

# 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/AGOSTO DE 1983

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

Santiago de Chile

Número 20

**SUMARIO**

Nota de la Dirección	7
Carta del Presidente Constitucional de la República del Ecuador Don Osvaldo Hurtado a los señores Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Carlos Alzamora, Secretario Permanente del SELA	9
Carta de los señores Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Carlos Alzamora, Secretario Permanente del SELA al Presidente Constitucional del Ecuador Don Osvaldo Hurtado	11
Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional. <i>Enrique V. Iglesias y Carlos Alzamora Traverso</i>	17
La crisis mundial y América Latina. Conclusiones de la Reunión de Personalidades convocada por la CEPAL y celebrada en Bogotá los días 19 a 21 de mayo de 1983	49
La crisis del capitalismo y el comercio internacional. <i>Raúl Prebisch</i>	53
América Latina: crisis, cooperación y desarrollo. <i>Guillermo Maldonado, Eduardo Gana y Armando Di Filippo</i>	77
Renegociación de la deuda latinoamericana: Un análisis del poder monopólico de la banca. <i>Robert Devlin</i>	103
Salarios y empleos en coyunturas recesivas internacionales. Experiencias latinoamericanas recientes. <i>Victor E. Tokman</i>	115
¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis? <i>Adolfo Gurrieri y Pedro Sáinz</i>	131
La deuda externa y los problemas financieros de América Latina. <i>Carlos Massad</i>	153
Algunas publicaciones de la CEPAL	169

# La crisis del capitalismo y el comercio internacional\*

*Raúl Prebisch\*\**

La cabal comprensión de la naturaleza de la crisis actual exige una interpretación que, a la vez, tenga una amplitud que abarque tanto a los centros como a la periferia y una profundidad que permita penetrar a través de sus manifestaciones superficiales hasta el núcleo mismo de sus causas.

En la búsqueda de esa interpretación, el autor comienza analizando el desequilibrio estructural interno de los centros que, en última instancia, consiste en el desajuste entre el ritmo de incremento del consumo—privado y social, civil y militar— y el de acumulación de capital reproductivo. Este desajuste está en la raíz de la inflación y del déficit fiscal que contribuyen a complicar la situación tanto como las medidas de índole monetarista con que se pretende enfrentarlos.

En los capítulos siguientes trata el desequilibrio estructural de la periferia con los centros, concepto bajo el cual examina los persistentes problemas de la relación comercial entre ellos; y la incidencia coyuntural de la crisis sobre los países periféricos, donde analiza las principales cuestiones que plantea el corto plazo en nuestros países y las medidas de política con que deberían ser atacadas, centradas en torno a la idea de reactivación.

En el capítulo final, sobre leyes del mercado e ideologías, subraya la importancia que cobra en la actualidad la crisis ideológica, la forma compleja en que se entremezcla con los otros aspectos de la crisis, y la necesidad de superar la dependencia intelectual en que ha vivido la periferia durante los últimos años.

\*Documento presentado al Secretario General de la UNCTAD.

\*\*Director de la Revista de la CEPAL.

## I

# El desequilibrio estructural interno de los centros

### 1. Crisis del sistema y crisis de ideas

Estamos presenciando el fin de una etapa histórica en la evolución capitalista. Después de una ingente acumulación de capital en un tiempo prolongado, luego de haberse alcanzado una productividad impresionante, ésta se debilita y avanzan la depresión y el desempleo, con grave desperdicio planetario de recursos productivos.

No se trata de la decadencia de un sistema que dispone de un enorme potencial dinámico, ya que perduran, en efecto, los elementos vitales que le dieron gran empuje y lejos está de haberse cegado la fuente de incesantes innovaciones tecnológicas. Pero también cabe reconocerlo: el sistema está en crisis, ha desbordado sus cauces, con desajustes estructurales que escapan a ideas y formas de acción superadas a su vez por la realidad. Porque la evolución de la técnica ha traído consigo grandes mutaciones en la estructura de la sociedad, a las cuales corresponden asimismo grandes cambios en la estructura del poder. Y todavía no se sabe con certeza cómo afrontarlos. Crisis del sistema y crisis de ideas que han seguido a la zaga de los acontecimientos.

Manifiéstase todo ello en los trastornos del comercio internacional y en una inflación persistente. Y la crisis adquiere también un carácter institucional; se resquebraja el GATT y el instrumento monetario se vuelve ineficaz y contraproducente.

### 2. Las frustraciones del GATT

La concepción originaria del GATT consagraba esencialmente el libre juego de las fuerzas del mercado en el plano internacional; cierto es que el GATT ha tenido gran importancia para los centros; sin embargo se encuentra ahora al borde de un inminente retroceso. La reciente reunión ha sido en verdad desconcertante; después de las rondas Kennedy y Tokio, donde se había conseguido esa gran liberalización del intercambio de los centros, pudo haberse esperado la consolda-

ción definitiva del GATT. Pero no se ha concluido compromiso alguno que conjure el retroceso hacia el proteccionismo. También es cierto que los bajos aranceles se han mantenido, pero al margen de ellos han estado surgiendo diversas restricciones que menoscaban seriamente la liberalización conseguida tras tenaces esfuerzos.

Tales restricciones recuerdan las de tiempos pasados, que no fueron por cierto consecuencia de una arbitrariedad, de una irresponsabilidad que se extendía a todo el mundo; fueron una imposición de los graves acontecimientos desencadenados por la gran depresión mundial.

El epicentro de este fenómeno estuvo localizado en los Estados Unidos, como también sucede hoy. Una violenta restricción del crédito y la brusca elevación de los derechos de aduana en ese país destruyeron en muy poco tiempo el régimen multilateral de comercio y de pagos. Muchos años se tardó en restablecerlo. Y al GATT le correspondía el importante papel de ir desbaratando la maraña de diversas medidas proteccionistas y evitar que se volviera hacia atrás, papel que en gran parte ha cumplido.

Pero el GATT también parecería estar perdiendo ahora su eficacia para los centros; de allí la reciente frustración de Ginebra. ¿Cómo explicar este hecho? En pocas palabras, esta institución no ha podido hacer lo que no cabía esperar que hiciera por sí misma, pues su eficacia depende fundamentalmente de la expansión de la economía mundial. Pero ésta sufre ahora un serio receso, el que se está convirtiendo en depresión, y el avance del desempleo hace cada vez más difícil luchar contra la creciente tentación de cada país de defenderse de las importaciones y de las consecuencias de la inestabilidad monetaria. Las restricciones de los unos provocan las de los otros y de este modo la crisis se agrava.

No se trata de exorcismos contra el mal; lo más que podría conseguirse con ello es cierta actitud de contención, porque el problema es diferente. Debe irse a su raíz misma, y la raíz se encuentra de nuevo en los Estados Unidos, desde donde el receso económico desencadenado por la política anti-inflacionaria se extiende a los otros centros y al resto del mundo con muy graves consecuencias.

La eficacia del GATT para los centros no se extendió a la periferia, pues la concepción origi-

naria respondía a los intereses de aquéllos y no admitía la industrialización deliberada de ésta, si bien dicha actitud inicial tuvo después ciertos reajustes. La industrialización sobrevino a raíz de la crisis de los centros (las dos guerras mundiales y la gran depresión entre ambas).

### 3. *La periferia y la liberalización del intercambio*

Pero la periferia ha permanecido al margen de la liberalización entre los centros, como antes había quedado al margen de la industrialización. A pesar de esfuerzos tenaces, no se logró liberalizar en aquéllos, en medida ponderable, las importaciones provenientes de los países en desarrollo, aun durante los años de gran prosperidad de los países desarrollados.

Por el contrario, mantuvieron o acentuaron sus medidas restrictivas durante los años de prosperidad que terminan en la primera mitad de los años setenta. De tal suerte que el éxito exportador de varios países en desarrollo se debió primordialmente al crecimiento de la demanda general, antes que a la eliminación de restricciones. Como quiera que sea, la industrialización de la periferia está ocasionando ahora serios problemas al GATT. En efecto, los centros ya antes habían proclamado las ventajas de la división internacional del trabajo, cuando la periferia no podía tenerlas en materia de manufacturas por carecer de industrias. Y ahora, cuando las tiene, los centros se esfuerzan por no reconocer esas ventajas y recurren a toda suerte de restricciones al margen de aquellos principios primigenios del GATT; en vez del libre juego de las leyes del mercado, el comercio administrado, según la adecuada expresión de la Secretaría de UNCTAD. Lo que antes respondía a claros intereses de los centros, parecería ahora haber dejado de hacerlo frente a los cambios ocurridos en la estructura productiva de los países periféricos, gracias a la propagación tecnológica.

La expansión de la economía mundial en los años que siguen a la segunda guerra creó en los centros condiciones propicias a la liberalización de su intercambio. Hubo en ellos una marcada tendencia hacia la homogeneidad de la técnica productiva a medida que las innovaciones tecnológicas de los Estados Unidos se extendían a países que habían quedado rezagados, estimulando

en ellos sus propias innovaciones. En este proceso, las empresas transnacionales desempeñaron un papel muy importante. Fue ésta una consecuencia y, al mismo tiempo, un factor coadyuvante al sostenido crecimiento de la demanda mundial y del intercambio entre los centros. Y el intercambio era estimulado cada vez más por sucesivas innovaciones tecnológicas. Desde luego que los países periféricos, por más que hubieran progresado en su industrialización, estaban aún lejos de la etapa en que podrían participar activamente en este movimiento. Pero en cambio fueron poniéndose cada vez más en condiciones de exportar manufacturas; y algunos de ellos en forma impresionante. Se trata, sobre todo, de manufacturas tecnológicamente menos avanzadas o que correspondían a procesos productivos que ya habían dejado de ser innovaciones en los centros.

El gran problema que plantearon fue la necesidad de una progresiva disminución de las restricciones que tanto perjudican al desarrollo periférico. Pero no hay síntoma alguno de que esto vaya a ocurrir en las presentes circunstancias; más bien se advierte un serio retroceso en ese sentido. En efecto, vuelve a hablarse de reciprocidad, o sea que para conseguir el alivio de tales restricciones en los centros, los países periféricos tendrían que realizar concesiones equivalentes. Esto significa, sencillamente, desconocer las grandes diferencias estructurales entre centros y periferia; diferencias que provienen del retardo histórico en la industrialización de esta última. Y de ello nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

#### 4. *El desequilibrio estructural de los centros*

Aludimos antes al recrudescimiento del proteccionismo; hay que reconocerlo sin ambages. Será cada vez más difícil oponerse al mismo cuando, para contrarrestar la inflación, se insiste en una política monetaria restrictiva, sobre todo mediante elevadísimas tasas de interés en el principal centro dinámico del capitalismo. Se impone a todas luces una política de reactivación; ¿pero hasta qué punto será posible aplicarla sin caer en una nueva oleada inflacionaria? He aquí la pregunta inquietante a la cual no se puede escapar.

¿Qué ha sucedido en el capitalismo de los centros después de un prolongado período de expansión? Para responder a esta pregunta se torna necesario explicar el grave desajuste estructural allí registrado. En este desajuste radica el origen del nuevo tipo de inflación que aparece en esta etapa histórica del capitalismo. El designio de atacarla monetariamente ha traído consigo esta coyuntura adversa que, además de trastornar el intercambio de los centros, está acentuando la intensidad del desequilibrio estructural externo de la periferia.

Intentaremos explicar ahora en qué consiste ese desajuste estructural. El considerable aumento de la productividad en el desarrollo capitalista ha venido debilitando su ritmo. Este hecho está estrechamente relacionado con el descenso del ritmo de acumulación de capital reproductivo; es decir, del capital que, gracias a innovaciones tecnológicas, multiplica el empleo y la productividad; lo cual, a su vez, constituye la fuente primordial de acrecentamiento del capital. Hay una secuencia dinámica que no podría menoscabarse sin trastornar el funcionamiento del sistema.

La acumulación reproductiva se ha basado principalmente en la apropiación primaria del fruto de la creciente productividad sobre todo por parte de los estratos superiores de la estructura social dado su poder económico, social y político. No se ha confirmado por tanto el mito de la progresiva difusión social del fruto del progreso técnico gracias a las leyes del mercado, ya que sólo una parte se transfiere a aquella porción de la fuerza de trabajo que dispone de las calificaciones cada vez mayores exigidas por el progreso técnico. La parte que no se transfiere queda, en forma de excedente económico, principalmente en poder de los estratos superiores en donde se concentra una considerable proporción de los medios productivos.

Gracias a esta forma de apropiación del excedente se ha cumplido el proceso de ingente acumulación del desarrollo capitalista. Sin embargo, este proceso se ha vuelto cada vez más vulnerable en el curso de las mutaciones estructurales del sistema y de los cambios consiguientes en las relaciones de poder.

En efecto, al poder de apropiación va contraponiéndose un creciente poder de comparti-

miento del fruto de la productividad: por un lado, el poder sindical y político de la fuerza de trabajo y, por otro, el del Estado, tanto como respuesta a ese poder sindical y político como a las exigencias de su propio crecimiento.

Se desenvuelve de este modo una pugna que posee efectos positivos hasta que el sistema se aproxima a un límite crítico, que ocurre cuando la fuerza de trabajo y el Estado toman tal proporción del incremento de productividad que comienza a debilitarse el ritmo de la apropiación y, por tanto, el de acumulación reproductiva. De este modo, se entorpece la dinámica del sistema. Y más allá de dicho límite, el sistema reacciona con el alza de los precios. Y a esto sigue la elevación de las remuneraciones, cuando para conseguirla basta el poder sindical y político de la fuerza de trabajo. Se registra entonces la espiral inflacionaria, imposible de contrarrestar con el instrumento monetario sin serias consecuencias contraproducentes.

Tenía probada eficacia este instrumento cuando dominaba sin mayor contrapeso el poder económico y político de los estratos superiores, pero ya no la tiene cuando cambian las relaciones de poder.

### 5. Consumo y acumulación

Para mejor esclarecer estos fenómenos conviene examinar la pugna de compartimiento desde otro punto de vista. La apropiación del fruto del progreso técnico, además de su papel de acumulación, trae consigo generalmente el exuberante consumo de los estratos superiores. A su vez, el aumento de las remuneraciones de la fuerza de trabajo tiende a difundir el consumo en tanto surgen nuevas formas del mismo en aquellos estratos superiores, gracias a la diversificación incesante de bienes y servicios que las innovaciones tecnológicas traen consigo, además del incremento de productividad. También se desenvuelve y acrecienta el consumo social gracias al poder político de la fuerza de trabajo. Ocurre, sin embargo, que este acrecentamiento del consumo, tanto privado como social, de la fuerza de trabajo no se hace generalmente a expensas del que disfrutaban los estratos superiores, sino que se superpone al mismo. Otro tanto sucede con el creciente consumo civil del Estado y con los gastos milita-

res. Este fenómeno se da principalmente en los Estados Unidos, en donde la imagen de una caudalosa prosperidad ha contribuido notablemente a esta exuberancia del consumo.

No es extraño entonces que esta continua superposición de diferentes formas de consumo, así como el acrecentamiento de distintas formas de capital no reproductivo, vayan debilitando el ritmo de acumulación del capital reproductivo. La lógica interna del sistema tiende, pues, a un desajuste o desequilibrio entre ritmo de consumo y ritmo de acumulación reproductiva, o dicho de otro modo, entre el consumo y el ahorro necesarios para que el consumo pueda mantener su ritmo.

Que esto suceda durante el desarrollo periférico es fácil de imaginar. Pero en cambio no se concibe que en los centros, la lógica interna del sistema tienda a ese desequilibrio. ¿No se había alcanzado acaso una considerable capacidad de acumulación? ¿Y Keynes, no había sostenido, hace unos cincuenta años, que el sistema tendía más bien a un exceso de ahorro?

Por donde se mire, el pleno restablecimiento de la dinámica del sistema exige el reordenamiento social del consumo para elevar el ritmo de acumulación reproductiva en la medida necesaria para aumentar el empleo y la productividad. Con esto, no quiero significar que no haya otros factores adversos, pero sí me parece fundamental el ritmo de acumulación reproductiva. Es indudable que sucesivas innovaciones tecnológicas podrían aumentar el ritmo de la productividad, pero también ellas requieren la acumulación de capital.

La elevación del ritmo de acumulación sólo podrá lograrse disminuyendo el del consumo o aun el mismo nivel del consumo, según fuese la intensidad del desequilibrio. Pero en verdad, lo que deje de consumirse por un lado se consumirá adicionalmente por otro, puesto que el acrecentamiento de la acumulación reproductiva permitirá elevar el empleo y el consumo de quienes habían quedado sin trabajo debido al desequilibrio estructural o de los estratos sociales rezagados que no pudieron incorporarse al desarrollo con creciente productividad.

No necesito demostrar que modificaciones de esta índole en la composición social del consumo encontrarían formidables obstáculos políti-

cos. ¿Habrà otra forma de resolver este problema? Las leyes del mercado no lo resuelven; tampoco la pugna de compartimiento social. ¿Qué hacer entonces?

El considerable déficit fiscal de los Estados Unidos es una manifestación aguda del desequilibrio estructural. Se ha reconocido la necesidad de reducir el consumo para cubrir dicho déficit sin efectos inflacionarios. Con tal propósito se trata de atraer ahorro del público mediante tasas de interés extraordinariamente elevadas, lo cual a su vez exige elevar también el interés del dinero bancario, restringiendo así el crédito a la actividad privada, pues de lo contrario el dinero bancario se desplazaría hacia el Estado con efectos inflacionarios. Bien conocidas son las consecuencias depresivas de la restricción crediticia, consecuencias contraproducentes que acrecientan el déficit y disminuyen el ahorro. Mediante la restricción crediticia podría atenuarse y, eventualmente, eliminarse la inflación, pero con un costo social muy elevado y, además, sin corregir los factores estructurales que la originan.

También se ha discurredo en los Estados Unidos acerca de la necesidad de aumentar la oferta (esto es, el producto) para contrarrestar este fenómeno, en contraposición al manejo de la demanda preconizado por los keynesianos. En verdad, si se pudiera aumentar el producto por una mayor acumulación, se corregiría el desequilibrio estructural que trastorna el sistema. Sin embargo, para conseguir este propósito se sostenía hasta hace muy poco que habría que disminuir el impuesto sobre los estratos superiores para que éstos acumulen más. Admitamos que ello ocurra en vez de acrecentar el consumo, lo cual es muy problemático además de la inequidad social que significa. Pero esto a su vez aumentaría el déficit fiscal y su impacto inflacionario, o sea que se comprimiría el consumo de los demás estratos sociales cuyos miembros tratarían de resarcirse, acentuando la espiral.

No deja de llamar la atención el que se haya olvidado una idea presentada hace unos pocos años en un informe que prepararon expertos del Tesoro de los Estados Unidos. Inspirándose quizás en Lord Kaldor, se preconiza allí una modificación radical del sistema impositivo, por la cual se gravaría progresivamente el consumo en vez del ingreso; de este modo la parte no consumida del mismo, quedaría libre de gravámenes. Ex-

presado en otros términos, este impuesto al consumo alentaría notablemente el ahorro y la acumulación. Por ello nos parece extraño que no se haya discutido vista la tendencia al desequilibrio entre acumulación y consumo. Desde luego que no creo que esta idea resuelva todo el problema, pero contribuiría a su solución si se la acompañase de otras medidas.

Debe comprenderse, sin embargo, que sobre todo en un país acostumbrado a la expansión indefinida del consumo, esta idea, así como otras tendientes al mismo fin, encontraría muy serios obstáculos. Pero tampoco han surgido otras que vayan al fondo del problema.

También se vuelve a la sugerencia de controlar salarios y precios, lo cual, aun cuando tuviera éxito circunstancial, mal podría mantenerse durante un tiempo prolongado sin graves trastornos.

En resumidas cuentas, todavía no se ha discurredo claramente acerca de la índole estructural del asunto. Las doctrinas convencionales constituyen un fuerte obstáculo, tan poderoso como los intereses que las mantienen e impulsan. ¿Habrà que aguardar a que la crisis se intensifique, o se repita después de haberse tenido la ilusión de conjurarla, para que surjan nuevas ideas y nuevas formas de acción?

#### 6. *La inflación de los Estados Unidos y el mercado de eurodólares*

Haremos ahora especial referencia a la inflación de los Estados Unidos, y esto no sólo por la enorme gravitación de este país en la economía mundial, sino también por haberse dado al dólar, en los acuerdos de Bretton Woods, el papel de moneda internacional, junto a su papel nacional. Eran tiempos de gran prestigio del dólar y muy pocos avizoraron entonces el peligro que esto representaba.

La inflación venía de tiempo atrás, pero era moderada y tolerable hasta que los gastos sociales de la 'Nueva sociedad' del Presidente Johnson y los gastos militares provocaron un déficit inflacionario que posteriormente se acentuó con el alza del petróleo en 1974. Dicho sea de paso esta alza no ha sido la responsable de la inflación, como que ésta ya había provocado tres años antes el abandono de la convertibilidad; pero es indudable que contribuyó a acentuarla.

Ahora bien, la inflación interna acarreó, como siempre, el desequilibrio externo y éste pudo ser cubierto con dólares, es decir, con simples signos monetarios. Esto significa que la presión inflacionaria interna sobre el producto, así como parte de los gastos e inversiones en el exterior, pudieron cubrirse con el producto del resto del mundo.

Si el dólar no hubiese desempeñado este papel internacional, la inflación de Estados Unidos, después del abandono de la convertibilidad, hubiera desembocado prontamente en la devaluación monetaria, la que llegó con retardo, impuesta finalmente por el desequilibrio exterior.

Mientras tanto, la sobrevaluación monetaria desalentó la inversión interna de las empresas transnacionales, ya que éstas prefirieron realizarla principalmente en otros centros, en detrimento de la producción del país. Así pues, si bien los Estados Unidos, a cambio de dólares, pudieron disfrutar del producto del resto del mundo, ello terminó por perjudicar su propio desarrollo.

De esta manera la inflación se propagó al resto del mundo, lo cual no significa que en muchos países, incluidos los de la periferia, ya no hubiera aparecido la inflación resultante de la pugna distributiva. Esta inflación también venía desenvolviéndose en éstos; pero sus efectos exteriores se encubrieron en parte, y momentáneamente, con la afluencia de dólares de los Estados Unidos.

Esta afluencia, por otro lado, dio lugar a un hecho nuevo hasta aquel entonces: la creación del mercado de eurodólares. Las autoridades monetarias de los otros centros, preocupadas por los efectos expansivos del aumento de reservas vieron con beneplácito la colocación de estos recursos en el mercado de eurodólares. En esta forma se evitaba o atenuaba la inflación interna del crédito, pero se la desplazaba al plano internacional. Se la desplazaba y acrecentaba porque por cada dólar que afluye de esta manera al mercado, los bancos receptores ampliaban varias veces su propia creación de crédito, tal cual sucede con el aumento de reservas monetarias en el ámbito interno, pero con la diferencia de que internamente las autoridades monetarias tenían instrumentos para controlar esta expansión crediticia. Y por el contrario, las operaciones de eurodólares quedaron completamente excluidas de toda regulación. Las consecuencias se hicieron

claramente evidentes con el transcurrir del tiempo.

En esta creación de dinero no se siguió principio regulador alguno, como que ella fue consecuencia de la inflación interna de aquel país, en vez de responder a las exigencias del desarrollo mundial.

### 7. Las leyes del mercado y el FMI

Fue un lamentable retroceso en una evolución monetaria desenvuelta a través de muchos años. En efecto, una prolongada experiencia había establecido ciertas normas de regulación interna derivadas del patrón oro. Ya de tiempo atrás se había reconocido que el incentivo de las utilidades, si bien importante, no podía determinar el grado de expansión del crédito sin graves consecuencias inflacionarias. La dualidad del dólar permitió apartarse por completo de estos principios reguladores en el mercado de eurodólares, en donde el incentivo de ganancia de los grandes bancos internacionales condujo allí a una creación adicional de eurodólares, intensificando así la inflación originaria.

El Fondo Monetario Internacional pudo haber desempeñado un papel regulador, por el hecho mismo de que su objetivo no es obtener utilidades, pero tampoco se había previsto una situación semejante. Como quiera que fuese, acaso no pudo hacerlo tanto por la presión de los grupos bancarios de los centros como de los países deudores, que de este modo podían eludir la condicionalidad del FMI, dominada, cierto es, por un singular autoritarismo tecnocrático.

Una de las conclusiones importantes, decíamos, derivadas de la prolongada experiencia, fue aquella según la cual la creación monetaria no podía responder al incentivo de sacar utilidades, puesto que ello terminaba fatalmente en el abuso crediticio y la inflación; pero de nada sirvió esta experiencia en el mercado de eurodólares. Y aún ahora mismo, luego de tan adversos resultados, se sigue insistiendo en el papel primordial de la banca privada internacional. Al FMI sólo le correspondería el papel de prestar en última instancia para conjurar una grave estampida financiera internacional. ¡Abstención de intervenir en el libre juego de las leyes del mercado para intervenir a la larga en operaciones de salvamento!

De todos modos, el FMI también deberá aprovechar su propia experiencia a fin de desempeñar un papel primordial en la reforma monetaria internacional. ¿Podrá esta reforma asentarse sólidamente si no se transforma el proceso de apropiación, acumulación y distribución para corregir su creciente vulnerabilidad? No lo creo en forma alguna y me abstengo de reiterar las razones que tengo para creerlo así.

Conviene aquí, siquiera de pasada, hacer una aclaración. Más de una vez, cuando hacía referencia al desequilibrio entre consumo y acumulación reproductiva, se me argumentaba que el mercado de eurodólares constituía una copiosa fuente de capital: sería confusión entre capital genuino y capital inflacionario. Los préstamos internacionales representaban capital genuino en la medida en que quienes recibían dólares en pago de exportaciones dejaban de consumir para conceder préstamos, pero no cuando estos préstamos se realizaban a través de la creación adicional de créditos en dólares en este singular mercado.

Con esto, en modo alguno quiero significar que el mercado de euromonedas no hubiese sido muy útil en cuanto permitió a ciertos países cubrir sus adquisiciones de petróleo con dichos créditos sin sacrificar otras importaciones en la medida en que no conseguían acrecentar sus exportaciones. Pero debe distinguirse entre esta situación y el crédito fácil y abundante en que incurrieron muchos países, especialmente en América Latina, gracias a la extrema liberalidad de los bancos que operaban en el mercado.

Cuando se examinan los acontecimientos a la distancia podría suponerse al FMI y al Banco Mundial desempeñando un papel muy activo, sobre todo para que los excedentes financieros del petróleo pudieran emplearse en préstamos genuinos de capital y evitar una expansión inflacionaria del crédito como la ocurrida en el mercado de eurodólares.

El Fondo pudo haber contenido lamentables excesos promoviendo el juicioso empleo de los recursos, otorgando condiciones razonables. Pero a ello se opuso, en cierto modo, la condicionalidad que ha establecido esta institución; una condicionalidad cuyas reglas de juego —hasta donde yo recuerde— nunca fueron discutidas con los países en desarrollo. No es extraño pues

que los países que deseaban obtener estos recursos hayan visto la oportunidad de escapar a la condicionalidad recurriendo a préstamos que con tanta liberalidad recibían de la banca privada internacional. Esta, a su vez, parecería más bien haberse guiado por el incentivo de copiosas utilidades antes que por un indispensable sentido de prudencia y previsión.

A la luz de la experiencia pasada, es comprensible la preocupación que va generalizándose acerca de la reforma del sistema monetario internacional; creo que tendrá que llegar y que los países en desarrollo tendrían que irse preparando para intervenir en su elaboración.

El punto de partida tendría que ser la creación de una auténtica moneda internacional en vez del dólar. Los acuerdos de Bretton Woods concedieron a los Estados Unidos el privilegio de proveer de moneda a las transacciones internacionales; esto es, el privilegio del señoreaje y también la responsabilidad de ejercerlo bien. En la creación de una moneda internacional la responsabilidad debe ser colectiva y no atribuirse a un solo país ni a un grupo muy reducido de países de gran gravitación, con lo cual dejaría de ser un privilegio.

Por supuesto que se interponen obstáculos considerables; y no sólo en cuanto a la sustitución del dólar, por razones obvias, sino también porque el buen funcionamiento de un sistema nuevo exigiría resolver el problema de la ingente masa de dólares flotantes en el mercado de eurodólares. Operación muy difícil, no sólo por lo que significaría en sí misma, sino también porque esos dólares representan una cuantiosa deuda de Estados Unidos que no obliga al pago de intereses.

Más allá de todo esto, se presenta una consideración de fundamental importancia. ¿Podrá funcionar correctamente un nuevo sistema mientras los países del mundo que más habrán de gravitar en su manejo no puedan corregir sus propios fenómenos inflacionarios? La elevación de los precios exigirá ampliar de manera continua la creación de moneda internacional, de tal modo que aquellos países podrían ponerse de acuerdo en hacerlo, no obstante la acentuación de la inflación internacional. Contrariamente a lo que ocurría con un régimen de patrón oro cuando la pérdida de recursos monetarios tendía a limitar la expansión interna, la creación delibe-

rada de moneda internacional se impondría más bien para aliviar internacionalmente a países importantes que no habrían podido contener su inflación interna.

De esto podría concluirse que un buen sistema monetario internacional mal podría funcionar correctamente si esos países no atacaran a fondo sus problemas de inflación estructural. De lo contrario, en vez de la creación de dólares por parte de los Estados Unidos tendríamos la crea-

ción de moneda internacional por la gravitación de países interesados en hacer frente a los efectos externos de su propia inflación que no habrían logrado contener.

Un buen sistema monetario internacional debe basarse en la transformación del proceso interno de apropiación, acumulación reproductiva y redistribución del ingreso; en consecuencia, mucho resta por hacer y renovar antes de alcanzarlo<sup>1</sup>.

## II

### El desequilibrio estructural de la periferia con los centros

#### 1. Centros y periferia

Los centros siempre se han empeñado en desconocer sus grandes diferencias estructurales con la periferia, provenientes del considerable retardo del desarrollo de ésta. Este retardo, a su vez, es consecuencia de la dinámica misma del capitalismo avanzado, una dinámica centrípeta que siempre ha caracterizado su desarrollo histórico; y esa dinámica no se ha propagado espontáneamente hacia el resto del mundo. El fruto del aumento de productividad, derivado de su enorme progreso tecnológico, ha quedado en los mismos centros, sin difundirse hacia afuera por la disminución de los precios, lo cual ha dado gran impulso a la acumulación de capital reproductivo y a sus incensantes innovaciones. Para bien o para mal, así se ha desenvuelto el capitalismo de los centros; y a la periferia le correspondió un papel apendicular. De allí el retardo histórico de su desarrollo y sus grandes diferencias estructurales con los centros: Conviene mencionarlas sucintamente; se manifiestan en tres puntos principales, a saber: las disparidades estructurales en la demanda, la inferioridad económica y tecnológica de la periferia que exige la protección, y el característico fraccionamiento de esta última que reclama medidas de integración periférica.

#### 2. Disparidades estructurales en la demanda

En cuanto al primer punto, para que un país

periférico pueda desarrollarse es esencial que modifique su estructura productiva a fin de hacer frente a los cambios que ocurren correlativamente en la demanda.

Estos cambios pueden orientarse principalmente hacia adentro o hacia afuera, y en esto tiene influencia predominante la actitud de los centros. Hacia adentro, con la sustitución de importaciones; y hacia afuera, mediante la exportación de manufacturas. Esta última ha sido cada vez más necesaria por la relativa lentitud con que por lo general tienden a crecer las exportaciones de productos primarios.

Bien conocidos son los obstáculos crecientes que se oponen a la sustitución de importacio-

<sup>1</sup> Al hacer estas reflexiones recuerdo un episodio significativo ocurrido en los primeros tiempos de la UNCTAD. Un comité de expertos independientes recomendó se estableciese un vínculo entre la creación de derechos especiales de giro y la cooperación financiera de los países en desarrollo. Se adujo entonces, en contra de esta idea, que la presión de estos países traería el riesgo de provocar una inflación internacional. Finalmente, no se aprobó el vínculo, pero de todos modos hubo una expansión inflacionaria del dólar en el ámbito internacional.

Se malogró en esta forma una oportunidad muy importante de cooperar en el desarrollo de la periferia, con todos los recaudos que el caso aconsejaba. Esto demuestra una vez más que los centros, en general, no se interesan por el desarrollo periférico, salvo en la medida que atañe a sus propios intereses.

nes más allá de ciertos límites, los que dependen de la disponibilidad de recursos naturales y de consideraciones tecnológicas; de donde la necesidad de combinar la sustitución de importaciones con la exportación de manufacturas.

¿En qué medida pueden exportarse manufacturas? Dado el esfuerzo que un país periférico está dispuesto a realizar, esta medida depende fundamentalmente del grado de receptividad de los centros, en el cual influyen, a su vez, el ritmo de su desarrollo y la intensidad de sus restricciones a las importaciones provenientes de la periferia. En forma esquemática podría afirmarse que, cuanto mayor sea la receptividad de los centros, en función de esos dos elementos, tanto menor será la necesidad de sustituir importaciones en la periferia.

Esto atañe, sin embargo, a sólo un aspecto de la cuestión; el otro concierne a los cambios en la composición de la demanda, que, según se expresó más arriba, acompañan al desarrollo. Dadas las conocidas disparidades en la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones, éstas, que provienen sobre todo de los centros, tienden a crecer con más celeridad que la demanda de las exportaciones periféricas. Tal es el efecto de las innovaciones tecnológicas de los centros que diversifican cada vez más los bienes y servicios, en contraste con el retardo tecnológico de la periferia. Para que avance el desarrollo de esta última es indispensable que pueda desenvolver sus exportaciones de manufacturas para corregir así la tendencia al desequilibrio estructural externo proveniente de aquella disparidad de elasticidades. Si no lo logra, se verá forzada a sustituir importaciones, dado el ritmo de desarrollo que se propone obtener.

### 3. *Sustitución de importaciones y protección*

Ahora bien, la sustitución de importaciones requiere una cierta protección, una protección racional y moderada. Y aquí encontramos un fuerte obstáculo en la reciprocidad, que vuelve ahora a presentarse como condición para que los centros rebajen su protección. Conviene insistir al respecto.

Hay, en efecto, una diferencia fundamental que no podría desconocerse; la protección en la periferia tiende a eliminar la tendencia al des-

equilibrio estructural, en tanto que la protección en los centros tiende a agravar esa tendencia en detrimento del desarrollo periférico.

Trátase, en verdad, de un razonamiento que hemos expuesto en repetidas oportunidades y que, por lo visto, no ha resultado ser suficientemente persuasivo. La reciprocidad ha sido acaso el motivo más importante por el cual se trató y se sigue tratando de extender el ámbito del GATT a los países periféricos, para que participen en las negociaciones basadas en aquel concepto. No se tiene en cuenta que existe de hecho una reciprocidad implícita, pues cuanto más puedan exportar los países en desarrollo a los centros, tanto más importaciones provenientes de estos últimos podrían realizar.

Hay otra consideración que también suele olvidarse con frecuencia. Una protección racional no disminuye las importaciones por debajo de lo que se exporta a los centros, habida cuenta las remesas financieras y otros pagos al exterior; sólo modifica su composición. La diferencia está en que la protección se propone cambiar deliberadamente la composición de las importaciones, de manera que promueva el cambio de la estructura productiva de acuerdo con las exigencias del desarrollo. En ausencia de tal política, la composición de las importaciones está determinada por las fuerzas del mercado internacional y las transnacionales que allí predominan; la estructura productiva queda determinada desde afuera. Y ello impide que un país se desarrolle con mayor intensidad que la permitida por el crecimiento de sus exportaciones; esto es, por la receptividad de los centros.

¿Pero es realmente necesaria la protección para que se realicen estos cambios en la estructura productiva? Los conceptos originarios del GATT, basados en el esquema pretérito de la división internacional del trabajo, no lo admitían; como tampoco lo aceptan los economistas que aún siguen predicando a la periferia el libre juego de las leyes del mercado. Si bien es cierto que éstos recomiendan la devaluación monetaria para llevar a cabo dichos cambios sin violar estas leyes. Sentado esto, y para simplificar el argumento, omitamos el hecho de que la devaluación constituye asimismo una forma de intervención. No se trata, por cierto, de una devaluación para ajustar el valor externo de la moneda a una infla-

ción interna, lo cual se justifica plenamente, sino como expediente de política económica.

La devaluación, aplicada con este criterio, tiene por virtud encarecer las importaciones, provocando su sustitución, y estimular el crecimiento de las exportaciones a través de la disminución de sus precios. No sólo las exportaciones que ya eran competitivas internacionalmente, sino sobre todo las que necesitan este estímulo; o sea, que desde el punto de vista de las primeras, esta forma de modificar la estructura productiva acarrearía el deterioro de los términos de intercambio toda vez que el crecimiento de las exportaciones excediera ciertos límites; esto es, resultaría contraproducente desde el punto de vista del desarrollo. Aunque también es cierto que para evitarlo se preconiza un impuesto a la exportación; ¿pero acaso no sería esto una intervención del Estado en las leyes del mercado?

Por lo demás, la devaluación significa alterar todos los precios y costos, para lograr efectos en una parte relativamente pequeña del producto global de la economía. Mas no es sólo eso. Bien sabido es que cuando la fuerza de trabajo tiene suficiente poder para resarcirse del alza de los precios exigirá el reajuste de las remuneraciones, con lo cual terminarán por anularse esos efectos de la devaluación. La protección y el subsidio equivalente nos parecen pues inescapables; pero ellos deben ser racionales y no arbitrarios y abusivos, como ocurre con frecuencia.

Para impugnar la protección, sigue aduciéndose el viejo argumento de que por la producción sustitutiva se tiene que pagar más de lo que cuestan las importaciones. Este razonamiento, sin embargo, no toma en consideración dos puntos de decisiva importancia.

Primero, el de la baja elasticidad-ingreso de las exportaciones. Si se aumentara su cuantía, disminuirían sus precios; y la periferia, más allá de cierto punto, sufriría ese fenómeno de deterioro de los términos de intercambio, incurriendo en una pérdida más cuantiosa que el mayor costo que significa la protección de actividades sustitutivas.

Segundo, gracias a estas actividades se torna posible lograr, dentro de ciertos límites, un ritmo de crecimiento del producto global más elevado que aquel mayor costo. La protección es pues una solución económica siempre que se

aplique con racionalidad, como conviene repetirlo.

Por supuesto que la protección periférica ha contrariado desde un comienzo el libre juego de las leyes del mercado internacional, sobre el cual se basaba la concepción originaria del GATT.

#### 4. La protección en los centros

Todo lo que llevamos dicho atañe a la periferia; pero lo más difícil parece estar en los centros. No es extraño que éstos recurran a restricciones al margen del GATT cuando están padeciendo una desocupación seria. Pero como ya quedó señalado, ellos fueron renuentes a liberalizar su intercambio durante los años de prolongada prosperidad; y esto incluso en países con escasez de fuerza de trabajo y que abrieron las puertas a la inmigración. Nada parece indicar todavía que en el futuro, aun superadas las dificultades presentes, los centros se encuentren dispuestos a modificar fundamentalmente su actitud. Estimo que hay aquí un problema de fondo cuya verdadera índole no se ha esclarecido como corresponde. Y es necesario hacerlo si se han de encontrar soluciones que logren conciliar el interés dinámico de centros y periferia. Por eso conviene detenerse en este asunto.

Como ya lo he señalado, en el desarrollo histórico de los centros el fabuloso aumento de la productividad no se tradujo en descenso persistente de los precios, sino que el mismo ha quedado retenido internamente. Es un fenómeno estructural que ha constituido un factor importantísimo en la acumulación de capital y en las innovaciones tecnológicas. La periferia sólo ha participado marginalmente en este proceso, salvo en cuanto producía bienes primarios que los centros necesitaban. Es dudoso que el capitalismo habría podido desarrollarse vigorosamente si no se hubiera dado esta forma de retención del fruto del progreso técnico, especialmente en los estratos superiores.

La industrialización de la periferia no fue consecuencia espontánea de esta expansión capitalista. En efecto, los centros sólo tenían interés en invertir en la periferia para obtener aquí los bienes primarios que necesitaban, pero no para establecer industrias que pudieran exportar, además de las exportaciones primarias. Por una

serie de razones, preferían desenvolver la industria en su propio ámbito; por consiguiente, la industrialización de la periferia fue el resultado de su propia determinación en respuesta a intensas crisis de los centros como las mencionadas: dos grandes guerras mundiales y la gran depresión entre ambas.

Como quiera que fuere, la periferia, forzada primero a industrializarse mediante la sustitución de importaciones debido a esas condiciones críticas de los centros, fue aprendiendo después a exportar manufacturas, a favor de la prosperidad de los centros y gracias a medidas deliberadas de promoción. Si esta prosperidad, reapareciese dentro de algunos años, aunque no necesariamente con el mismo ritmo de antes, habría que preguntarse si los centros estarían dispuestos a seguir una política de liberalización como lo han hecho entre sí. Examinaremos un momento este aspecto tan importante.

Hasta ahora las exportaciones periféricas de manufacturas han estado a cargo de unos pocos países y constituyen una parte relativamente pequeña de su potencial. ¿Estarían los centros dispuestos a liberalizar sus importaciones si este esfuerzo exportador alcanzara grandes dimensiones?

Reflexiónese sobre el hecho siguiente. Si se ha logrado éxito en las exportaciones de manufacturas, ello obedece a que los países exportadores fueron capaces de adoptar técnicas similares a las de los centros aunque en fases menos avanzadas de desarrollo de las mismas, para producir bienes cuya demanda tiende a crecer con menor intensidad que la demanda de bienes cada vez más avanzados tecnológicamente provenientes de las innovaciones de los centros.

No es extraño, por tanto, que la accesibilidad a tecnologías menos avanzadas y el menor nivel de remuneraciones haya permitido a los países exportadores competir con éxito con bienes semejantes producidos en los centros.

Este hecho podría significar el comienzo de un proceso de reversión de lo que ha ocurrido históricamente en el desarrollo de los centros. Recuérdese, en efecto, que el fruto del progreso técnico no se ha manifestado en la correspondiente disminución de los precios y que la capacidad de los centros para abrir mercados externos no se ha cumplido tanto, en términos generales, por la baja de precios, si no más bien por aquella

incesante diversificación de bienes derivada de las innovaciones tecnológicas. Sin embargo, no parecería ser ésta la forma en que las exportaciones periféricas estuvieron compitiendo en los centros, si no por el contrario, gracias a la rebaja de los precios.

Aunque dicha reacción de la periferia a este proceso histórico todavía no ha alcanzado suficiente amplitud, frente a sus crecientes posibilidades exportadoras habría que pensar seriamente acerca de las posibles consecuencias de la acentuación de un fenómeno que se inicia. ¿Qué harán los centros en tal eventualidad? ¿Seguirán manteniendo y aumentando sus restricciones como lo estuvieron haciendo hasta ahora al margen del GATT? ¿O acudirán al instrumento de la devaluación como tantas veces se ha recomendado a la periferia?

La devaluación, además de contener las importaciones, disminuiría el precio externo de las exportaciones aun cuando éstas fueran ampliamente competitivas. Si mencionamos esto, no es por creer en la posibilidad de que ello ocurra, sino para subrayar la difícil opción que deberían afrontar los centros. En un caso, seguirían violando los principios del GATT que tanto han defendido; y en el otro, tendrían que resignarse a perder en sus exportaciones parte del fruto de su progreso técnico con los grandes trastornos que ello significa.

##### 5. *La división internacional del trabajo*

Mientras tanto, se justifica una reflexión no carente de importancia. Los centros han proclamado siempre en la periferia las ventajas de la división internacional del trabajo en el juego de las leyes del mercado. Esta actitud correspondía cabalmente a sus intereses si bien perjudicaba el desarrollo periférico; pero ahora cuando la periferia ha comenzado a exportar, los centros se apartan de aquellos principios sobre los cuales reposa la existencia del GATT.

En verdad, esos principios, aunque siguen teniendo gran validez en los centros, no obstante los fenómenos coyunturales que ya mencionamos en otra parte, no han respondido a las exigencias del desarrollo periférico en tiempos pasados y en la actualidad conspiran contra ese desarrollo en cuanto condenan la protección.

Pero tampoco podrían desconocerse los trastornos crecientes a que se verían expuestos los centros si, en esta nueva etapa de la industrialización periférica, siguieran plenamente vigentes esos principios. Recuérdese la índole del proceso acumulativo; su fuente está en el aumento de la productividad que no se traduce en disminución de los precios sino en el desplazamiento de la demanda hacia bienes y servicios cada vez más diversificados. Ahora bien, la competencia de las importaciones por la rebaja de los precios, lejos de generar en las empresas recursos invertibles, disminuye su excedente en desmedro de la acumulación. La competencia genera, pues, desempleo y debilitamiento de la acumulación. Y por el contrario, cuando el desempleo se origina en el incremento de la productividad, este incremento produce un potencial de acumulación que, al ser utilizado, permite contrarrestar el desempleo.

He ahí el serio problema que tanto preocupa y que habría que afrontar desde ya, para encontrar soluciones mutuamente ventajosas.

Es evidente que a la periferia le convendría aprovechar progresivamente el mercado de los centros sin necesidad de acudir a la exagerada reducción de precios en desmedro del fruto de su progreso técnico; lo que tampoco convendría a los centros. Hasta ahora, sin referirme a la exportación de estos últimos, digamos que éstos procuran defenderse mediante arreglos como el Acuerdo Multifibras y los llamados acuerdos voluntarios para limitar las exportaciones periféricas. Además de constituir expedientes discriminatorios —pues sólo afectan a la periferia y no así a los centros— no se ajustan al régimen contractual del GATT y están siempre pendientes de la amenaza de decisiones unilaterales de los centros. Por supuesto que los principios del GATT no son aplicables, en lo fundamental, ante esas nuevas tensiones, lo que requiere una nueva institucionalidad, como lo ha insinuado la Secretaría de la UNCTAD.

Conviene pues explorar otros caminos que consulten tanto los intereses de los centros como los de la periferia. Se impone buscar nuevas formas de reconocer en la práctica las ventajas comparativas. Es indudable que a la periferia le conviene abrirse camino en el mercado de los centros en bienes que respondan a su capacidad tecnológica para importar aquellos otros bienes tecnoló-

gicamente avanzados que producen los centros y cuya sustitución sería muy costosa en la actual etapa del desenvolvimiento tecnológico. Ello significaría también claras ventajas para los centros, por el campo cada vez más amplio que se ofrecería a la explotación de sus innovaciones tecnológicas. Dicho de otra forma, convendría a los centros exportar bienes con un alto contenido tecnológico a cambio de bienes con un menor contenido tecnológico de la periferia, lo cual también sería ventajoso para esta última.

Por supuesto que no estoy proponiendo fórmulas concretas, sino subrayando la necesidad de explorarlas; habrá pues que alcanzar fórmulas que abran, gradual y progresivamente, el mercado de los centros sin los riesgos de una competencia desmesurada.

Es indudable que no se trata de fórmulas estáticas, sino eminentemente dinámicas. Las exportaciones de manufacturas de la periferia, combinadas con la sustitución de importaciones, permitirán dar cada vez más eficacia a la industrialización y, al mismo tiempo, impulsar el desarrollo tecnológico de los países periféricos. Se entiende así que este avance permita incrementar las exportaciones de bienes que por ahora no son tecnológicamente accesibles a la periferia, como ha sucedido en países que, si bien fueron periféricos, terminaron por alcanzar homogeneidad tecnológica y se integraron en el intercambio de los centros.

Los países de la periferia que avanzan en su industrialización están atravesando un período de transición más o menos prolongado, según las grandes diferencias existentes entre ellos. Si este proceso prosigue con firmeza, se irá ampliando en los hechos, y no sólo de un modo formal, el ámbito de la división internacional del trabajo en el seno del GATT y la observancia mutuamente conveniente de sus principios y, entre ellos, eventualmente, el de reciprocidad.

El papel de los centros tendrá considerable importancia durante este período de transición; ahora bien, ¿hasta qué punto podrán abrirse ampliamente a la periferia? A la luz de lo expresado, cabrían serias dudas acerca de ello; nada indica que, en el mejor de los casos, la periferia pueda volcar a los centros todas las exportaciones que necesitaría realizar para adquirir allí las ingentes cantidades de bienes requeridas por su desarrollo.

No se justificaría poner exageradamente el acento sobre las exportaciones a los centros, sin conceder suficiente importancia a las exportaciones de manufacturas dentro de la misma periferia. El obstáculo principal sigue radicando en el fraccionamiento económico de la periferia, que constituye una clara manifestación de cómo los centros, por la misma dinámica de su desarrollo, dejaron a la periferia al margen de la industrialización.

#### 6. *El fraccionamiento de la periferia*

En aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo cada país periférico convergía por separado hacia los centros, con muy escaso intercambio recíproco. La sustitución de importaciones recurrió a la protección en forma general, sin establecer preferencias entre los países en desarrollo, pues a la violación de los principios convencionales que de suyo significaba la protección, se hubiera añadido algo que los centros habrían repudiado como franca discriminación. De esta manera la sustitución de importaciones se realizó dentro de compartimientos estancos y no llegaron muy lejos los arreglos que se fueron realizando a través del tiempo para disolver progresivamente dichos compartimientos.

Uno de los motivos principales, aunque no el único, de la perduración del fraccionamiento, fue la ilusión durante aquellos largos años de prosperidad de los centros, de que la expansión indefinida de las exportaciones de manufacturas dispensaba de continuar con una activa política sustitutiva, combinada con aquellas exportaciones recíprocas. Asimismo, los centros se opusieron a medidas tendientes a corregir el fraccionamiento periférico y, en el mejor de los casos, fueron indiferentes a ellas, sin brindarles un apoyo que hubiera sido de gran significación. Esa fue otra de las consecuencias de una dinámica centrípeta que marginó a la periferia primero de la industrialización y, después, de su intercambio industrial.

Y está demás repetirlo: esa dinámica centrípeta contribuyó primordialmente a que los centros no se interesaran en realidad en el desarrollo de la periferia, salvo en la forma y medida que

importaba a su propio desarrollo. Me refiero al desarrollo de la periferia en profundidad social; esto es, el proceso en que las ventajas del progreso tecnológico se difunden por toda la estructura de la sociedad sin circunscribirse a una parte relativamente pequeña de la fuerza de trabajo.

Acaso sorprenda esta afirmación frente al papel activo que han desempeñado las empresas transnacionales en la industrialización periférica durante los últimos decenios. Los centros se opusieron primero a ella, pero una vez que el proceso estaba encaminado y parecía irreversible, estimularon la participación de dichas empresas transnacionales que así disfrutaron de la sustitución de importaciones a la que aquéllos antes se habían opuesto. Se aducía que las transnacionales serían agentes de la internacionalización de la producción; pero su papel más importante fue más bien internacionalizar las formas de consumo antes que las de producción, pues constituyeron un factor importante en la apertura del mercado de los centros. En otros términos, sin desconocer su aporte tecnológico, las empresas transnacionales aprovecharon la industrialización periférica, pero no contribuyeron seriamente a ofrecerle horizontes internacionales.

Están aconteciendo cambios muy importantes en la economía mundial. Así, en estos momentos presenciamos en los centros, entre otros hechos que preocupan profundamente, el descenso de la productividad. El incremento de la productividad parece haber dejado de ser un proceso que ocurre de manera automática en la dinámica capitalista. Deberá ser el resultado de una política deliberada, así en el campo interno como en el internacional. Cabe, pues, aguardar que se aborde también con nuevos criterios el problema de las relaciones con la periferia; y entre ellas, el de las ventajas comparativas del intercambio, pero no en las formas pretéritas, sino en respuesta a una realidad muy distinta de la existente cuando la periferia inició su industrialización. Ahora ya no se pone más en duda su creciente capacidad para hacerlo; y por ello debe participar en el proceso sostenido y creciente de ventajas comparativas que contribuirían notablemente al aumento de la productividad en la economía mundial.

### III

## La incidencia coyuntural de la crisis sobre los países periféricos

#### 1. *La recuperación de los centros*

Son cada vez más graves las consecuencias del receso de los centros —que tiende a convertirse en depresión—, en los mismos centros y en el resto del mundo. Ya se mencionaron los efectos contraproducentes de la política monetaria que en gran parte es responsable del receso. Ciertamente es que la inflación venía desenvolviéndose de tiempo atrás y que el alza de los precios del petróleo contribuyó a intensificarla. He ahí el fenómeno estructural que se ha tratado de atacar con esa política. ¿Cómo lograr ahora la recuperación de la actividad económica?

La imperiosa necesidad de la recuperación es admitida en todas partes; y acaso el factor más importante que está demorando la indispensable expansión crediticia sea el temor de una nueva oleada inflacionaria. Ahora bien, no carece de asidero este temor frente a las vicisitudes registradas en los últimos tiempos.

En verdad, cierto incremento de los precios parecería inevitable, no obstante la capacidad ociosa de las economías. Más aún, es preciso acrecentar la cuantía de las ganancias para que las empresas tengan el incentivo y los recursos para aumentar sus inversiones de capital.

En esto radica el riesgo de una nueva espiral inflacionaria; y que pueda prevenirse este riesgo depende fundamentalmente de la posibilidad de moderar la presión de las remuneraciones, sobre todo cuando éstas se han deteriorado. Es indudable que si esta presión supera ciertos límites, el alza resultante de los costos llevaría a la elevación de los precios y ésta a nuevas demandas de ajuste en las remuneraciones.

El riesgo no reside sólo en esto. El receso ha traído consigo el déficit fiscal o lo ha agravado; compréndese, pues, la renuencia a tomar medidas correctivas que intensificarían el receso. Pero si estas medidas no se adoptan, conforme vaya recuperándose la economía, se registrarán asimismo serios efectos inflacionarios.

Pero tampoco el dejarse estar sin acudir a medidas de recuperación constituye una actitud aceptable desde ningún punto de vista. Plantéase pues un problema insoslayable. Hoy, como en otras épocas, las consecuencias de una política monetaria restrictiva recaen sobre la fuerza de trabajo. En cuanto a la recuperación, ya no es posible reproducir la imagen de aquellos tiempos cuando el acrecentamiento de la acumulación se hacía en gran parte a expensas de dicha fuerza de trabajo. ¿Cómo compatibilizar esta necesidad de acumulación con la muy comprensible aspiración de la fuerza de trabajo de participar en los frutos de la recuperación?

Todo indica que no será posible evitar un nuevo impulso inflacionario si no se enfrentan tres requerimientos: la equidad distributiva, la necesidad de acumulación y la corrección del déficit fiscal a medida que avanza la recuperación.

No nos corresponde, por supuesto, entrar en estos aspectos concernientes a los centros. Pero sí subrayar su índole estructural. No olvidemos, en efecto, la vulnerabilidad del proceso de acumulación de capital reproductivo al desenvolverse la pugna de compartimiento. Sin embargo, no se ha avanzado suficientemente en la interpretación de estos fenómenos, sin lo cual no cabe esperar la transformación de ese proceso. Pero esto no significa que no se emprendan algunos pasos iniciales guiados por una concepción más integrada de la política de ingresos.

#### 2. *Recuperación de la periferia y desequilibrio exterior*

Pasemos ahora a examinar en términos muy generales el caso de los países periféricos. Tienen estos países que afrontar las consecuencias del lento crecimiento de los centros en el presente decenio y de su proteccionismo, consecuencias agravadas por el deterioro de la relación de precios del intercambio.

¿Qué significa este deterioro? Pues sencillamente que está gravitando pesadamente sobre la periferia una parte importante del costo económico y social del receso. Así lo reconoce un reciente informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Se dice ahí en efecto que la tercera parte o más del costo del descenso de la inflación en los centros ha recaído en los productos primarios<sup>2</sup>.

Estas y otras consecuencias adversas hacen pensar que los países periféricos no podrían permanecer inactivos aguardando la recuperación de los centros; deben encarar su propia política de recuperación, tanto más difícil cuanto más se demore aquélla.

No obstante las grandes diferencias entre los países periféricos y su distinto grado de desarrollo, hay problemas comunes de primordial importancia, sin desconocer el caso especial de los exportadores de petróleo. Presentan, ante todo, un desequilibrio exterior. ¿Cómo atacar este problema? Para eliminar el desequilibrio es indispensable reducir las importaciones y otros pagos exteriores, en la medida en que las adversas circunstancias exteriores no permitan acrecentar sustancialmente las exportaciones y en que no se logre una aportación neta de recursos financieros desde el exterior. Sin embargo hay dos maneras de comprimir las importaciones: hacerlo mediante la contracción de las actividades internas hasta lograr el equilibrio; o poner en práctica una política selectiva. Lo primero corresponde a aquella recomendación convencional que se opone a la intervención del Estado para regular las importaciones; puede llegar a ser ingente el costo económico y social del así llamado "reajuste espontáneo de la economía en virtud de las leyes del mercado". A pesar de que recomendaciones de esta índole suelen proceder de elevadas instancias, aun en los tiempos que corren no es admisible seguir este camino de restablecimiento del equilibrio exterior; de allí la importancia de una política selectiva. No cabe tener escrúpulos doctrinarios cuando ellos tie-

nen su origen en una concepción equivocada y contraproducente.

Una política selectiva de importaciones de carácter racional debe reducir o eliminar las importaciones prescindibles o postergables para utilizar la capacidad de pagos exteriores de un país en aquellas importaciones asociadas a la actividad económica y al bienestar de la población. Conforme se va corrigiendo el objetivo inmediato de restablecer el equilibrio se presenta en seguida otro: evitar un nuevo desequilibrio provocado por la política de recuperación.

Esta política, en efecto, tiene que basarse en una cautelosa expansión crediticia que estimule la demanda y la utilización de la capacidad ociosa de la economía. Dicho sea de paso, los elevadísimos tipos de interés constituyen un importante obstáculo que conspira contra este objetivo. Es cierto que la fuerte rebaja aconsejable estimulará la salida de fondos al exterior, lo que a su vez podría obligar a medidas de control que deberían abarcar asimismo las remesas de utilidades. De todos modos, la política de reactivación, por prudente que fuere, traerá consigo el crecimiento de la demanda de importaciones más allá de la capacidad de pagos exteriores. La política selectiva tiene pues que aplicarse con la energía suficiente para prevenir nuevos desequilibrios. No será nada fácil hacerlo, sobre todo en aquellos países, y que no son pocos, donde el margen comprimible de importaciones ya se ha reducido antes hasta llegar a ser relativamente estrecho.

### 3. *Selectividad de importaciones e intercambio recíproco*

Constituye ésta una de las diferencias más significativas con respecto a la gran depresión mundial de los años treinta. Entonces, como ahora, se hizo necesario reajustar las importaciones a la capacidad de pagos exteriores. Infortunadamente, las medidas restrictivas no sólo se aplicaron entonces a las importaciones provenientes de los centros, en donde se encontraba el origen principal del desequilibrio, sino también a las importaciones relativamente escasas procedentes de otros países en desarrollo. Se malogró de esta manera, bajo la presión de circunstancias apremiantes, la posibilidad de impulsar el intercambio recíproco, sobre todo en el ámbito regional.

Hoy la realidad es diferente por haberse

<sup>2</sup>...La tercera parte o más de la declinación de la inflación es atribuible a la debilidad de los precios de los productos primarios, cuya recuperación cabría esperar en caso que la actividad se reactivara", *OECD Economic Outlook N° 32*, París, 17 de diciembre de 1982, p. 8.

desenvuelto este intercambio y por el gran potencial que reviste su crecimiento; sería sumamente lamentable que la política selectiva se extraviara otra vez. Nada fácil será hacerlo y particularmente cuando son grandes las magnitudes del desequilibrio; además, consideraciones internas hay que podrían llevar a este extravío. En efecto, la necesidad de impulsar la utilización de la capacidad ociosa y aumentar el empleo, podría llevar a prescindir de importaciones procedentes de otros países periféricos, sacrificando de esta manera las posibilidades de exportar en reciprocidad.

Lamentablemente, otra vez nos encontramos sin mecanismos adecuados para lograr la compensación del intercambio en ámbitos regionales (o subregionales, según los casos) o más allá de estos ámbitos. Es poco e insuficiente lo realizado en este sentido y deben encararse nuevas iniciativas de compensación multilateral.

No se trata sólo de mecanismos de compensación, sino también de reconocer ciertas exigencias de reciprocidad, de tal suerte que los países más avanzados, que aprovechan mejor que otros las ventajas del comercio dentro de sus ámbitos respectivos, tengan la responsabilidad de realizar o promover inversiones en las partes más débiles del sistema, para que las mismas también puedan gozar de las ventajas de la reciprocidad.

La falta o insuficiencia de estos mecanismos podría conducir, en algunos casos, a arreglos bilaterales como en otros tiempos. Expediente éste muy precario, por cierto, pero que resultaría preferible al sacrificio del intercambio recíproco; preferible siempre que se tenga presente la necesidad de llegar a formas multilaterales de compensación del intercambio.

Cabe recordar que los largos años de prosperidad de los centros no sólo desalentaron la sustitución de importaciones basada en el comercio recíproco, sino también el desenvolvimiento de sus mecanismos.

En este, como en otros casos, las iniciativas coyunturales deben anticipar soluciones de más largo alcance. En efecto, conjurados los desequilibrios exteriores de naturaleza coyuntural, se irán acentuando los factores de desequilibrio estructural a los que tanta significación atribuimos en este trabajo. El problema consiste en saber cómo ir venciendo la tendencia estructural al estrangulamiento exterior. Dado el ritmo muy

menguado de desarrollo de los centros y su proteccionismo, será indispensable abordar, especialmente en el ámbito regional, la sustitución de importaciones de bienes de capital, bienes intermedios y de bienes de consumo duraderos provenientes de las innovaciones tecnológicas de los centros.

La índole estructural de esta sustitución tampoco debiera hacernos perder de vista ciertas posibilidades inmediatas de contribuir a la corrección del desequilibrio coyuntural, importando algunos de dichos bienes de otros países periféricos. Y como suele ocurrir, se tropezará con ciertos inconvenientes inmediatos. El país que importa bienes esenciales de otros países en desarrollo en vez de hacerlo de los centros, frecuentemente tendrá que pagar precios más elevados. Mientras no haya reciprocidad por la exportación de otros bienes, habrá un perjuicio que podría desalentar operaciones semejantes. Sin embargo, podría considerarse que el país interesado en realizar, dentro de la periferia, esas exportaciones otorgue subsidios que equiparen sus precios a los internacionales. Se trata de una sugerencia que conviene examinar con vistas al desenvolvimiento del intercambio recíproco. Por supuesto que los centros seguirán oponiéndose al subsidio a la exportación. Pero no creo que ello debiera llevar a países de la periferia a abstenerse de este medio de promoción toda vez que se aplique según normas adecuadas.

Esta observación atañe, asimismo, y acaso con mayor razón, a la política sustitutiva de bienes esenciales, hacia la cual deberá avanzar necesariamente la política de desarrollo. Ya no se trata de medidas coyunturales de emergencia sino de reajustes estructurales. Por más vigorosos esfuerzos que se hagan para acrecentar las exportaciones de manufacturas, así como las de productos primarios, habrá que iniciar sin demora planes de inversión relativos a estos productos. Habrá que hacerlo para ir superando progresivamente las serias limitaciones que imponen al desarrollo el lento crecimiento de los centros y su proteccionismo.

Las razones que aconsejan una política de compensación o integración en la producción de bienes esenciales son bien conocidas. En vez de fórmulas generales de escasa efectividad, convendría alcanzar acuerdos de producción combinada entre dos o más países para producir

conjuntamente y promover el intercambio recíproco. Desde luego estos arreglos individuales deberían realizarse dentro de un marco general de estímulos que abarquen subsidios, derechos preferenciales y financiamiento según las exigencias reales. Sería necesario, asimismo, considerar la conveniencia de mecanismos de compensación multilateral que, en este caso, tendrían que responder a exigencias estructurales.

En cuanto al financiamiento, la cooperación financiera del exterior será indispensable sobre todo mientras se esté corrigiendo el desequilibrio exterior y persista la limitación de recursos internos. El Banco Mundial, y también el FMI, han reconocido finalmente la necesidad de participar en operaciones tendientes a conseguir la corrección de desequilibrios externos de índole estructural. El financiamiento de estas operaciones, además del que proviene de otras entidades como los bancos regionales, podrá contribuir en forma muy efectiva a que las empresas de nuestros países, sean privadas o públicas, intervengan en estos arreglos de producción combinada. Este financiamiento, además de su propia importancia, ayudará a fortalecer la capacidad negociadora de tales empresas cuando se justifique la participación de la iniciativa extranjera en el financiamiento y en la aportación tecnológica.

Sería muy conveniente que los centros apoyen de modo claro y explícito esta política de concertación productiva y comercio recíproco entre países en desarrollo. Hasta ahora han sido renuentes a ello por considerar que afectaría desfavorablemente sus oportunidades de exportación; sin embargo, eso no es así, pues en última instancia la intensidad de la política sustitutiva depende del grado de receptividad de los centros a las exportaciones periféricas. Como se ha expresado ya en otro lugar, cuanto más receptivos sean los centros, tanto menor podrá ser el alcance de la política sustitutiva. Si ésta se realiza en términos racionales no podría responder a un objetivo que restrinja las importaciones por debajo de la capacidad de pago de un país, sino que transforme la estructura productiva interna en la forma y medida necesarias para lograr un ritmo satisfactorio de desarrollo.

En esta política sustitutiva, las necesidades de abastecimiento de energía, sea mediante la producción de petróleo o el desenvolvimiento de otras fuentes, deberán tener una prioridad rele-

vante así como el estímulo de la producción alimentaria sin la cual la necesidad de recurrir a importaciones provenientes de algunos centros alcanzaría, con el transcurso del tiempo, dimensiones inmanejables.

Hasta ahora hemos puesto el acento en la política sustitutiva con relación a los centros; y ello es de primordial importancia. Pero en modo alguno significa que haya que descartar otras formas de sustitución integrada. Cabe reconocer que en esta materia los hechos han quedado muy rezagados con respecto a las aspiraciones. Expresado brevemente: si la sustitución en forma combinada de ciertos bienes básicos se impone a la tendencia al desequilibrio con los centros, la de otros bienes, si bien no es vital, es sumamente conveniente desde el punto de vista de la racional división del trabajo. Los resultados de la experiencia cumplida ofrecen conclusiones tanto positivas como negativas que habría que tener en cuenta al diseñar nuevas modalidades de esta política. Pero, de todos modos, cabe establecer un orden racional de prelación.

#### 4. Recuperación e inflación

Consideraremos ahora las posibles consecuencias inflacionarias de una política de recuperación. Cabe aún formular observaciones similares a las hechas en el caso de los centros. A poco andar surgirá el desequilibrio estructural entre el ritmo de crecimiento del consumo y la necesidad de acrecentar la acumulación de capital reproductivo conforme vaya colmándose la capacidad ociosa de la economía.

Cuando se discurre sobre el consumo cabe prevenirse acerca de ciertas conclusiones sobre el significado del concepto de austeridad. La austeridad para combatir la inflación puede ser económica y socialmente inaceptable. Por otro lado, constituye elemento indispensable para contener las tendencias inflacionarias de una política de recuperación. No se trata de restringir la cuantía global del consumo; por el contrario, el acrecentamiento del consumo es indispensable para la recuperación. En realidad se trata de cambiar la composición social del consumo a la luz de consideraciones de equidad. Si es cierto que el ritmo de consumo de ciertos grupos sociales tiene que limitarse para elevar el ritmo de la acumulación reproductiva, no lo es menos que la mayor acu-

mulación intensificaría el aumento del empleo y por tanto el del consumo de los grupos sociales que, de esta manera, se ven favorecidos.

El aumento del consumo de la fuerza de trabajo tendrá efectos positivos en la recuperación, sobre todo cuando las remuneraciones han sufrido serio desmedro. Sin embargo, siempre deben tenerse presentes las consecuencias de pasadas experiencias. No es posible, en términos generales, mejorar el nivel de vida mediante reajustes que, al elevar los costos de producción, terminan fatalmente con un alza de precios, y con nuevos aumentos de remuneraciones, trayendo aparejada la espiral inflacionaria. La expansión provocará, desde luego, cierta elevación de los precios; y si en seguida suben las remuneraciones, la espiral se vuelve incontrolable. Esto nos lleva a plantear con franqueza una pregunta que suele dejarse de lado. El alza de los precios es indispensable para acrecentar las ganancias de las empresas y, por tanto, su capacidad de acumulación. Sin embargo, la afirmación de esta exigencia no tendría que conducir al reconocimiento de la necesidad de contener el alza de las remuneraciones sea mediante consenso social o por imposición autoritaria; sería hacer recaer en la fuerza de trabajo el costo social de la reactivación económica. En consecuencia, la equidad distributiva, así como la necesidad de evitar la espiral, aconsejan encontrar formas adecuadas de hacer participar a la fuerza de trabajo en los frutos de la recuperación conforme se elevan los resultados financieros de las empresas, habida cuenta los requerimientos de acumulación. Se concibe asimismo la posibilidad de que la fuerza de trabajo participe también en el proceso acumulativo. No corresponde discutir aquí los mecanismos pertinentes sino sólo subrayar este aspecto de gran importancia. Sería en verdad un anticipo a una política de regulación macroeconómica del ritmo de consumo y del ritmo de acumulación. Dicho en otros términos, encontramos de nuevo que las medidas coyunturales no sólo no debieran perder de vista las consideraciones de largo alcance, sino relacionarse previsoramente con las mismas sin contrariar su sentido.

##### 5. Reajustes financieros

En algunos países de la periferia, en especial en América Latina, el peso de la deuda externa ha

agravado seriamente el desequilibrio exterior. La acción del FMI está conjurando una peligrosa estampida en perjuicio de todos; pero los arreglos de emergencia a los que se ha llegado están lejos de resolver el problema de fondo. Conviene expresarse a este respecto con gran claridad. No se concibe que los países deudores sigan endeudándose indefinidamente para hacer frente al pago de intereses, como así tampoco que tengan que comprimir al extremo sus importaciones esenciales con el mismo propósito, con grave desmedro de su actividad interna y de su precaria ocupación.

Por lo tanto, parecería de elemental prudencia y previsión llegar a arreglos crediticios que prolonguen convenientemente el pago de los servicios y reduzcan las tasas de interés, que siguen siendo elevadas no obstante su reciente disminución aun cuando es dudoso que ellas se mantengan si ocurre un nuevo ciclo inflacionario en los centros.

Mientras tanto, conviene recordar las oportunidades que ahora ofrece la creación de Derechos Especiales de Giro. La presente astringencia en la liquidez internacional parecería señalar la necesidad de este alivio monetario. Sería el momento de insistir en el vínculo entre éste y el financiamiento del desarrollo. Sin embargo, las dimensiones de esta operación deben determinarse de acuerdo con las exigencias del intercambio mundial y no con las del financiamiento; éste sólo sería un subproducto del primero.

Además de las mencionadas operaciones de reajuste se necesitaría un aumento neto en la transferencia de recursos financieros del exterior, sobre todo mientras los centros emprenden nuevamente un ritmo de crecimiento satisfactorio que difícilmente alcanzará niveles semejantes a los logrados en tiempos de prosperidad. Como quiera que sea, la inversión reproductiva de tales recursos contribuiría a la misma recuperación de aquéllos. Por más que en las actuales circunstancias pueda ser difícil cumplir con las recomendaciones que en esta materia se formularon en el seno de las Naciones Unidas, cabe esperar que por lo menos se defina un plan de cumplimiento escalonado para los próximos años.

En cuanto a recursos de carácter coyuntural, parecería haberse llegado a cierto consenso sobre la ampliación de las cuotas del FMI y asimismo sobre la transferencia de recursos de otras

fuentes, principalmente de los grandes bancos centrales.

Este es el momento, asimismo, para modificar las normas de condicionalidad del FMI a la luz de la experiencia y con la colaboración técnica de personas capacitadas de los países en desarrollo.

#### 6. *La VI Reunión de la UNCTAD*

Mientras se avanza en el examen de la reforma monetaria internacional, donde la periferia debería desempeñar un papel activo, la VI Reunión de la UNCTAD a realizarse en junio próximo ofrece la oportunidad propicia para considerar la política de recuperación a que se refieren estas páginas. Predomina el pesimismo acerca de que pueda avanzarse en la consideración del nuevo orden económico internacional, pero este pesimismo no debiera dominar las deliberaciones. Por el contrario, este receso (o depresión) que afecta tanto a los centros como a los países periféricos y a los países socialistas, debiera ser el ámbito apropiado para considerar el problema inmediato e inaplazable de la recuperación mundial.

Hay que afirmar con gran vigor y confianza las posibilidades concretas de iniciar e impulsar este proceso en favor de todos. Sin duda alguna existen las bases concretas para hacerlo, pero la adhesión pertinaz a ideas y formas de acción convencionales está sofocando estas posibilidades. Esas ideas han quedado a la zaga del enorme adelanto científico de otras disciplinas; es necesario, por tanto, innovar también en materia económica, pues tales formas de acción perjudican a toda la economía mundial. Se está desmoronando lo mucho que se había conseguido después de la segunda guerra mundial.

Ha llegado el momento de lanzar nuevas ideas y formular nuevas formas de acción que respondan a la extraordinaria convergencia de

intereses acerca de la necesidad de una política de recuperación que debiera iniciarse sin preocupantes demoras. Es preciso que nuestros países, conjugados con el resto de la periferia, hagan oír su voz, voz que es cada vez más potente en los mismos centros.

Sólo la recuperación de los países desarrollados permitirá vencer el proteccionismo y el riesgo inminente de fraccionamiento económico entre ellos con la correspondiente exacerbación de conflictos. Y esto aliviará los grandes obstáculos que se oponen a la política de recuperación en la periferia, tan afectada por el mencionado proteccionismo de los centros. A medida que avance la recuperación de éstos podrán evitarse nuevas medidas que entorpezcan las importaciones provenientes de la periferia y emprender el camino hacia medidas estructurales de liberalización. El progreso de la recuperación de los centros asimismo irá aliviando el deterioro de la relación de precios del intercambio de los países periféricos. Mientras tanto, la cooperación financiera adquirirá gran significación para unos y otros, pues la mayor capacidad de pagos exteriores de nuestros países y del resto de los países en desarrollo permitirá satisfacer las ingentes necesidades de importación inherentes a la recuperación de la periferia (y su ulterior desarrollo), lo cual podría contribuir notablemente a la recuperación de los mismos centros.

En fin, es evidente una clara vinculación de intereses recíprocos que sería necesario subrayar en la sexta reunión de la UNCTAD. Y así podría llegarse a la oportuna consideración del nuevo orden económico mundial, que supone, fundamentalmente, grandes cambios estructurales. Lo coyuntural, sin embargo, debiera merecer un alto orden de prelación. Primero lo coyuntural, para abrir el paso a medidas estructurales de gran envergadura.

## IV

## Leyes del mercado e ideologías

1. *La crisis ideológica*

El portentoso desenvolvimiento de la técnica ha ido acompañado de grandes mutaciones en la estructura de la sociedad y en las relaciones de poder que se mueven en su seno. Se han planteado nuevos y difíciles problemas y la realidad de hoy es harto diferente de la de ayer; pero algo hay que ha escapado al cambio; son las ideologías y formas de acción que de ellas se derivan. Fueron eficaces en otras fases de la estructura social, cuando respondían a los intereses y aspiraciones de los grupos sociales dominantes, tanto en los centros como en los países periféricos. Pero ahora, fuera de haber perdido eficacia frente a los nuevos problemas, se han vuelto contraproducentes por el enorme perjuicio que su aplicación acarrea.

No sólo han ocurrido cambios en las relaciones internas de poder sino también en la estructura mundial, en donde además se imponen otras ideas y diferentes formas de acción que en el pasado.

Hay pues una crisis ideológica que está perturbando más aún la crisis de la realidad. Y como dijimos en la primera parte, no creemos estar presenciando la decadencia del capitalismo. Pero ésta se volverá ineluctable si no sobreviene, y pronto, una profunda renovación de las formas convencionales de pensar, así como de los modos de obrar frente a los acontecimientos, para lograr determinados designios racionales animados por un sentido ético que no podría quedar ausente en esta renovación del pensamiento.

2. *Mercado y estructuras*

Se han vuelto a proclamar recientemente las grandes virtudes de las leyes del mercado, de "la magia del mercado". En las teorías de donde surge este concepto había en verdad una ética subyacente, como que el sistema, si se dejaba operar de manera irrestricta a esas leyes, tendía hacia un equilibrio donde la distribución del ingreso era equitativa y no había centros ni perife-

ria. No debe negarse importancia al juego de las leyes del mercado, pero por mucha eficacia económica que puedan tener, carecen de eficacia social y eficacia ecológica.

Conviene repetirlo: en la realidad no se trata sólo del mercado, sino de las estructuras que están detrás del mismo y de las grandes diferencias de poder que de ellas dimanar. No cabría seguir dejándolas de lado si se intentan comprender los problemas que ahora se plantean y despejar el camino para resolverlos.

Reconozco plenamente el gran valor de la iniciativa individual y del incentivo del lucro en la actividad económica así como en la promoción de innovaciones tecnológicas. Pero ello no basta para conseguir la eficacia de las leyes del mercado. Se trata de un asunto de considerable importancia, sin cuyo esclarecimiento mal podríamos interpretar la actual crisis del capitalismo tanto en los centros como en los países periféricos, así como en las relaciones entre ellos.

Se justifican, pues, algunas reflexiones finales a la luz de lo antes aquí explicado. Y para evitar erróneas interpretaciones vuelvo a afirmar que atribuyo al mercado una gran importancia no sólo económica sino política; ¿por qué entonces las grandes fallas de su funcionamiento?

3. *Leyes del mercado y distribución*

A mi juicio, el origen principal de esas fallas está en la apropiación del fruto del progreso técnico. De acuerdo con teorías que siguen constituyendo el trasfondo del pensamiento convencional, las empresas, guiadas por el incentivo de ganancias, tienden a difundir socialmente este fruto, mediante el juego de la competencia, sea por la disminución de los precios o por el aumento de las remuneraciones.

Pues bien, sostengo que no es así, pues aquel fruto queda retenido en gran parte por los estratos superiores en virtud de su poder económico, tecnológico y político. En la dinámica del sistema, ello es necesario para que se acreciente la acumulación de capital; y esto corresponde a una

cierta etapa de la evolución capitalista, pues las mutaciones de la estructura societal abren el paso al poder de compartimiento de la fuerza de trabajo y del Estado. Y este poder se contrapone al de apropiación, y con el transcurso del tiempo conduce al sistema a una crisis inflacionaria. El proceso de acumulación se vuelve, pues, cada vez más vulnerable. Para las teorías convencionales esta crisis es consecuencia de la violación de las leyes del mercado por el poder de compartimiento; olvidan, por supuesto, el poder de apropiación.

El sistema puede funcionar regularmente mientras este poder de apropiación domina sin contrapeso, esto es, cuando no existe o es muy débil el poder de compartimiento. Pero cuando éste se desenvuelve y adquiere vigor, sobreviene la crisis en virtud del desequilibrio estructural entre el ritmo de consumo y el ritmo de acumulación reproductiva del excedente por la misma lógica del sistema.

Hay en todo esto una evidente contradicción, por cuanto se impugna el poder de compartimiento por violar las leyes del mercado y no la violación originaria producida por el poder de apropiación.

#### 4. *La ambivalencia de la técnica*

En el libre juego de las leyes del mercado el incentivo de la ganancia ha estimulado la investigación tecnológica y su aplicación productiva, lo cual es correcto y positivo. Pero al mismo tiempo, dada la ambivalencia de la técnica, ese mismo incentivo trajo aparejada la explotación irresponsable de recursos naturales agotables. Así descendieron los precios del petróleo, elevando ficticiamente el incremento de la productividad. Tal es el poder de los grupos dominantes de los centros y su proyección hegemónica en el campo internacional, hasta que en una coyuntura histórica favorable, se contrapuso a ese poder el de los países productores y la elevación resultante de los precios de aquel producto agotable, con el consiguiente agravamiento de la inflación.

Y no es eso solamente. Aquella disminución de los precios provocada por el juego del mercado (no sin cierta manipulación de las empresas transnacionales) trajo consigo muy importantes consecuencias en la investigación tecnológica que

poco se ocupó de otras fuentes de energía y del empleo de recursos naturales renovables. Y también impulsó la investigación tecnológica hacia el uso abusivo de energía en la exagerada diversificación de bienes y servicios.

#### 5. *El desequilibrio estructural con los centros*

Este desequilibrio también se registra en las relaciones de la periferia con los centros. Se trata asimismo de relaciones de poder. En el desarrollo histórico del capitalismo, el fruto del progreso técnico se concentra y acrecienta en los centros, y la periferia queda al margen de la industrialización en el juego internacional de las leyes del mercado. Y cuando ésta comienza a industrializarse surge la tendencia al desequilibrio estructural. La periferia primero trata de corregirlo con la sustitución de importaciones, y después con la exportación de manufacturas, gracias al poder económico y tecnológico que va adquiriendo. Y por débil que sea este poder el mismo comienza a tener efectos adversos en el empleo y a vulnerar el proceso acumulativo. Dicho en otra forma, las leyes del mercado que en otros tiempos reflejaban el interés de los centros (en conjunción con los grupos dominantes de la periferia), ahora les provocan perturbaciones. Y su supremacía les permite adoptar unilateralmente medidas para contrarrestar esas leyes. Pierden así los centros, como la periferia, las ventajas comparativas del intercambio que los primeros habían proclamado con tanta insistencia cuando la periferia estaba excluida de la industrialización.

¡Reconózcase en todo ello la virtud de las leyes del mercado en la sabia asignación de los recursos productivos!

El incentivo económico, al traspasar ciertos límites, ha ocasionado pues el deterioro del medio ambiente en el juego de las leyes del mercado; otro elemento ficticio en el incremento de la productividad.

#### 6. *El papel de la industrialización*

Una de las manifestaciones del poder hegemónico de los centros sobre la periferia se manifiesta en las ideologías. Eficaces otrora para promover el interés económico (y también político) de los centros, las leyes del mercado en el campo inter-

nacional ya no responden como antes lo hacían y los centros se apartan de ellas.

De estas ideologías derivanse también muy serias contradicciones. Mientras los centros, por esa misma dinámica inherente a su desarrollo capitalista, retentan y siguen reteniendo el fruto de su progreso técnico, la periferia ha tendido a transferir a los centros parte de su productividad debido a su retraso estructural.

De ahí el papel de la industrialización. A pesar de su gran significado dinámico para el desarrollo periférico versiones recientes de la ideología del libre juego del mercado, en un rebrote inesperado, vuelven a abominar de la protección, y en lugar de ésta aconsejan la devaluación. De seguir ese camino, la periferia también transferiría al exterior el fruto del progreso técnico ya alcanzado en las exportaciones competitivas.

No dejan de ser coherentes quienes en los centros profesan teorías convencionales y denuncian medidas destinadas a contener el descenso de los precios agrícolas en la Comunidad Económica Europea y en Estados Unidos a raíz del aumento de productividad. ¡Sólo que los gobiernos respetan pero no siguen sus admoniciones!

#### 7. La indiferencia de los centros

Las técnicas de comunicación social y las de transporte tienen también una profunda influencia cultural en la periferia. Acortan las distancias, internacionalizan la conciencia del desarrollo y de la propia identidad cultural, pero nada serio y persistente hacen los centros para que la periferia deje de serlo con el transcurso del tiempo. Continúan indiferentes a la suerte de su desarrollo. Y la periferia carece de poder para vencer la indiferencia de los centros, pero sí lo tiene para trastornar. De ahí una contradicción de serias consecuencias para los mismos centros. Carecen éstos, en verdad, de una visión de largo alcance en sus relaciones con la periferia.

Los centros mismos sufrirán cada vez más en lo económico, y asimismo en lo político, la ausencia de esta visión de largo alcance. La tuvieron una sola vez para rehabilitar a Europa en la posguerra. Para la periferia carecieron de esa visión salvo para aconsejar el control demográfico,

pero no como elemento de una gran política de cooperación internacional sino más bien a manera de un sustituto de la misma.

Durante los prolongados años de prosperidad de los centros, tampoco éstos se ocuparon de la periferia, expuesta siempre al retorno de ideologías obsoletas. Pero hoy la crisis del desarrollo y del intercambio ha llegado a los mismos centros. Son también ellos víctimas de sus propias ideologías.

Centros y periferia deben aprovechar las enseñanzas de su propia experiencia. Es posible que esta crisis tenga la virtud de romper los moldes anacrónicos dentro de los cuales se pretende aprisionar un sistema que requiere transformarse ineluctablemente si se ha de recuperar y exaltar su poderosa dinámica.

#### 8. Diferencias y comunes denominadores con los centros

No deja de ser extraño que la vulnerabilidad del proceso de acumulación reproductiva, de donde surge principalmente esta crisis del capitalismo, se presente tanto en los centros como en los países más avanzados de la periferia, a pesar de sus considerables disparidades estructurales. Ello es así pues existe un común denominador, a saber, la tendencia hacia el desequilibrio estructural entre el ritmo de las diversas formas de consumo y el ritmo de acumulación reproductiva.

Este común denominador encubre diferencias fundamentales. En los centros la evolución tecnológica diversifica incesantemente el consumo de bienes y servicios empujado por la poderosa dinámica del sistema. Es la expresión del progreso técnico que, por un lado aumenta la productividad y, por otro, impulsa a emplear dicha productividad en la multiplicación diversificada del consumo. Por el contrario, en el capitalismo imitativo de la periferia nos dejamos seducir por esas formas de consumo sin haber alcanzado una capacidad de acumulación indispensable para la solución de nuestros graves problemas de inequidad social.

Siempre ha existido esa propensión a imitar aquellas formas de consumo. Pero la seducción fue especialmente fuerte durante aquellos largos años de prosperidad de los centros, cuando además del consumo privado se desarrolló el consumo social como parte integrante del proceso de

compartimiento. Y, por supuesto, la imitación, muy fuerte en ciertos casos, del consumo militar, elemento serio de aquel desequilibrio estructural.

Países importantes de la periferia fueron precursores de la crisis inflacionaria del capitalismo. Y ahora están sufriendo, junto con otros, las consecuencias de esta misma crisis de los centros y los efectos adversos sumamente graves de la política con que, sobre todo el centro dinámico principal, trata de frenar la inflación. Consecuencias graves para los centros y graves también para la periferia.

Aquellos prolongados años de prosperidad encandilaron a muchos países de esta última. Además de esa seducción por el consumo, debilitaron o dejaron de lado su política sustitutiva, la que debió combinarse con la exportación de ma-

nufacturas, así como sus empeños de comercio recíproco. Toda la periferia, a pesar de grandes diferencias en sus grados de desarrollo, tendrá que prestar mucha atención a este nuevo y promisorio horizonte de desarrollo.

Países donde han ocurrido grandes innovaciones tecnológicas, con un fabuloso potencial de bienestar humano —limitado por ahora a una pequeña parte de la población mundial—, no supieron innovar en las teorías del desarrollo y, por lo tanto, en la praxis del mismo. Quizás porque los intereses dominantes impulsan aquellas innovaciones, en tanto que los mismos parecerían frenar la creación intelectual. No es aventurado pensar que la presente crisis aliente el surgimiento de nuevas ideas; y también de hombres nuevos, capaces de plasmarlas en la realidad mediante la acción política.