

# LA NATURALEZA DE LAS RELACIONES ENTRE CENTROS Y PERIFERIA<sup>1</sup>

Raúl Prebisch

## LA ÍNDOLE CENTRÍPETA DEL DESARROLLO AVANZADO

No dejará de sorprender mi afirmación acerca de la índole centrípeta del capitalismo avanzado, pues éste, como otros fenómenos del desarrollo, escapa a las teorías convencionales. Se debe fundamentalmente a un fenómeno estructural que lleva a los centros a retener los frutos de su progreso técnico. Bien sabemos que estos frutos no se difunden al resto del mundo a través de la disminución de los precios conforme aumenta la productividad.

Como quiera que tales frutos se hayan distribuido dentro de los mismos centros en el desenvolvimiento de sus cambiantes relaciones de poder, la demanda así generada impulsa su propia dinámica, salvo aquella fracción de ella que se dedica a adquirir productos primarios en la periferia. Más aún, los ingresos periféricos generados por las exportaciones a los centros se traducen en demanda de bienes industriales de los mismos centros, en los tiempos pretéritos de desarrollo hacia afuera, antes que en la promoción del desarrollo periférico.

Estos bienes industriales se diversifican incesantemente en virtud del progreso técnico y las correspondientes inversiones. No hubo en aquellos tiempos ningún incentivo para realizar estas inversiones en la periferia, y ellas se llevaron a cabo en los mismos centros, donde se desenvuelve el proceso diversificador estimulado por aquella expansión continua de la demanda.

Tales son los fenómenos centrípetos que explican el retardo del desarrollo periférico. Conviene examinar este retardo con cierta perspectiva. La periferia desempeña inicialmente un papel pasivo y subordinado. En realidad constituye entonces una prolongación apéndice de los centros para suministrarles, a bajo costo, los productos primarios que necesitan. A ello se limita principalmente la propagación de la técnica productiva en aquella fase pretérita en que el desarrollo periférico se basa fundamentalmente en la producción primaria exportable.

<sup>1</sup> Texto perteneciente al libro *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 183-202.

Y el desarrollo periférico depende de la intensidad con que este papel pasivo se cumple, intensidad que en algunos casos fue muy notable y creó condiciones favorables a una industrialización ulterior.

A pesar de ciertos brotes de industrialización en algunos países en la fase de crecimiento hacia afuera, la periferia desempeña la función específica que le corresponde en el esquema pretérito de la división internacional del trabajo, fragmentada en múltiples compartimientos que convergen aisladamente hacia aquéllos. Con muy escaso intercambio entre sí.

Reflexiónese sobre lo que todo esto significa. En tanto que la industrialización va cambiando progresivamente la estructura social de los centros y difundiendo hacia abajo los frutos del progreso técnico, la estructura social de la periferia queda cada vez más rezagada en el proceso de crecimiento hacia afuera.

Es cierto que sus estratos superiores compartían con los centros, aunque en distintos grados, los frutos del progreso técnico en lo que atañe principalmente a la producción primaria, pero esos frutos no llegaban o llegaban muy menguados a la gran masa de la población.

## **LA INDUSTRIALIZACIÓN PERIFÉRICA Y EL INTERCAMBIO EN LOS CENTROS**

### **Las dos opciones en el intercambio**

Dos condiciones esenciales tienen que cumplirse para impulsar el desarrollo. Por un lado, la acumulación de capital en bienes físicos y formación humana, de lo cual ya nos hemos ocupado. Por otro lado, el intercambio de bienes, que consideraremos ahora.

El intercambio es condición esencial porque el desarrollo exige importar bienes que un país periférico no puede producir por carencia o limitación de recursos naturales, o por su inferior capacidad técnica y económica.

Tiene pues que exportar para procurarse esos bienes (y también para poder realizar otros pagos exteriores). La producción primaria es generalmente insuficiente para cumplir este papel; la razón es muy simple, aunque no siempre se tiene presente. Consiste en aquella conocida disparidad con que crece la demanda cuando aumenta el ingreso por habitante. Explicamos en otro lugar cómo la diversificación incesante de la demanda deja atrás los bienes primarios, especialmente los alimentos, en tanto que favorece de más en más los bienes industriales (y también los servicios calificados); compréndese pues que las exportaciones primarias, salvo excepciones, tiendan a crecer con relativa lentitud frente a la demanda de bienes industriales cada vez más diversificados que provienen de los centros.

Por consiguiente, se impone la exportación de manufacturas. Y aquí se encuentra un muy serio escollo, pues los centros son renuentes a admitir manufacturas periféricas en la medida necesaria a la indispensable elevación de su ritmo de desarrollo. Digo indispensable, a fin de que se pueda cumplir el papel primordial de la industria y otras actividades en la absorción de fuerza de trabajo.

¿Qué es lo que podría exportar la periferia, además de bienes primarios, mientras no supere su inferioridad técnica y económica? Evidentemente, bienes manufacturados en que ha adquirido o podría adquirir en corto tiempo las aptitudes técnicas necesarias. Se trata principalmente, sin embargo, de bienes en que la demanda de los centros crece con relativa lentitud frente a la demanda intensa en la periferia de bienes cada vez más diversificados provenientes de aquéllos. Sería a todas luces ventajoso para los centros exportar estos últimos a la periferia, pues en ellos tiene grandes ventajas comparativas, e importar desde la periferia aquellos otros en que no tiene tales ventajas, o son muy inferiores. Y la misma conveniencia tendría la periferia, desde su punto de vista. Se trata de una conveniente reciprocidad que se nos viene enseñando desde mucho tiempo atrás. ¿Qué es entonces lo que explica la renuencia de los centros a abrir francamente sus puertas a las manufacturas periféricas?

No cabe duda que la competencia de estas manufacturas tendría efectos adversos sobre las correspondientes industrias de los centros, si bien no hay que exagerar al respecto. Compréndese pues que empresarios y sindicatos se opongan a ello. Lo mismo sucede también en los centros con ciertos productos agrícolas. Trátase de grupos sociales de importante gravitación política. Y no basta persuadirles que la fuerza de trabajo que quedaría desempleada se transferiría a aquellas y otras actividades absorbentes. ¿Pero es que es así en realidad?

Desde luego que no lo es en la crisis presente de los centros. Aparte de ello tengo dudas de que, en general, el capitalismo de los centros acumula en la medida suficiente el necesario capital reproductivo (valga aquí también la diferencia dinámica con el no-reproductivo). Téngase en cuenta, además, que aquel intercambio contribuiría al incremento de la productividad, lo cual exigiría elevar más aún el ritmo de acumulación de capital. Creo que el razonamiento que a este respecto expusimos en la Segunda Parte es también válido para los centros.

En los largos años de bonanza de estos últimos, que terminan en la primera mitad de los setenta, el desempleo se redujo, por lo general, a bajos niveles, lo cual no cambió sustancialmente la actitud de aquéllos; más aún, se presentó en algunos casos cierta escasez de trabajadores. Se prefirió entonces compensarla con trabajadores inmigrantes antes que con una política favorable a las importaciones periféricas.

Esta actitud de los centros ha obligado a la periferia a producir internamente lo que le hubiera sido posible importar ventajosamente a cambio de sus exportaciones de bienes industriales Y de productos de agroindustrias. Recuérdese que las exportaciones tradicionales de productos primarios tienen una baja elasticidad ingreso de la demanda en tanto que la demanda de importaciones de bienes industriales tiene una elasticidad relativamente alta. De ahí la tendencia inmanente hacia el estrangulamiento exterior en el desarrollo periférico. Sólo hay dos formas de corregir gradualmente esta disparidad de elasticidades: exportar otros bienes a los centros, además de los tradicionales, a fin de poder importar bienes que no es dable producir por carencia o limitación de recursos o por inferioridad técnica y económica; o acrecentar el ritmo de producción interna para lograr de esta manera aquello que por falta de medios no es posible importar. Ya se dijo que lo primero es lo más conveniente. Pero si no es posible seguir esta opción, no queda más que la segunda para impulsar el desarrollo.

### **La sustitución de importaciones**

La segunda opción se impuso intensamente en la periferia durante las grandes crisis de los centros, especialmente la gran depresión mundial y la segunda guerra. Más que por designio, la caída violenta de las exportaciones primarias hizo necesario dar vuelo a la industrialización estableciendo nuevas industrias o impulsando resueltamente las que habían aparecido anteriormente al abrigo de derechos fiscales. Así se inicia la industrialización sustitutiva.

No se había dado, en efecto, un designio industrializador. Ya se hizo notar que los centros no tenían interés en promover la industrialización periférica y se opusieron a ella aduciendo las ventajas de aquel esquema pretérito de división internacional del trabajo en que a la periferia correspondía el papel de exportar bienes primarios y a los centros, bienes industriales. Se comprende que así haya sido debido al interés de los grupos dominantes en los centros. Pero, ¿por qué esperó tanto tiempo la periferia para iniciar este proceso? Hay que buscar también la respuesta en una estructura social en donde los grupos dirigentes se desenvolvían y prosperaban al abrigo de este esquema, que dejaba al margen gran parte de la fuerza de trabajo. Se oponían, asimismo, a la industrialización porque ella haría subir los precios de lo que se importaba tan liberalmente.

Como se dijo más arriba, cuando las crisis de los centros impusieron la opción sustitutiva no podía pensarse en la exportación de manufacturas. Pero después, con el andar del tiempo, las disparidades persistentes de elasticidad de la demanda pudieron haber llevado a explorar la opción exportadora, combinándola con la sustitutiva. Sin embargo, hubo generalmente gran inercia en la continuación de la política sustitutiva. Acaso la CEPAL fue la primera en llamar la atención acerca de este hecho.<sup>2</sup>

En los escritos de aquella se ha reconocido más de una vez la responsabilidad de la periferia por haber concentrado todos sus esfuerzos en la sustitución de importaciones, sin conceder suficiente atención a las exportaciones de manufacturas. Pero, al mismo tiempo, ha subrayado también la responsabilidad de los centros, afirmando que no habría bastado poner a la producción exportable en el mismo pie de igualdad que la producción sustitutiva interna. Se hubieran necesitado medidas convergentes que facilitaran en los centros ciertas importaciones industriales provenientes de los países en desarrollo, dando a éstos mayor capacidad para importar precisamente aquellos productos donde son mayores las diferencias de costos. Se habría desarrollado así en el campo industrial aquella conveniente división del trabajo a que antes nos referimos, muy diferente del esquema tradicional de intercambio de bienes primarios por productos industriales.

Sin embargo, ni los centros alentaron las exportaciones de manufacturas de la periferia ni ésta resolvió emprender una política francamente favorable a las mismas, hasta que el agotamiento de las posibilidades de sustitución fácil y el ritmo extraordinario de desarrollo alcanzado por los centros, a medida que avanzaba el decenio de los años sesenta, demostró la posibilidad de hacerlo.

Las consecuencias de la prosperidad de los países avanzados se manifestaron tanto en las exportaciones periféricas de productos primarios como, sobre todo, en las de manufacturas. Éstas últimas se desenvuelven en algunos casos con gran celeridad, y no sólo se debilita la política sustitutiva de importaciones sino que llega a renegarse de ella.

Durante esos años queda encubierta en cierto modo la tendencia centrípeta del capitalismo, pero ésta no desaparece. En efecto, el gran esfuerzo exportador que desenvuelve la periferia no alcanza la medida exigida por sus crecientes necesidades de importación y el pago de servicios financieros.

La periferia apenas participa marginalmente en el caudaloso crecimiento del intercambio industrial de los centros, alentado por una franca política de liberalización entre ellos. Sus nuevas exportaciones industriales conciernen principalmente a bienes donde las innovaciones han dejado de serlo gracias a nuevos avances de la técnica, o se limitan a fragmentos de bienes avanzados producidos por empresas que aprovechan los bajos salarios, pero sin el designio de introducir formas avanzadas de industrialización integral.

<sup>2</sup> Así, en un trabajo publicado en 1961, se llamó la atención acerca de la "excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno", debido a la "política de desarrollo seguida por los países latinoamericanos y la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales".

Y se expresaba que "la política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto, se ha subsidiado —mediante aranceles y otras restricciones— la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo habérselos obtenido, con diferencias de costos mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente. Lo mismo podría decirse de nuevas líneas de exportación primaria y aun de líneas tradicionales dentro de ciertos límites relativamente estrechos", *CEPAL, Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, publicación de las Naciones Unidas. La cita corresponde a la versión publicada en la serie conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973, p. 19 y ss.

Y se agrega en otro trabajo, algo posterior, que "la protección ha sido desde luego indispensable en los países latinoamericanos. Pero no se ha otorgado con moderación ni ha habido en general una política trazada racionalmente y con sentido de previsión indispensable para atenuar —si es que no evitar— las crisis de balance de pagos".

Para decir después que "la industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo, y así también los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas importantes, han creado una estructura de costos que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas al resto del mundo..." R. Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, pp. 86-87.

Sin embargo, como antes se dijo, la periferia podría enviar a los centros bienes técnicamente menos avanzados en los cuales va adquiriendo condiciones competitivas, y ha demostrado aptitud para hacerlo por el empeño de sus propias empresas. Pero a estos bienes no ha llegado la política de la liberalización, sino todo lo contrario.

Esto concierne a la etapa presente del desarrollo periférico. Pero no significa en modo alguno que si se diera una nueva política de industrialización no pudiera abordarse la producción y exportación de bienes de creciente complejidad técnica. Tal es la dinámica del desarrollo.

En esta materia se presenta una manifiesta paradoja en las relaciones centro-periferia. En la Ronda Kennedy, como así en la Ronda Tokio, se ha liberalizado aquello donde la periferia no tiene por ahora ventajas comparativas debido a la superioridad técnica y económica de los centros. Se trata de industrias que interesan sobre todo a las transnacionales. Y escapan en gran parte a la liberalización —defendidos por diferentes formas de proteccionismo— aquellos bienes manufacturados (y también primarios) donde la periferia tiene ventajas comparativas, o podría adquirirlas fácilmente en sus propias empresas de raigambre nacional. Y surgen nuevas manifestaciones de un proteccionismo inveterado en los centros industriales.<sup>3</sup>

Pero no toda la responsabilidad radica en los centros. Los países latinoamericanos también la tienen en alto grado. Los resultados estimuladores de la política exportadora de algunos países demuestran cuánto se ha perdido al no haberla emprendido de tiempo atrás. Sobrevaluación crónica de la moneda y trabas innecesarias han perjudicado seriamente las exportaciones y sobre todo ha faltado y sigue faltando decisión para aplicar con vigor y clarividencia medidas estimuladoras del intercambio recíproco dentro de la periferia latinoamericana; medidas que, al reducir los costos, habrían dado aliento, por añadidura, a las exportaciones industriales hacia los centros y el resto del mundo.

Si el desenvolvimiento industrial de la periferia hubiera sido paralelo al de los centros, si no se hubiese dado aquel serio retardo histórico cada vez más pronunciado le hubiera sido posible suplir con su propia diversificación y el intercambio industrial con aquéllos, la exigencia de bienes industriales que la elevada elasticidad-ingreso de su demanda habría traído consigo.

Nada importante se ha hecho en los centros, durante sus épocas de prosperidad, para alentar las importaciones industriales provenientes de la periferia así como las importaciones primarias que encuentran considerables obstáculos cuando compiten con bienes de los centros. Es bien sabido que el régimen de preferencias, logrado tras largos años de negociación, ha resultado tener escasa significación por las serias limitaciones que entraña.

A todo ello se agregan las consecuencias adversas de la crisis por la que atraviesan los centros. Tiende a debilitarse el ritmo de crecimiento de las exportaciones periféricas y, a pesar de ser aún relativamente elevada su cuantía, dista mucho de ser suficiente para que la tasa de desarrollo se eleve nuevamente. Es necesario hacerlo a fin de evitar el agravamiento de las tendencias excluyentes y conflictivas del sistema, con muy serias consecuencias sociales y políticas. Problemas de solución hartamente difíciles si se tiene presente, asimismo, la necesidad de elevar más aún las exportaciones para cubrir el encarecimiento del petróleo sin acudir indefinidamente al endeudamiento exterior.

## **LAS TRANSNACIONALES Y LA INDUSTRIALIZACIÓN**

No fueron pocos quienes creyeron que la penetración de las transnacionales en la periferia contribuiría notablemente a la exportación de manufacturas a los centros. Las transnacionales serían instrumentos

<sup>3</sup> Véase el artículo de Pedro Mendive, "Proteccionismo y desarrollo. Nuevos obstáculos de los centros al comercio internacional", *Revista de la CEPAL*, núm. 6, Segundo semestre de 1978.

poderosos que, gracias a la internacionalización de la producción, nos permitirían participar en aquel caudaloso intercambio industrial que mencionamos. Sin embargo, los hechos no han ocurrido así. Las transnacionales han promovido con gran intensidad, la internacionalización del consumo en la periferia, antes que la internacionalización de la producción. No han contribuido en medida suficiente a crear nuevas modalidades de inserción en la división internacional del trabajo industrial con los centros. La periferia queda de nuevo en gran parte marginada, como ya había quedado otrora al margen del proceso de industrialización. Tal es la consecuencia de la disparidad estructural en las relaciones centro-periferia.

Sin embargo, las transnacionales han contribuido notablemente a la industrialización sustitutiva con su reconocida eficiencia. En los primeros tiempos fueron renuentes a exportar; sus plantas aprovecharon el mercado interno pero no buscaron espontáneamente oportunidades de exportar hasta que se dieron subsidios y otras posibilidades para hacerlo.

Cabe preguntarse por qué, en este empeño exportador, las transnacionales han puesto el acento sobre las exportaciones a otros países periféricos antes que a los centros. Como se dijo antes, la dinámica de éstos se vincula estrechamente a esas innovaciones diversificadoras; y no parecería por tanto que las transnacionales estuviesen interesadas en emprenderlas en la periferia, al menos por ahora y salvo algunas excepciones. Pero, en cambio, les conviene explotar allí principalmente aquellos bienes de segunda línea, que están siendo superados en los centros por los nuevos bienes en que se manifiestan sucesivamente aquellas innovaciones.

Es comprensible que las transnacionales, llevadas espontáneamente por su propio interés, prefieran invertir en los mismos centros donde ocurren aquellas innovaciones incesantes y donde se concreta una demanda cada vez más diversificada.

Pero, ¿por qué las transnacionales no habrían de usar la periferia como base desde la cual ir lanzando siquiera una parte de esas innovaciones de vanguardia? Me inclino a creer que el estímulo de los bajos salarios no tiene influencia ponderable, salvo en casos como los señalados más arriba, pues en esos bienes avanzados, lo esencial, además del mercado creciente de los mismos centros, es la infraestructura científica y tecnológica y la formación humana, que en todo momento es cada vez más exigente en los niveles de la técnica.

La penetración de las transnacionales se ha venido profundizando con el persistente aliento de los centros; habría que aceptarla, a juicio de algunos, a fin de remover los obstáculos externos al desarrollo latinoamericano. Este objetivo no se ha logrado, según ya se expresó, pero la dependencia es mayor.

No sabríamos decir si las empresas transnacionales podrían contribuir eventualmente a corregir esa tendencia centrípeta exportando a los centros bienes cada vez más avanzados técnicamente. No lo han hecho hasta ahora con gran amplitud, si bien han tenido un papel importante en las exportaciones a otros países periféricos. Podrían tenerlo mucho más aún si la sustitución se cumpliera en el ámbito regional — punto éste sobre el que volveremos oportunamente— en vez de circunscribirse al ámbito nacional.

Este hecho y la succión de ingresos periféricos explican que las transnacionales, si bien contribuyen primero a corregir el desequilibrio externo con la sustitución de importaciones, tienden después a acentuarlo en las relaciones con los centros cuando la transferencia de sus ganancias y otros pagos hacia el exterior excede sus nuevas aportaciones de capital, al mismo tiempo que se van agotando las posibilidades de nuevas sustituciones.

No quisiera aparecer en una actitud negativa con respecto a las transnacionales; su importancia técnica y económica es ingente. Se necesita su colaboración en la periferia de acuerdo a nuevas reglas del juego y conforme a una política selectiva. Hay campos, como el de las exportaciones, en que su papel ha llegado a ser significativo en las relaciones con otros países periféricos. Acaso este campo se extienda hacia

los centros. Pero hay otros campos en que no se justifican: la adquisición de industrias en que la periferia ha llegado a adquirir la técnica o podría adquirirla, o la penetración más allá de ciertos límites estrechos en las actividades bancarias u otras actividades internas, con la consiguiente succión de ingresos.

## PROTECCIONISMO PERIFÉRICO Y RECIPROCIDAD

La superioridad técnica y económica de los centros que se fue acentuando con el retardo del desarrollo periférico, explica la necesidad de protección a la industrialización sustitutiva y de subsidios a las exportaciones industriales. Es bien sabido que estos estímulos han sido exagerados, cuando no abusivos, bajo la influencia de poderosos intereses. En nombre de las leyes del mercado, se ha pretendido a veces brindar estos estímulos mediante la devaluación monetaria; pero no nos anticiparemos a lo que se dirá al respecto en lugar pertinente.

Los centros se han opuesto siempre a la protección y a los subsidios en vez de alentar su aplicación racional. Y, en consecuencia, insisten acerca de la necesidad de reducirlos o eliminarlos en sus negociaciones con los países periféricos. Esgrimen la vieja tesis de la reciprocidad, según la cual cualquier liberalización de las importaciones provenientes de la periferia debiera acompañarse de una liberalización similar de las importaciones de ésta.

No se ha comprendido —o acaso no se quiere comprender— el papel dinámico de la industrialización en el empleo de fuerza de trabajo. Ya dijimos que la exportación primaria sólo absorbe una proporción relativamente pequeña de esta última. En consecuencia, para desarrollarse y vencer la tendencia al estrangulamiento exterior la periferia necesita exportar manufacturas o nuevos productos de las agroindustrias para satisfacer sus crecientes necesidades de importación. Y en la medida en que no pueda hacerlo, tiene ineludiblemente que avanzar en la sustitución de importaciones mediante una razonable protección. Y cuanto más liberalicen los centros sus importaciones provenientes de la periferia, tanto menos necesitará esta última avanzar en la protección a nuevas industrias sustitutivas. Y en cuanto a las industrias sustitutivas ya existentes la eliminación de la protección a las mismas significaría desandar lo andado, esto es acentuar la tendencia al estrangulamiento exterior en desmedro del empleo de fuerza de trabajo. Compréndase pues la significación de las grandes disparidades estructurales entre centros y países periféricos para darse cuenta que la reciprocidad sería sencillamente contraproducente.<sup>4</sup> Pero ello no quiere decir que no haya que introducir medidas de racionalidad así en la protección que ha sido generalmente abusiva, como en los subsidios.

<sup>4</sup> Parece oportuno, pues, recordar lo que dijimos en 1963:

"Los países periféricos están en posición diametralmente opuesta a la de los centros en materia de reciprocidad en el intercambio. Estos exportan manufacturas cuya demanda tiende a crecer en forma intensa con el crecimiento del ingreso periférico; en tanto que aquéllos exportan productos primarios que tienden a crecer con lentitud con el ingreso de los centros."

"En consecuencia, los centros no necesitan sustituir importaciones desde este punto de vista, pues el desequilibrio comercial con la periferia tiende a ser positivo, esto es, a un exceso de exportaciones."

"En cambio, la tendencia al desequilibrio negativo en los países periféricos les impone la sustitución dentro de las pautas presentes de intercambio para evitar el déficit en el balance de pagos."

"Más aún, si los centros, por otras razones justificables o no, sustituyen importaciones provenientes de los países periféricos, agravan esa disparidad de la demanda internacional. En cambio, la sustitución de importaciones provenientes de los centros acerca a la realidad a algunos de nuestros economistas que en los países periféricos, tiende a corregir la disparidad para hacer posible el desarrollo."

"Esta desigualdad fundamental exige la revisión del concepto hasta ahora vigente de reciprocidad, pues si los centros reducen o eliminan sus aranceles, los países periféricos podrán aumentar sus exportaciones a ellos. Y al suceder así, también, acrecentarán sus importaciones, en virtud de la intensa demanda que para ellas existe."

"Exigir a un país en desarrollo concesiones arancelarias equivalentes significaría lesionar su industrialización en claro desmedro de su desarrollo económico."

En seguida se aclaraba que la idea de reciprocidad implícita no suponía que se dejara de lado la corrección de los abusos del proteccionismo. Todo lo contrario... "es necesario rebajar en forma gradual los aranceles frente al resto del mundo, guiándose por conceptos de economicidad y a fin de que la industria se vea continuamente estimulada por la competencia exterior a reducir sus diferencias de productividad con los grandes centros."

"Es claro que una reforma de esta naturaleza no; podría cumplirse en condiciones de estrangulamiento progresivo. Antes tiene que venir el alivio exterior, la aceleración del ritmo de las exportaciones. En otros términos, la racionalidad de la tarifa arancelaria tiene que ser parte de un plan internacional de expansión de intercambio sobre nuevas bases. No podrá adelantarse a esta política sino ser consecuencia de ella." Téngase en cuenta que esto se decía antes de la UNCTAD. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, op. cit. pp. 89 y ss.

La reciprocidad es aplicable cuando se ha alcanzado cierta homogeneidad técnica entre los países y no hay en algunos de ellos fenómenos persistentes de desocupación. Pero esto concierne al futuro, además de que a esa homogeneidad será difícil llegar si no se transforma el régimen de acumulación y distribución.

Podría pensarse que en países en que las exportaciones son cuantiosas y crecen con alto ritmo, como los petroleros, no sería necesario alentar otras exportaciones con subsidios o sustituir importaciones con protección. Pero no es así, por cuanto esas exportaciones de energía emplean escasa fuerza de trabajo. Hay pues un problema de empleo que sólo puede resolverse con la industrialización y el desarrollo de otras actividades absorbentes, tanto más cuanto más penetre el progreso técnico en la agricultura. Claro es que aquellos recursos provenientes del petróleo constituyen un instrumento formidable para hacerlo. ¿Pero se ha sabido sembrar el petróleo, según la acertada fórmula? ¿Y se sabrá hacerlo ahora con esos recursos extraordinarios? ¿O se exaltará más la sociedad privilegiada de consumo, la succión de ingresos por los centros y la hipertrofia del Estado?

Todo esto es harto conocido en el seno de la CEPAL. Y si lo recuerdo ahora, es para acercar a la realidad a algunos de nuestros economistas que viven en un mundo aséptico donde incuban sus doctas elucubraciones. Discurren así sobre internacionalización de la producción y apertura exterior. ¡Excelente!, ¡pero que los centros comiencen primero! Largos años de lucha, principalmente en la UNCTAD, no lograron modificar la actitud restrictiva de los centros. ¿Creen acaso que podrán conmovierlos con el espectáculo de industrias que disminuyen su producción o cierran debido a la apertura exterior?

Que hay ciertas industrias que deben aumentar su productividad o desaparecer, no cabe duda alguna; trátase de industrias que por su considerable desventaja comparativa no debieran haberse establecido. Pero sería un grave error desbaratarlas mientras una mayor acumulación de capital reproductivo y la elevación del ritmo de desarrollo no permita reabsorber el desempleo. Es un problema de oportunidad y tiempo. Primero hay que hacer avanzar la estructura productiva, sea para exportar o para sustituir importaciones, ateniéndose a las ventajas o desventajas comparativas; y después abordar el reajuste a fondo de la protección abusiva. No destruir hasta poder construir mejor.

Si se encaran estos problemas con perspectiva dinámica no cabría esperar que, aunque pudiera lograrse una política de franca liberalización en los centros, ello constituiría la solución definitiva del problema del estrangulamiento periférico. Este problema tenderá a alcanzar dimensiones muy importantes a medida que avance el proceso de industrialización en el ámbito mundial y se extienda con intensidad a países donde está en sus comienzos. Y no es fácil concebir que los centros, para hacer frente a ese desequilibrio potencial de la periferia, amplíen considerablemente su coeficiente de importaciones provenientes de ella más allá de ciertos límites.

De todas maneras, la periferia no ha realizado todavía un esfuerzo vigoroso y persistente para aprovechar las considerables posibilidades de intercambio recíproco.

No ha sido capaz de romper el pretérito esquema de intercambio en que cada país periférico convergía aisladamente hacia los centros, y modificar en forma correspondiente su estructura productiva.

### **La fragmentación económica de la periferia**

Por el contrario, en los centros el cambio en la estructura productiva ha sido intenso y continuo. Pero ningún país ha pretendido producir intensamente todo lo que exigían las mutaciones de su demanda; por el contrario, se ha dividido el trabajo entre los distintos países avanzados desarrollando en forma extraordinaria el intercambio.

Tal ha sido el significado dinámico de las dos rondas de liberalización que ya se han mencionado.

Sin embargo, los países periféricos no han sabido establecer formas racionales de división del trabajo

entre ellos. En la medida en que no les ha sido posible exportar suficientemente a los centros, cada país ha desenvuelto su producción industrial casi con prescindencia del intercambio con los restantes. Es indispensable por ello que la sustitución se cumpla en el ámbito latinoamericano sin descuidar el potencial de intercambio con otros países en desarrollo.

Desde los primeros escritos de la CEPAL, a comienzos de los años cincuenta y antes del Mercado Común Europeo, hemos llamado la atención acerca de la tendencia al agotamiento de las sustituciones fáciles y la necesidad de pasar a una producción técnicamente más compleja, y que exigía mercados mucho más amplios que los compartimientos estancos de los diferentes países.

Surgió así la idea del mercado común latinoamericano, basado tanto en la reducción progresiva de aranceles y otras restricciones, como en acuerdos de especialización industrial concertados entre los gobiernos.

Es cierto que los centros, y sobre todo el centro dinámico principal del capitalismo, no vieron con simpatía los esfuerzos que en ese sentido realizaron los países periféricos en los primeros tiempos; pero después los apoyaron, cuando advirtieron que ellos ofrecerían un campo promisor a las transnacionales; insistieron, sin embargo, en que debiera realizarse sin intervención alguna de los gobiernos. Les costaba reconocer que las rebajas arancelarias no bastarían para conseguir una distribución racional de la producción de bienes de capital y bienes intermedios.

Como quiera que sea, las transnacionales y también las empresas nacionales han desempeñado un papel muy importante en las exportaciones de manufacturas entre países periféricos gracias a esas rebajas arancelarias y a los subsidios de exportación.

Pero los gobiernos no se han preocupado mayormente por asegurar la reciprocidad. Los países industrialmente más avanzados de la periferia latinoamericana están exportando en cantidades crecientes a países menos avanzados, aunque sin concertar medidas que permitan a estos últimos desenvolver sus propias exportaciones industriales. En consecuencia, los países menos avanzados han tendido a desplazar algunas importaciones provenientes de los centros en favor de los países más avanzados de la periferia, aliviando así, el déficit comercial de éstos. No parecería, sin embargo, que ésta fuese la manera más racional de resolver el problema del estrangulamiento exterior.

La resistencia de los centros ha sido un factor adverso en los primeros tiempos, pero lo que más ha influido después en el desaliento de la marcha hacia el mercado común ha sido el ritmo extraordinario de desarrollo de aquéllos. No me refiero tanto al intercambio de la periferia con estos últimos sino al comercio entre diferentes países periféricos, fuertemente estimulados por las repercusiones de aquel otro proceso.

Vuelve a plantearse ahora el mismo problema de sustitución de importaciones en el ámbito latinoamericano. No creo en forma alguna que tenga que recurrirse a las fórmulas originarias. ¡Ha pasado mucha agua bajo los puentes! Hay que extraer enseñanzas de la experiencia y llegar a fórmulas que, entre otros aspectos, aseguren la distribución equitativa de ventajas, tanto para los países más desarrollados como para los menos desarrollados y los de mediano desarrollo.

Es necesario superar la fragmentación económica de nuestros países. Es ésta otra de las manifestaciones del retardo histórico de su desarrollo provocado por la índole centrípeta del capitalismo. Como se dijo en otro lugar, cada país periférico convergía separadamente de los otros en el abastecimiento de productos primarios a los centros. Y cuando sobrevino la industrialización como consecuencia de las crisis de estos últimos, no se supo romper el viejo esquema centro-periferia con una división racional del trabajo.

Este esquema sigue vigente en gran parte en las relaciones entre nuestros países.<sup>5</sup> Se impone cambiarlo ahora que se ha disipado nuevamente el mito de la expansión indefinida del capitalismo de los países avanzados.

### **LA VULNERABILIDAD PERIFÉRICA**

El desarrollo capitalista se cumple en forma cíclica. Y el ciclo se refleja en la periferia con mayor intensidad que en los centros, debido al papel dominante que siguen teniendo las exportaciones primarias cuyos precios fluctúan con más intensidad que los de los bienes finales por constituir la primera etapa en el proceso productivo.

En las fases de bonanza, las fluctuaciones cíclicas suelen hacer perder de vista en la periferia la tendencia latente hacia el estrangulamiento exterior; en tanto que en las fases declinantes esa tendencia vuelve a presentarse en forma generalmente más difícil de contrarrestar por la sola decisión autónoma de los países.

Tales fenómenos son consecuencia del retardo estructural. Si la periferia participara activamente en el intercambio industrial, lo mismo que los centros, la proporción de sus exportaciones primarias en el conjunto de exportaciones hubiera declinado en forma persistente. Y de esta suerte el movimiento cíclico del conjunto de las exportaciones habría reducido su amplitud, pero no ha sucedido así.

Esta situación presenta además otra consecuencia importante. Los países periféricos, en general, no sólo han exagerado el proceso sustitutivo de importaciones, sino que con frecuencia han sustituido bienes finales, especialmente en renglones de menor complejidad técnica, en detrimento de los bienes de otras etapas. Han introducido de esta manera un elemento de gran rigidez en las importaciones, cuya consecuencia se comprueba sobre todo durante los períodos de declinación. En efecto, la sustitución de bienes finales ha disminuido en forma considerable su proporción sobre el total de importaciones, las que están integradas principalmente por materias primas e intermedias y bienes de capital, o sea por renglones cuya compresión tendría serios efectos sobre el empleo, aun cuando los bienes finales sean prescindibles o postergables. O también por renglones, como los alimentos y otros bienes esenciales de consumo, donde la política sustitutiva no se ha inspirado por lo general en previsoras consideraciones de largo alcance.

Pues bien, al perder en esta forma su flexibilidad, se vuelve cada vez más difícil una política expansiva, por cautelosa que fuere, para atenuar en el desarrollo interno la incidencia adversa de la contracción de las exportaciones. Ha desaparecido en gran parte, si no totalmente, el margen comprimible de importaciones de bienes finales. Y la periferia no tiene otro recurso, si se empeña en seguir esa política expansiva, que acudir a préstamos internacionales. Ya no se trata principalmente de operaciones destinadas a aumentar la acumulación de capital, sino a cubrir, en última instancia, las exigencias del consumo y el servicio de la deuda externa. Por consiguiente, el crecimiento de esta deuda no va acompañado de una ampliación correlativa de la capacidad productiva. Huelga subrayar la seriedad de estos hechos, en sí mismos, cuando adquieren ciertas dimensiones, y más aún si se reflexiona acerca de su significación en las relaciones de dependencia.

### **La relación de precios de intercambio**

Es ésta una tesis primigenia de la CEPAL sobre la cual se apoyaba, entre otras consideraciones, la necesidad ineludible de la industrialización. Expuesta de una manera un tanto simple, despertó críticas que, a veces, contribuyeron a depurarla. Paso a exponer sus elementos primordiales.

<sup>5</sup> Véanse los artículos de Aníbal Pinto, en especial, "La internacionalización de la economía mundial y la periferia", *Revista de la CEPAL*, núm. 9 (diciembre de 1979).

Como punto de partida hay que recordar nuestras ideas acerca del compartimiento del fruto del progreso técnico por la fuerza de trabajo. Hay dos conclusiones que conviene subrayar. Primero, que la gran masa de fuerza de trabajo que se emplea con creciente productividad gracias a la acumulación de capital no tiene aptitud para elevar correlativamente sus remuneraciones; y, segundo, que la que no se absorbe en esta forma queda en gran parte en los estratos inferiores con muy baja productividad y exiguos ingresos.

La tendencia al deterioro de la relación de precios se debe fundamentalmente a que la insuficiente acumulación de capital, por un lado, y el crecimiento extraordinario de la población, por otro, impiden absorber con gran intensidad esa fuerza de trabajo en capas técnicas de superior productividad.

Supongamos por un momento que esa intensa absorción se cumpliera. En tal caso, la elevación del ritmo de acumulación de capital iría absorbiendo la fuerza de trabajo de los estratos inferiores en capas técnicas de superior productividad. Y al reducirse en esta forma su competencia regresiva con los trabajadores que han sido absorbidos, se iría fortaleciendo la aptitud de todos para mejorar sus remuneraciones compartiendo el fruto del progreso técnico. Se concibe así que, después de un período de transición más o menos largo, toda la fuerza de trabajo se encontrara en aquellas capas técnicas. Se habría llegado a la homogeneidad de la técnica y habrían desaparecido las diferencias estructurales en la distribución del ingreso de la fuerza de trabajo.

Dos efectos resultarían entonces de este proceso. Por un lado ocurriría un cambio en la estructura de la ocupación de las actividades en que había abundancia de fuerza de trabajo, especialmente la producción primaria —con el consiguiente debilitamiento del ritmo de su oferta— la que se transferiría hacia la industria y otras actividades absorbentes. Y, por otro, subirían las remuneraciones en las actividades antes desfavorecidas, principalmente la producción primaria. Y al suceder así, habría un mejoramiento de la relación de sus precios con los industriales y los de los servicios calificados.

Es evidente que esta hipótesis está muy lejos de cumplirse en el desarrollo periférico debido a la insuficiente acumulación y a la presión demográfica. Por lo demás, no se cumpliría tampoco en un capitalismo austero por las razones expuestas en otro lugar.

Sin embargo, este razonamiento hipotético tiene la virtud de llamar nuestra atención acerca del funcionamiento del sistema, sesgado en contra de la producción primaria. Si la absorción cada vez más productiva de fuerza de trabajo es relativamente lenta y queda una gran masa sin absorber, no tienen por qué subir las remuneraciones de su fuerza de trabajo y los precios de sus productos. Y así continuaría sucesivamente su debilidad congénita.

En tal caso los precios primarios no se elevarían y se mantendría la misma relación de precios que existía al iniciarse la industrialización, salvo que la escasez de tierra disminuyera el ritmo de la oferta de bienes primarios. Subiría entonces la renta del suelo mientras las remuneraciones no podrían compartir el fruto del progreso técnico.

¿Cómo se desenvolvería entonces la tendencia al deterioro de la relación de los precios primarios? Se trata de algo que nos ha preocupado mucho en la CEPAL desde los primeros tiempos.

En pocas palabras, si el incremento de productividad en la producción primaria acrecienta su oferta más allá de lo que exige la demanda —habida cuenta de su elasticidad— tenderán a bajar los precios. Este fenómeno podría mitigarse si se cumpliera con gran intensidad el papel absorbente de la acumulación de capital, sobre todo por la industrialización. Pero éste no es el supuesto sobre el cual se basa el razonamiento.

Por el contrario, hay otro factor que puede contrarrestar la tendencia al deterioro, a saber, la limitación de la tierra accesible. La oferta no crecería entonces en la misma forma y se retendría en la producción primaria el fruto de su progreso técnico, pero de un modo francamente regresivo. En efecto, este fruto

acrecentaría la renta del suelo pero no las remuneraciones de la fuerza de trabajo.

Creo que la lógica de esta tesis es impecable. Pero se ha pretendido en algunos casos demostrar estadísticamente su falsedad, aunque en otros parecería comprobarse lo contrario. Confieso que por más que me interesan estas investigaciones estadísticas habría que tener en cuenta que esa tendencia al deterioro, en las condiciones mencionadas, ocurre cuando actúan plenamente las leyes del mercado. Hay que examinar entonces lo que sucede cuando se contrarresta el juego de estas leyes.

El caso más importante en la periferia corresponde a la sustitución de importaciones mediante la protección o el estímulo a las exportaciones gracias al subsidio. La mayor rentabilidad de estas actividades atrae hacia ellas capital y fuerza de trabajo en desmedro de la producción primaria adversamente afectada por el deterioro relativo de sus precios. Se opera en esta forma un fenómeno parecido, aunque no igual, al que ocurriría en la estructura de la ocupación y del aparato productivo cuando es muy intenso el papel absorbente de la acumulación de capital.

La industria cumple así, aunque en forma muy parcial, la función dinámica que le corresponde en el desarrollo periférico.

Además de este fenómeno general, hay otros casos de restricción de la oferta primaria sea por limitación de la competencia en ciertos productos o por presión sindical en favor del aumento de remuneraciones, para no citar sino las más importantes.

Los centros han impugnado siempre la tesis del deterioro. Sospecho que no es tanto por la tesis en sí misma, sino porque si se aceptara ella sería un argumento muy favorable a medidas de cooperación internacional destinadas a corregir la debilidad congénita de la producción primaria.

Por cierto que esa impugnación se basa en el respeto de las leyes del mercado en el plano internacional. Hay en esto una gran ambivalencia de actitudes, para decir lo menos. ¿Qué significa en los Estados Unidos la vieja política de paridad de los precios agrícolas con los precios industriales? ¿Se habría justificado esta política si no se hubiera dado una tendencia al deterioro en virtud del progreso técnico en la agricultura?

Pero no es eso solamente. En ese mismo país se restringe deliberadamente la producción de grano para defender los precios en el mercado internacional. Y también se ha disminuido en otros tiempos la oferta comercial vendiendo grano a países periféricos sin que éstos tengan que emplear sus divisas para pagarlos.

Está asimismo muy arraigada una política semejante en la Comunidad Económica Europea. Se trata en este caso de mejorar los ingresos de los productores restringiendo las importaciones y otorgándoles subsidios. Mejoramiento interno, pero no internacional. Por el contrario, ocurre un grave deterioro internacional cuando se lanzan al mercado sobrantes de producción en menoscabo de los otros países productores, especialmente los de la periferia.

Más de una vez he observado que los países grandes no violan ciertos principios. Cuando no les vienen bien, los cambian simplemente por otros. ¡Por donde las violaciones resultan ser siempre periféricas!

Volviendo ahora a nuestro razonamiento. ¿A quiénes se transfiere internamente y en mayor o menor grado, el fruto de la mayor productividad cuando no se contrarresta esa tendencia al deterioro? Tiende a transferirse a los intermediarios en el proceso productivo o a los consumidores de los bienes finales que surgen de este proceso.

Cuando se trata de productos primarios de exportación la transferencia tiende a realizarse hacia afuera, por el deterioro relativo de los precios de tales productos comparado con el de los bienes diversificados que se importan. Esto concierne a las leyes del mercado. En tal caso, la tendencia hacia el deterioro restringe el crecimiento que de otro modo podrían tener las exportaciones, con claro detrimento

del desarrollo periférico, según mencionamos más arriba. Lo cual no significa que tal tendencia no existe. Tal es, en esencia, la tesis cepalina.

El deterioro coyuntural de la relación de precios contribuye a acentuar en la periferia su insistencia en conseguir medidas que mejoren de modo persistente esa relación.

En las fases de bonanza, al mejorar coyunturalmente la relación de precios y la relación de ingresos en las actividades exportadoras, se eleva el excedente de los propietarios de la tierra y también los ingresos de la fuerza de trabajo calificada. Aumenta pues su demanda de bienes diversificados y se adquieren nuevos hábitos de consumo. Cuando sobreviene el descenso, se torna muy difícil comprimir el consumo así acrecentado. Protéstase entonces contra la inequidad distributiva en el plano internacional, sin que suela pararse mientes en la inequidad interna.

Expresado de otra manera, la relación de precios se refiere a los bienes que antes se importaban y no a los nuevos bienes técnicamente más avanzados; éstos tienen por lo general precios más altos y en rigor son otros bienes. Es, desde luego, muy explicable que quienes los adquieren habiendo recuperado los mismos ingresos que antes, consideren que su situación ha empeorado. La relación de precios pudo haberse mantenido estable a través de las fluctuaciones cíclicas, pero se habrá deteriorado la relación de consumo entre centros y periferia.

Los centros se oponen a esas interferencias en las leyes del mercado, llamadas artificiales, sosteniendo que beneficiarán a los grandes terratenientes que disfrutan de una cuantiosa renta del suelo. Si bien no sucede así en todos los casos, pues también participan numerosos productores medianos, y aun pequeños, en las actividades exportadoras, no podría negarse que ese argumento posee una cierta razón cuando se encara este problema bajo un prisma de equidad social del desarrollo. Con todo, habría formas de atenuar, si no evitar esto último en los acuerdos de estabilización.

Además, quienes obtienen esa cuantiosa renta del suelo forman parte de los estratos superiores sobre los que se sustenta la sociedad privilegiada de consumo; y bien sabemos que los centros tienen con ella una estrecha vinculación.

Nueva prueba es ésta de cierta incongruencia de los centros. Pues las fluctuaciones de los precios, y mucho más su deterioro, comprometen seriamente el desenvolvimiento regular de la sociedad privilegiada de consumo.