

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Andrés Bianchi

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL 1988

SUMARIO

Una política económica para el desarrollo. <i>Norberto González.</i>	7
Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano. <i>Oswaldo Rosales.</i>	19
Esbozo de un planteamiento neoestructuralista. <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	37
Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina. <i>Sergio Bitar.</i>	45
Los desafíos de América Latina en el mundo de hoy. <i>Guillermo Maldonado.</i>	65
La comercialización internacional de productos básicos y América Latina. <i>Mikio Kuwayama.</i>	81
Empleo urbano: investigación y políticas en América Latina. <i>Víctor E. Tokman.</i>	119
La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina. <i>Mario Castillo</i> <i>y Claudio Cortellese.</i>	139
Las ideas de Prebisch sobre la economía mundial. <i>Armando Di Filippo.</i>	165
Prebisch pensador clásico y heterodoxo. <i>Benjamín Hopenhayn.</i>	177
Raúl Prebisch, banquero central. <i>Felipe Pazos</i>	189
Dependencia, interdependencia y desarrollo. <i>Raúl Prebisch.</i>	205

Dependencia, interdependencia y desarrollo*

Raúl Prebisch

Este trabajo póstumo de Prebisch plantea el siguiente interrogante: ¿Cuál es el pensamiento de la CEPAL sobre los temas de la dependencia, la interdependencia y el desarrollo? Para responder a esta pregunta Prebisch analiza diversos temas.

En primer lugar se examina el papel de la periferia y la gravitación de los centros hegemónicos en los diversos períodos, considerándose algunas variables interpretativas del desarrollo resultante. Un tema de gran importancia en este sentido es el de las fallas internas del desarrollo periférico, incluyendo la imitación superficial y la baja priorización del desarrollo técnico.

En segundo lugar se determina la necesidad de analizar el capitalismo periférico en el contexto de una teoría global del desarrollo capitalista, evitando caer en la dependencia intelectual al respecto. La sustitución de importaciones no fue un invento tecnocrático, sino una respuesta a las cambiantes condiciones internacionales: en el pensamiento de la CEPAL nunca existió un prejuicio antiexportador. El deterioro de los términos del intercambio, por otra parte, tiene su raíz en el cambio técnico y su impacto diferencial respecto de los bienes industriales y los primarios.

En la última parte se analizan diversas prescripciones originadas en los centros para los países en desarrollo y que, sin embargo, no son aplicadas en los países industriales. Se determina también la necesidad de lograr nuevos arreglos comerciales mundiales que permitan a nuestros países avanzar en su proceso de desarrollo.

*Este artículo corresponde a una conferencia dada por el Dr. Prebisch en el Centro de Desarrollo Económico de la Universidad de Londres en 1986. Junto a otros trabajos será publicado por Basil Blackwell en un libro titulado *The State of Development Economics*.

I

Centro-periferia y dependencia

En los años sesenta adquirieron gran vigor polémico las teorías de la dependencia y la preocupación por los problemas que ellas planteaban y que, por cierto, eran de larga data. Mirando hacia atrás ahora que las ideas se han sedimentado, es posible discernir dos grandes aproximaciones. Una de ellas, correspondiente al pensamiento más tradicional, identificaba el problema de la dependencia con la bien conocida hegemonía de los países más fuertes sobre los más débiles; la relación de dependencia se veía como unilateral e invariablemente negativa y se le atribuían todos los males de la periferia. La otra corriente aceptaba desde luego la existencia y las importantes implicaciones de tal hegemonía, e intentaba ir más lejos mediante el esclarecimiento de los elementos sobre los cuales se basaba esa hegemonía y de las complejas manifestaciones de este fenómeno que se daban en el concepto centro-periferia. Así, por ejemplo, hacía hincapié en que la índole de la tendencia al deterioro en la relación de precios del intercambio era clara expresión de la posición desventajosa de la periferia. Más adelante, el concepto centro-periferia se enriqueció con las valiosas aportaciones de sociólogos, politólogos y economistas empeñados en destacar fenómenos internos inherentes a la periferia que fortalecían las relaciones de dependencia. Al respecto cabe recordar especialmente la obra de Fernando Cardoso y Enzo Faletto¹, desarrollada bajo el signo de la CEPAL.

¿Cuál es ahora el pensamiento de la CEPAL en esta materia, enriquecido con las aportaciones mencionadas? Antes de responder a esta pregunta conviene pasar revista a los grandes cambios que han ocurrido en la realidad.

Examinaré primero el papel de la periferia en el desarrollo capitalista en tiempos anteriores a la industrialización. Por la misma dinámica de los centros, la periferia había quedado al margen del proceso industrializador, en su papel apéndice de productora y exportadora de produc-

¹Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, México, D.F., Siglo XXI Editores, 1974, 166 pp.

tos primarios. Los beneficios del aumento de la productividad que el progreso técnico de los centros trajo consigo no se difundieron al resto del mundo mediante el descenso de los precios de las manufacturas, sino que se manifestaron en los mismos centros con el acrecentamiento del ingreso, de la demanda de bienes y servicios, y de la acumulación de capital para satisfacerla. La demanda de bienes primarios producidos por la periferia también se acrecentó en este proceso, generalmente con gran intensidad, y el aumento correspondiente de ingresos se desplazó hacia los centros en procura de bienes manufacturados.

Este esquema comenzó a resquebrajarse durante la primera guerra mundial. Pero el impulso decisivo a la industrialización surgió sobre todo de la crisis de los años treinta. No fue una exigencia doctrinaria, sino una imposición de circunstancias adversas que obligaron, asimismo, a la sustitución de importaciones. Nadie pudo pensar en esos tiempos en exportar manufacturas a los centros; tampoco durante la segunda guerra mundial y los difíciles años de la posguerra. Sin embargo, después vinieron tiempos propicios para la exportación de manufacturas. Algunos países de la región los aprovecharon bien, en tanto que otros, como Argentina, no supieron hacerlo con suficiente intensidad y persistencia de objetivos.

Al no participar la periferia en la industrialización, grandes sectores de la población quedaron sustraídos al desarrollo, como consecuencia de la dinámica de los centros y del cambio y la diversificación de la demanda. En la periferia la demanda de bienes manufacturados tiende a crecer con celeridad, en tanto que sus exportaciones primarias tienden a acrecentarse con relativa lentitud. Existe una disparidad muy grande entre los países centrales y los periféricos con respecto al ingreso de la demanda de importaciones. De ahí la significación de las exportaciones de manufacturas. Sucede, sin embargo, que las manufacturas que la periferia está en condiciones de exportar son precisamente aquellas cuya demanda en los centros tiende a crecer con relativa lentitud. De ahí que éstos no sólo se muestren renuentes a dismantelar su proteccionismo, sino que más bien lo acentúen. La gran liberalización del intercambio que trajeron consigo las rondas de negociaciones Kennedy y Tokio apenas alcanzó a la periferia, pues esas negociaciones abarca-

ron bienes cuya demanda está impulsada por las innovaciones tecnológicas de los centros. Cabría concluir entonces que, de nuevo, la dinámica de los centros no favorece a la periferia en la misma forma en que beneficia a los centros mismos. Volveré sobre esto más adelante.

Al comenzar afirmé que la polémica sobre la dependencia había enriquecido el esquema centro-periferia. Acaso la contribución más importante haya sido la incorporación de las relaciones de poder en ese esquema. En el desarrollo apéndice de la periferia, los grupos dominantes de los centros se habían articulado con los grupos similares de la periferia; había una cierta comunidad de intereses entre esos grupos sociales, aunque con una clara subordinación de los periféricos. La hegemonía de los centros, y especialmente del centro dinámico principal, se asentó en su superioridad económica, financiera y tecnológica, en la fragmentación de la periferia, en la tendencia al desequilibrio del intercambio, y en aquella subordinación o dependencia, como quiera llamársele.

La superioridad de los centros siguió manifestándose durante la industrialización periférica, y adquiriendo nuevas modalidades. A la succión de ingresos de las empresas productoras y exportadoras de bienes primarios e importadoras de manufacturas, antes de la industrialización, así como de las empresas de servicios públicos, se añadió la sangría de ingreso a través de las empresas transnacionales, al participar éstas más y más en la industrialización, amparándose con frecuencia en una protección excesiva. (No excluyo desde luego a las compañías bancarias y financieras). Se modificó así la composición de los grupos periféricos dominantes articulados a los centros y se tejó una urdimbre de relaciones propicias a sus intereses económicos, políticos o estratégicos.

Trátase de formas manifiestas o sutiles de gravitación hegemónica de los centros. Y cuando la periferia reacciona contra esta dependencia y compromete esos intereses, no tarda en moverse en contra toda una constelación de elementos dominantes en los centros, a fin de aplicar medidas punitivas.

Conviene hacer una distinción, que no siempre aparece clara y neta, entre estos fenómenos de dependencia y la índole de las relaciones centro-periferia a las cuales nos hemos referido an-

tes y que son consecuencia del retardo histórico en el desarrollo integral de la periferia, de su inferioridad económica, financiera y tecnológica, y de su fragmentación económica.

Existe otra corriente de ideas acerca de la dependencia, entre cuyas expresiones más significativas está aquella que sostiene que el alto nivel de vida de los centros se debe fundamentalmente a la explotación sistemática de la periferia mediante diversas formas de transferencia de ingresos a los centros, y al deterioro de la relación de precios del intercambio en detrimento de los productos primarios de la periferia. Sin duda que históricamente ha habido elementos de explotación que la CEPAL ha expuesto de manera reiterada. Pero esa conclusión acerca del origen periférico del bienestar de los centros desconoce la influencia del enorme progreso tecnológico de éstos.

No es de extrañar entonces que hasta se haya llegado a recomendar la desvinculación de los centros, el corte más o menos profundo de las relaciones con ellos, a fin de que la periferia, aprovechando a fondo su propia potencialidad, pueda dar impulso decisivo a su desarrollo.

Es cierto que los centros, y sobre todo el centro dinámico principal del capitalismo, sólo se han interesado en el desarrollo de la periferia en la forma y medida en que ha respondido a sus propios intereses, y generalmente sin una visión de gran alcance. No han buscado el desarrollo de la periferia en profundidad social, ni fórmulas de convergencia de intereses.

Se precisará un enorme y esclarecido esfuerzo, un impulso propio, tenaz y dilatado, para que un país periférico deje de serlo. Así ocurrió con los Estados Unidos, hasta que este país llegó a ser el centro dinámico principal. Y así se ha dado la transformación del Japón en un centro de extraordinaria pujanza, no obstante su carencia de recursos naturales, salvo el poder de su mente y su voluntad.

Ellos no se empeñaron en cortar sus relaciones con los centros, sino en aprovecharlas inteligentemente para su propio desarrollo.

Por lo general, en la corriente que acabo de

mencionar se ha hecho muy poco hincapié en las fallas internas del desarrollo periférico. Así como la periferia muestra una tendencia persistente al desequilibrio exterior, también tiende al desequilibrio dinámico interno entre el ritmo del gasto y el de la acumulación de capital reproductivo, que es el capital indispensable para que se multiplique el empleo, la productividad y el ingreso global de la economía. Dicho desequilibrio pone de manifiesto, sobre todo en la periferia latinoamericana, una falla fundamental.

Con una productividad media inferior a la de los centros, nos empeñamos en imitar con celeridad sus formas de existencia, en acrecentar la demanda de bienes y servicios diversificados. Se ha desenvuelto así la sociedad privilegiada de consumo en los estratos sociales favorecidos en la apropiación del fruto del progreso técnico, en claro detrimento de las inversiones reproductivas de capital. Y en el curso de las mutaciones estructurales de la sociedad, al desenvolverse el poder redistributivo de la fuerza de trabajo, fue acrecentándose también su consumo privado y social, a la par que el Estado elevaba considerablemente sus propios gastos civiles y militares.

Estas erogaciones no se hacen a expensas de los gastos de los estratos favorecidos, incesantemente estimulados por las innovaciones tecnológicas, sino que se superponen a su consumo privilegiado. Tarde o temprano se resiente de esta manera el ritmo de la acumulación reproductiva en desmedro de la intensidad del desarrollo y de la equidad distributiva. Y este desequilibrio dinámico termina fatalmente en un nuevo tipo de inflación que es imposible atacar eficazmente con la restricción monetaria, contraproducente por sus consecuencias económicas, sociales y políticas.

Que todas estas formas de gasto privado y social, civil y militar, constituyan una franca imitación de los centros, es un hecho que podría inducir a los teóricos de la corriente señalada a atribuir también a la dependencia el debilitamiento del ritmo de acumulación, así como sus consecuencias inflacionarias, lo cual obligaría a llevar la desvinculación a un extremo difícil de concebir en la práctica del desarrollo.

II

La dependencia intelectual

Deseo referirme también a otra manifestación conspicua de dependencia. Se trata de la subordinación incondicional de ciertos círculos de la periferia a teorías elaboradas en los centros. No voy a negar el valor de estas teorías, pero sostengo que no responden generalmente a la realidad periférica que he tratado de describir en diversos trabajos. No es extraño entonces que se considere el concepto de periferia como un simple cambio de nombre, o que se le atribuya el designio de elaborar una teoría propia que difiera del pensamiento de los centros. Nada de eso: los fenómenos del capitalismo periférico tienen que insertarse en una teoría global del desarrollo capitalista. Considero muy importante esta aclaración para disipar equívocos.

Cuando por la fuerza de las circunstancias internacionales se inició la industrialización de la periferia, se atacó en los centros el concepto mismo de esta industrialización deliberada, basada en la protección y la sustitución de importaciones. Conviene recordarlo, porque a pesar del tiempo transcurrido se sigue atacando la sustitución como un engendro maligno de la CEPAL.

Recuerdo que a principios de los años cincuenta el profesor Jacob Viner la emprendió en contra nuestra en la Universidad de Río de Janeiro, atribuyéndonos la peregrina idea de que la agricultura era símbolo de pobreza. Tuve oportunidad de replicarle poco tiempo después. ¿Cómo podría yo sostener esa idea si mi país, la Argentina, había alcanzado gracias a la agricultura un ingreso per cápita sumamente elevado a principios de este siglo? En vez de industrializarse, decía el profesor Viner, había que introducir el progreso técnico en las actividades agrícolas, a fin de aumentar la productividad y acrecentar las exportaciones. De acuerdo, dije a mi vez, pero el progreso técnico de la agricultura dejaría fuerza de trabajo redundante. Y a la industria, así como a otras actividades que con ella se desenvuelven, correspondía el papel, entre otros, de absorber con creciente productividad esa población redundante. De lo contrario, se corría el riesgo de acrecentar las exportaciones primarias más allá de lo que exigía el crecimiento de la demanda

internacional, con el consiguiente deterioro de la relación de precios del intercambio. La protección de la industria ayudaría a reorientar capital y fuerza de trabajo de la agricultura hacia la industria, contrarrestando esa tendencia al deterioro. Que la protección haya sido exagerada y abusiva no invalida esa tesis. Aunque lo ha sido en realidad y en algunos casos —y vuelvo a mencionar la Argentina— ha tenido efectos adversos en la agricultura y las exportaciones.

La defensa teórica de una protección adecuada fue muy simple. Dada la elasticidad-ingreso excesivamente baja de la demanda internacional de productos agrícolas —y también de productos primarios en general— el aumento de las exportaciones de estos productos tendía a deprimir sus precios relativos. Convenía la protección si el aumento de costos para un país resultaba inferior al quebranto originado por la baja de precios de los productos agrícolas.

Pero el argumento no terminaba allí. Había que sustituir importaciones y, al mismo tiempo, emprender la exportación de manufacturas otorgándole estímulos similares a los de la sustitución para el mercado interno. Creo que en la CEPAL hemos figurado entre los primeros en defender esta tesis en un trabajo presentado a los gobiernos hace un cuarto de siglo. Se decía allí:

“La necesidad de sustituir importaciones, y de proteger para ello las actividades sustitutivas, ha sido ineludible. Pero no se ha dado el mismo estímulo a las exportaciones. Se ha discriminado en favor de la sustitución industrial y en contra de las exportaciones, principalmente de las exportaciones industriales. La política ideal habría sido dar a las exportaciones un estímulo que restableciera la paridad de condiciones con las actividades sustitutivas, y ello no significa necesariamente equivalencia de estímulos.

“Conviene examinar este aspecto por la importancia que reviste. Consiste esencialmente en lo siguiente. La limitación de la demanda exterior de exportaciones primarias obliga a destinar parte del incremento de factores productivos a actividades sustitutivas. Como su productividad es inferior a la de los grandes centros, es necesari-

rio darles un subsidio de cierta cuantía en forma de protección aduanera. Sin embargo, existieran posibilidades de desarrollar con un subsidio de cuantía inferior nuevas actividades de exportación industrial, con las cuales se podría obtener por el intercambio mayor cantidad de artículos industriales que los que se conseguiría con la producción sustitutiva.

"Al subsidiarse esta última producción, y no la destinada a nuevas exportaciones (industriales o primarias), se han malogrado posibilidades de exportar que, de haberse aprovechado eficazmente, habrían disminuido la amplitud de la política sustitutiva o habrían permitido un mayor ritmo de crecimiento de la economía"².

La CEPAL subrayó que la industrialización era asimétrica: además de basarse en una protección generalmente exagerada, no alentaba las exportaciones de manufacturas mediante el correspondiente estímulo. Y, sin embargo, se dijo reiteradamente que la CEPAL desconocía la necesidad de combinar sustitución y exportación de manufacturas.

Y ya que he mencionado al profesor Viner, me referiré también al profesor Bela Balassa, que nos ha reprochado siempre el haber ignorado la necesidad de efectuar esa combinación. Y lo que es más grave, en un informe reciente atribuye a esta supuesta unilateralidad de la CEPAL todos los males del desarrollo latinoamericano³.

Evidentemente, sólo ha conocido fragmentariamente nuestros trabajos, con citas de segunda o tercera mano, generalmente trucas e incompletas. Así, menciona un párrafo de mi trabajo de 1961 recién citado en que denuncié la protección exorbitante, pero no incluye mi recomendación de combinar las exportaciones con la sustitución de importaciones en mercados más amplios que los nacionales. Con todo, celebro que el profesor Balassa haya llegado a coincidir conmigo después de tan dilatado tiempo. Y espero que se rectifique en el trabajo que está preparando acerca del desarrollo latinoamericano.

²Raúl Prebisch, El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria, *Boletín Económico de América Latina*, Vol. 6, N° 1, CEPAL, marzo de 1961, reproducido en A. Gurrieri, *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1982, Vol. II, p. 19.

³R. Prebisch, Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico, *Revista de la CEPAL*, N° 28 (LC/G. 1392), Santiago de Chile, abril de 1986.

Si me refiero a este caso no es sólo por la influencia que el profesor Balassa tiene en el Banco Mundial, al cual asesora, sino porque es representante de ciertas actitudes que parecerían disgustarse ante el empeño nuestro, de la CEPAL, de interpretar con criterio propio los fenómenos de nuestro desarrollo. Por lo general, no se realiza un esfuerzo serio por comprender las ideas antes de atacarlas. No se reconoció nuestra determinación de librarnos de una persistente dependencia intelectual de serias consecuencias en la praxis del desarrollo.

Desde los primeros tiempos de la CEPAL —para citar un ejemplo importante— no se consideraron con objetividad las razones teóricas que nos llevaron a sostener que, debido al progreso técnico, había una tendencia al deterioro de la relación de precios del intercambio. Ya lo dijimos antes: si el aumento de productividad elevaba la producción por encima de la demanda, tendía a producirse ese deterioro. ¿Por qué no se daba este fenómeno en los bienes manufacturados? Pues sencillamente porque cuando sobrevinía el deterioro, la flexibilidad de la industria llevaba a desplazar el capital y la fuerza de trabajo en respuesta a la demanda diversificada que las innovaciones tecnológicas siempre traen consigo. Pero esto no ocurre con los productos agrícolas, salvo de un modo limitado. Se arguyó entonces que el deterioro era una simple ilusión. El precio de los bienes diversificados se elevaba por el mejoramiento de su calidad y eficacia; si el precio que un agricultor debía pagar por un tractor era más elevado, se debía a este hecho. Sin embargo, no hay deterioro cuando por análogas razones sube el precio de una máquina utilizada por los productores industriales. No lo hay, porque la diversificación (y otros factores) impide que los precios de los bienes industriales en su conjunto descendan a medida que aumenta la productividad. He ahí la diferencia fundamental entre precios agrícolas e industriales, que tanta importancia tiene en el desarrollo de la periferia.

En cuanto a los otros productos primarios, hay casos en que, además de verse afectada por la tendencia antedicha, la demanda se debilita también por las innovaciones tecnológicas que sustituyen el producto natural por nuevos bienes producidos industrialmente. El progreso técnico obra pues adversamente por los dos extremos.

Adversamente a la periferia, pero no a los centros.

No tienen los países periféricos las mismas posibilidades de contrarrestar la tendencia al deterioro como lo hace los Estados Unidos, restringiendo la producción de granos, o la Comunidad Económica Europea, lanzando al mercado mundial la sobreproducción provocada por la fijación de altos precios, con serio perjuicio para los otros países productores, especialmente los de la periferia. Y, sin embargo, se sigue insistiendo en la falsedad de la teoría del deterioro.

Este doble criterio para juzgar los hechos no es por cierto infrecuente. Lo estamos viendo en materia de protección. Se ha impugnado la protección periférica a la producción de manufacturas. No se niega, por supuesto, que sus costos, por lo menos inicialmente, son superiores a los de los centros, por la superioridad económica y tecnológica de éstos. ¿Por qué no devaluar, se dice entonces, en vez de acudir a medidas de intervención arbitraria en las leyes del mercado? Devaluar, sin embargo, significa abaratar los precios de los productos primarios que ya eran internacionalmente competitivos, lo cual, si bien beneficia a los centros, tiene efectos adversos sobre el desarrollo de la periferia.

Pues bien, desde los centros se nos ha aconsejado tenazmente exportar manufacturas en vez de sustituir importaciones, como ya he dicho. Algunos países periféricos han seguido el consejo, adquiriendo la tecnología necesaria y exportando bienes que, gracias a ello y a menores salarios, compiten favorablemente con los bienes de los centros. Estos recurren entonces a la protección. ¿Por qué no se les aconseja la devaluación para enfrentar el problema? Creo que prevalecen consideraciones de sensatez: entre otras, la de que en esta forma se deterioran los precios de sus exportaciones competitivas, haciéndolas perder parte del fruto de su progreso técnico.

Los efectos de esta dependencia intelectual han sido generalmente muy serios, debido a la autoridad académica que suele atribuirse a quienes preconizan ciertas formas de pensar. Son recientes los estragos que trajeron consigo las teorías llamadas de Chicago en varios países latinoamericanos, especialmente el mío. Más aún cuando tales teorías se vuelven operativas, como en el caso conspicuo del Fondo Monetario Internacional. Tardó varios años esta institución en

reconocer que los desequilibrios exteriores no solamente provenían de una inadecuada expansión monetaria interna, sino de factores internacionales, como veníamos sosteniendo en la CEPAL de mucho tiempo atrás. Y frente a esos desequilibrios, se recomienda comprimir la actividad económica para reducir las importaciones, pues el respeto a las leyes del mercado no aconseja seguir una política selectiva de importaciones. Las consecuencias económicas, sociales y políticas de la compresión de la economía no parecen haber estado en el cuadro de las preocupaciones del Fondo, para no decir nada de la política sustitutiva, que éste ha impugnado resueltamente.

También han sido muy serias las consecuencias de acudir a la contracción monetaria para combatir la inflación, fórmula eficaz en tiempos del capitalismo pretérito en que la fuerza de trabajo se subordinaba a las leyes del mercado y el Estado era prescindente en la distribución del ingreso. Para evitar, o por lo menos atenuar ese extremo monetarismo, sería necesaria una política de ingresos en la cual se diera la importancia que merece a la acumulación de capital. El Fondo mencionó alguna vez esta idea, pero desgraciadamente parecería haber seguido adhiriendo a su ortodoxia inveterada.

También se preconiza ahora la reducción de las importaciones para hacer frente al pago de intereses de la deuda externa, con muy grave detrimento de la actividad interna y el empleo. Hay que reconocer que el Fondo no es responsable de la deuda. Fue puesto sencillamente de lado cuando los grandes bancos, guiados por el incentivo de ganancias, aprovecharon los abundantes recursos del mercado de eurodólares para prestar a países que tomaron esos recursos sin un sentido elemental de previsión. Hubo convergencia de irresponsabilidades de las dos partes, salvo en cuanto se trató de hacer frente al alza del petróleo. Los bancos privados proclamaron el valor de su propia sabiduría y de las leyes del mercado en la asignación de recursos, y exaltaron su superioridad sobre instituciones internacionales formadas por Estados.

Se está jugando con fuego al esquivar una solución política del problema de la deuda. A todo ello ha venido a añadirse el deterioro de la relación de precios del intercambio y las crecientes dificultades para acrecentar las exportaciones en las presentes circunstancias. El Plan Baker

significa el reconocimiento del carácter político del problema. Pero es nada más que el comienzo, mientras siguen prevaleciendo elevadísimas tasas de interés. La deuda ha acentuado la dependencia de nuestros países. El factor financiero siempre ha tenido gran relevancia y ahora la tiene aún más en países cuya acumulación de capital ha descendido sobremanera, sobre todo por la crisis inflacionaria y el pago de servicios, y que van a precisar capital extranjero. De ahí la necesidad de un arreglo político que, además de resolver el problema, abra el camino a una política selectiva de inversiones.

Las anteriores consideraciones nos llevan al tema de la condicionalidad. Las operaciones internacionales de crédito exigen condicionalidad. ¿Pero qué condicionalidad? Hay que plantear este asunto ahora que el Banco Mundial también está hablando de condicionalidad. No la observaron por cierto aquellos bancos privados que acabo de mencionar. La condicionalidad no debería consagrar nuestra dependencia del pensamiento

de los centros; al contrario, su contenido tendría que discutirse con la participación de economistas independientes de la periferia, hasta llegar a un conjunto razonable de ideas que orientasen la acción de las instituciones mencionadas, así como la del Banco Interamericano de Desarrollo.

Asimismo, la condicionalidad sólo podría tener sentido constructivo en el marco de una franca política de expansión económica. Y para ello se imponen transformaciones de gran significación. La cooperación financiera internacional, por amplia y esclarecida que fuese, no tendría efectos positivos perdurables sobre los países periféricos si éstos no tomaran medidas eficaces para corregir la tendencia a que el ritmo de crecimiento del gasto sobrepase el de las inversiones reproductivas. Y tampoco se lograrían plenamente esos efectos si no se tomaran medidas correctivas de la tendencia al desequilibrio exterior. Aquí radica el papel clave de los centros, principalmente del centro dinámico principal.

III

Dependencia e interdependencia

He discurrido acerca de la dependencia. Pero no de la interdependencia. Todos somos interdependientes, pero unos son menos interdependientes que otros. Así como en aquella igualdad citada por Orwell en que algunos son menos iguales que otros.

Hay interdependencia positiva e interdependencia negativa. Y en ella el papel del centro dinámico es de importancia primordial. Una expansión vigorosa y continua de este último difundiría sus efectos positivos en el resto del mundo, y especialmente en los países de la periferia, si ellos se propusieran aprovechar ese estímulo. Por el contrario, si el crecimiento del centro fuese débil y fluctuante, se daría un caso inquietante de interdependencia negativa.

No digo que un país periférico no tendría medios para atenuar las consecuencias adversas, sino que no los tendría para contrarrestarlas. Y en la medida en que, a pesar de sus propósitos, no pudiera acrecentar sus exportaciones con su-

ficiente ritmo, se vería forzado a elevar su política sustitutiva más allá de lo que de otro modo hubiese sido necesario.

¿Perjudicaría a los centros esta política sustitutiva? Simplemente cambiaría la composición pero no la cuantía de las importaciones provenientes de ellos, que tendrían que crecer con la intensidad del desarrollo⁴. Es éste un caso interesante de asimetría que no suele comprenderse bien. El desequilibrio, como ya lo hemos explica-

⁴Aníbal Pinto, el destacado economista latinoamericano que tanto ha contribuido al desenvolvimiento de las ideas de la CEPAL, en un trabajo titulado "La apertura al exterior en la América Latina", *El Trimestre Económico*, N° 187, México, D.F., julio-septiembre de 1980, manifestó que para que América Latina pudiera mantener hasta el año 2000 la tasa de crecimiento de 6.4% registrada entre los años 1955 y 1974, tendría que duplicar cada decenio sus importaciones. No se trata pues, de reducir sino de aumentar y cambiar la composición de las importaciones en forma correspondiente, según las exigencias del desarrollo.

do, se debe fundamentalmente a la disparidad provocada por el crecimiento relativamente lento de las exportaciones primarias comparado con el de las importaciones de bienes diversificados que tienden a crecer con relativa celeridad. Pues bien, si un país periférico sustituye ciertas importaciones es para acrecentar otras. Por el contrario, cuando es sobre todo el centro principal el que hace lo mismo y restringe sus importaciones, priva a los países periféricos de los medios para seguir importando en igual o mayor medida que antes, con el consiguiente debilitamiento del ritmo de desarrollo.

Compréndase pues, la significación adversa que tiene el menguado ritmo de desarrollo de los centros en estos tiempos, agravado por el recrudescimiento de un proteccionismo inveterado. Habrá que encontrar fórmulas multilaterales que permitan a los países periféricos participar sin perturbaciones en el incremento de consumo de los centros, mientras el desempleo persistente en ellos impida medidas de mayor envergadura. Como quiera que fuese: ¿podría sostenerse que esto resolvería a fondo el problema del desequilibrio?

Quienes no estamos persuadidos de ello tenemos que seguir insistiendo en la necesidad de combinar las exportaciones con la sustitución de importaciones. Es de esperar que la comprensión de los centros y la emancipación periférica de su dependencia intelectual faciliten la aplicación de esta política.

La sustitución impulsará a nuestros países a entrar en nuevas líneas de producción que requerirán la cooperación tecnológica de los centros avanzados. Se abrirá así un promisorio campo de explotación de una tecnología que ya los centros han desarrollado, y que están superando gracias a nuevos avances tecnológicos.

Para que esta política tuviese éxito sería indispensable que esas nuevas líneas de producción, esos cambios en la estructura productiva, contaran con mercados más amplios que los nacionales. Hemos golpeado con insistencia las puertas de los centros para favorecer nuestras exportaciones. Pero no hemos sabido hacerlo entre nosotros. Hay que encontrar aquí también fórmulas más eficaces que las concebidas hace un cuarto de siglo.

Por primera vez en el desarrollo capitalista, la periferia —hasta ahora pasiva— podría tener

una influencia dinámica sobre los centros, siempre que se llegara a nuevas formas de cooperación. El aumento de las exportaciones de bienes de tecnología menos avanzada que la de los centros y su intercambio por bienes más complejos significaría para ambas partes recoger bien reconocidas ventajas con el acrecentamiento consiguiente de la productividad. En tanto que la explotación en la periferia de una tecnología que se renueva incesantemente en los centros ofrecería también innegables ventajas recíprocas.

Dije en otro lugar que los centros sólo se han interesado en el desarrollo periférico en la medida que ha convenido a sus propios intereses. Nadie podría reprochárselos. Tendríamos que reprocharnos a nosotros mismos el no haber sabido sacudirnos una dependencia intelectual que nos ha empañado la visión de nuestro propio interés. Hemos llegado, sin embargo, a una etapa en nuestras relaciones con los centros, en que hay grandes posibilidades de intereses convergentes.

Pero no hay sólo una convergencia de intereses económicos, sino también políticos, y de una enorme relevancia. Nuestros países latinoamericanos, para seguir circunscribiéndonos a ellos, están pasando por una crisis estructural aguda, cuyas consecuencias están a la vista. Al problema de las grandes masas humanas que han quedado relegadas en el fondo de la estructura social con muy precarios ingresos, se agrega ahora el desempleo, y una creciente pugna distributiva, que lleva fatalmente a la inflación y en algunos casos a la hiperinflación. Se estrecha el horizonte vital de las nuevas generaciones y sus elementos dinámicos se ven seriamente frustrados, con gérmenes muy potentes de resentimiento y rebelión. No es tanto un problema de ideologías foráneas, sino de campo de cultivo de cualquier forma de violencia. El signo es desde luego importante. Pero lo es mucho más su aptitud de trastornar la convivencia social y el avance del proceso de democratización.

El poder hegemónico de los Estados Unidos es un hecho que no nos es dado cambiar. Puede ejercerse en dos formas: una es dejar los acontecimientos latinoamericanos a la deriva y afrontar los trastornos consiguientes con medidas punitivas o el empleo de la fuerza; la otra es practicar una política previsoras y esclarecida de interdependencia positiva. No hay otras opciones.