyendo que ésta no podría enfrentarse con medidas monetarias. Pero tardamos más tiempo en comprender que la lógica interna del sistema tiende a la crisis por su propia dinámica.

solución aliviaría la seriedad de sus repercusiones sobre la periferia.

Examinaremos ahora la incidencia de esa crisis y de sus derivaciones coyunturales sobre la periferia latinoamericana. Esta crisis se manifiesta en muy diferentes aspectos:

— Ha disminuido sensiblemente ese extraordinario ritmo de desarrollo que aquéllos habían logrado anteriormente. Al efecto adverso de este hecho sobre el ritmo de crecimiento de las exportaciones periféricas, así como del recrudescimiento del proteccionismo, se agrega el deterioro de los términos del intercambio, acentuado por los precios del petróleo.

— Estos fenómenos tan adversos a la periferia han traído consigo una sensible disminución de su propio ritmo de desarrollo con el consiguiente descenso del empleo y el ingreso, lo cual viene a agravar coyunturalmente las tendencias excluyentes y conflictivas del sistema.

— El objetivo de corregir el déficit fiscal con el alza inusitada de los tipos de interés, además de agravar en los centros las consecuencias de su crisis estructural sobre el empleo, ha contribuido fuertemente a elevar el peso exagerado de los créditos en euromonedas a los países periféricos.

El FMI y el Banco Mundial no han canalizado hacia ellos los recursos flotantes del mercado de euromonedas provenientes en gran parte de excedentes petroleros, a fin de orientarlos sana y eficazmente hacia la periferia. Fue la banca privada internacional la que cumplió esta tarea, para lo cual no estaba preparada, en tanto que los países avanzados consiguieron atraer hacia ellos cuantiosas inversiones de excedentes petroleros. Por otra parte no se han confirmado, sino en escasa medida, las esperanzas según las cuales los países petroleros invertirían una proporción creciente de tales recursos en el desarrollo del tercer mundo.

— La disminución de estos excedentes, las tasas elevadas de interés y las consecuencias adversas de la crisis de los centros están demostrando ahora las serias consecuencias de este imprudente endeudamiento de la periferia, al que sólo en parte corresponden inversiones reproductivas.

Si bien la incidencia de estos acontecimientos ha sido muy desigual en los diferentes países latinoamericanos todos ellos están sufriendo en el ritmo de crecimiento de sus exportaciones y sus consecuencias internas y, aunque en distinta forma y medida, todos tienen que defenderse con medidas coyunturales. Hay que distinguir, en efecto, a los países exportadores de petróleo de los otros países de la América Latina.

Veamos los primeros. Los recursos abundantes del petróleo generaron una verdadera euforia, tanto en el Estado como en la actividad privada. Provocaron una gran holgura crediticia cuyos efectos expansivos se acentuaron con la afluencia de recursos en eurodólares. Y se elevó intensamente la actividad económica y el empleo, sobre todo en la construcción y diversos servicios que no tienen conexiones externas, mientras la sobrevaluación monetaria perjudicaba las exportaciones y la actividad sustitutiva de importaciones.

En los otros países, cuyas exportaciones sufrían las consecuencias de la crisis en tanto se encarecían las importaciones y los tipos de interés, la afluencia de recursos externos, estimulada por la elevación interna de dichas tasas, no sirvió tanto para exaltar las actividades internas como para atemperar esos efectos adversos. A tales efectos se superponían algunas veces medidas restrictivas del crédito, a que nos referiremos en el siguiente capítulo, que vinieron a acentuar la contracción y el desempleo, especialmente cuando se pretendió reprimir las consecuencias internas de la inflación con la sobrevaluación monetaria.

Se impone pues una política coyuntural para hacer frente a estos contratiempos, habida cuenta de las grandes diferencias entre países en el grado de restricción inherente a sus desequilibrios estructurales.

El punto de partida tiene que ser la reactivación de la economía, lo cual presenta dos aspectos importantes, a saber, sus efectos inflacionarios internos y sus consecuencias sobre el balance de pagos.

Es necesario ante todo alentar a las empresas a expandir su producción. Ello requiere un aumento de la demanda que imprima un impulso inicial al mecanismo productivo, sea mediante la elevación de las remuneraciones,

cuando han sufrido serios quebrantos, o con otras medidas de estímulo, además del proveniente del aumento de las exportaciones y del reajuste de las importaciones.

Muy poco podrá conseguirse sin una intensa reducción en las tasas exorbitantes de interés, por lo menos hasta el nivel internacional. El riesgo de que este descenso y el alivio crediticio estimulen la fuga de fondos al exterior es por cierto muy preocupante. *Plantéase de esta manera en la política coyuntural una opción muy difícil, en particular durante un período de transición: o se controla momentáneamente la salida de fondos al exterior, lo cual es muy difícil y frustrante, sobre todo cuando no hay disciplina bancaria, o se prolonga el encogimiento de la economía así como el desempleo, con efectos económicos y sociales cada vez más serios.*

Se plantea, además, el problema de las deudas impagas al sistema bancario debido tanto a esas tasas elevadas como al serio estado de la economía. Ello no concierne a empresas aisladas que podrían entrar en liquidación sin grandes perturbaciones, sino a un número considerable de ellas. No se concibe una liquidación general que, además, conmoviera a bancos y depositantes. Compréndese que sin la solución de este asunto la política de reactivación sería de muy corto alcance. Es en gran parte un problema de estirar los plazos y rebajar los intereses; problema de suyo muy difícil no sólo por los quebrantos acaso inevitables como por la necesidad de repartirlos de un modo equitativo.

¿Qué efectos inflacionarios podría traer consigo la expansión crediticia? Por más que haya capacidad ociosa en la economía, no podría evitarse alguna elevación de los precios a medida que se recupera el empleo. Más aún, es conveniente que ocurra hasta un nivel que permita restablecer el excedente económico y, por tanto, el potencial de acumulación de capital reproductivo que permita iniciar la solución de ciertos problemas estructurales. Sin embargo, si a esta alza de precios, sobre todo si ha tenido que devaluarse la moneda, siguiera el reajuste correctivo de las remuneraciones, la espiral inflacionaria comprometería seriamente el éxito de la política de reactivación.

Trátase de un asunto cuya importancia no

cabría desconocer. Llegamos aquí a encontrar de nuevo el excedente económico. Ya explicamos en otro lugar por qué el acrecentamiento continuo de este último tiene gran importancia dinámica. Pero hay que hacer una clara distinción entre este significado dinámico del excedente y su apropiación. Ello nos lleva a plantear muy serios interrogantes. ¿Es que se va a acrecentar el excedente para restablecer y aumentar el consumo privilegiado de los estratos superiores además de su acumulación de capital? ¿Seguirá la acumulación realizándose en su favor? ¿Y sería social y políticamente aceptable contener las remuneraciones de la fuerza de trabajo, no obstante el alza de los precios, para que pueda acrecentarse en tales condiciones el excedente?

Resolver a fondo el problema del uso social del excedente es asunto muy intrincado y difícil, que no podría improvisarse frente a una política impostergable de reactivación. *Sin embargo, la contención inmediata de las remuneraciones a fin de atenuar o evitar la espiral tendría que compensarse con alguna forma de participación de la fuerza de trabajo en el crecimiento del excedente, no sólo para elevar su desmedrado consumo, sino también para que comparta la misma acumulación. Todo ello a expensas del consumo de los estratos favorecidos.*

En esta forma se haría posible reducir el efecto inflacionario del aumento de las remuneraciones sobre los costos y precios. Por supuesto que la reducción de las tasas de interés tendría también este efecto al compensar en cierta medida la repercusión de ese aumento, así como la reducción de costos que el mejor aprovechamiento de la capacidad productiva haría posible.

Suele discurrirse a este respecto acerca de una política de ingresos. Pero sus resultados serían muy precarios si no se hace participar a la fuerza de trabajo en una u otra forma en el crecimiento del excedente. Lo mismo cabría decir acerca del control de precios, al que podría recurrirse transitoriamente en casos agudos, si bien a esto pudiera oponerse la necesidad de restablecer el excedente.

La preocupación antinflacionaria me lleva a considerar el déficit fiscal. La aplicación de medidas drásticas permite reducirlo o elimi-

narlo, aunque ellas podrían provocar o agravar el desempleo. Sería muy serio, por otro lado, añadir al déficit la expansión reactivadora del crédito. Es por ello que al emprenderla tendría que recurrirse al aumento de impuestos y a la reducción de gastos a medida que se reactiva la economía.

Desde el punto de vista externo, la expansión crediticia traería consigo el acrecentamiento de las importaciones acentuando o provocando el desequilibrio externo. Desde luego, en los casos en que se hubiera corregido la sobrevaluación monetaria sus efectos inmediatos serían favorables; pero si las circunstancias exigieran una intensa reducción de las importaciones, como podría suceder en varios casos, especialmente cuando es muy pesada la carga de las importaciones de petróleo, tal vez ello no fuera suficiente aunque se usaran con prudencia reservas monetarias o créditos externos. Habría pues que aplicar medidas severamente selectivas mediante impuestos de emergencia, más que un racionamiento perturbador, junto a medidas orientadas a dar un fuerte estímulo a las exportaciones. No creo que habría que acudir a la devaluación monetaria con este propósito.

Conviene a este respecto distinguir entre dos tipos de devaluación. Uno, que se impone ineludiblemente, y cuanto más pronto mejor, para ajustar el tipo de cambio a la inflación interna. Y el otro, cuando se recurre a ella como instrumento de equilibrio externo, aunque no es aconsejable por las razones que exponemos en otro lugar.

Hemos hablado de posibilidades y limita-

ciones internas y externas de una política coyuntural. Se ha dicho que es indispensable para aumentar el empleo y restablecer el excedente; punto de partida, este último, de un acrecentamiento indispensable de la acumulación reproductiva que abra el paso ulteriormente a una política estructural. No hay que caer, sin embargo, en ilusiones fáciles. Lo coyuntural es una exigencia perentoria; pero no podría sustituir una política de más largo alcance que tenga por finalidad corregir progresivamente la tendencia a los desequilibrios estructurales.

Se dijo en otro lugar que la política coyuntural atañe a nuestra propia determinación. Sin embargo, la cooperación de los centros sería de gran importancia. Es cierto que, agobiados como están por sus propios problemas, no se podría esperar de ellos una visión muy diferente de la tan estrecha que han demostrado hasta ahora. Pero hay medidas urgentes que tendrían que tomar, especialmente en materia de deuda externa de los países periféricos. A pesar de la seriedad del problema, no se ha logrado todavía en el plano internacional soluciones de envergadura y de elemental previsión a fin de anticipar una estampida de gravísimas consecuencias.

Esto debiera constituir el punto de partida de medidas de apoyo a la reactivación interna de la periferia. La política limitativa de importaciones será muy difícil en algunos casos. Y mientras se consiguen sus efectos el FMI podría desempeñar un papel valioso y oportuno, contribuyendo a hacer compatibles el acrecentamiento del empleo y el equilibrio externo.

### III

## La tendencia estructural al desequilibrio interno

El sentido excluyente y conflictivo del desarrollo, según se tiene dicho, proviene de factores estructurales cuyas manifestaciones se agravan con problemas coyunturales. Por más que éstos se ataquen con medidas como las que acaba de mencionarse, éstas se encuentran limitadas por desequilibrios de índole estruc-

tural que requieren transformaciones de fondo. Vamos a considerar ahora la tendencia al desequilibrio interno planteando algunas importantes preguntas que orienten nuestra discusión.

¿Por qué las grandes disparidades en la distribución estructural del ingreso no pueden



corregirse más allá de ciertos límites? ¿Por qué sobreviene la inflación social o distributiva cuando se trasponen esos límites? ¿Por qué la política monetaria se vuelve ineficaz y contraproducente?

*La desigualdad constituye un elemento esencial en la dinámica del capitalismo periférico, puesto que de ello depende primordialmente el excedente del que surge la acumulación de capital reproductivo.* Pero el excedente estimula asimismo el consumo privilegiado de los estratos superiores.

En efecto, los estratos sociales superiores, que concentran la mayor parte de los medios productivos, se apropian de gran parte del incremento de productividad del sistema, que sólo se transfiere en proporción menor a la fuerza de trabajo debido a la heterogeneidad de la estructura social. Preséntanse en ésta grandes disparidades de productividad provenientes del distinto grado de penetración de la técnica, de modo que quienes están empleados con técnicas y nivel de ingreso inferiores compiten con aquellos otros que van empleándose en estratos de mayor productividad, dificultando el alza de sus remuneraciones correlativamente a esta última.

*La parte de los incrementos de productividad que no se transfiere de esta manera a la fuerza de trabajo, queda en manos de los propietarios de los medios productivos en forma de excedente, gracias a su poder de apropiación.*

Por otro lado, en el curso de las mutaciones estructurales va creciendo el poder sindical y político de la fuerza de trabajo, que le permite compartir el fruto de la mayor productividad mediante el aumento de las remuneraciones. *Pero el ritmo de crecimiento de estas últimas no puede sobrepasar el ritmo de la productividad sin que ocurran trastornos en el sistema. Ello no está sujeto a principio regulador alguno.*

*Aquí tiene gran significación el instrumento monetario. Su objetivo es doble: permitir la apropiación del excedente y defenderlo de los embates distributivos. La moneda dista mucho de ser neutral, como suele suponerse. Por el contrario, es elemento decisivo en la desigualdad social.* La tesis acerca de la neutralidad de la moneda radica en la renuencia a reconocer la estructura social y sus mutaciones.

Para comprender este asunto conviene explicar las exigencias monetarias de la producción en proceso. En el curso creciente de ésta la producción de bienes finales se desenvuelve con más celeridad que la ocupación de donde procede y que los correspondientes ingresos, gracias a una creciente productividad. En consecuencia, si la demanda de tales bienes proviniera de estos ingresos, bajarían los precios en la medida en que aumentara la productividad. Sin embargo, la demanda no resulta de tales ingresos pagados anteriormente en el curso de la producción de tales bienes, sino de los ingresos mayores emergentes de la producción en proceso de una cuantía más grande de bienes que saldrían después al mercado. Así, pues, la demanda proveniente de esos mayores ingresos impide el descenso de los precios.

La autoridad monetaria desempeña en ello una función importante, pues las empresas recurren al mecanismo bancario a fin de obtener la expansión de dinero con qué pagar los ingresos de la fuerza de trabajo. Esta expansión permite a las empresas retener y aumentar el excedente. *La índole del excedente es estructural en tanto que su apropiación es monetaria.*

¿Qué sucede cuando aumentan las remuneraciones? Pues que las empresas necesitarán ampliar la corriente de dinero de que venían disponiendo a fin de responder a ese aumento. Si consiguen hacerlo se elevará la demanda. De esta manera, llegará un momento en que, gracias a la presión redistributiva, aquéllas sobrepasen el incremento de productividad; y la mayor demanda así generada hará subir los precios.

*Mediante esta elevación de los precios se restablece el crecimiento del excedente que había venido debilitándose a medida que las mayores remuneraciones acentuaban el compartimiento de la productividad por la fuerza de trabajo.*

Antes de seguir este razonamiento cabe explicar que *la fuerza de trabajo no sólo pugna por mejores remuneraciones sino que, cuando ella tiene suficiente poder sindical y político trata también de resarcirse de factores que menoscaban sus remuneraciones reales; el más importante concierne a los*

impuestos y cargas del Estado que recaen en una u otra forma sobre sus espaldas. La fuerza de trabajo procura entonces recuperar lo que había perdido mediante el aumento de sus remuneraciones. En el grado en que logre conseguirlo, se acentúa la tendencia de éstas a sobrepasar el ritmo de la productividad. *No es extraño pues que en tales condiciones los impuestos o cargas se vuelvan inflacionarios.*

Lo mismo ocurre con otros factores de origen interno y sobre todo externo que, al disminuir las remuneraciones reales, provocan la acción de resarcimiento.

Carece el sistema de un mecanismo que permita hacer frente en forma equitativa a estos efectos adversos sobre las remuneraciones. Compruébase en todo ello un *sesgo en favor de los estratos superiores, que obtienen buena parte del fruto del progreso técnico.* Cuando la fuerza de trabajo se empeña en compartirlo más allá del límite mencionado, o en resarcirse de esos efectos adversos, el sistema reacciona con el alza de precios, restableciendo de este modo la dinámica del excedente y el consumo privilegiado.

Como quiera que fuere, toda vez que la fuerza de trabajo adquiere suficiente poder en el curso del proceso de democratización, al aumento alternado de los precios sigue necesariamente el de las remuneraciones en la consabida espiral inflacionaria; y el excedente se dilata y contrae alternadamente en desmedro de su papel dinámico.

*¿Qué puede hacer la autoridad monetaria para frenar la espiral? Nada de lo que pudo hacer en etapas precedentes de la evolución estructural, cuando la fuerza de trabajo carecía de poder o éste era incipiente. Y si pretende repetirlo en etapas ulteriores, sus consecuencias se vuelven contraproducentes.*

En efecto, en aquellos tiempos la autoridad monetaria podía negarse a conceder a las empresas la mayor cantidad de dinero para pagar el aumento de las remuneraciones. Ello traía consigo el receso o la contracción, con el consiguiente desempleo. El desempleo terminaba por comprimir las remuneraciones, y la fuerza de trabajo no sólo se veía compelida entonces a retroceder de lo que antes hubiera mejorado realmente, sino también a soportar el peso de los impuestos y cargas fiscales que

recaían sobre sus espaldas, así como aquellos otros factores adversos de índole interna o externa aludidos más arriba.

Reflexiónese en lo que ello significa. *La fuerza de trabajo tenía de esta manera que comprimir su consumo a fin de restablecer el excedente: tanto en su carácter de fuente de la acumulación como del consumo privilegiado de los estratos superiores.*

Quienes creen que el libre juego de las leyes del mercado propende a la equidad distributiva justifican el descenso de las remuneraciones reales para corregir las consecuencias nocivas de la violación de tales leyes por el poder sindical y político de la fuerza de trabajo, que consideran abusivo. Ignoran, por supuesto, la apropiación y retención del excedente por los estratos superiores, que impide la espontánea difusión social del fruto del progreso técnico.

*Ahora bien, cuando el poder sindical y político es vigoroso y resiste el descenso de las remuneraciones sobreviene un singular fenómeno de nuestros días: alza de remuneraciones y receso o contracción de la economía.* Esto último se explica por cuanto la política monetaria restrictiva obliga a las empresas a desviar una parte de la corriente monetaria al pago de las mayores remuneraciones, en desmedro del crecimiento del empleo y de la producción en proceso.

La fe incommovible en la política restrictiva lleva a preconizar su aplicación persistente hasta domeñar a la fuerza de trabajo. Sin embargo, aunque así sucediera y bajarán las remuneraciones gracias al desempleo, el éxito sería momentáneo pues con el mejoramiento posterior del empleo la fuerza de trabajo recuperaría su poder sindical y político, volviendo a presionar en favor de sus remuneraciones. *¿De qué habría servido entonces el considerable costo económico y social de esta política?*

También resulta contraproducente la política monetaria cuando se recurre a ella para compensar la creación de dinero provocada por el déficit fiscal, contrayendo el que requiere la actividad privada. Si en vez de ello se acude ortodoxamente a los impuestos las consecuencias son también adversas. Si ellos recaen sobre la fuerza de trabajo y ésta dispone de poder de resarcimiento, los impuestos se

vuelven inflacionarios, como se dijo más arriba. Y si recaen sobre los estratos superiores inciden negativamente sobre la acumulación de capital. Explícase así que se siga otro expediente: atraer el ahorro del público subiendo las tasas de interés, para lo cual se elevan también las tasas de interés bancario mediante una restricción crediticia. De esta manera, en el mejor de los casos, si se lograra reducir la inflación de orden fiscal, ello se conseguiría a costa de comprimir el producto global y el empleo, como en el caso anterior.

Con la elevación del tipo de interés se evita la fuga de recursos al exterior; más aún, para procurarse créditos en euromonedas suele imprimirse mayor severidad a la restricción crediticia para volver muy atractivos a estas operaciones.

Es obvio que esta atracción de recursos externos tiene consecuencias inflacionarias que contrarrestan los efectos internos de la restricción crediticia, además de encarecer sobremanera el costo del capital circulante de las empresas acentuando esos efectos. ¿Qué hacer entonces para contener el alza de precios? Pues, sencillamente, recurrir a la sobrevaluación monetaria a fin de estimular la competencia de las importaciones, en desmedro de la producción interna y de las exportaciones. En fin, son muy conocidos los efectos de estas manipulaciones monetarias realizadas bajo la égida de las leyes del mercado, para que nos detengamos más en ellas.

*En resumen, la ortodoxia monetaria y la ortodoxia fiscal, eficaces en otros tiempos, han dejado de serlo: la autoridad monetaria se encuentra destronada.* Tal es la consecuencia de las mutaciones de la estructura social a medida que penetra la técnica de los centros y cambian las relaciones de poder.

Compréndese así que para quienes atribuyen la inflación al poder sindical y político de la fuerza de trabajo sea necesario eliminar ese poder interrumpiendo el proceso de democratización, y desmantelando a la vez al Estado para volverlo 'prescindente'. No podría negarse que el restablecimiento del excedente en esta forma podría tener efectos dinámicos positivos si el potencial de acumulación se dedicara a inversiones reproductivas. Se lograría así ir eliminando progresivamente las ten-

dencias excluyentes del sistema. Pero esto ha probado ser una funesta ilusión, pues en el capitalismo nada austero de la periferia, el restablecimiento del excedente favorece notoriamente la sociedad privilegiada de consumo antes que la acumulación de capital reproductivo.

No cabe duda que el empleo del poder del Estado para comprimir las remuneraciones podría disminuir la inflación de origen interno. Si ésta continúa, se debe a que subsiste el déficit del presupuesto, no obstante que en estas circunstancias vuelve a ser válida la ortodoxia fiscal. También suele influir en ello el abuso de créditos al consumo o a las inversiones, o la inflación internacional. En verdad, el objetivo ha probado ser, no tanto detener la inflación, sino restablecer el excedente por medio de aquella compresión de las remuneraciones. Logrado este objetivo la inflación se vuelve tolerable a los grupos dominantes siempre que ciertos reajustes periódicos de aquéllas no menoscaben el excedente.

El poder del Estado se emplea en favor de los estratos superiores. Esto último exige una aclaración, pues en tales estratos están los empresarios productores y los empresarios financieros. El alza desmesurada de las tasas internas de interés por sobre las internacionales aumenta extraordinariamente el poder del segundo grupo. Y así se manifiesta una inusitada dicotomía. Si por un lado la compresión de las remuneraciones reales permite restablecer el excedente favoreciendo al capital productivo, por otro se traslada una parte, a veces sustancial, de dicho excedente en favor de los grupos financieros. Con lo cual se refuerza su gravitación política. Por donde se comprueba que la elevación de los tipos de interés resulta ser algo más, mucho más, que una simple aberración tecnocrática.

La discusión precedente acerca de la ineficacia de la política monetaria para contener la espiral inflacionaria nos induce a subrayar la índole estructural de los fenómenos, que escapan a la eficacia de tal política en el curso de las mutaciones estructurales.

Estas mutaciones y los cambios en las relaciones de poder que las acompañan tienden cada vez más a la crisis inflacionaria. *La crisis es en verdad una consecuencia de la lógica in-*

*terna del capitalismo periférico que no responde a ningún principio regulador en la pugna distributiva.* La contrapartida de esta pugna está en las modificaciones que experimenta la composición social del consumo.

*El acrecentamiento del consumo privado y social de la fuerza de trabajo y del consumo civil y militar del Estado (así como de sus inversiones no reproductivas) no se cumplen a expensas del consumo privilegiado de los grupos sociales favorecidos sino que se le superponen.* De esta manera la presión de la fuerza de trabajo y del Estado se encaminan hacia un desequilibrio estructural entre el ritmo del consumo y el ritmo de la acumulación de capital.

Compréndese entonces que la crisis del sistema, a pesar de ser inflacionaria, no admite soluciones monetarias como era posible en fases anteriores de la evolución estructural.

El instrumento monetario, como ya lo hemos expresado, es esencial en la apropiación del excedente. Y también en su defensa cuando acontece aquel desequilibrio estructural. Sólo que su costo económico y social es consi-

derable pues esta defensa exige el desempleo para domeñar el poder de la fuerza de trabajo y hacerla cargar con las consecuencias del déficit, solución que además de no ser tal, tampoco podría ser perdurable.

*No habrá nada perdurable sin una transformación racional del sistema a fin de regular macroeconómicamente, mediante una adecuada planificación del uso del excedente, la distribución del fruto del progreso técnico, el consumo y la acumulación.* Compréndase bien, no se trata de restringir el consumo global sino de cambiar su composición social. Restringirlo, es cierto, en los grupos favorecidos a fin de elevar el ritmo de la acumulación reproductiva y acrecentar de esta manera el consumo de quienes estaban desempleados así como de los estratos de inferior productividad. *Ello no podría resultar de las fuerzas del mercado, sino de cambios de gran significación estructural. No hay contradicción entre estos cambios y el mercado; por el contrario, ello podría mejorar su eficiencia económica y darle la eficiencia social de la que ahora carece en gran medida.*

## IV

### El desequilibrio estructural con los centros

La intensidad del desarrollo periférico no sólo está limitada por la insuficiente acumulación de capital reproductivo, según acaba de explicarse, sino también por la tendencia al desequilibrio estructural con los centros, aspecto del que nos ocuparemos ahora.

Este desequilibrio proviene esencialmente del retardo histórico del desarrollo periférico, el cual, a su vez, se explica por la índole centrípeta del capitalismo avanzado.

Debido a esto último, los centros no se interesan en que la periferia logre un desarrollo con profundidad social; sólo les atañe en la forma y medida que conviene a su propio desarrollo, encarado generalmente desde el punto de vista del interés de sus empresas.

Tan rotunda afirmación exige justificarla. Se explica primordialmente por *esa dinámica*

*centrípeta del capitalismo de los países avanzados. Dinámica que proviene, en última instancia, de un fenómeno persistente en el desarrollo de aquéllos, en donde se retiene el fruto de su progreso técnico a lo largo de su evolución histórica.* Como quiera que este fruto se distribuya internamente, no se propaga a la periferia mediante el descenso de los precios. *Para bien o para mal el capitalismo no ha funcionado como lo suponen las teorías convencionales.*

Este hecho ha tenido y sigue teniendo profundas consecuencias; en efecto, el acrecentamiento del producto global gracias a incasantes aumentos de productividad genera la expansión de la demanda dentro de los mismos centros y estimula continuamente las innovaciones tecnológicas que diversifican los

bienes y servicios. Asimismo, esos aumentos de productividad permiten una considerable acumulación de capital para responder a todo ello. De esta manera el progreso técnico y la industrialización se han concentrado en los países avanzados dejando a la periferia el papel apendicular de abastecerles productos primarios con los cuales satisfacer con importaciones su demanda de manufacturas.

Tratase de un hecho muy conocido pero cuyas consecuencias no siempre se abarcan en su verdadera significación. *Primero, la periferia quedó al margen de la industrialización en el desarrollo pretérito del capitalismo, y no ha participado, después, en el intercambio industrial de los centros, sino en escasa medida. La periferia no ha dejado de ser tal a pesar de su industrialización.* No ha podido aún incorporarse al impresionante avance tecnológico de los centros. Hacia ello tiene que orientarse la progresiva transformación de su estructura productiva.

La industrialización periférica fue una exigencia estructural del desarrollo, si bien se impuso por razones coyunturales principalmente durante la gran depresión, para contrarrestar las consecuencias adversas de la contracción exterior. *Y tuvo que realizarse necesariamente mediante la sustitución de importaciones. No pudo ser de otro modo mientras se dislocaba el régimen internacional de comercio y pagos.*

Fue una exigencia estructural pues las exportaciones primarias no podían absorber, sino en parte relativamente pequeña, la considerable proporción de fuerza de trabajo que quedaba excluida de las ventajas del desarrollo.

Sin duda que de haber existido la posibilidad de exportar manufacturas debió haberse realizado conjuntamente con la sustitución, en aquellos tiempos iniciales de desenvolvimiento industrial. Y cuando esta posibilidad comenzó a presentarse, hubo por lo general renuencia a emprender la exportación, cuando no prácticas adversas a ella: tal era la inercia de la política sustitutiva.

Esta inercia terminó venciendo en los largos años de extraordinario ritmo de desarrollo de los centros hasta la primera mitad de los setenta. Fue entonces cuando el péndulo se desplazó al otro extremo como antes se dijo.

*Las exportaciones de manufacturas crecieron notablemente y perdió aliento la sustitución así como la política de intercambio de manufacturas en el ámbito latinoamericano.*

Se dio este hecho a pesar de que los centros prosiguieron en su inveterado proteccionismo en cuanto a las manufacturas que la periferia estaba en condiciones de exportar así como en productos primarios. Pero en contraste, aquéllos liberalizaron intensamente su intercambio industrial recíproco en toda la extensa gama de bienes en continua diversificación gracias a las innovaciones tecnológicas.

*Así, pues, la periferia, lo mismo que antes había quedado al margen de la industrialización, apenas pudo participar después en el caudaloso intercambio en esos tiempos de bonanza de los centros.* Estaba lejos aún de aprovechar esas innovaciones en su propia producción, salvo en algunos bienes en los cuales ellas habían dejado de serlo al sobrevenir otras innovaciones que las superaron.

Compréndese entonces que al terminar esos tiempos y sobrevivir la crisis de los centros se haya vuelto a presentar la tendencia persistente al desequilibrio estructural. Tendencia que se explica por la relativa lentitud con que tiende a elevarse en aquéllos la demanda de los bienes primarios e industriales que podríamos exportar con amplitud, en contraste con la creciente intensidad de la demanda de bienes tecnológicamente avanzados que necesitamos importar de los centros.

Nuestro ritmo de desarrollo está sufriendo ahora las consecuencias desfavorables de la crisis que aqueja a los centros. Se ha resentido la intensidad de crecimiento de las exportaciones, las cuales resultan insuficientes para recuperar ese ritmo y combatir el desempleo. Mucho más si nos propusiéramos elevarlo a fin de absorber con creciente productividad las grandes masas humanas que han quedado socialmente relegadas en el fondo de la estructura social.

Sin perjuicio de las medidas coyunturales ya mencionadas, se impone dar nuevo vigor a la política sustitutiva pero superando la fragmentación de nuestro proceso industrial mediante el intercambio. *No se trata de disminuir las importaciones provenientes de los centros por debajo de nuestra capacidad de*

*hacerlo, sino de adecuarlas a las limitaciones de esa capacidad cambiando su composición y sustituyendo aquellos bienes en que ya hemos logrado o pudiéramos lograr aptitud tecnológica para importar otros bienes que por su avanzada tecnología o por insuficiencia de recursos naturales escapan a nuestras posibilidades en la etapa presente de nuestro desenvolvimiento industrial.*

Aquí llegamos a un aspecto muy importante que es conveniente subrayar pues aún sigue siendo objeto de lamentables confusiones. *Dado un determinado ritmo de desarrollo periférico, la intensidad de la política sustitutiva depende fundamentalmente de la amplitud con que los centros respondan a un sostenido esfuerzo de exportación de nuestra parte, o sea, de su ritmo de crecimiento y la intensidad de su proteccionismo.* Expresado en términos de uso reciente: el grado de aperturismo racional de la periferia no depende tanto de su propia determinación sino del grado de aperturismo de los centros.

*Conserva su validez el viejo principio de las ventajas comparativas.* Convendría a todas luces a la periferia realizar un vigoroso esfuerzo de exportación de bienes tecnológicamente menos avanzados a fin de importar otros de técnicas más avanzadas. Pero ello depende fundamentalmente de ese grado de receptividad de los centros. Cuando sólo realizábamos exportaciones primarias, no pudo haber ventajas comparativas en la exportación de manufacturas porque, sencillamente, no había industria para realizarlas. Y ahora, cuando nos encontramos en condiciones de hacerlo, *la limitada receptividad de los centros se opone seriamente al desenvolvimiento de nuestras ventajas comparativas.*

*El desarrollo exige, por lo tanto, grandes cambios en la estructura productiva, y que esos cambios pongan el acento en industrializarse para exportar, además de satisfacer el consumo interno, o en este último, en vez de promover importaciones, depende en última instancia de la cantidad de exportaciones nuestras que los centros se encuentran dispuestos a admitir, esto es, de nuestra capacidad de absorber importaciones provenientes de aquéllos.* Dadas las limitaciones de esta capacidad de importar tenemos que utilizarla en

la mejor forma posible a fin de realizar las transformaciones en la estructura productiva que respondan a la dinámica de nuestro propio desarrollo. *No se trata, pues, de prescindir de los centros, pues necesitamos de ingente cuantía de bienes provenientes de ellos, además de capital y tecnología, del mismo modo que ellos necesitan de la periferia. Pero tenemos que articularnos a ellos de acuerdo con los requerimientos de nuestra propia dinámica y de acuerdo a nuestra propia determinación. No podría ser esto la consecuencia espontánea de las leyes del mercado internacional en donde es manifiesta la superioridad técnica y económica de las empresas extranjeras.*

El retardo histórico de nuestra industrialización, por la misma dinámica centripeta del capitalismo avanzado, y nuestra inferioridad técnica y económica, no nos permitió en otros tiempos desenvolver nuestra industrialización, ni nos permite ahora avanzar en ella sin una razonable protección para sustituir importaciones y un subsidio equivalente para promover exportaciones de manufacturas. Sin duda que esto representa un costo económico, pero se compensa con creces gracias a un ritmo de crecimiento del producto mayor que el que resultaría de las leyes del mercado en el plano internacional.

Se ha difundido la creencia de que es mejor conseguir este objetivo mediante la devaluación monetaria en el juego de las leyes del mercado. La devaluación se justifica plenamente para acompañar la inflación interna, pero no representa un instrumento adecuado de promoción industrial, pues trae consigo el deterioro relativo de los precios de las exportaciones competitivas. Además, significa alterar todos los costos y precios internos para influir sobre una proporción pequeña del comercio exterior, con efectos de corta duración por los reajustes que exige la pugna distributiva.

Este deterioro, conviene recordarlo, tiene una explicación estructural. Se debe a aquellas disparidades de la demanda que acompañan al retardo de nuestro desarrollo e influyen decisivamente en la estructura productiva de la periferia. Tales disparidades, a su vez, provienen de las grandes diferencias estructurales con los centros. Por ello es indispensable la industrialización. En otros tiempos se pensaba, y

aún se sigue pensando bajo el predominio de los centros, que en vez de industrializarse a fondo conviene aumentar la productividad en la actividad primaria. Bien: ¿pero qué se hace con la fuerza de trabajo que ya no puede absorber esta última? Si se emplea en acrecentar la misma producción primaria más allá de la capacidad receptiva externa, se manifiesta prontamente la tendencia al deterioro relativo de los precios. La industrialización es la forma primordial de evitarlo o, al menos, de morigerarlo. Y la protección, así como el subsidio, contribuyen a contrarrestar esta tendencia desviando recursos productivos hacia la industria.

Nótese, al pasar, un gran contraste. Mientras los centros retienen el fruto de su progreso técnico, la periferia tiende a transferirlo debido a la heterogeneidad social y a las disparidades en la elasticidad de ingreso de la demanda.

Es claro que esta tendencia al deterioro, tan adversa al desarrollo periférico, conviene a los intereses de los centros. El deterioro en los otros, pero no en ellos mismos, pues reaccionan resueltamente contra esta tendencia cuando se trata de su propia producción primaria.

Anotábamos más arriba que la tendencia al desequilibrio estructural con los centros ha vuelto a surgir con los efectos adversos del descenso de su ritmo de crecimiento, agravados por los altos precios de las importaciones de petróleo. Además, como ya se ha dicho, actúan en los centros elementos coyunturales importantes a los que tiene que hacer frente la periferia con una política también coyuntural. Pero hay que hacer una clara distinción entre esto último y la necesidad estructural de emprender una nueva política de sustitución de importaciones provenientes de los centros. Se trata principalmente de bienes intermedios y de capital y de ciertos bienes provenientes de innovaciones tecnológicas que son o podrían sernos accesibles.

*Por razones económicas y tecnológicas se impone en esto la sustitución en un ámbito más amplio que el de los mercados nacionales.* Los centros no han favorecido este tipo de cooperación entre países latinoamericanos, ni mucho menos con otros países periféricos. Pero se concibe que sus empresas puedan interesarse en hacerlo y participar en esta nueva y promisoriosa etapa de la industrialización perifé-

rica con su capital y su tecnología y conforme a adecuadas reglas del juego. Es claro que si se les presenta la opción entre surgir exportando ciertos bienes o participar en su sustitución, elegirán lo primero. Pero si hay una firme determinación en nuestros países de formular y llevar a la práctica programas de sustitución con amplios mercados, es posible que no desperdicien la oportunidad de hacerlo. Sería muy importante, asimismo, el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. Que yo recuerde, en su reciente informe económico es la primera vez que este último menciona la necesidad de una política sustitutiva, además de la promoción de exportaciones industriales.

Hay que encarar estas posibilidades con amplia perspectiva. Estas nuevas formas de industrialización concertada entre países podrían constituir un paso muy importante en nuestra incorporación gradual y progresiva al intercambio de bienes tecnológicamente avanzados con los centros. Téngase presente que la sustitución de importaciones ha sido el paso previo para realizar después la exportación de manufacturas. El emprender nuevas formas de sustitución y comercio recíproco dentro del ámbito latinoamericano —sin excluir ciertas posibilidades con otros países del tercer mundo— podría ser la base para esa nueva forma de articulación internacional. *La industrialización sustitutiva, con todas sus fallas, fue nuestra respuesta a la gran depresión mundial. La industrialización en más amplios mercados tiene que ser la respuesta a la crisis presente en sus manifestaciones estructurales.* Respuesta de grandes posibilidades si se procede con racionalidad y determinación a fin de ir dejando progresivamente nuestra condición periférica.

¿Hasta qué punto se justifica esta transformación estructural tan importante? ¿No estaremos exagerando el carácter estructural de la crisis de los centros?

Convendría una breve referencia a esta crisis, que dista mucho de haberse esclarecido. Me inclino a ver también en ella un desequilibrio estructural entre consumo y acumulación debido a los cambios considerables que han experimentado las relaciones de poder.

El extraordinario consumo de los estratos

superiores tiende a extenderse con celeridad hacia abajo y ha aumentado notoriamente el consumo social a través del Estado. Sobre éste pesa, además, un enorme y creciente gasto militar, o si se quiere, consumo militar. Todas estas formas superpuestas de consumo tienden a debilitar el ritmo de acumulación de capital reproductivo.

El continuo crecimiento de este capital es indispensable para que se multipliquen el empleo y la productividad. Por lo tanto ese debilitamiento ha influido desfavorablemente sobre ello, además de fenómenos coyunturales.

Así se ha trastornado la secuencia dinámica del sistema: incremento de productividad, mayor acumulación, nuevo incremento de productividad.

¿Cómo restablecer esta secuencia dinámica? No hay otra solución, a mi juicio, que cambiar la composición social del consumo. Restringir su ritmo en los más favorecidos —sobre todo los estratos superiores— a fin de acumular más y aumentar el empleo y la productividad para aumentar el consumo de los menos favorecidos.

Solución en apariencia muy sencilla, pero políticamente muy difícil. A tal punto que se ha acudido a la extraordinaria elevación de las tasas de interés para cubrir con ahorro el déficit fiscal y disminuir así el consumo privado a fin de cubrir los pesados gastos del Estado. Ya

sabemos cuales son las consecuencias de esta medida.

Pero hay algo más que esto. Mientras se ha resentido el ritmo de acumulación reproductiva, la sustitución de importaciones de petróleo así como el ataque al deterioro del medio ambiente hacen indispensable aumentar en una u otra forma la cantidad de capital necesario por unidad de producto.

No veo de qué otra manera sería posible resolver esta crisis estructural. Sin duda que el aumento del ritmo de productividad en virtud de innovaciones tecnológicas que ya han comenzado, será un gran alivio; pero requiere también acrecentar el capital.

Estas consideraciones me inducen a creer que son prudentes las estimaciones muy autorizadas que se han formulado acerca de la continuación durante el corriente decenio de una baja tasa de desarrollo tanto en el centro dinámico principal como en los restantes centros.

¿Y si esas estimaciones resultaran equivocadas? ¿Habríamos exagerado el cambio en nuestra estructura productiva y habría que volver hacia atrás? De ninguna forma: sería necesario disminuir la intensidad de nuevos cambios dirigidos al mercado interno y acentuar la orientación al exterior. O sea, practicar cierto aperturismo en virtud de los hechos y no como imposición de doctrinas que ignoran las disparidades estructurales con los centros.

## V

### Reflexiones sobre la búsqueda de un nuevo camino

Tenemos que hacer frente a serios problemas coyunturales sin haber resuelto los grandes problemas estructurales de nuestro desarrollo. Hemos perdido de vista generalmente estos últimos en las fases de bienandanza del ciclo económico, cuando se disponía de algunos recursos para iniciar su solución. Y han vuelto a surgir en las fases de descenso cuando se vuelve mucho más difícil emprender transformaciones de fondo.

Tal es lo que acontece ahora, con el agravante de que, más que un descenso cíclico de

los centros, se trata de una declinación estructural del ritmo de crecimiento. Y este hecho, con otros factores adversos, presenta límites estructurales externos a una política de reactivación, además de los internos.

Como quiera que fuere, la política coyuntural de reactivación tiene que insertarse en un marco estructural a fin de enlazar ciertas medidas inmediatas con otras de más lenta fructificación.

El problema estructural de insuficiente absorción productiva de grandes masas relega-



das, se agrava con el desempleo coyuntural, sobre todo en países que por su propia política provocaron la contracción de la actividad económica con muy serias consecuencias sociales. Razón muy importante para no dilatar más la reactivación.

Si no se ha de acentuar peligrosamente la tendencia al desequilibrio externo, la reactivación exige severas medidas de contención. Infortunadamente no se ha llegado aún a soluciones de gran envergadura en materia de deuda externa.

La política de reactivación encuentra allí un gran escollo. Urge que el FMI y el Banco Mundial tomen resueltamente en sus manos este asunto mediante la prolongación de plazos el descenso del tipo de interés, aun con subsidios. Las dificultades de balance de pagos se volverían así más manejables permitiendo más amplitud a la reactivación. Más aún, el mejoramiento de la capacidad receptiva de nuevos recursos exteriores a largo plazo daría positivo impulso a programas de corrección del desequilibrio estructural externo.

Desde el punto de vista interno, la reactivación exige perentoriamente el reajuste de las deudas al sistema bancario, en especial para ciertas actividades económicas que han sufrido sobremanera debido a la sobrevaluación monetaria y las elevadísimas tasas de interés. Dar tiempo al tiempo, pero siempre que se tomen éstas y otras medidas de emergencia.

Además de ciertas medidas selectivas de importación hay que desenvolver una política de corrección del desequilibrio externo de índole estructural. Promoción enérgica de exportaciones y sustitución de importaciones provenientes de los centros en ámbitos más holgados que el mercado nacional. La iniciativa privada y, en su caso, las empresas del Estado, están capacitadas para hacerlo en armoniosa conjunción.

La política antinflacionaria tiene que realizarse también en un marco estructural. Por más que pueda llegarse a un consenso acerca de una política de ingresos, ésta será socialmente vulnerable si no se aborda en alguna forma el problema del excedente económico y su regulación macroeconómica. Hay que restablecerlo y acrecentarlo a fin de elevar el ritmo de acumulación reproductiva, pero ello no

podría cumplirse si todo el peso recae sobre la fuerza de trabajo. Yo he venido discutiendo acerca de ello para provocar una discusión ineludible. La fuerza de trabajo tiene que participar en el excedente y en la responsabilidad de acumulación.

A manera de conclusión, deseo reiterar que en aquellos tiempos de gran prosperidad de los países avanzados no percibimos claramente la índole centrípeta de su dinámica. Tuvo también la periferia latinoamericana extraordinarias tasas de crecimiento que antes no se habían dado en forma persistente. Nos dejamos deslumbrar entonces, sin darnos cuenta cabal que a los centros no les interesaba nuestro desarrollo, sino en la medida en que convenía al suyo propio. Y se disiparon preocupaciones de otros tiempos acerca de la tendencia hacia el desequilibrio exterior. En la corrección de esta tendencia la periferia tiene una responsabilidad primordial. Se impone en ello aprovechar la experiencia de un pasado que no está muy lejos.

Nuestras exportaciones de manufacturas comenzaron a probar la capacidad para hacerlo. Y tuvimos la ilusión, que ahora se desvanece, de una ilimitada receptividad de los centros. La sustitución de importaciones cayó en singular desprestigio, desalentando esfuerzos de integración de suyo modestos. Es cierto que los centros desarrollaron un caudaloso intercambio industrial. Tratábase, sin embargo, de nuevos bienes o nuevas modalidades de bienes creados incesantemente por sucesivas innovaciones tecnológicas, muy lejos del alcance de la periferia latinoamericana. En eso radican las ventajas comparativas de aquéllos: en abrir nuevos campos de industrialización avanzada y producir e intercambiar aquello en que la demanda se desenvolvía con inusitada celeridad, impelida por esas innovaciones y los medios masivos de comunicación. Pero no reconocieron ni reconocen las ventajas de la periferia en aquellos bienes que en virtud de sus recursos y la tecnología que había adquirido, le permiten competir cada vez más en el mercado de los centros. ¡Singular contradicción entre los hechos y la virtud de las ventajas comparativas!

Ha vuelto a surgir la vieja tendencia al desequilibrio externo de índole estructural. Y

nada digno de mención histórica han hecho los centros para cooperar con nosotros en su corrección.

Asimismo, esos tiempos de bonanza acentuaron en forma impresionante el sentido imitativo de nuestro desarrollo. Incorporamos con vehemencia las formas de consumo de los países avanzados, en franco desmedro de la acumulación de capital reproductivo, menoscabada también por la inveterada succión de ingresos periféricos por aquéllos.

La suerte de las grandes masas humanas relegadas en el fondo de la estructura social exigía imperiosamente acrecentar el ritmo de acumulación reproductiva para elevar su precaria productividad y sus exiguos ingresos. Y también su dignidad. No supimos atacar de manera eficaz las tendencias excluyentes del sistema en medida concordante con las dimensiones del problema y el fuerte crecimiento demográfico.

A poco andar por el camino propio de la industrialización se hizo evidente que las leyes del mercado, por grande que fuese su contribución a la eficiencia económica, no conducían a la eficiencia social. El juego espontáneo del sistema está lejos de difundir equitativamente los frutos del progreso técnico, pues se opone a ello la apropiación estructural de gran parte de estos frutos por los estratos superiores.

Por otro lado, a medida que se despliega el proceso de democratización fue tomando cuerpo el poder redistributivo de la fuerza de trabajo y contraponiéndose a ese poder de apropiación del excedente económico. Era ineludible para corregir la desigualdad fundamental del sistema, como lo fue también el poder redistributivo del Estado. Con todas sus fallas, los resultados fueron francamente favorables: hubo una mejora substancial del consumo privado y social de la fuerza de trabajo que se absorbía con creciente productividad. Mientras tanto continuaba la relegación social en el fondo del sistema.

Esa mejora y el crecimiento del Estado vinieron a superponerse al consumo privilegiado de los estratos superiores. No obedeció este proceso de compartimiento a principio regulador alguno. Como no lo hubo en el juego del mercado, pese a las teorías que suponen la equidad subyacente en su funcionamiento.

Esa superposición de diferentes formas de consumo ha ido debilitando el ritmo de acumulación de capital reproductivo, aunque no de otras formas de capital que, contrariamente a éste, carecen de la virtud dinámica de multiplicar el empleo y la productividad. Y esta tendencia estructural al desequilibrio entre consumo e inversión termina, por la misma lógica interna del sistema, en una persistente inflación social, en donde escolla fatalmente la política monetaria. No podría sustituir ésta a transformaciones estructurales, que ataquen a fondo las tendencias conflictivas del sistema.

En la índole centrípeta del capitalismo avanzado está el origen principal del retardo de nuestro desarrollo, de la inferioridad económica y tecnológica y la fragmentación económica de la periferia. Condiciones todas éstas que configuran la hegemonía histórica del capitalismo avanzado y las nuevas manifestaciones de esta hegemonía. A ella corresponden ciertas teorías que se han difundido y siguen difundiendo en la periferia. Cualquiera que haya sido en otros tiempos su raíz científica son expresión ahora del desinterés fundamental de los centros por todo aquello que no conviene a su propio desarrollo.

Así fue con aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo, contrario a nuestra industrialización deliberada. La insistencia en este esquema llevó asimismo a negar la tendencia de la periferia a transferir a los centros el fruto del progreso técnico de su producción primaria, tendencia que sólo la industrialización es capaz de contrarrestar. Explícase también su oposición a la política sustitutiva hasta que las transnacionales encontraron ventajas en ella.

No fueron éstas, por cierto, el instrumento eficaz y decisivo de internacionalización de la producción periférica, como solía preconizarse, sino más bien de internacionalización del consumo imitativo. Y, en tiempos más recientes, se retrocedió desprevenidamente en un designio macroeconómico de encogimiento de la industrialización, en aras del generoso estímulo a las importaciones, en gran parte de consumo, gracias a precarios recursos del mercado de euromonedas.

¿Y qué decir de aquella política de con-

tracción económica para contrarrestar el desequilibrio externo?

Compréndese que desde otras latitudes se impulsen esas y otras formas de pensar. ¿Pero se dan cuenta quienes las adoptan celosamente en la periferia lo que ellas significan y entrañan para nuestro desarrollo?

Trátase de otra de las notorias manifestaciones de la hegemonía de los centros: la dependencia intelectual de la periferia. Permítaseme una declaración personal. En mis lejanos años juveniles tuve un respeto reverencial por las teorías económicas de los centros. Pero lo fui perdiendo durante la gran depresión y he seguido haciéndolo en tal forma que muy poco queda de ello. Los centros han dejado de ser para mí un paradigma. Por el contrario, creo haber adquirido un agudo sentido crítico de lo que allí se hace y se piensa. Porque el impresionante adelanto que han experimentado otras disciplinas científicas no ha llegado aún a las teorías del desarrollo, aprisionadas como están en las redes desvencijadas de hace más de un siglo.

¿Cómo podría ser de otro modo si durante la gran depresión pude presenciar tremendos desaciertos? En el centro principal del capitalismo, en pleno descenso cíclico, se restringió violentamente el crédito y se elevó en forma drástica el proteccionismo, llevando la contracción y el desempleo a todo el mundo. Nada quedó entonces del régimen multilateral de comercio y pagos cuya reconstrucción hubo de demorar muchos años.

Todo eso parecerá una imagen de otros tiempos. Vinieron los años de bonanza y llegamos a creer que se había aprendido por fin a regular la economía de los centros. Hasta que su crisis presente sacude a todo el mundo. No es la decadencia del capitalismo, sino el desborde insospechado de su gran vigor. No se han encontrado nuevos cauces para contenerlo.

Crisis en los hechos y en las ideas. No se pudo contener ese desborde, ni el desequilibrio estructural que significa la expansión monetaria que, habiendo comenzado en los Estados Unidos, ha terminado en inflación internacional. Desequilibrio estructural que tampoco puede corregirse con la elevación aberrante de

las tasas de interés que propagan el desempleo a todo el capitalismo con graves consecuencias económicas, sociales y políticas.

Los centros tienen también que rectificar el curso de su desarrollo. No parecerían aún estar persuadidos de hacerlo. Pero las crisis, con todos sus infortunios, suelen tener la virtud de renovar las ideas. Creo que nosotros estamos más inclinados a hacerlo por haber experimentado de más larga data las grandes vicisitudes del desarrollo. No creo que escape a esta necesidad de renovación el socialismo ortodoxo. Exige en todas partes la presencia activa del Estado, no un Estado subsidiario, sino regulador y promotor del desarrollo, aunque no necesariamente productor.

La búsqueda del incentivo económico, en cuanto aguija la iniciativa de empresas e individuos, es un poderosísimo motor de eficiencia y dinamismo. Pero no resuelve los graves problemas que la técnica ha traído en el medio ambiente, los recursos naturales y la equidad social. Preséntase aquí un papel fundamentalísimo del Estado de un modo compatible con el mercado, con su gran importancia económica y política.

Pero no es eso solamente. El incentivo económico trasciende cada vez más el ámbito de las empresas y penetra en esferas en las que no debiera penetrar jamás; porque pervierte grandes valores y degrada la convivencia humana.

La empresa, por eficaz que sea en la esfera limitada de su racionalidad, carece en verdad de horizonte social y ecológico. Alcanzarlo es tarea inaplazable en los centros y mucho más en la periferia.

El consenso debe ir más allá de la racionalidad circunscrita del mercado. Porque se plantean objetivos éticos cada vez más imperiosos. La técnica tiene un enorme potencial de bienestar humano y ha comenzado a demostrarlo en una porción estrecha del planeta. Pero corre el riesgo inminente de perderlo por aquella limitada racionalidad. No hay que prescindir de esa racionalidad sino extenderla para alcanzar aquellos grandes objetivos, sin los cuales el desarrollo no podrá lograr legitimidad social.