

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE**

# **LA CEPAL EN SUS 50 AÑOS**

**NOTAS DE UN SEMINARIO  
CONMEMORATIVO**



**NACIONES UNIDAS**



**COMISIÓN ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**Santiago de Chile, 2000**

LC/G.2103-P

Julio de 2000

Las opiniones expresadas en este libro son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Copyright © Naciones Unidas 2000  
Todos los derechos están reservados  
Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.00.II.G.57

ISBN 92-1-321608-4

## ÍNDICE

---

	<i>Página</i>
<b>PRESENTACIÓN</b> . . . . .	7
José Antonio Ocampo, <i>Palabras de apertura</i> . . . . .	9
Reynaldo Bajraj, <i>Objetivos y estructura del seminario</i> . . . . .	13
<b>I. LA CEPAL EN LOS AÑOS CINCUENTA y SESENTA</b> . . . . .	17
Rosemary Thorp, <i>El papel de la CEPAL en el desarrollo de América Latina en los años cincuenta y sesenta</i> . . . . .	19
Bibliografía . . . . .	31
Osvaldo Sunkel, <i>La labor de la CEPAL en sus primeros dos decenios</i> . . . . .	33
<b>II. LA CEPAL EN LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA</b> . . . . .	41
Andrés Bianchi, <i>La CEPAL en los años setenta y ochenta</i> . . . . .	43
Edmar L. Bacha, <i>Inflación y balanza de pagos: la influencia del pensamiento de la CEPAL en los años setenta y ochenta</i> . . . . .	53
Norberto González, <i>El pensamiento de la CEPAL y la realidad</i> . . . . .	61

	<i>Página</i>
<b>III. LA CEPAL EN LOS AÑOS NOVENTA . . . . .</b>	<b>71</b>
Gert Rosenthal, <i>Los años ochenta y noventa</i> . . . . .	73
Nora Lustig, <i>La CEPAL y el pensamiento estructuralista</i> . . . . .	81
Bibliografía . . . . .	99
Jorge Leiva, <i>50 años de la CEPAL: su aporte al pensamiento     y al desarrollo latinoamericano durante los años noventa</i> . . . . .	103
 <b>IV. LOS DESAFÍOS DEL FUTURO PARA LA CEPAL. . . . .</b>	 <b>111</b>
Juan Antonio Morales, <i>Los desafíos del futuro</i> . . . . .	113
José Antonio Ocampo, <i>Nuestra agenda</i> . . . . .	121
 <b>PALABRAS FINALES . . . . .</b>	 <b>131</b>
Discurso del Señor Raúl Troncoso Castillo, Vicepresidente de la República de Chile. . . . .	133
Discurso del Señor Enrique V. Iglesias, Presidente del BID . . . . .	141

## PRESENTACIÓN



Con motivo de la conmemoración de los cincuenta años de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y por iniciativa del Gobierno de Chile, la CEPAL, en conjunto con éste, organizó un seminario denominado “50 años de la CEPAL: Su aporte al pensamiento y desarrollo latinoamericano”, el que tuvo lugar en la sede de esta Comisión durante el día 26 de octubre de 1998.

En el seminario se examinaron las distintas etapas que es posible reconocer en la evolución histórica del pensamiento de la CEPAL, y se distinguieron tres periodos: los años cincuenta y los sesenta; los setenta y los ochenta, y luego los noventa. Asimismo, se abrió una reflexión que permitió esbozar los desafíos que en el futuro debiera abordar la Comisión.

Las destacadas personalidades participantes entregaron sus puntos de vista acerca de los elementos sustantivos que caracterizaron el pensamiento de la CEPAL y las más importantes consecuencias que las ideas desarrolladas tuvieron en el desarrollo de la región en los periodos indicados.

Al recopilar algunas de las presentaciones y reflexiones, hemos conservado el formato del mismo seminario, a fin de reflejar fielmente el espíritu y ánimo de los participantes en esta conmemoración.

Confiamos en que esta publicación permitirá al público interesado conocer directamente las reflexiones de destacado conjunto de personalidades sobre la relevancia que ha tenido históricamente el pensamiento de la CEPAL para el desarrollo de la región y sobre los nuevos desafíos que le abre el futuro.

*José Antonio Ocampo*  
*Secretario Ejecutivo de la CEPAL*

## PALABRAS DE APERTURA

*José Antonio Ocampo*<sup>1</sup>

---

Quiero dar la bienvenida a todos las amigas y amigos que han venido desde diversos rincones de nuestra región y de fuera de ella a esta fiesta intelectual en la cual celebraremos las bodas de oro de la CEPAL. Deseo saludar también a antiguos y actuales funcionarios de esta casa, que con muchos otros que no nos acompañan, son, por supuesto, los actores centrales de la historia que hoy conmemoramos. Y quiero dar igualmente la bienvenida a los colegas de otras instituciones, muy especialmente de las Naciones Unidas, y a los miembros del cuerpo diplomático que nos acompañan en esta sala, cuyo nombre, el de Raúl Prebisch, se funde con la historia misma de esta Comisión.

Dos hechos de enorme trascendencia nos privarán el día de hoy de algunos amigos de esta casa. La firma de la paz entre Ecuador y Perú, que obviamente celebramos, mantendrán alejado de este acto al Señor Presidente de la República de Chile y a su Canciller. Por este mismo motivo, el Señor Enrique Iglesias se nos unirá un poco tarde en las sesiones, por lo cual no podrá animar las deliberaciones del período durante el cual estuvo a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, aunque nos acompañará en la sesión de clausura. La fase final de negociaciones del programa de ajuste económico de Brasil impedirá, igualmente, que su Ministro de Hacienda, Pedro Malán, que

---

<sup>1</sup> El autor es Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

hasta hace pocos días había confirmado su participación en el panel final de este seminario, nos acompañe.

La idea de celebrar este seminario surgió de una conversación, hace algunos meses, con el Señor Canciller de Chile, José Miguel Insulza. La idea esencial es hacer una evaluación crítica del papel que ha tenido la CEPAL en el desarrollo de la región a lo largo de su medio siglo de existencia y, a partir de allí, reflexionar sobre su futuro. Esta discusión es, sin duda, la forma más productiva de celebrar el medio siglo de existencia de una institución que se siente, con razón, orgullosa de sus aportes a la generación de formas de pensar el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe y a la formación de una identidad regional. No se nos oculta el hecho de que, como toda institución humana, la CEPAL ha cometido errores, pero curiosamente las críticas más severas han estado dirigidas más a caricaturas de su pensamiento que a sus verdaderas contribuciones, generando además la falsa idea de un pensamiento esquemático e inmóvil en el tiempo, que no hace ciertamente justicia a la evolución de sus ideas a lo largo de la historia. No hace justicia, además, a las muy activas polémicas que, hoy como ayer, nutren la vida intelectual de la institución.

En la tarde de hoy tendré la oportunidad de presentar mis propias reflexiones sobre la agenda de la CEPAL. Por este motivo, quería utilizar esta oportunidad, Señor Ministro, para agradecer a través suyo al Gobierno de Chile la iniciativa de realizar este Seminario y más allá, extenderle el profundo agradecimiento que tiene esta Comisión con el país que le ha servido de sede durante medio siglo de existencia.

La historia de la CEPAL, Señor Ministro, está estrechamente ligada a la de Chile. La iniciativa para su creación provino del Gobierno de Chile, mediante una propuesta hecha por su delegado, Hernán Santa Cruz, en el quinto período de sesiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, reunido en Ginebra en 1947, que se materializó en una decisión de dicho Consejo el 25 de febrero de 1948.

En su moción, el delegado de Chile había solicitado el establecimiento de una Comisión que se ocupara de los problemas del desarrollo económico y social de América Latina. Esta Comisión debería “estudiar las medidas necesarias para facilitar una acción conjunta destinada a favorecer el progreso económico de los países de América Latina y elevar el nivel de su actividad económica, así como mantener y estrechar los vínculos económicos que los ligan entre sí y también con el resto del mundo”. Cincuenta años han pasado desde que esta propuesta, brillantemente argumentada por Hernán Santa Cruz, se cristalizara en la creación de la CEPAL. Cabe agregar que su cobertura regional se amplió, además, en los años setenta, para incluir a los países del Caribe.

A lo largo de estas cinco décadas hemos podido disfrutar de la tradicional y generosa hospitalidad del pueblo de Chile. Asimismo, nos hemos beneficiado de una espléndida casa, que inaugurada en 1966 por el entonces presidente Eduardo Frei Montalva, se ha convertido en un símbolo de la comunidad de las naciones y de los anhelos de los pueblos latinoamericanos y caribeños. Por otra parte, hemos gozado, durante largos años, del rico ambiente intelectual chileno, que ha estimulado vivamente nuestros propios debates, así como de una tradición democrática, la que sólo fue interrumpida en el período que se abrió tras el abrupto quiebre democrático de 1973. Afortunadamente, el histórico ambiente intelectual chileno y sus tradiciones democráticas se encuentran, desde hace varios años, plenamente restablecidos.

Con la reconstrucción de la democracia, hemos tenido, además, el honor de contar con dos gobiernos anfitriones presididos por dos grandes amigos de esta casa, Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Su sólido y generoso apoyo ha comprometido, aún más, nuestra gratitud con Chile y sus autoridades.

Para Chile, debo agregar, la CEPAL ha significado también una ventana al mundo. Anualmente nos visitan varios centenares de expertos y numerosas autoridades gubernamentales, así como personalidades de distinta y variada extracción, que participan en nuestros seminarios y encuentros. Esto les permite a ellos familiarizarse con la realidad chilena y a Chile tener a su disposición las experiencias de otros países. La CEPAL ha sido también la plataforma para la difusión internacional del pensamiento de grandes pensadores chilenos y muchos ex funcionarios locales de nuestra institución ocupan hoy importantes posiciones en el gobierno, el parlamento, el Banco Central y el sector privado chilenos. Por último, pero no menos importante, por esta casa han pasado unos 5 000 becarios de todas partes, principalmente de América Latina y el Caribe, para participar en nuestros cursos, quienes han desarrollado lazos con Chile que se mantienen a lo largo de su vida profesional.

Esta ha sido, por lo tanto, una fraterna y fecunda relación que esperamos profundizar y enriquecer en el segundo medio siglo que comenzamos a transitar.

## OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL SEMINARIO

*Reynaldo Bajraj<sup>1</sup>*

---

**A**gradezco el privilegio de realizar la presentación general del Seminario. Como señala el programa, los debates se organizarán en sesiones según una secuencia histórica, y en ellas se tenderá, entonces, a destacar aspectos propios de cada período. En esta presentación inicial, por tanto, puede ser útil hacer algunas reflexiones más bien generales.

Comienzo recordando algunas cosas conocidas, pero que vale la pena subrayar. Estamos aquí celebrando el cumpleaños número 50 de una institución bien singular. La CEPAL es un centro de pensamiento pero, claramente no es una universidad o institución académica **stricto sensu**. Se la puede concebir como un “think tank”, pero no es el “think tank” de ningún grupo o corriente determinada; en todo caso, es el “think tank” de unos mandantes muy diversificados, como lo son sus 41 países miembros, regionales y extrarregionales. Por lo mismo –por recibir mandatos de sus Gobiernos– no es autónoma, pero la propia pluralidad y heterogeneidad de los mandantes hace que los mandatos tengan cierta amplitud y dejen espacio para la creatividad y el juicio fundado de quienes trabajan en la Secretaría.

No es ajena a esta singularidad la frecuente confusión entre la CEPAL propiamente dicha –la reunión periódica de los países– y la Secretaría de la CEPAL, la institución técnica de funcionamiento permanente que le sirve de

---

1 El autor es Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL.

soporte. Esa suerte de ambigüedad con que muchas veces se alude a la CEPAL, refleja el hecho de que en ese juego de heteronomía con independencia de pensamiento, los gobiernos de los Estados Miembros se han sentido en general representados por su Secretaría. En una historia de 50 años, plena de acontecimientos económicos y políticos de gran significación, la CEPAL se ha visto envuelta muchas veces en polémicas técnicas y doctrinarias y –por la aludida heterogeneidad de sus miembros– habría sido imposible que su postura reflejara en cada momento un sentir unánime. Simplemente, tal unanimidad muchas veces no existía. Sin embargo, en todo momento, la totalidad de los miembros ha respaldado a la institución. Ello es así porque, implícitamente, se ha juzgado que –más allá de diferencias a veces significativas en la coyuntura pero a la postre transitorias– la CEPAL y su Secretaría representaban y defendían objetivos fundamentales, intereses y hasta posiciones básicas de política de desarrollo que eran comunes a todos los países de la región.

¿Cuál era ese pensamiento básico compartido? A lo largo de 50 años la CEPAL centró alternativamente su atención en temas diversos y con énfasis cambiantes, que reflejaban la también cambiante evolución de la región. No es difícil encontrar, por ejemplo, que la CEPAL preconizaba instrumentos, adoptados por los gobiernos en los años cincuenta, que están excluidos de las recomendaciones de los noventa. Sin embargo, se destacan elementos comunes. Por empezar, uno de los ejes que ha ordenado la reflexión permanente de la CEPAL es su visión integrada del desarrollo, concibiéndolo desde una perspectiva global, que incorpora dimensiones económicas, sociales, políticas e institucionales. La “función-objetivo” que ha orientado la acción de la CEPAL busca un equilibrio entre los factores económicos–su mandato central– y el logro de justicia social y democracia política.

En segundo lugar, la CEPAL siempre entendió que el desarrollo necesitaba de transformaciones importantes, a veces profundas, de las estructuras productiva, ocupacional y distributiva, y de los concomitantes cambios institucionales. Y por ello difícilmente podría concebirse el desarrollo como un proceso espontáneo. Es más bien la resultante de un esfuerzo deliberado y sistemático de gobiernos, actores económicos y sociedad civil, en pos de opciones económicas técnicamente viables y socialmente equitativas. Que las recomendaciones sobre instrumentos y ámbitos de actuación, en especial la actuación de los gobiernos, hayan variado a lo largo de los 50 años, no quita lo anterior. Con más, con menos o con distinta planificación, con más, con menos o con distinta acción directa, con más, con menos o con distinta política financiera, o comercial, la CEPAL subrayó durante 50 años que al desarrollo no había que esperarlo por generación espontánea –más bien se podría esperar lo opuesto– y que era responsabilidad de todos los actores sociales, y en especial de los mandantes

de la CEPAL, los gobiernos. Esto, más allá de polémicas sobre doctrinas e instrumentos, fue siempre compartido.

Se podrían rescatar otros importantes “rasgos permanentes” pero permítanme agregar sólo uno más. La defensa y promoción de los valores democráticos por parte de la CEPAL se enmarca en otra de sus características institucionales: su pertenencia a las Naciones Unidas. Por tal razón, está llamada a abogar por los principios de la Carta Fundamental y de la Declaración de los Derechos Humanos. La defensa de la democracia no es una simple opción de forma de gobierno sino parte de un “paquete”, que comienza por la defensa de la libertad y la dignidad de las personas y que incluye la búsqueda de la paz y la colaboración entre los pueblos. En todo estos terrenos, la CEPAL ha tenido en estos 50 años una actitud coherente en todas sus actuaciones públicas. Pero permítanme destacar la estricta aplicación interna de esos principios, en particular los que se derivan de la libertad de pensamiento, la tolerancia y la libre discusión de las ideas. Al interior de la CEPAL se vivió siempre un clima de libertad intelectual irrestricta. Esa libertad, precisamente, llevó en muchas ocasiones a polémicas internas y a pujas por convencer y por hacer primar uno u otro punto de vista, pero siempre valorando, en primer lugar, el derecho a discrepar, a tener pensamiento independiente. Seguramente la mencionada pertenencia al Sistema de las Naciones Unidas ha posibilitado una cierta independencia de los ciclos políticos o ideológicos por los que la región atravesó. Ni aún en los momentos peores de la Guerra Fría se obstaculizó la pluralidad del pensamiento ni se dejó de alentar la diversidad.

La diversidad en sí, y por ende la riqueza de puntos de vista, probablemente también se asocia a la pertenencia a las Naciones Unidas. En su funcionamiento cotidiano, la CEPAL siempre ha sido un crisol de nacionalidades, predominantemente de la región pero también de fuera de ella, favoreciendo que la reflexión regional surgiera del cotejo estudiado de diversas experiencias nacionales. No es un recurso retórico decir que la CEPAL ha sido un espacio privilegiado de reflexión y debate entre latinoamericanos ilustres, aprovechando las experiencias gubernamentales que algunos traían, y preparando a otros para asumirlas. En no pocos casos, cuando la democracia y la libertad de expresión de algunos de nuestros países pasaba por un cono de sombra, la CEPAL era un ámbito y un destino que permitía la reflexión intelectual sin cortapisas. Más en general, en circunstancias menos extremas, simplemente favorecía la convergencia razonada de puntos de vista que el calor del debate político nacional generalmente torna más difícil.

Por cierto, ese clima de trabajo profesional ha permitido una visión más serena y permanente, útil para equilibrar énfasis entre orientaciones básicas para el desarrollo por un lado, y dilemas coyunturales de política económica

por otro. Pero, más allá de su utilidad práctica, que la tiene, la libertad de pensamiento fue siempre defendida en la CEPAL como un valor en sí mismo.

Estos son algunos de los rasgos característicos de la CEPAL. Vale la pena agregar que –en esencia– es una institución que los latinoamericanos y caribeños han sabido darse a sí mismos. “*With a little help from our friends*” habrían dicho los Beatles, pues hemos tenido y tenemos amigos de otras regiones interesados y comprometidos con el destino de la nuestra; pero básicamente la CEPAL fue creada y moldeada por latinoamericanos y no ha dejado de ser vista como una casa propia de los latinoamericanos y caribeños. Otros rasgos permanentes– y aún singulares –en ámbitos tan diversos como los que dicen relación con el método histórico-estructuralista promovido por Raúl Prebisch, o con su rol en la promoción de instituciones regionales, o su rol de capacitación– quizás sean puestos en relieve a lo largo de las sesiones que siguen. De hecho, lo que hasta aquí dije puede pecar de general y abstracto. La carne del Seminario es lo que ahora sigue, dividido en cuatro sesiones. De la mano de los expositores se analizará en primer lugar la etapa fundacional de la CEPAL, en conjunto con la actuación en la década de 1960. Serán expositores en el primer panel Osvaldo Sunkel, Rosemary Thorp y Albert Fishlow, y actuará como moderador don Patricio Aylwin. Luego trataremos, también en conjunto, dos décadas signadas por crisis, los años setenta y ochenta, y cómo se planteó la CEPAL en esas circunstancias. Los expositores en este segundo panel serán Norberto González, Andrés Bianchi y Edmar Bacha, siendo moderador Gabriel Valdés. En tercer lugar, con presentaciones de Jorge Leiva, Gert Rosenthal y Nora Lustig, y con Carlos Massad dirigiendo el debate, dedicaremos una sesión a los planteamientos de la institución en la década que estamos finalizando. El conjunto de esos análisis, de lo que digan los expositores y de las intervenciones que los demás tengan a bien hacer, constituirán seguramente algo no sólo bueno en sí sino también valioso para la sesión de cierre, en la que tres expositores, Eduardo Aninat, Juan Antonio Morales y José Antonio Ocampo, moderados por Carlos Ominami, se preguntarán por la CEPAL y por la América Latina del futuro. Creo que entonces, después de todos esos paneles y de las reflexiones de clausura del Vicepresidente de Chile, Raúl Troncoso y del Presidente del BID, Enrique Iglesias, cada uno de nosotros estará en mejores condiciones para aquilatar la significación, pasada, presente y futura, del cumpleaños que estamos celebrando. Nada más, manos a la obra, y muchas gracias por la atención.

## **I. LA CEPAL EN LOS AÑOS CINCUENTA Y SESENTA**



## EL PAPEL DE LA CEPAL EN EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA EN LOS AÑOS CINCuenta Y SESENTA

*Rosemary Thorp*<sup>1</sup>

---

**E**n el presente trabajo sostendremos que el papel de la CEPAL antes de 1970 se ubicó tanto o más en el plano de las instituciones y de la reestructuración intangible de la conciencia y de los distintos enfoques como en el nivel más estrechamente intelectual. Sin embargo, antes de exponer nuestra postura, quizás sea útil aclarar los documentos que consideramos son clave del pensamiento cepalino de este primer período.

En los años cincuenta y sesenta la CEPAL produjo una serie notable de trabajos escritos, como aporte al pensamiento latinoamericano, que van mucho más allá de los documentos clásicos, aunque por cierto es por ellos que debemos comenzar. Los clásicos de este período suman tres. Primero se encuentra la “biblia” misma: el Estudio Económico de América Latina de 1949, estructurado principalmente por Prebisch, que constituye una rica fuente de su pensamiento sobre el progreso técnico y la productividad, inserto en abundante documentación empírica de cada uno de los países. En los años sesenta tenemos otros dos: el artículo de 1959 de la *American Economic Review* y el manifiesto de 1963, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Para entonces Prebisch dirigía su atención al factor de la

---

1 La autora es catedrática de Economía de América Latina en la Universidad de Oxford.

demanda de su hipótesis de los términos del intercambio, un paso necesario aunque, al presentarlo, sobre todo en el artículo de 1959, produjo confusión así como esclarecimiento.

Sin embargo, no era sino la punta de un formidable iceberg. Bajo la superficie yacían, en primer lugar, las detalladas historias económicas de este período, escritas por economistas y sociólogos dentro de la esfera de influencia de la CEPAL. Vienen a la mente las obras seminales de Cardoso y Faletto, Cariola y Sunkel, Díaz-Alejandro, Ahumada, Ferrer, Furtado, Pinto y Solís, por nombrar unos pocos.<sup>2</sup> Los documentos de información general hacia los cuales apuntaban estas obras surgirían a principios de los años setenta, sobre todo en los escritos de Furtado, Sunkel y Paz, y Urquidí. Cada línea de estos trabajos, así como los documentos conceptuales de la propia CEPAL, formaban la sensibilidad histórica e institucional que, según sostendremos, constituye la esencia del aporte de la institución. Además, hubo escritos explícitamente centrados en el tema de la inflación, que serían seminales para elaborar un enfoque institucionalmente idóneo para la comprensión del desarrollo. Mención especial merece el trabajo de Noyola y nuevamente de Sunkel en este campo (quizá aquí, si no en todo este artículo, debiéramos declarar a Hirschman cepalino honorario, por su análisis de la inflación chilena).

Pero esto no fue todo: la CEPAL también aportó una contribución importante aunque menos visible, contenida en los numerosos y detallados estudios sectoriales y de países, sobre todo los relativos a la productividad y las series de análisis y proyecciones y sus respectivos apéndices. En efecto, todas estas publicaciones elevaron la comprensión empírica de ciertas economías específicas a un plano totalmente nuevo en el espacio de unos pocos años. Mientras tanto, la labor de cuentas nacionales y la reunión de estadísticas poco a poco pasaba a un nuevo nivel de profesionalismo.

Si bien este volumen de pensamiento y análisis fue sobresaliente, sólo era una parte de la contribución de la CEPAL, además de la más palpable. Lo que pretendemos hacer en este trabajo es reflejar aquella parte menos fácil de discernir y evaluar. No obstante, en primer lugar debemos tratar lo que ha pasado a ser la visión estándar del rol protagónico de la CEPAL: el hecho de que es en no poca medida responsable de los abusos y distorsiones del “clásico” modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones. A ello nos abocamos en la sección siguiente, y sostenemos que, aunque la responsabilidad está en gran parte mal asignada, por cierto hubo lagunas cruciales en la evolución del pensamiento de la CEPAL.

---

<sup>2</sup> Gran parte de estos trabajos se reunirían en los años ochenta en los volúmenes publicados por Cortés Conde y Hunt (1985).

### **1. El rol de la CEPAL en el “clásico” modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones**

Las características estándar que componen la denominada versión “negra” o “clásica” de la industrialización en general se encontraban en las economías más industrializadas de América Latina de mediados de los años cincuenta: Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. En estos cinco países, y en menor grado en otros, las medidas de política hasta esa fecha producían aranceles altos, habitualmente en forma fragmentaria, con una protección efectiva elevadísima, derivada de la combinación de aranceles (o cupos) altos sobre los bienes finales, exenciones o gravámenes bajos sobre gran cantidad de insumos y bienes de capital, y tipos de cambio sobrevaluados que abarataban aún más las importaciones, que ya gozaban de exenciones o gravámenes privilegiados. En general estas medidas estaban combinadas con legislación sobre capital extranjero aprobada entre 1953 y fines de los años cincuenta, que disponía un acceso seguro y con frecuencia privilegiado para las empresas extranjeras.<sup>3</sup> Los bancos industriales, si bien habían sido originalmente inventados para propósitos más constructivos, a menudo para entonces habían pasado a ser organismos de apoyo a la “leyenda negra”, otorgando crédito subsidiado.<sup>4</sup>

Sin embargo, pese a lo que con frecuencia se ha sostenido, nada de esto correspondía a la teoría cepalina, tal como se desprende de la biblia o de cualquier otro documento de la primera época (o de los documentos posteriores de 1959 y 1963). Dicha teoría propiciaba la protección temporal selectiva y moderada, con miras a posibles nuevas exportaciones, apoyada por la afluencia de capital extranjero para superar diversos estrangulamientos, pero entendiendo que se trataba sobre todo de dinero público. Las empresas multinacionales no eran desalentadas pero tampoco se contemplaba para ellas un papel destacado; simplemente no se las mencionaba.

No obstante, en el momento en que estas opiniones se hacían públicas, la evolución hacia el estereotipo que hemos descrito estaba bien avanzada y respondía a fuerzas mucho más poderosas que la nueva y polémica filial de las Naciones Unidas, que luchaba por afirmar su identidad en Santiago. Para ubicar con más claridad el papel de la CEPAL, para bien o para mal, debemos considerar brevemente las diferentes fuerzas en pugna en esos primeros años de posguerra.

La segunda guerra mundial había propulsado sensiblemente la industria latinoamericana y el papel del Estado, ambas en parte debido, irónicamente, a los Estados Unidos, que necesitaba asegurar la provisión de materias primas y bienes estratégicos como hierro y acero de América Latina, incentivando con

---

3 El ejemplo que más se destaca es la resolución 113 de la Superintendencia de la Moneda y el Crédito de Brasil.

4 Un ejemplo destacable es la Ley de Promoción Industrial de 1959 de Perú.

este fin a las empresas estatales y propiciando la colaboración entre los sectores público y privado. Sin embargo, con el fin de las hostilidades los Estados Unidos se abocaron decididamente a restaurar el libre mercado, al verse dominantes de otro modo en la economía mundial, y preocupados por conservar su escaso dinero público para la reconstrucción de posguerra en Europa.<sup>5</sup> Al inicio América Latina se mostró interesada en satisfacer los deseos de los Estados Unidos, pero rápidamente ese interés se convirtió en frustración, al hacerse evidente que no habría un Plan Marshall latinoamericano. Los Estados Unidos hacían crecientes esfuerzos por asegurarse sólidas garantías para que el capital privado pudiera cumplir la función que América Latina esperaba que cumplieran los recursos públicos. Mientras tanto muchas de las grandes empresas estadounidenses, preocupadas por el exceso de existencias debido a la producción de maquinaria en época de guerra, comenzaron a considerar que la industrialización de los países en desarrollo no constituía competencia sino que ofrecía convenientes oportunidades de inversión y venta de equipos. Las pequeñas empresas, entusiasmadas por que sus bienes de consumo entraran libres de aranceles al mercado latinoamericano, perdieron importancia, ya que los formuladores de política estadounidenses se preocupaban cada vez más de las condiciones para los inversionistas en lugar de los aranceles.<sup>6</sup> En la práctica, las nuevas instituciones financieras internacionales comenzaron a favorecer calladamente la protección en ciertas instancias determinadas.<sup>7</sup>

La expansión de la inversión multinacional también permitió la explotación de cuasirrentas sobre el cúmulo de tecnología que esperaba ser aplicada a nivel internacional, como resultado de la situación de depresión de los años treinta, seguida del estímulo a la innovación de la época de la guerra. En tanto, por el lado latinoamericano, las reservas de divisas acumuladas durante la guerra se acababan rápidamente y provocaron el abrupto recurso a los cupos de importación (en el caso de Argentina, la inconvertibilidad de las reservas en moneda vinculada a la libra esterlina era un problema adicional). Al verse completamente excluidas de los mercados mediante los cupos, las empresas extranjeras tuvieron un fuerte incentivo para pasar a la producción local, que entonces constituía la única opción.

Estas poderosas circunstancias y condiciones internacionales exigieron una correspondiente evolución interna en América Latina para que pudiera aflorar la versión completa de la leyenda negra. Dicha evolución interna también estaba bien avanzada a principios de los años cincuenta. Al término de la guerra, el apoyo político y especialmente industrial a un rol ampliado del

5 Véase Thorp (1998), p. 130.

6 Véase Maxfield y Nolt (1990).

7 Webb sostiene que una vez que se creó la Corporación Financiera Internacional (CFI), afiliada al Banco Mundial, de hecho esta abogó por la protección de "sus" industrias (véase Cárdenas, Ocampo y Thorp (1999), cap. 10).

Estado y a la protección no era suficientemente fuerte para constituir un proyecto “hegemónico”, aun en Brasil, donde sus cimientos eran más sólidos. El conflicto en Brasil quedó encapsulado en la famosa polémica entre Roberto Simonsen y Eugenio Gudín al final de la guerra.<sup>8</sup> Gudín encabezaba una fuerte facción liberal que, aunque no se oponía a la industrialización en sí, era francamente contraria a la protección, y de hecho a la intervención estatal de cualquier especie. PETROBRAS, por ejemplo, enfrentó una oposición constante en su época de surgimiento, a principios de los años cincuenta. Pero en nuestros cinco casos, la rápida expansión de las relaciones entre el Estado y el empresariado y la aparición de nuevos grupos interesados en relacionarse con empresas multinacionales extranjeras llevó a mediados de los años cincuenta a la consolidación expresada en la legislación sobre capital extranjero, que fue la esencia de la versión “negra” de la industrialización mediante sustitución de importaciones, en la misma medida que la elevada y efectiva protección, siendo esta última para entonces una característica apreciada por las empresas multinacionales, así como por el capital nacional.

Frente a estas poderosas fuerzas nacionales e internacionales, no es extraño que el papel de la CEPAL haya sido marginal, en el mejor de los casos, contrariamente a la mítica interpretación posterior. A medida que se consolidó el papel del Estado durante los años cincuenta y sesenta, obviamente encontró un discurso y una legitimidad en los escritos de la CEPAL, pero las deficiencias que había en ese papel y las distorsiones de política fueron principalmente producto de procesos sociales y políticos internos, de la cruda realidad de la economía internacional y de la evolución del papel de las empresas multinacionales.

No obstante, lo que podemos legítimamente lamentar es que el pensamiento de la CEPAL no aportaba con más energía la voz de la razón contra los abusos de la industrialización mediante sustitución de importaciones y la falta de profundidad institucional en el nuevo papel del Estado. En este caso queda bien claro que existieron lagunas en el pensamiento cepalino, sobre todo en cuanto al grado en que las políticas vigentes penalizaban las nuevas exportaciones, una laguna reforzada por la falta de interés de las empresas transnacionales en exportar, y al grado en que el sector privado nacional podía aprovechar ese conjunto de políticas. Ni Prebisch percibió que esa protección generalizada equivalía a un impuesto sobre las exportaciones.<sup>9</sup> En general Prebisch y otros también subestimaron el

---

8 Véase Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) (1978), p. 21 a 40.

9 Entrevista realizada a Joseph Ramos en Santiago, el 23 de octubre de 1996, y a Enrique Iglesias, en Bruselas, en 1997. En otra entrevista realizada en Santiago, el 24 de octubre de 1996, Héctor Assael, que trabajó en la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) entre 1968 y 1970, relata que sólo gracias a una conferencia sobre planificación industrial dictada por Ignacy Sachs en Santiago a fines de los años sesenta pudo comprender la relación entre protección, el tipo de cambio y las nuevas exportaciones.

grado de esfuerzo e innovación institucional necesarios para comenzar a exportar.<sup>10</sup>

También hubo una sorprendente falta de énfasis en el valor agregado de las exportaciones de productos primarios. Además hubo una falta de percepción –aunque esto no es sorprendente– de las necesidades institucionales que suponía un papel preponderante del Estado. En particular, nadie planteaba cuestiones que, vistas en retrospectiva, ahora nos parecen fundamentales, como la responsabilidad y transparencia de las empresas públicas. Dichas empresas crecieron de muchas y variadas maneras, bajo diferentes regímenes. En general los sistemas de control y responsabilidad no estaban muy desarrollados. Habitualmente la autoridad y el control y la organización centrales estaban ausentes.<sup>11</sup>

Otra ausencia, que se advertía asimismo en muchos países más desarrollados, fue la falta de control del sistema financiero.<sup>12</sup> Mientras las filiales de la banca extranjera acompañaban la expansión de las empresas transnacionales, resultó fácil y rentable para estas pedir préstamos en los mercados de capital locales, dadas las tasas de interés reales bajas o negativas. En la década de 1960 las empresas extranjeras absorbían un porcentaje significativo del crédito interno, desplazando así a las empresas nacionales, sobre todo las medianas y pequeñas, con consecuencias para su patrimonio.<sup>13</sup>

También es digna de mención, juzgando a posteriori, la incapacidad de establecer un sentido de estabilidad y orden respecto de las reglas del juego. Si tomamos la política tecnológica como un ejemplo entre muchos, cuando se produce un cambio en el régimen político, no sólo cambian los individuos, sino también los criterios de evaluación y el peso relativo asignado al desarrollo industrial y a la ciencia y la tecnología. Los empresarios deben recurrir a “artimañas” políticas para burlar las normas y regulaciones y conseguir lo que necesitan o incluso conseguir información sobre las reglamentaciones vigentes en cuanto a ciencia y tecnología”.<sup>14</sup>

---

10 Entrevista realizada a Albert Fishlow en Washington, en 1997. Furtado fue más perspicaz y destacó la falta de idoneidad del sistema financiero para permitir la reestructuración (véase Furtado (1985), p. 106).

11 Este hecho sólo se evidenciaría al estallar la crisis de la deuda, en que resultó imposible determinar el grado de endeudamiento de algunas grandes empresas públicas. Hubo aspectos menos ostensibles pero igualmente indicativos, como la organización de la centralización de los saldos en efectivo. Un ejemplo de este tipo fue el Fondo Nacional de Vivienda de Uruguay, que en un año acumuló cerca de 10 millones de dólares de recursos sin utilizar, los que quedaron esterilizados en el sistema bancario (véase CEPAL (1971), p. 53).

12 Véase CEPAL (1971).

13 Véanse Chudnovsky (1974) y Thorp y Bertram (1978).

14 Véase Adler (1987), p. 84.

No obstante, exigir esa clarividencia es tener expectativas poco realistas de un papel aún más profético para una institución que ya se estaba extralimitando. Se trata de críticas que difícilmente tienen que ver con la CEPAL en sí.

## 2. La verdadera contribución de la CEPAL

Si sostenemos que, en los aspectos negativos de la forma de industrialización encabezada por el Estado que estaba surgiendo, el papel de la CEPAL era marginal, salvo que la organización no cumplía una imposible función profética, cabe preguntarse cuál era entonces su verdadero papel. Podríamos identificar tres: el desarrollo, en primer lugar, de una identidad regional, segundo, de sistemas nacionales de análisis e información, y tercero, de una decidida crítica no marxista a los mecanismos de mercado y sus resultados, y con ella una nueva legitimidad subyacente del papel del Estado.

Quienes vivieron todo el proceso describen vívidamente cómo antes de la CEPAL no existían realmente los medios para que los ciudadanos, formuladores de política o incluso académicos latinoamericanos estuvieran informados sobre sus vecinos o estimulados por el conocimiento de similitudes o diferencias, por no mencionar un sentido de la solidaridad regional.<sup>15</sup> Conforme se fueron elaborando los informes anuales y demás trabajos de la CEPAL, y a medida que los cursos de capacitación y las misiones técnicas dieron lugar a movimientos entre países e intercambio de ideas, se modificó radicalmente la situación. Al término del período que nos ocupa, es decir, fines de los años sesenta, surgía un sentido de regionalismo, con una estimulante serie de ideas sobre temas como la dependencia externa y la inestabilidad de los productos básicos en el plano internacional. Lo que esta nueva coherencia y este evolucionado sentido de la identidad significaban en la práctica para la formulación de políticas o la política en general a nivel nacional o internacional es un tema difícil de evaluar pero sobre el cual debemos reflexionar. En la jerga de hoy se denominaría “capital social”; como la mayoría de las veces en que aparece este término, sentimos instintivamente que tiene gran significación pero resulta difícil discernir con exactitud el rendimiento que ofrece.

Un propósito para el cual sirvió indudablemente fue en las iniciativas regionales. Principalmente debemos tener en cuenta el papel en la integración regional que tuvo la CEPAL en sus inicios, sobre todo en la formación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), que se remonta a 1951, con la creación por parte de la Comisión Económica para América Latina del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano,

---

15 Las fuentes correspondientes son varias entrevistas realizadas para el estudio publicado en Thorp (1998).

que estableció el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, firmado en 1958. El apoyo y análisis de la CEPAL fue importante a su vez para la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Pacto Andino. Para mediados de los años cincuenta, se estaban formulando otras propuestas a nivel regional, en especial la creación de un banco de desarrollo regional. Kubitschek y Lleras Camargo elaboraron una iniciativa conjunta, conocida como la “operación panamericana”, que contenía el germen de una iniciativa regional para el desarrollo en el largo plazo. Prebisch ejerció gran influencia en las negociaciones realizadas en estos ámbitos.<sup>16</sup> La Revolución Cubana imprimió nueva urgencia a la idea; esta mayor urgencia aceleró el proceso, y en 1960 se suscribió un acuerdo para establecer el Banco Interamericano de Desarrollo, y dentro de éste, el Fondo Fiduciario de Progreso Social, expresamente destinado a otorgar préstamos a aquellas zonas postergadas por las organizaciones existentes. Al ser elegido Presidente en 1960, Kennedy rápidamente tomó medidas para dar curso a estas ideas y establecer una Alianza para el Progreso hemisférica. Dicha agrupación fue creada formalmente en virtud de la Carta de Punta del Este, en agosto de 1961. La idea esencial era que los países contarían con fondos adicionales de apoyo para sus reformas; por parte de los Estados Unidos, la propuesta consistía en 20 000 millones de dólares en el espacio de 10 años.<sup>17</sup> Los temas clave eran la integración, la planificación, la reforma tributaria, la modernización y reforma agrarias y la inversión en el sector social. En 1963 se estableció un proceso de examen de países, encabezado por el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP). Prebisch participó activamente para implantar un sistema según el cual un “Comité de Expertos” vendría a trabajar con un equipo de planificación nacional. La aprobación de los esfuerzos de planificación del país respectivo por parte del Comité era importante para obtener los fondos de la Alianza.

Hoy se considera con razón que tales esfuerzos de reforma fracasaron en su principal objetivo. En los casos en que los gobiernos tenían sólidos planes de reforma propios, la existencia de la Alianza era importante para validar una moderada agenda de cambio. En los casos en que la reforma no era una posibilidad cierta, y no se registraban externalidades, la Alianza generaba una pérdida de recursos destinados a “reformas en el papel”, que pasaron a formar toda una industria. Probablemente la Alianza también fue perjudicial por los

---

16 Comunicación privada con Yale Ferguson; entrevista realizada a Albert Fishlow en Washington, en 1997. En ambas se destacó la contribución de la Comisión Económica para América Latina, y específicamente de Prebisch, en la dirección de la Alianza para el Progreso, en particular su entusiasmo por la integración económica. Véanse también Dell (1972) y Levinson y Onis (1970).

17 Véase Frei (1967). Diez mil millones provendrían de fuentes de ayuda de los Estados Unidos y el resto de fuentes europeas e internacionales.

vacíos que tenía en su propia agenda, ya que desatendió la promoción de las exportaciones y de la industria y dejó los problemas de estabilización en manos del Fondo Monetario Internacional.

Sin embargo, había externalidades: el impulso externo complementó el progreso interno que se estaba vislumbrando en el desarrollo de los recursos humanos, la reunión de información y el conocimiento de las realidades nacionales. Es en estos ámbitos donde se encontraban los beneficios reales de la planificación y un papel preponderante de los expertos de la CEPAL, entre otras cosas.

Un ejemplo esclarecedor procede de Uruguay, donde el equipo de planificación, bajo la influencia de la CEPAL, aprovechó la oportunidad brindada por la Alianza para el Progreso para alcanzar metas diferentes y más factibles, sabiendo a ciencia cierta que simplemente no contaba con el apoyo político para sus análisis y recomendaciones. El Plan Decenal de Desarrollo de Uruguay de 1963 fue elaborado por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, bajo la dirección de Enrique Iglesias. El equipo estaba plenamente consciente de que la capacidad del sistema político de responder a la mayoría de sus recomendaciones era inexistente o muy débil, pero consideraron que el ímpetu que imprimió a la planificación la Alianza para el Progreso ofrecía una oportunidad para plantear cuestiones en un país donde la tendencia política apuntaba a la dirección contraria y el nivel del debate no era elevado. Conscientemente utilizaron el Plan como un instrumento para promover el conocimiento de la realidad uruguaya, comenzar a reunir datos censales, construir estadísticas de cuentas nacionales en un momento en que había poco análisis coherente y basado en hechos, y provocar el debate. En retrospectiva, si bien en gran medida se desestimaron las recomendaciones del Plan de crear nuevos impuestos, planificar la inversión pública, reducir el uso de la inversión extranjera, aplicar la reforma agraria, mejorar la administración pública y reformar los sistemas industriales y de promoción de las exportaciones, éste contribuyó sensiblemente a propiciar el cambio institucional. El Plan proporcionó el impulso necesario para lograr cambios en la reforma de la Constitución, como la creación del Banco Central y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, entre otros. El equipo también inventó el impuesto a la tierra improductiva, en virtud del cual se castiga la no explotación de la tierra, una idea que posteriormente fue adoptada en otros países.<sup>18</sup>

Además de los resultados del tipo logrado por el equipo uruguayo, las actividades de planificación contribuyeron a canalizar recursos hacia la infraestructura física y facilitaron los préstamos externos, especialmente para el transporte y la energía. Posiblemente los resultados más positivos del

18 Esta información se basa en una entrevista a Enrique Iglesias realizada en Bruselas el 20 de enero de 1997.

impulso de planificación liderado por la Alianza se encuentren en el ámbito de la inversión en recursos humanos. Parte de la inversión era formal, como por ejemplo la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), una dependencia de las Naciones Unidas con sede en Santiago (Prebisch fue su primer director). Sin embargo, algunos resultados se alcanzaron en el plano informal, dado que la llegada inminente de un grupo de expertos era una excelente medida disciplinaria. Muchos de los que participaron en el proyecto de historia oral sobre la Alianza para el Progreso comentaron que “obligaba a la gente a prepararse bien”.<sup>19</sup>

De todas estas maneras intangibles crecía la conciencia de las realidades nacionales y la capacidad para analizarlas. Así se otorgaba legitimidad a la inversión en recursos humanos, la reunión de información y cuentas nacionales, y otras importantes sistematizaciones del conocimiento. Constituyen aportes fundamentales.

El tercer papel mencionado antes es el que abordaremos en último lugar, ya que es el que admite interpretaciones más variadas y potencialmente reviste más importancia: el desarrollo de una decidida crítica no marxista a los mecanismos de mercado, sostenida por un fuerte sentido histórico de la interrelación entre la política y la economía y el papel de las instituciones. Sólo hoy tal vez se puede empezar a apreciar plenamente la riqueza de ese pensamiento y esos escritos, cuando intentamos comprender de forma madura las fortalezas de la disciplina de mercado y la manera en que las políticas de mercado dependen de la profundidad y solidez institucionales para brindar un crecimiento estable. Asimismo, en la medida en que procuramos entender cómo se puede compatibilizar crecimiento y equidad, nos retrotraemos a la comprensión de instituciones e interacciones político-económicas, gran parte de la cual encontramos en forma incipiente en los trabajos cepalinos de las primeras épocas.<sup>20</sup>

El valor de esta crítica no fue apreciado en las décadas posteriores, para lo cual existen varias explicaciones. Cada una de ellas probablemente contribuye a los capítulos que siguen y algunas se analizan en ellos. Mencionemos dos. Primero, las primeras formulaciones de la teoría eran fáciles de atacar. Segundo, varios prominentes escritores cepalinos o influidos por cepalinos, frustrados por la incapacidad del estructuralismo (como se entendía entonces) de internalizar las variables políticas, para fines de los años sesenta elaboraban el enfoque de la “dependencia”, que dio lugar a escritos tan abstractos que de hecho dejaron un vacío en el ámbito de las recomendaciones de política, y en cierta medida también en

---

19 Miguel Urrutia, en el archivo colombiano. El archivo de historia oral sobre la Alianza para el Progreso fue compilado por Enrique Lerda y Theodore Mesmer.

20 Principalmente en las historias económicas escritas por los distintos autores del ámbito de la CEPAL mencionados en el presente trabajo.

el ámbito de las hipótesis comprobables. El campo de práctica quedó totalmente despejado para la dominación neoliberal. Sólo en los años noventa acogemos y desarrollamos la crítica una vez más. Hasta qué punto estamos llegando esta vez a una alternativa exitosa, y a una verdadera integración de la política y la economía, es quizá la pregunta más crucial que debemos plantearnos hoy.



## BIBLIOGRAFÍA

---

- Adler, E. (1987), *The Power of Ideology: The Quest for Technological Autonomy in Argentina and Brazil*, Berkeley, Universidad de California.
- Cárdenas, E., J.A. Ocampo y R. Thorp (comps.) (1999), *Industrialization and the State in Latin America: the Black Legend of the Postwar Years*, Nueva York, Macmillan Press y St. Antony's College.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1971), "Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo", *Boletín económico de América Latina*, vol. 16, N° 1, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.71.II.G.5.
- Chudnovsky, D. (1974), *Empresas multinacionales y ganancias monopólicas en una economía latinoamericana*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Cortés Conde, R. y S. Hunt (comp.) (1985), *The Latin American Economies: Growth and the Export Sector 1880-1930*, Nueva York, Holmes and Meier.
- Dell, S. (1972), *The Inter-American Development Bank: a Study in Development Financing*, Nueva York, Praeger.
- Frei, E. (1967), "The alliance that lost its way", *Foreign Affairs*, vol. 45, N° 3, Nueva York, abril.
- Furtado, C. (1985), *Fantasia organizada*, Coleção Estudos Brasileiros, vol. 89, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (1978), *A controversia de planejamento na economia brasileira: coletânea da polémica Simonsen vs. Gudin*, Rio de Janeiro.

- Levinson, J. y J. Onis (1970), *The Alliance that Lost Its Way*, Chicago, Quadrangle Books.
- Maxfield, S. y J.H. Nolt (1990), "Protectionism and internationalization of capital: US sponsorship of ISI in the Philippines, Turkey and Argentina", *International Studies Quarterly*, vol. 34.
- Thorp, R. (1998), *Progress, Poverty and Exclusion: an Economic History of Latin America in the 20th Century*, Baltimore, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), The Johns Hopkins University Press.
- Thorp, R. y I.G. Bertram (1978), *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*, Nueva York, Columbia University Press.

## LA LABOR DE LA CEPAL EN SUS PRIMEROS DOS DECENIOS

*Oswaldo Sunkel<sup>1</sup>*

---

**E**s para mi un honor enorme y una ocasión muy emocionante poder iniciar estas exposiciones celebratorias de los 50 años de la CEPAL. Ello es así por una razón muy sencilla: yo ingresé a esta casa el año 1952, cuando era aún estudiante universitario, y por fortuna –pese a una ausencia de 10 años entre 1968 y 1978 y la posterior jubilación continué desempeñándome como asesor del Secretario Ejecutivo. De manera que es toda una trayectoria de vida que me enorgullece de verdad y sobre la cual tendría mucho que decir, pero como el tiempo escasea quisiera concentrarme solo sobre unos pocos aspectos que considero especialmente relevantes.

Cuando José Antonio Ocampo me invitó a participar en este evento recordé una conversación con don Raúl Prebisch pocos años antes de su fallecimiento, en la cual yo lo instaba a escribir sus memorias, porque pensaba que eran de tremenda importancia para las generaciones futuras. Don Raúl, con más de ochenta años a cuestas, me respondió “Sabe Oswaldo, no me interesa el pasado, lo que me interesa es el futuro”.

Recordé aquella reflexión de nuestro Maestro cuando José Antonio me pidió que hablara de los años cincuenta y sesenta, las primeras décadas de la

---

1 El autor es Profesor Titular y Director del Centro de Análisis y Políticas Públicas de la Universidad de Chile y es asesor del Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

CEPAL, porque también a mí lo que de verdad me interesa es el futuro; pero claro, ese tema se lo reservo él.

Opté entonces por concentrarme en algunas referencias a las personas, ideas, actividades, documentos e iniciativas que, a mi juicio, dieron ya en aquellas décadas fundacionales las características, la identidad, la unidad, la personalidad, la autenticidad que esta casa adquirió en aquel pasado lejano, conservó en el más reciente, y está ahora proyectando hacia el futuro. Para ello voy a señalar brevemente a continuación los principales aspectos en que a mi juicio se resumen dichas características.

Desde luego pienso que el trabajo inicial más señero e importante, de lejos, fue el Estudio Económico de América Latina del año 1949. Ya en aquella época, pocos años después de su publicación, pasó a ser conocido como la biblia entre todos los que comenzamos a circular en torno a la CEPAL. Esa fue la primera exploración histórica, de largo plazo, de cinco o seis de los principales países latinoamericanos, con una visión que se proyectaba al conjunto de la región, proponiendo una interpretación de las similitudes y diferencias que se observaban en la trayectoria histórica de dichos países desde comienzos de siglo hasta la década de 1940, en el contexto decisivamente influyente de la evolución de la economía mundial. Ese estudio lo dirigió don Raúl Prebisch y escribió con su inimitable estilo la notable parte introductoria general, en que se incluyó la conceptualización teórica del enfoque Centro-Periferia y el análisis cuantitativo de la evolución de largo plazo de los términos del intercambio internacional, que tanto darían que hablar por el resto del siglo. En la biblia colaboró en forma principal y muy destacada Celso Furtado, así como muchos otros que no quiero entrar a detallar por temor a que se me olvide alguno.

Me parece que ahí se marcó una primera contribución fundamental y permanente de la CEPAL: una visión de conjunto de la región latinoamericana que contribuyó a la construcción de un discurso económico latinoamericano unificado. Un segundo aporte marcante fue la aproximación empírica, estadística, concreta, histórica al análisis del transcurrir económico de estos países desde fines de la década de 1920, durante la gran crisis de inicios de los años treinta y de los de la Segunda Guerra Mundial, así como de las perspectivas y estrategias futuras, con su novedoso acento en la industrialización, concebida como vehículo de la innovación tecnológica, la modernización productiva y el aumento de la productividad.

Posteriormente, en esa perspectiva de la promoción de la industrialización, se realizaron un conjunto de estudios por países individuales, cuya metodología fue desarrollada por el grupo de la División de Desarrollo Económico encabezada por Celso Furtado e integrada por Juan Noyola, Regino Botti, Alexander Ganz y Pedro Vuscovic. Se trataba de lo que vendría a ser conocida como la Técnica de Análisis y Proyecciones para la

Programación del Desarrollo Económico. En plena época de Guerra Fría y “cacería de brujas macarthista” en los Estados Unidos y en su entorno, incluso en las Naciones Unidas, “programación” fue la fórmula que se encontró para soslayar el término “planificación”, considerado demasiado subversivo.

Esta contribución –metodológica dio lugar a una larga serie de estudios de países que llegaron a constituir una verdadera biblioteca de 14 o 16 investigaciones sobre el desarrollo histórico y las perspectivas futuras de la mayor parte de las economías de la región. Entre los estudios iniciales más importantes estuvieron los de Argentina y Colombia, para los cuales se constituyeron amplios equipos de especialistas integrados por destacados economistas de la CEPAL como los ya nombrados, junto a Jorge Ahumada, Manuel Balboa, Hugo Trivelli, Jorge Alcázar y muchos otros, acompañados de los más destacados economistas y especialistas de los propios países. Yo mismo tuve la fortuna de llevar a cabo algunos de los últimos estudios de esta serie en Panamá y Costa Rica, conjuntamente con destacados colegas de esos países. Estos estudios constituyeron una etapa fundamental en la evolución del pensamiento de la institución, pues representaron el enfrentamiento del pensamiento elaborado por Prebisch y los economistas y especialistas de la CEPAL con la realidad concreta de los países, sus regiones y sectores, así como sus principales actores socioeconómicos y políticos. Se trataba de misiones mixtas de considerable envergadura que permanecían en los países durante largo tiempo y examinaban a fondo lo que estaba sucediendo, había sucedido y podría eventualmente suceder según las políticas que se siguieran.

Estos estudios significaron en muchos sino todos los casos, construir por primera vez o reconstruir las estadísticas macroeconómicas básicas. En mi propia experiencia de Panamá tuve la suerte de contar con la colaboración de la Dirección de Estadística, dirigida en aquella época por la formidable Carmen Miró, para construir, con la colaboración de varios de sus más destacados funcionarios, la primera serie del Producto Bruto del país. Teníamos, recuerdo, el espinudo problema político de qué hacer con el Canal de Panamá, pues no se sabía como contabilizarlo. Un experto de Naciones Unidas había construido unos años antes unas Cuentas Nacionales en las que simplemente lo había excluido, cosa que logramos remediar no sin dificultades de todo orden. Similares dificultades encontramos en Costa Rica para lograr contabilizar en las cuentas nacionales las actividades de la United Fruit.

Los dos temas sectoriales que comenzaron a preocupar a la CEPAL desde sus comienzos, por razones muy diferentes, fueron la agricultura y la industria. La primera por su carácter anacrónico en términos de sus características institucionales, sociales y productivas: elevada concentración de la propiedad de las mejores tierras en manos de unos pocos latifundistas ausentistas y en gran medida improductivos, con regímenes de explotación y de relaciones laborales precapitalistas, cuyo deficiente funcionamiento se

complementaba con la proliferación del minifundio sobreexplotado, donde se concentraba la gran mayoría de una población rural extremadamente pobre y explotada. De ahí surgió un conjunto de investigaciones que demostraban la necesidad de reformas profundas en la estructura e institucionalidad agraria, dando lugar a la amplia temática de la Reforma Agraria así como también a los temas de la pobreza y la extremadamente desigual distribución del ingreso, temas todos que pasaron desde entonces a formar parte de la problemática CEPALina del desarrollo.

El tema industrial apareció también desde el comienzo en la preocupación de la institución, pero más bien como el área moderna, innovativa, productiva, de futuro, cuya promoción debía llenar un vacío en la estructura productiva incompleta heredada de la etapa de desarrollo exportadora anterior. Este sector debía convertirse en el motor del desarrollo mediante la introducción del avance tecnológico y los aumentos de productividad, la modernización de las relaciones de trabajo y el desarrollo empresarial tanto público como privado, a la vez que se esperaba que constituyera la fuente de absorción de la mano de obra que venía siendo desplazada del sector rural y un elemento que contribuiría a la superación de la pobreza y las desigualdades sociales.

Posteriormente se incorporaron a la CEPAL dos personas que hicieron una gran contribución externa a trabajos que internamente veníamos desarrollando con Juan Noyola y Pedro Mendive. Se trataba de Aníbal Pinto –uno de mis maestros– y Dudley Seers. De esta colaboración surgió un trabajo novedoso y polémico sobre el tema de la inflación en América Latina, de larga e influyente trayectoria en la región y fuera de ella: el enfoque estructuralista de la inflación. Ese trabajo dio lugar, a comienzos de los años sesenta, a una conferencia de gran importancia en Río de Janeiro sobre la cuestión inflacionaria y su relación con la temática del crecimiento, enfrentando los enfoques estructuralista y monetarista.

A partir de ese debate, y de los trabajos sobre la estructura agraria antes mencionados, así como de las consideraciones iniciales derivadas del enfoque Centro-Periferia y sus consecuencias desde el punto de vista de la estructura exportadora de productos primarios e importadora de manufacturas de nuestro comercio exterior, se comenzó a colocar explícitamente en el centro de la comprensión del proceso de desarrollo una cuestión metodológica fundamental: la importancia de los temas estructurales, institucionales y políticos tanto en el debate sobre la inflación como en relación a todos los demás ámbitos de la interpretación y de las políticas del desarrollo.

Otro conjunto de actividades y estudios que definieron la personalidad inicial a la CEPAL y marcaron con su sello a la región son los que se referían al tema de la integración económica regional. Victor Urquidí, Cristóbal Lara y muchos otros, desde la Sede Subregional de la CEPAL en México, fueron

pilares fundamentales del proceso de integración que se llevó a cabo en Centroamérica. En el caso de la región de América Latina en su conjunto, Jorge Ahumada elaboró un informe inicial muy importante a fines de los años cincuenta en el que exploró lo que podría significar para el proceso de industrialización la superación de mercados nacionales segmentados –“compartimentos estanco” en la expresión de Prebisch– por un gran mercado regional latinoamericano.

Creo que toda esta serie de estudios y actividades, junto a muchos otros de carácter nacional, sectorial y regional, y a los que examinaban los temas financieros, fiscales y del comercio exterior, para todos los cuales la biblia y sus secuelas sirvieron de gran marco de referencia; constituyeron algunos de los hitos principales que marcaron los decenios de 1950 y 1960.

Todos ellos constituyeron durante los 15 años iniciales de la CEPAL, desde 1948 hasta comienzos de los años sesenta, motivo de permanente roce, controversia y conflicto con el Gobierno de Estados Unidos, tanto así que la institución sobrevivió milagrosamente a una tentativa de eliminarla en 1951 y a un violento ataque por el Secretario del Tesoro en la Conferencia de Quitandinha en 1956, cuando la CEPAL y Prebisch fueron calificados de “comunistas”. Cual no sería nuestra sorpresa cuando, luego de la Revolución Cubana, el recientemente elegido Presidente Kennedy lanzó su nueva política hacia América Latina, denominada la Alianza para el Progreso, en la cual se incorporaban enteramente los planteamientos que había desarrollado la CEPAL, al punto de contribuir entusiastamente a la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en 1962, institución que debería ser la pieza clave para la formación de los planificadores y para prestar asesoría a los gobiernos a fin de ayudarlos en la planificación del desarrollo y las reformas estructurales.

Durante las décadas de 1950 y 1960 se fueron configurando así una serie de colocaciones y de enfoques que le dieron el marco definitorio, la identidad, la personalidad y la autenticidad que han caracterizado entonces y ahora la mayoría de los trabajos de esta casa.

En primer lugar habría que mencionar el enfoque Centro-Periferia que don Raúl elaboró a partir de su notable actuación durante la crisis de los años treinta en el Banco Central de la República Argentina, enfoque que reelaboró y amplió después al conocer la experiencia de otros países de la región como México y Venezuela, y que luego incorporó en ese primer trabajo fundacional de la CEPAL. No obstante la riqueza y complejidad del enfoque Centro-Periferia, que dio lugar a múltiples trabajos de síntesis y difusión que fueron conocidos internacionalmente, lo que se recogió y levantó como cuestión central y casi exclusiva, fue el tema del deterioro de los términos de intercambio.

A mi juicio este tema desgraciadamente se sacó de contexto y se transformó en el foco de una polémica que empobreció una colocación mucho más rica, variada y compleja que tenía que ver con la gran transformación estructural que requería América Latina en su proceso de modernización e industrialización. El tema de los términos de intercambio es sin duda muy importante, pero era solo un aspecto de un argumento de mucha mayor envergadura.

La idea de que los países latinoamericanos no se pueden entender como unidades económicas nacionales independientes y equivalentes a las economías industrializadas constituye un enfoque central, permanente y perfectamente vigente actualmente. Si bien se trata en un sentido restringido de economías nacionales, el hecho es que no se las puede comprender sino en función de su inserción estructural en el sistema global, o sea, como subsistemas desiguales con respecto a los países centrales. Esta aproximación, revisada en función de las contribuciones de los enfoques de la dependencia, la transnacionalización y la globalización continúa siendo una temática central y absolutamente vigente en los trabajos actuales de la CEPAL.

Un segundo elemento definitorio permanente del pensamiento cepalino es el rol estratégico del Estado. Lejos de ser un elemento que debiera ser subsidiario, sometido a la soberanía del consumidor, debe intervenir en la economía como ente regulador y para corregir fallas de mercado, establecer los marcos institucionales que permitan el ejercicio de los derechos ciudadanos (derechos ciudadanos y no solamente derechos del consumidor), debe preocuparse por el cumplimiento de las normas socioculturales, especialmente en los temas de la equidad y la pobreza, así como de las generaciones futuras, fundamentalmente el tema del medio ambiente. En el pensamiento de la CEPAL se requiere un Estado regulador, un Estado orientador y un Estado concertador, reconociéndose que el Estado ya no necesita intervenir en forma generalizada en el ámbito productivo, en la medida que han cambiado radicalmente tanto el contexto nacional como el internacional. Pero esto no es una cuestión ideológica, de principio, sino pragmática, según sea el caso concreto.

Así como en los años cincuenta era perfectamente natural y lógico que el Estado entrara al ámbito productivo en ausencia de las condiciones mínimas para que la empresa privada nacional o extranjera creara, por ejemplo, la primera planta siderúrgica, sería inaceptable plantear en nuestros días que el Estado deba hacerse cargo de una ampliación de la producción siderúrgica. Las circunstancias internas e internacionales han cambiado y el Estado tiene actualmente otras funciones estratégicamente más importante como las de regulación, de orientación, de concertación, de guía futura, y eso está claramente establecido en la nueva contribución que ha hecho CEPAL en los últimos años sobre transformación productiva con equidad.

El tercer punto que creo que marca desde aquella época los análisis y los trabajos de la CEPAL es la persistencia en la importancia de poseer una visión estructural e histórica, y por consiguiente de largo plazo. Es posible que en los años cincuenta y sesenta la atención estuviera centrada tal vez exageradamente en el mediano y largo plazo, privilegiando las transformaciones estructurales que constituían el centro de la agenda en esa época y descuidando el corto plazo, lo que dio lugar posteriormente a una crítica en buena medida justificada. Sin embargo en las décadas siguientes, los años de 1970 y 1980, la atención se volcó fuertemente a los temas del corto plazo, exageradamente para mi gusto. Pero este vaivén no creo que haya sido tanto el producto de las preferencias de las autoridades de la institución sino muy probablemente la consecuencia de que la CEPAL es una institución intergubernamental que tiene seguir en lo fundamental las orientaciones y preocupaciones de los gobiernos. Los críticos de la institución, de uno y otro lado, suelen olvidar este hecho esencial. En todo caso creo que en el último decenio se ha vuelto a recuperar la visión de largo plazo, ahora en una combinación más saludable y equilibrada entre ambas.

Cuando me refiero a la visión de largo plazo estoy hablando de la preocupación con los temas relacionados con los acervos productivos: los stocks de capital y el respectivo proceso de acumulación; el patrimonio de recursos naturales renovables y no renovables y su preservación y deterioro; la disponibilidad de recursos humanos en términos cuantitativos y cualitativos, o sea, población, nutrición, educación y salud, además de capacidad tecnológica, empresarial y de gestión. Estos recursos productivos constituyen un conjunto de elementos fundamentales de largo plazo cuyo análisis debe articularse sistemáticamente con el análisis macro y microeconómico de corto plazo de los flujos reales y monetarios, así como de los precios a que se transan en los mercados de bienes y servicios. Creo que esa preocupación de articular estas dos dimensiones del proceso de desarrollo es una tercera característica del pensamiento cepalino que se ha mantenido en el tiempo y le da una riqueza muy especial. Hay que confesar aquí que en las décadas iniciales la temática de los recursos naturales y el medio ambiente no formó parte de esta preocupación, como no lo hizo en general en la literatura sobre el desarrollo económico, pero que ello comenzó a remediarse a mediados de los años setenta como corolario de la Conferencia de Estocolmo.

Una cuarta característica sería que en el pensamiento de la CEPAL nos alejamos de los enfoques tan característicos de la teoría económica neoclásica, centrada en el comportamiento racional optimizador del homo oeconomicus, y nos preocupamos más de actores colectivos; de agrupaciones y estructuras sociales. En efecto, el estructuralismo latinoamericano interpreta el comportamiento económico de los agentes individuales según contextos históricos, sobre todo de carácter socioeconómico e institucional, en que tales agentes formulan sus opciones y desarrollan sus conductas. Considera que los

individuos se articulan en grupos sociales organizados en una multiplicidad de instituciones públicas y privadas, las que desarrollan con el tiempo un conjunto de valores y reglas de comportamiento. Estas formas de organización social constituyen, a su vez, verdaderas culturas que delimitan y orientan las conductas individuales. De este modo, en virtud de experiencias históricas nacionales y de relaciones internacionales diferentes, las economías y sociedades latinoamericanas tienen características estructurales e institucionales propias y distintivas que es preciso tener en cuenta y adecuar a las políticas de desarrollo. En breve, se trata de un enfoque que se encuentra en la tradición clásica de la Economía Política.

Lo anterior lleva a que la metodología –aplicada en general en los trabajos más significativos de CEPAL– es fundamentalmente la inductiva, donde el punto de partida es el intento de comprender la realidad actual como el resultado temporal de procesos dinámicos históricos de carácter dialéctico, tanto en el sentido diacrónico, a lo largo del tiempo, como en el sincrónico, en sus interacciones con el contexto internacional. Es lo que se ha dado en llamar el método histórico estructural. Ello ha derivado inevitablemente, como consecuencia de todo este conjunto de elementos, en un enfoque que es multidisciplinario o interdisciplinario. De tal manera que en esta casa, si bien se cultiva ampliamente la economía neoclásica como el cuerpo central de la teoría económica vigente, cuando resulta apropiada, no se descuida de ninguna manera sino que se usan ampliamente, cuando es también del caso, las contribuciones de la economía política clásica, el pensamiento nekeynesiano, el neoinstitucionalismo, el conjunto de las ciencias sociales (sociología, ciencia política, antropología) y además, y por fin en los últimos años, la ecología.

Este conjunto de características, que comenzaron a marcar distintivamente nuestro trabajo en las primeras dos décadas de vida de la institución, se ha seguido manteniendo sistemáticamente a lo largo de las tres décadas siguientes, para completar los 50 años que hoy celebramos. Su vigencia fue seguramente de mayor o menor intensidad en distintos periodos, y debe haberse expresado con diferentes énfasis en las diversas áreas del amplio espectro de temas que cubre el accionar de CEPAL. Pero la orientación matriz se mantiene inalterable y estoy convencido que continuará siendo así en los años que vienen.

## **II. LA CEPAL EN LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA**



## LA CEPAL EN LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA

*Andrés Bianchi<sup>1</sup>*

---

La tarea que se nos ha solicitado es analizar la CEPAL durante los años setenta y ochenta. Esas dos décadas coinciden en gran medida con el período en que tuve la fortuna de trabajar en esta institución. En efecto, ingresé a su División de Desarrollo Económico a mediados de 1975 y me retiré de ella, siendo Secretario Ejecutivo Adjunto, en diciembre de 1989, al ser designado, por uno de esos misterios insondables de la historia, Presidente del Banco Central de Chile.

Dada la extensión del período que debemos cubrir, mi presentación será inevitablemente selectiva y desde ya pido excusas por los numerosos y valiosos aportes realizados durante este lapso que la tiranía del tiempo me impedirá siquiera mencionar.

Debo agregar también que mi análisis de lo sucedido en “la casa” durante este lapso no será siempre laudatorio y que estoy consciente que la franqueza tal vez excesiva de algunos de mis juicios puede incomodar a más de alguno.

Por último, pienso que puede ser útil sintetizar al momento de partir la esencia de mi interpretación de la trayectoria de la CEPAL en esas dos décadas. En mi concepto, durante esos años tuvo lugar un prolongado, laborioso y nada fácil proceso de transición desde una institución que a

---

<sup>1</sup> El autor fue Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL y en la fecha del Seminario era Presidente del Dresdner Banque Nationale de París, Chile.

comienzos de los años setenta mostraba signos de agotamiento y decadencia a otra, a finales de los años ochenta, más competente, más diversificada en sus enfoques, proyecciones y campo de acción y que, en general, tenía perspectivas más promisorias. Así, para expresarlo en términos cinematográficos, mi historia empieza mal pero finaliza relativamente bien.

### **1. La CEPAL a comienzos de los años setenta**

La primera mitad del decenio de 1970 no constituyó, por cierto, el mejor período de la CEPAL.

En efecto, resulta difícil encontrar en los estudios preparados durante ese lapso la originalidad, la fuerza y la audacia intelectual que habían sido los rasgos distintivos y más valiosos de los análisis preparados, por Prebisch y su brillante cohorte de colaboradores durante la etapa fundacional de la institución. Es cierto que lo mejor de la concepción cepalina original se manifestaba aún en los escritos de algunas individualidades vigorosas –entre las cuales la de Aníbal Pinto descollaba con nitidez– pero no parece exagerado afirmar que a comienzos de los años setenta la efervescencia, creatividad y dinamismo de la CEPAL de los años cincuenta básicamente habían desaparecido.

Otro contraste marcado con las décadas anteriores era que el nivel técnico del personal de la institución había comenzado a rezagarse tanto en comparación con el de los economistas con estudios de posgrado que en número cada vez mayor empezaban a desempeñar cargos de responsabilidad en los gobiernos de muchos países de América Latina, como con respecto al de los investigadores de los centros de estudios y los profesores de las facultades de economía que surgían en la región.

Un tercer hecho preocupante era la escasa representatividad geográfica del personal directivo y técnico de la CEPAL. Existía, de hecho, un predominio abrumador de nacionales provenientes del Cono Sur y en especial de Argentina y Chile. En cambio, en la sede de Santiago había poquísimos brasileños y brillaban por su ausencia los colombianos, mexicanos, peruanos, venezolanos y centroamericanos. Así, el personal superior y los cuadros técnicos de la institución estaban conformados en su inmensa mayoría por nacionales de precisamente los tres países que durante el cuarto de siglo transcurrido desde su creación habían tenido el crecimiento económico más lento y las inflaciones más intensas y prolongadas en la región, en tanto que estaban notoriamente subrepresentados en ella los profesionales provenientes de países cuyas economías habían exhibido en ese lapso mayor dinamismo y estabilidad. Esta asimetría no podía dejar de incidir –y de hecho influía– en la percepción general que la Secretaría tenía de la trayectoria y de las potencialidades de crecimiento y transformación de las economías de América Latina.

Sin embargo, la característica más inquietante era, a mi juicio, que el contenido y orientación de algunos de los estudios principales de la institución mostraban ciertos sesgos y desequilibrios que limitaban la contribución que ellos podían realizar al desarrollo de nuestros países.

Entre estos desequilibrios, cuatro eran especialmente graves.

El primero era la concentración excesiva en los temas y estrategias del desarrollo de largo plazo y la escasa atención prestada a los problemas de la coyuntura y a las políticas de corto plazo orientadas a restaurar y mantener los equilibrios macroeconómicos fundamentales y a evitar así el surgimiento o aceleración de la inflación o las crisis de balanza de pagos.

El segundo era el énfasis desproporcionado en los análisis efectuados al nivel del *conjunto de la región* y el estudio insuficiente de las muy diversas *experiencias nacionales* observables tanto en los procesos de desarrollo como en las políticas económicas aplicadas en los distintos países latinoamericanos.

Un tercer desequilibrio significativo era la gravitación muy sustancial atribuida a los elementos condicionantes externos del crecimiento de América Latina en comparación con la importancia bastante menor que se otorgaba al rol de las políticas económicas internas en la determinación de la rapidez, persistencia y otras modalidades de la evolución económica de los diferentes países latinoamericanos.

Por último, un cuarto desequilibrio –que reforzaba los efectos del tercero– era el acento excesivo que se colocaba en los *obstáculos* que el escenario económico internacional y las políticas comerciales de los países industrializados oponían al desarrollo de las economías de la región en comparación con el análisis muy limitado que se realizaba de las *oportunidades* que el marco externo ofrecía al crecimiento de nuestras economías.

Las consecuencias negativas de este conjunto de sesgos y desequilibrios no eran menores. De hecho, por una parte, ellos impartían un cierto tono pesimista a no pocos de los documentos preparados por la institución y, por otra, limitaban la utilidad de los planteamientos de la Secretaría para los gobiernos de América Latina.

En efecto, el énfasis exagerado otorgado a la incidencia de los factores externos y en particular a las barreras que las políticas comerciales de las economías industrializadas significaban para el desarrollo de nuestros países conducía en la práctica a soslayar la conclusión más fundamental que se desprende del análisis comparativo de los procesos de desarrollo, tanto en el pasado histórico como en la actualidad, a saber: que el éxito o el fracaso relativo de los países en avanzar por la senda del progreso económico y social están determinados principal aunque no exclusivamente por la calidad y coherencia de las políticas económicas nacionales y por los esfuerzos internos

desplegados para incrementar los niveles de ahorro e inversión, para mejorar la educación, salud, nutrición, calificación y hábitos de trabajo de la población, y para introducir y difundir con rapidez innovaciones y mejoras tecnológicas y organizativas.

A su vez, la despreocupación relativa por el rol de las políticas internas y la insuficiente atención prestada al estudio comparativo de las diferentes experiencias nacionales de desarrollo en la región implicaban dejar de analizar adecuadamente otro fenómeno que ayuda a identificar los elementos determinantes del avance económico y social. En efecto, si la evolución de algunas de las economías de América Latina era claramente más favorable que la de otras –como en la realidad sucedía– habría resultado muy útil examinar en profundidad qué políticas económicas aplicaban los países que prosperaban con persistencia y rapidez y cuáles se aplicaban en aquellos que, por el contrario, evolucionaban con lentitud o tendían a estancarse.

Ese análisis comparativo –que, por razones histórico-culturales que sobra comentar, es especialmente pertinente en América Latina– habría contribuido a identificar las estrategias y políticas más eficaces para promover el desarrollo de la región como también las políticas que era preferible evitar. Por ello, un esclarecimiento de esa naturaleza –que, por cierto, debería tener en cuenta las especificidades nacionales– habría mejorado la eficacia y atractivo de las recomendaciones que la Secretaría podía realizar a los gobiernos de la región.

Por otra parte, la subestimación de las oportunidades abiertas por el escenario económico externo y la insuficiente valoración del rol de las políticas internas no dejaban de ser sorprendentes a la luz del vigoroso crecimiento y la rápida transformación que a la sazón mostraban algunas economías de Asia sudoriental, uno de cuyos pilares fundamentales era, precisamente, la fuerte y sostenida expansión de las exportaciones de manufacturas.

Al considerar esas experiencias, la pregunta que naturalmente correspondía formularse era por qué la evolución de la economía mundial y el proteccionismo de los países centrales eran tan adversos para América Latina y, en particular, restringían marcadamente el aumento de nuestras exportaciones de bienes industriales y no constituían, en cambio, un obstáculo significativo para el colosal crecimiento de las exportaciones de manufacturas provenientes de ciertas economías asiáticas, cuyo nivel de desarrollo y base industrial, al momento de iniciar sus sostenidos procesos de expansión, eran mucho más débiles que los que en esa misma época tenían las principales economías latinoamericanas.

Por último, la escasa atención otorgada a los problemas económicos de corto plazo y en especial a las políticas monetarias, fiscales y cambiarias orientadas a recuperar y preservar los equilibrios macroeconómicos

fundamentales, implicaba que la Secretaría tenía poco concreto que ofrecer a los países de la región que enfrentaban procesos inflacionarios agudos o crisis recurrentes de balanza de pagos y dejaba así este campo casi completamente libre a la influencia de instituciones como el Fondo Monetario Internacional.

En conclusión, por estas y otras razones, el panorama que ofrecía la CEPAL a mediados de los años setenta no sólo no era favorable, sino que no permitía descartar la posibilidad de que la institución se continuara deslizando por una pendiente que podía llevarla a transformarse en una entidad burocrática y rutinaria, con lo cual su imagen, prestigio y relevancia caerían a niveles muy bajos.

## **2. El proceso de cambios entre mediados de los años setenta y fines de los años ochenta**

Precisamente en esas circunstancias difíciles, y, bajo el liderazgo de Enrique Iglesias, comenzaron a introducirse en la Secretaría una serie de cambios que, de manera gradual pero persistente, ampliaron el campo de estudios de la CEPAL, corrigieron en medida importante algunos de los desequilibrios anotados, y fueron echando las bases que permitirían a la Secretaría estructurar, a comienzos de la década actual, una novedosa y atractiva síntesis en la cual se armonizaban en forma razonables los rasgos más positivos del enfoque original de la institución con los aportes modernizadores efectuados a partir de mediados de los setenta.

Entre esos cambios –cuyo número y variedad obligan necesariamente a una selectividad tan radical como injusta– hay cinco que, a mi juicio, merecen especial mención. Ellos fueron:

- a) El mejoramiento de la cantidad, calidad y oportunidad de los documentos de la Secretaría dirigidos a describir y analizar la evolución coyuntural de las economías de la región.
- b) La realización de estudios y la formulación de propuestas sobre políticas de ajuste, estabilización y renegociación de la deuda externa tendientes a compatibilizar la reducción del desequilibrio externo y el control de la inflación con el crecimiento económico.
- c) El uso de un esquema novedoso, sugerente y equilibrado para reabordar los grandes temas del desarrollo de América Latina que la CEPAL había estudiado en sus etapas iniciales.
- d) El análisis –principalmente a través de proyectos– de aspectos de gran relevancia para el logro de un crecimiento económico sostenido, equitativo y sustentable.

e) La creación de la *Revista de la CEPAL*, iniciativa de máxima importancia y que, entre otros beneficios, amplió apreciablemente las posibilidades de que el personal de la Secretaría diera a conocer abiertamente sus puntos de vista sobre temas que, por su naturaleza política delicada, no podían ser abordados siempre con suficiente profundidad en los documentos institucionales.

#### a) El mejoramiento del análisis de la coyuntura

En 1975 la Secretaría inició un esfuerzo sistemático para incrementar y actualizar su conocimiento de la evolución conyuntural de las economías de la región y para mejorar la calidad y oportunidad de sus publicaciones en este campo.

Esta iniciativa se manifestó en tres hechos principales:

- i) la drástica reestructuración del *Estudio económico de América Latina* comenzada en 1975;
- ii) la publicación a partir de diciembre de 1976 del *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*; y
- iii) la aparición a mediados de 1985 de una nueva publicación periódica, el *Panorama económico de América Latina*.

La reforma del *Estudio Económico* incluyó, en primer lugar, la focalización de su parte general en el examen ordenado y preciso de la evolución de las principales variables económicas en el conjunto de la región y, en segundo término, una reestructuración casi draconiana de las notas de países, cuya calidad, salvo excepciones, dejaba a la sazón bastante que desear. Tanto la concentración de la parte general del Estudio en el examen de la coyuntura económica regional como la considerable ampliación de los análisis incluidos en las notas de países y la presentación de éstos utilizando un marco conceptual y estadístico común, contribuyeron a mejorar la calidad y cantidad de la información suministrada y generaron, asimismo, las bases indispensables para efectuar análisis comparativos de los factores determinantes de la evolución de las diferentes economías de la región.

Con todo, la principal innovación en el seguimiento y examen de la coyuntura fue la preparación del *Balance preliminar*. En esta publicación –que el Secretario Ejecutivo presentaba cada año a mediados de diciembre– se examinaban en forma sucinta y clara los principales cambios económicos ocurridos en las economías latinoamericanas en el año que estaba terminando y se planteaban asimismo los desafíos de mayor envergadura que, a juicio de la Secretaría, enfrentaba la región. A partir de su primera y modesta versión presentada por Enrique Iglesias en diciembre de 1976 y que incluía apenas cinco páginas de texto y seis cuadros estadísticos–, el *Balance preliminar* fue ampliando sistemáticamente su cobertura estadística y mejorando la calidad de sus análisis y conclusiones. Gracias a ello, pero sobre todo debido a su

oportuna aparición, el *Balance preliminar* se transformó en un documento de referencia obligado para gobiernos, investigadores, entidades económicas internacionales, bancos, diarios, revistas especializadas y otros medios de comunicación, y pasó a ser el documento institucional más citado en la historia de la CEPAL.

El éxito alcanzado por el *Balance preliminar* y la conveniencia de conocer la trayectoria de las principales economías de la región durante períodos más cortos condujeron a que desde 1985, se publicara el *Panorama económico de América Latina*. En este documento se describían y analizaban en forma muy breve las tendencias básicas de aquellas economías durante la primera mitad del año y se presentaban, asimismo, estimaciones de los resultados probables de la actividad económica y la balanza de pagos en el conjunto de América Latina.

Un beneficio importante y ostensible del mejoramiento del *Estudio económico* y especialmente de la publicación del *Balance preliminar* y del *Panorama económico* fue la ampliación muy sustancial de la información estadística sobre la evolución coyuntural de las economías de la región que la CEPAL empezó a suministrar oportunamente a una vasta y variada gama de usuarios y el aumento del número y calidad de los análisis realizados por la Secretaría de los factores y políticas que explicaban dicha evolución.

Sin embargo, no menor, en mi opinión, aunque ciertamente menos visible, fue el efecto positivo que la preparación de estos documentos periódicos generó al interior de la institución. En efecto, ella forzó a un buen número de sus técnicos a seguir y analizar en forma continua lo que estaba sucediendo en las economías de América Latina y el Caribe. Así, gracias a estas publicaciones, no sólo fuera de la CEPAL se supo más y más oportunamente acerca de la trayectoria efectiva de las diversas economías de la región, sino que lo propio ocurrió en el seno mismo de la Secretaría.

#### **b) El abordamiento de los desafíos del ajuste y la estabilización**

Como ya se advirtió, la CEPAL había prestado tradicionalmente escasa atención a las políticas macroeconómicas de corto plazo y había subestimado los temas monetarios y financieros. Sin embargo, con el estallido de la crisis de la deuda externa a comienzos de los años ochenta, tal posición se tornó crecientemente insostenible.

En efecto, habría sido difícil explicar que, siendo la CEPAL la Secretaría de un organismo intergubernamental, ella no estuviese en condiciones de ofrecer a los gobiernos de sus Estados Miembros recomendaciones de políticas capaces de hacer frente a los acuciantes problemas que

representaban el agravamiento del desequilibrio externo y de la inflación y las fuertes caídas que al mismo tiempo sufrían los niveles de producción y empleo.

La respuesta de la institución a este desafío fue la elaboración de una serie de trabajos sobre políticas de ajuste, estabilización y renegociación de la deuda externa, cuyo propósito fundamental era compatibilizar la reducción de los procesos inflacionarios y el logro de un razonable equilibrio externo con la recuperación y crecimiento de la actividad económica.<sup>2</sup>

En esos estudios se reconocía que la posibilidad y los costos de avanzar en esa dirección dependían en parte de la forma en que se renegociaran las obligaciones con los acreedores externos, de modo de reducir la transferencia neta de recursos hacia el exterior, y para ello se planteaban fórmulas alternativas a la estrategia convencional que se había aplicado hasta entonces en esta materia.

Sin embargo, los dos aspectos más novedosos de esos trabajos eran a) el reconocimiento explícito y franco que la superación de la crisis dependería principalmente de la coherencia de las políticas internas y b) el planteamiento de que era posible llevar a cabo procesos de ajuste y estabilización en un contexto de expansión de la actividad económica y no de su estancamiento o retroceso de ésta.

Para alcanzar ese denominado ajuste expansivo, se recomendaba combinar las políticas restrictivas de demanda interna y la elevación del tipo de cambio real con estímulos temporales y selectivos en materia arancelaria, paraarancelaria, crediticia y de promoción de exportaciones, a fin de incrementar con rapidez la producción de bienes transables y disminuir al mismo tiempo la demanda de éstos.

Los estudios sobre las políticas de ajuste, como también los efectuados en la misma época sobre los programas de estabilización, en los cuales se criticaban las políticas ortodoxas sobre la materia y se demostraba que las modalidades y costos sociales de los programas de estabilización podían diferir sustancialmente según fuesen la intensidad, antigüedad e inestabilidad de los procesos inflacionarios que se pretendía combatir, contribuyeron a llenar un vacío importante en los planteamientos de la CEPAL y ayudaron, asimismo, a que se mensaje fuese más relevante para los gobiernos de la región.

---

2 La mayoría de estos estudios fueron preparados en la División de Desarrollo Económico. Al respecto, véase, por ejemplo: Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, N° 18, Santiago de Chile, 1984; Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento, Cuadernos de la CEPAL, N° 54, Santiago de Chile, 1986; Debt Adjustment and Renegotiation in Latin America, Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder, Colorado, 1986.

Además, y al igual que en el caso del mejoramiento de los estudios orientados a seguir y analizar la coyuntura, ellos tuvieron un efecto favorable de carácter interno, en cuanto contribuyeron a que en la institución se aceptara de manera más generalizada la idea de que la mantención de los equilibrios macroeconómicos fundamentales no era una mera obsesión de los monetaristas, sino que constituía en rigor una condición esencial –aunque por cierto no suficiente– para alcanzar un progreso económico y social vigoroso y persistente.

### **c) La renovación del enfoque de la industrialización y la equidad**

Más o menos al mismo tiempo que ciertos sectores de la Secretaría incursionaban en tópicos como las políticas de ajuste y estabilización que hasta entonces habían sido esencialmente ajenos a ella, en otros sectores de la CEPAL se empezaba a abordar nuevamente algunos grandes temas del desarrollo –como la industrialización y la equidad– que habían constituido preocupaciones centrales de los análisis efectuados casi cuarenta años antes por Prebisch y sus discípulos.

El método utilizado en estas nuevas aproximaciones al estudio del desarrollo de largo plazo de América Latina se entroncaba, asimismo, con el enfoque histórico-estructuralista usado en los estudios más creativos y de mayor envergadura realizados en las etapas iniciales de la CEPAL. Pero incluía, también, elementos nuevos y enriquecedores.

La fuente de inspiración fundamental de esta renovación de los estudios del desarrollo de largo plazo se encontraba en dos ensayos pioneros de Fernando Fajnzylber: *La industrialización trunca de América Latina e Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”: comparación de patrones contemporáneos de industrialización*.

En ellos se examinaban con rigor y sin prejuicios las limitaciones de la industrialización latinoamericana a la luz de las experiencias tanto de los países avanzados como de otras economías en desarrollo. La conclusión estratégica principal de estos estudios era que América Latina debía embarcarse en una “nueva industrialización” sustentada en el progreso técnico y la competitividad, capaz de colocar sus productos en mercados internacionales, y que debía contribuir, también, a generar una distribución más equitativa del ingreso y de las oportunidades.

Así, hacia fines de los años ochenta en la CEPAL se habían comenzado a analizar los grandes desafíos del desarrollo con una osadía y originalidad que recordaban las aproximaciones a estos mismos temas realizadas en las etapas más creativas de la institución.

### 3. Hacia una nueva CEPAL

Como resultado de los cambios descritos y de otros igualmente significativos que la falta de tiempo me impide analizar, la situación de la CEPAL al término del decenio pasado era sustancialmente más sólida y sus perspectivas eran más favorables que a comienzos de los años setenta.

Sin embargo, preciso es reconocer que en no pocos casos los avances realizados eran producto del esfuerzo de sectores particulares de la institución, entre los cuales y los grupos más conservadores de ella había insuficiente interacción.

Esta realidad ha sido descrita con notable precisión por Gert Rosenthal al expresar que “durante algunos años el debate interno no se sintetizó en un mensaje renovado y coherente, sino que se tradujo en diversos planteamientos que daban señales ambiguas e incluso contradictorias respecto de la opinión institucional”.<sup>3</sup>

En estas circunstancias, el reto fundamental que enfrentaba la Secretaría a fines de los años ochenta era desarrollar un nuevo planteamiento global que, por una parte, recogiera y armonizara los distintos aportes que en diversos aspectos y por sendas a menudo paralelas se habían ido acumulando desde mediados de los años setenta, y que, por otra, sirviera para analizar de manera más adecuada la nueva, compleja y cambiante problemática económico-social de los diversos países de la región.

Esta labor de integración, actualización y síntesis no alcanzó a completarse en la década de 1980. Pero en marzo de 1990 esa aspiración y necesidad encontró expresión en el informe titulado *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, –presentado por la Secretaría al vigesimotercer período de sesiones de la Comisión realizado en Caracas.

Dicho informe –sólido y equilibrado y, a la vez, audaz y sugerente puede con justicia y sin hipérbole ser calificado como el “manifiesto” intelectual que abrió las puertas al avance de la que, a mi juicio correctamente, ha sido denominada la “nueva CEPAL” de los años noventa.

Pero sobre ésta corresponde hablar en el panel siguiente de este seminario y, por lo tanto, con esta suerte de *happy end* concluye mi interpretación de la CEPAL en los decenios de 1970 y 1980.

---

3 Gert Rosenthal, “Los años ochenta y noventa”, p. 2, trabajo presentado en el Seminario “50 años de la CEPAL: su aporte al pensamiento y desarrollo latinoamericano”, que figura en el capítulo 3 del presente texto.

## INFLACIÓN Y BALANZA DE PAGOS: LA INFLUENCIA DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL EN LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA

*Edmar L. Bacha<sup>1</sup>*

---

**M**i generación de economistas, que se formó en la década de 1960, ya ha sido tildada de neoestructuralista. Hoy en día, creo que sería mejor calificarla de paracepalina. Es decir, se desarrolló paralelamente con la CEPAL, casi siempre en la misma dirección, aunque algunas raras veces con líneas cruzadas.

Una característica intelectual diferenciadora de esa generación fue el hecho de haber cursado los estudios de posgrado en universidades estadounidenses, aunque habiendo recibido la fuerte influencia del pensamiento de la CEPAL en su formación universitaria anterior, adquirida en América Latina.

Dicha generación fue responsable de la creación de los centros de posgrado en economía en la región durante el período en que predominaban los regímenes militares en el Cono Sur. Pasó a asumir responsabilidades crecientes en la ejecución de la política económica de la región, a lo largo del proceso de redemocratización, a partir de mediados de los años ochenta.

---

1 El autor es economista principal del Banco BBA Creditanstalt S.A.

Se trata de una generación que, a pesar de las frustraciones del momento, con la actual crisis financiera internacional, puede ver realizados algunos importantes ideales profesionales. Sus contribuciones al pensamiento económico latinoamericano tal vez no hayan tenido el peso del pensamiento cepalino, pero por cierto puede poner sus ideas en práctica de una forma bastante efectiva.

Esa generación vivió profesionalmente bajo las señales de la alta inflación y de las crisis de la balanza de pagos. Por esa misma razón, dos teorías de la CEPAL tuvieron sobre ella una influencia fundamental:

- la teoría estructuralista de la inflación, y
- la teoría de la dependencia, conforme está expresada en el concepto de relaciones económicas asimétricas entre el centro y la periferia, y de manera más concreta en la hipótesis del deterioro secular de los términos de intercambio de la periferia.

El papel de mi generación, en ese contexto, asumió tres formas:

- replanteo de esas teorías en términos más aceptables (o tal vez, cabría decir menos inaceptables) para la ortodoxia económica, propiciando un diálogo que no existía anteriormente;
- profundización, modificación y experimentación empírica de los conceptos teóricos, y
- puesta en práctica, en el quehacer cotidiano de la política macroeconómica, de los resultados de ese esfuerzo intelectual.

### **1. Interpretación y combate de la inflación**

El replanteo de la teoría estructuralista entrañó un largo proceso intelectual hasta alcanzar la teoría inercial de la inflación. A principios de los años setenta ya se había agotado el debate doctrinario entre “monetaristas” y “estructuralistas”. Así pues, el enfoque de mi generación pudo asumir una forma más pragmática. Su manera de pensar sobre la inflación fue a través de una ecuación de determinación de los precios a partir de los costos (especialmente de mano de obra y de insumos importados), ecuación asociada a mecanismos de indización de los salarios y del tipo de cambio. Se consideraba que la moneda se adaptaba pasivamente a las “necesidades del comercio” generadas por esa evolución endógena de los precios.

Más específicamente, esta teoría explica la inflación por medio de una combinación de mecanismos de indización con los choques de oferta que se destacan en la teoría estructuralista original, especialmente aquellos

provenientes de la agricultura (oferta de alimentos) y del sector externo (insumos importados).

Este esquema conceptual permitió mostrar cómo los “choques de oferta”, provenientes de la agricultura o del comercio exterior, podían generar tasas de inflación permanentemente más elevadas, como habían anticipado los estructuralistas. Es decir, se construyó un esquema conceptual de inercia inflacionaria, perturbada por los choques de oferta, que resultó ser empíricamente bastante más sólido que las interpretaciones monetaristas competitivas.

Esa perspectiva inicial de la inercia inflacionaria evolucionó en diversas direcciones. Una de ellas consistió en retomar una idea cepalina, la de la inflación como mecanismo redistribuidor de la renta, en el siguiente sentido. A partir de una incompatibilidad distributiva inicial, entre salarios y utilidades, y del hecho de que los salarios se determinan “antes” que los precios, se desarrolló la concepción de la inflación como mecanismo de reducción de los salarios reales. Ese mecanismo no tenía que ser necesariamente estable, pues podía producir una inflación en constante alza, en la medida en que los trabajadores lograran reducir el tiempo de respuesta de los salarios a los precios.

Una segunda dirección consistió en extender el concepto de conflicto distributivo aplicándolo al proceso presupuestario del gobierno. A partir del hecho de que los impuestos están mejor indizados que los gastos públicos (incluidos como tales los salarios y las jubilaciones de los funcionarios públicos), se llegó a la conclusión de que la inflación contribuía a equilibrar el presupuesto, no necesariamente por la generación del impuesto inflacionario, sino por la reducción de los gastos reales del gobierno (o, alternativamente, por el aumento del valor de los impuestos nominales).

El paralelo con el conflicto distributivo tradicional entre salarios y utilidades está claro: el valor de los gastos nominales del gobierno se determinaba “antes” que los impuestos (ya que estos seguían a los precios). De esta manera, cuanto más alta fuese la inflación, menor sería el déficit del gobierno.

La novedad de ese análisis residía en no considerar la inflación a partir de la generación del impuesto inflacionario, como en el análisis monetarista, sino como un mecanismo generador de ahorro forzado, a través de la reducción tanto de los salarios reales como del consumo del gobierno.

En esas condiciones, detener súbitamente la inflación significaría aumentar los salarios reales y los gastos reales del gobierno, siendo, pues, expansionistas, una conclusión también contraria al análisis monetarista tradicional, que tendía a hacer hincapié en el efecto contraccionista de las políticas antiinflacionarias.

Los llamados choques heterodoxos fueron las principales consecuencias, a nivel de la política macroeconómica, de la teoría inercial. Esos choques consistieron en intentos de ruptura con la inercia, a través del control o congelamiento de precios y salarios. En algunos casos tuvieron éxito, como en Israel en 1985 y en México en 1989, pero también sufrieron estrepitosos fracasos, como en el plan austral de Argentina, el plan cruzado de Brasil o el plan inti de Perú.

## 2. Revaluación de la teoría inercial

Los fracasos de los planes heterodoxos llevaron a una revaluación de la teoría inercial en condiciones de alta inflación, y al estudio de las experiencias europeas de reforma monetaria en ambas posguerras.

A partir de esa reflexión, se registró una tercera evolución del pensamiento sobre las políticas antiinflacionarias, en el campo propiamente monetario. A medida que la inflación se aceleraba, se contraía la demanda tradicional de moneda no remunerada. Por eso mismo, la recaudación del impuesto inflacionario perdía importancia. El sistema monetario se adaptaba a la inflación mediante la introducción de sustitutos de la moneda no remunerada, cuyo poder de compra no se veía disminuido por la inflación.

Así fue el caso de la dolarización, tolerada aunque no legalizada, como ocurrió en Argentina, y la introducción de la moneda parcialmente indizada, como ocurrió en Brasil. Luego era cada vez más evidente que el fin de la inflación exigiría un cambio en tales regímenes de dualidad monetaria. La idea tradicional era, en un caso, suprimir la dolarización, y en el otro, la moneda indizada (una línea que de hecho se siguió en el plan Collor).

En la tradición del pensamiento heterodoxo, las soluciones creativas no surgieron por la negación de la realidad extraña, sino por la búsqueda de una solución sugerida por la propia “extrañeza” de la situación. Fue tal actitud la que generó el programa de convertibilidad, o de dolarización, en Argentina, y también el programa de la unidad real de valor, o de indización total, en el caso de Brasil. La paradoja de esos programas fue la siguiente: al hacer que el peso fuera igual al dólar, el programa de convertibilidad argentino permitió restablecer la importancia de la moneda nacional en las transacciones económicas del país. De la misma forma, al introducir una unidad de cuenta indizada, el plan real permitió la inmediata desindización total de la economía.

Así pues, de esas nuevas reflexiones nacieron nuevas concepciones sobre la necesidad de cambiar los regímenes monetarios, como condición para eliminar la inercia inflacionaria. Para que la desindización de precios y salarios en condiciones de alta inflación pudiese resultar, tenía que estar

acompañada de una superación del régimen de moneda pasiva, que realimentaba la inercia. Además del plan de convertibilidad argentino de 1991, y del plan real brasileño de 1994, también el plan boliviano de 1985 incorporó esas nuevas ideas.

La conclusión de esa digresión hasta aquí es la del éxito, tanto desde el punto de vista conceptual como desde el práctico, en la interpretación y combate a la inflación en América Latina, después de 25 años de intentos y errores.

### 3. Crisis de la balanza de pagos

Desgraciadamente, la historia es menos feliz en lo que se refiere a la comprensión y solución de las crisis de la balanza de pagos de la región.

El replanteo académico de la teoría de la dependencia de la periferia en relación con el centro asumió la forma del modelo de las dos brechas. En ese modelo, la dependencia de la periferia se expresa por el hecho de no haber sustitutos internos para los productos importados (que así se tornan “necesarios”) y de que la demanda por parte del centro de las exportaciones de productos básicos de la periferia es inelástica (volviéndolas, pues, “innecesarias”).

El origen de este formato se encuentra en los modelos de programación de Chenery, trazados en la época en que se desempeñaba en la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), como forma de evaluar la eficacia de la ayuda externa norteamericana. Como se sabe, antes de cumplir esas funciones Chenery estuvo en la CEPAL y ciertamente el pensamiento estructuralista sentó las bases de sus formulaciones. Es curioso, no obstante, que la formulación académica más conocida del modelo de las dos brechas se atribuya a Ronald McKinnon, conocido por su monetarismo. El misterio me fue develado hace tiempo por Michael Bruno, que entonces era alumno de posgrado en Stanford y asistía a clases de Chenery y McKinnon. Bajo la influencia del primero, escribió para el segundo un trabajo de curso en que aparentemente figuraba la primera formulación teórica del modelo de las dos brechas. Este trabajo habría sido aprovechado por McKinnon, para luego producir su conocido texto sobre el modelo de las dos brechas. Por desdicha Bruno ya no se encuentra entre nosotros, ya que falleció el año pasado, pero ese texto original suyo tal vez pueda recuperarse en sus archivos personales de Israel.

Sobre el modelo de las dos brechas, cabe hacer tres observaciones:

- Cambio de las implicaciones en cuanto a la política de industrialización: a la inversa de la sustitución de importaciones, o como complemento de ella, se traslada el foco de concentración a la

promoción de las exportaciones. La idea es que lo importante es la generación de divisas, ya sea por su economía (a través de la sustitución de importaciones) o por su producción (a través de las exportaciones).

- Introducción del concepto del “costo de generar divisas” en lugar del “valor de las divisas ahorradas”, en el análisis social de proyectos de inversión.
- Mantenimiento del énfasis cepalino original en el papel fundamental de las variables externas como condicionantes del crecimiento, a saber:
  - Relaciones de intercambio;
  - Tasas de interés internacionales, y
  - Disponibilidad de financiamiento internacional.

#### **4. Contagio de crisis financieras externas**

Aunque las ideas antes mencionadas se hayan incorporado con éxito al proceso de industrialización de la región, lo que hoy se comprueba es que América Latina continúa sujeta al contagio de las crisis financieras generadas fuera de la región. Para encontrar una explicación, se puede hacer un paralelo con la evolución de las ideas sobre las políticas antiinflacionarias. En el análisis de las crisis de la balanza de pagos no se dio el segundo paso, de lo “real” a lo “monetario”, que se dio en la definición de las políticas antiinflacionarias.

Es decir, el problema no tiene relación solamente con estructuras productivas anticuadas, sino también con la falta de disponibilidad de medios de pagos internacionalmente aceptados. La estructura productiva puede ser moderna, en el sentido de que las exportaciones sean similares a los productos consumidos internamente (y no consistan tan sólo de productos básicos) y las importaciones sean similares a los bienes producidos internamente (que no se compongan solamente de bienes complementarios a ellos). Aun así, el país estará sujeto a crisis tradicionales de la balanza de pagos, por no ser capaz de disponer (directa o indirectamente) de un medio de pago aceptado internacionalmente.

La dimensión propiamente financiera de la dependencia no es apropiada para los modelos de las dos brechas tradicionales. ¿Cómo proseguir, pues? Lo que sigue son algunas ideas sueltas para el futuro.

A mi parecer, la tarea académica que tenemos por delante, a partir de los nuevos modelos macroeconómicos de “dinero por adelantado” o –de mi

preferencia- de los modelos de “economías con restricciones de crédito” (Stiglitz, Blinder), es la de elaborar modelos de “dólar por adelantado” o de “economías con restricciones de crédito externo”, y aplicar su contenido tanto microeconómico como monetario a los modelos tradicionales de las dos brechas.

Desde el punto de vista práctico, las cuestiones que cabría resolver entrañan el manejo de la política cambiaria y del grado de apertura financiera. La experiencia reciente indica que, si un país opta o es obligado a optar por la apertura financiera integral, luego parecería mejor abandonar cualquier intento de manejo cambiario. Aun así, se estaría ante la necesidad de escoger entre un régimen de caja de conversión, que asegure una tasa de cambio fija (como en Argentina), y un régimen de tipo de cambio fluctuante (como en México).

Últimamente, después de la creación del euro, y actualmente con la crisis financiera de los países emergentes, se ha puesto en boga la idea de crear formalmente un área del dólar en América Latina, abandonando las experiencias del cambio flexible. Es posible que resulte, pero lo que me parece importante es tener un “prestatario de última instancia”, de nivel internacional, al que los países de la región pudieran tener libre acceso, lo que sería compatible con una variedad de regímenes cambiarios nacionales.

De todos modos, si un país desea tener una política cambiaria activa, aun con un prestatario de última instancia, la experiencia reciente también indica que deberá practicar políticas de represión financiera moderada (como diría Stiglitz), restringiendo el acceso al capital financiero externo y limitando la dependencia del ahorro externo.

En el primer caso, de apertura financiera integral, el beneficio sería un mayor volumen de ahorro externo, a costa de una mayor volatilidad de esos flujos. En el segundo caso, de apertura financiera restringida, el beneficio sería la menor volatilidad de los flujos, a costa de un menor volumen de ahorro externo.

A lo largo de los próximos años, estoy seguro de que la CEPAL deberá seguir contribuyendo de manera decisiva al desarrollo de esas líneas de investigación y de política económica, con miras a superar las repetidas crisis de la balanza de pagos de la región.

## EL PENSAMIENTO DE LA CEPAL Y LA REALIDAD

*Norberto González<sup>1</sup>*

---

**P**ara decidir el enfoque de mis comentarios, he tenido en cuenta tres hechos:

a) He estado vinculado con la CEPAL por un largo período, desde fines de los años cincuenta como consultor y desde principio de los sesenta como funcionario, hasta fines de los años ochenta. Por lo tanto, he sido testigo de lo ocurrido en gran parte del período que cubre la agenda de esta reunión.

b) Los períodos intermedios –aquellos que transcurren después de los primeros años de la vida de una institución y antes de los años más recientes– suelen ser los más difíciles de caracterizar y de ajustar a una cronología de decenios. Durante cada uno de ellos suelen continuar desarrollándose algunas tendencias iniciadas en el período anterior, y también comenzar o gestarse procesos que madurarán en períodos posteriores.

c) A partir de los años sesenta Prebisch llevó al plano mundial ideas que había impulsado desde la CEPAL, por medio de su labor en la UNCTAD. En ese período, la CEPAL, como parte del sistema de Naciones Unidas, contribuyó a impulsar la participación de América Latina en iniciativas de

---

1 El autor fue Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

cooperación internacional en cuya gestación intelectual la propia CEPAL había tenido participación.

Por lo tanto, aprovechando lo que puede ser una ventaja relativa mía, dedicaré mi presentación a ubicar los veinte años transcurridos en los años setenta y ochenta en el contexto de toda la vida de la CEPAL, sin perjuicio de poner el foco de mis comentarios en ese período. También haré algunas referencias breves a temas que fueron procesados en la UNCTAD o las Naciones Unidas en Nueva York. Como es natural en una exposición breve, seré selectivo y me referiré a lo que considero más representativo del pensamiento de la CEPAL en este período.

### **1. Las ideas básicas de la CEPAL**

Comenzaré por recordar brevemente las ideas básicas que caracterizan el pensamiento de la CEPAL. Estas ideas han mantenido su vigencia a través de toda la vida de la institución, aunque la aplicación de las mismas se ha adaptado a las características de cada una de las etapas que se han atravesado. Relacionaré esas etapas con la evolución de la economía mundial.

#### **a) El diagnóstico**

Los países de América Latina (los países en desarrollo o la periferia en el lenguaje de la CEPAL) se especializan en la producción de bienes de contenido tecnológico bajo. De ahí resulta una estructura asimétrica de sus relaciones comerciales y financieras con países desarrollados (el centro) Exportan bienes primarios con bajo contenido tecnológico e importan bienes de tecnología avanzada. Esto provoca obstáculos estructurales al correcto funcionamiento del mercado. A consecuencia de ello tienen lugar una limitación del desarrollo económico y una heterogeneidad estructural que abarca lo económico y lo social. La limitación del desarrollo significa que el crecimiento no llega a la frontera de las posibilidades que resultarían de los recursos disponibles. La heterogeneidad social y económica se traduce en desigualdad en la distribución del ingreso cuyos rasgos más evidentes, aunque no únicos como veremos más adelante, son la pobreza y la marginalidad.

#### **b) Las orientaciones para la acción**

El mercado es un mecanismo básico importante para la asignación de recursos, pero por sí solo es insuficiente. El desarrollo se logra mediante la combinación del mercado con la acción estatal. El eje de la acción consiste en producir los cambios estructurales que son necesarios para impulsar el desarrollo.

Para llevar a cabo estas ideas se plantean opciones de política que consisten en: transformación de la estructura productiva y mayor difusión del progreso técnico (industrialización), mejoramiento de la distribución del ingreso (políticas de empleo, educación, salud, ataque a la pobreza). Estas acciones dependen principalmente del esfuerzo nacional pero requieren también cooperación internacional en las áreas del comercio, la tecnología y el financiamiento de mediano y largo plazo.

Las políticas específicas que ocuparon el centro de la atención de CEPAL para aplicar estas ideas fueron adaptándose a las características de cada período histórico, según las etapas que se señalan más adelante.

## **2. La evolución de la forma de aplicar esas ideas de acuerdo con la realidad internacional y regional**

En los lustros que siguieron a la terminación de la segunda guerra mundial, dos hechos importantes caracterizaban la economía mundial en las áreas real y financiera.

### **a) El área real de la economía**

En el área real de la economía los mercados de países desarrollados estaban cerrados para las manufacturas que pudiera producir América Latina. Por ser difícil para nuestros países conquistar en ese momento los mercados de países desarrollados con estos bienes, en los años cincuenta la CEPAL puso un acento fuerte en la industrialización por sustitución de importaciones. Esta sustitución de importaciones tuvo su auge en los años cincuenta y se combinó con la exportación a partir de los sesenta, como veremos en los próximos párrafos.

Teniendo en cuenta que la sustitución en mercados nacionales daría lugar a economías poco competitivas e ineficientes, la CEPAL planteó la idea de la integración regional y subregional a partir de los años cincuenta. En esta forma la industrialización sustitutiva tendría lugar en un marco regional más amplio, mientras se abrían los mercados de países desarrollados. En los años sesenta y setenta avanzó el proceso de integración de ALALC y en los años setenta el del Grupo Andino –el de Centroamérica había comenzado a avanzar ya en los años cincuenta– mediante medidas de desgravación al comercio intrazonal, acuerdos de cooperación para el desarrollo de nuevas industrias, y promoción de nuevas modalidades de cooperación entre empresas de la región tanto en el área industrial como en la de servicios (cooperación en la distribución de la producción, y en materia de tecnología y servicios de ingeniería). La CEPAL inspiró y acompañó activamente estos procesos de cooperación regional y subregional.

A fines de los años sesenta y sobre todo en los setenta se fueron abriendo parcial y lentamente los mercados de países desarrollados a las manufacturas y semimanufacturas de América Latina, lo que se agregó a las posibilidades crecientes del mercado regional creadas por los avances de la integración económica. De modo que en el área de la economía real, los esfuerzos de la CEPAL para apoyar la industrialización se aplicaron tanto al desarrollo de industrias básicas (químicas, metalúrgicas y mecánicas) que sustituían importaciones, como a las políticas de promoción de exportaciones de manufacturas y semimanufacturas y a la cooperación comercial internacional en ese mismo campo. La reducción del proteccionismo de países desarrollados que todavía obstaculizaba esta expansión de las ventas de manufacturas de una región cuya industria estaba en una etapa incipiente de desarrollo, así como las preferencias comerciales de esos países que podían facilitar su crecimiento, fueron temas importantes dentro del programa de trabajo de la CEPAL. El ideario de la institución recalcó que la sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas no eran alternativas excluyentes, sino que tenían que ser elementos complementarios en la política industrial y comercial de la región. Aplicando una política económica diferenciada de uno a otro sector era posible dar acentos mayores a la sustitución o a la promoción según las necesidades de cada sector y país. Este mensaje era distinto al que estaba en boga en algunos círculos académicos influyentes en el Norte, para los cuales la exportación y la sustitución eran vías excluyentes entre sí: la sustitución dañaba las posibilidades de expandir las ventas al exterior. En forma congruente con su pensamiento, la CEPAL prestó gran atención a las políticas activas de promoción de exportaciones de manufacturas, acompañando en esto los esfuerzos de países grandes y medianos y algunos pequeños de la región que adoptaron políticas de esa orientación. Se fueron perfeccionando políticas fiscales, financieras y comerciales para abrir mercados a nuevos productos, depurándolas para que tuvieran mayor efectividad y menor costo y que no fueran objetables desde el punto de vista del GATT.

Paralelamente la CEPAL alimentó técnicamente el proceso de negociación internacional con países desarrollados y con el resto del mundo en desarrollo, de modo que se lograra reconocimiento al principio de que las exportaciones de países en desarrollo debían recibir un tratamiento distinto, más favorable, en comparación con las de países desarrollados, en los mercados de estos últimos. La institución, como parte del sistema de Naciones Unidas, acompañó el proceso impulsado por la UNCTAD de adopción de compromisos de países desarrollados de disminuir unilateralmente su protección para productos manufacturados de interés exportador de países de la región. En la UNCTAD se creó el sistema generalizado de preferencias por el cual se desgravaban parcialmente productos provenientes de países en desarrollo sin que esas desgravaciones se extendieran a productos similares

de países desarrollados. Al mismo tiempo se analizaba el proteccionismo de países desarrollados que afectaba precisamente las nuevas exportaciones de países latinoamericanos.

También en países desarrollados aumentó el interés, y en cierta forma la preocupación, por las exportaciones de manufacturas de países en desarrollo que hacían sentir su competitividad creciente con ciertos sectores de manufacturas de esos países desarrollados. En los años setenta el fenómeno de las economías de reciente industrialización que abarcaba algunos de los países más avanzados de América Latina y algunos de Asia fue un tema de gran interés tanto en la región como en el nivel mundial.

Otro tema prioritario en las ideas y el trabajo de CEPAL, que se abordó en profundidad en los años setenta y continuó en los ochenta, fue el de la tecnología, que siempre ha ocupado un lugar central en las ideas de la institución. El propósito perseguido fue el de ayudar a entender cómo se genera y se difunde la tecnología en estos países y qué relación hay entre el esfuerzo tecnológico y la innovación. Se estudiaron en casos seleccionados, con bastante detalle, los procesos de adaptación de tecnologías traídas del exterior, en particular los componentes de innovación menor envueltos en esa incorporación. También se estudiaron las instituciones que promueven el desarrollo tecnológico.

Finalmente, una preocupación central fue el mejoramiento de la eficacia de la acción estatal. La planificación, que formó parte del ideario de la CEPAL desde los años cincuenta y fue objeto de mucha atención durante los decenios de 1970 y 1980, fue un instrumento para armonizar las políticas públicas en un contexto de economías de mercado. Se trataba de una planificación indicativa y no coercitiva.

#### **b) El área financiera**

En el área financiera, al término de la segunda guerra mundial la situación era la de escasez de capitales privados, los que eran absorbidos por países desarrollados que estaban en proceso de reconstrucción de sus economías devastadas por el conflicto.

Frente al hecho de que los capitales privados disponibles eran escasos y poco inclinados a invertir en países en desarrollo, la CEPAL puso fuerte acento en la idea de impulsar la cooperación internacional en forma de una combinación de capitales privados por inversión directa (principalmente de empresas transnacionales), y capitales públicos a mediano y largo plazo con elementos concesionales.

El soporte intelectual de estas ideas de cooperación financiera internacional fue el concepto de las brechas de comercio y de ahorro, al que la CEPAL prestó bastante atención.

La contribución de las empresas transnacionales era más significativa desde el punto de vista de la tecnología que en su aporte relativamente menor de ahorro externo para financiar inversión. A nivel mundial el clima de la postguerra y la competencia entre Este y Oeste favorecieron la colaboración entre países desarrollados y en desarrollo. En el caso de América Latina se generaron corrientes de capitales públicos provistos por organismos internacionales y gobiernos de países desarrollados que se sometían a estrecha supervisión de los gobiernos de la región. En el decenio de 1960, la Alianza para el Progreso fue un mecanismo importante para canalizar capitales públicos hacia la región. En ese decenio y en los años setenta, a nivel más global, las Naciones Unidas y en particular la UNCTAD impulsaron metas con arreglo a las cuales los países desarrollados suministrarían capitales por montos anuales que correspondían a ciertas proporciones de su producto bruto; el cumplimiento de estas metas fue irregular según períodos y países, pero de todas maneras la acción internacional contribuyó a aumentar los montos de capitales que los países en desarrollo recibían en condiciones acordes con las necesidades de su crecimiento.

La supervisión pública introducía un elemento de disciplina que trataba de asegurar que esos capitales fueran utilizados para fines productivos o sociales y que se creara la capacidad de reembolso de sus servicios (al producirse una sustitución de importaciones que ahorrara divisas o exportaciones adicionales que generaran divisas). Además de impulsar la cooperación internacional para que proveyera esos capitales, la CEPAL elaboró y contribuyó a aplicar un manual de proyectos que ayudaba técnicamente a seleccionar esos proyectos. Estas corrientes de capitales públicos se generaron principalmente durante los años sesenta y primer quinquenio de los setenta.

En el área financiera la cooperación internacional en el área de los capitales de mediano y largo plazo y la absorción eficiente de los mismos fueron temas prioritarios en el trabajo de la institución.

### **c) Crecimiento, equidad y desarrollo**

Estas orientaciones en materia de desarrollo económico fueron paralelas a los esfuerzos de la institución para destacar técnicamente los problemas de la equidad y las formas para abordarlos. A partir de 1963 la CEPAL prestó un grado creciente de atención a la distribución del ingreso. En los años setenta se señaló que el ritmo insuficiente y el estilo inadecuado de desarrollo conducían a la conformación de sociedades muy inequitativas. Esto se traducía en una distribución del ingreso extremadamente desigual, que en sus expresiones más conspicuas se manifestaba en la pobreza extrema y en la incapacidad de las economías de dar ocupación productiva a la mano de obra. Los casos más agudos de pobreza y desempleo, con su carga innegable de dramatismo y

urgencia, no expresaban sin embargo todo el problema de la desigualdad. A diferencia de enfoques más limitados propiciados por sectores ortodoxos, el de la CEPAL, así como el de la Estrategia Internacional del Desarrollo, ponía también atención en los sectores medios. Por una parte, los estratos medios-bajos se ven afectados por situaciones de carencia sumamente importantes. Por otra, los estratos medios-altos, conjuntamente con los altos, con su estilo de consumo conspicuo que copia prematuramente el patrón de países desarrollados, desvían recursos que deberían dedicarse a la inversión y el desarrollo.

Por estos motivos se destacaba la interdependencia entre el crecimiento económico, el desarrollo humano y el cambio social. Un fenómeno de crecimiento económico no es equivalente al desarrollo propiamente dicho, aunque el crecimiento económico acelerado y autónomo es un requisito del desarrollo integrado. Se reconocía que el crecimiento económico, en sí mismo, frecuentemente no ha dado lugar a cambios cualitativos que incidan de manera determinante en el bienestar humano y la justicia social. Por su parte, el mejoramiento social sin avance económico paralelo tiene una base endeble y se agota. El desarrollo integral, se decía, no puede obtenerse mediante esfuerzos parciales en ciertos sectores de la economía o del sistema social, sino a través de un avance conjunto en todos los aspectos principales. Se tenía como patrón de comparación un tipo de sociedad orientada hacia el rápido desarrollo humano. Estos enfoques de desarrollo integral se distinguen claramente de los de derrame que han sido preferidos por sectores más ortodoxos, por los cuales persiguiendo el crecimiento se llega a beneficiar a los sectores de menores ingresos que reciben el desborde de sectores más favorecidos. Aún en la medida en que los enfoques ortodoxos aceptaban la necesidad de acción estatal para mejorar la distribución del ingreso, generalmente limitaban esa acción a los sectores más postergados, y excluían a los sectores medios-bajos.

Un sector al que se prestó una atención preferente fue el de la educación. Esta fue abordada como un instrumento muy importante no sólo para generar mayor igualdad de oportunidades sino también para permitir la difusión de nuevas tecnologías y modos de producción.

Por otra parte, se reconocía la interdependencia del esfuerzo interno y de la cooperación internacional, equilibrando, por un lado, la responsabilidad de los propios países latinoamericanos, sus gobiernos y los sectores que detentan el poder, y por otro lado la de los países desarrollados.

#### **d) Deuda externa, ajuste y estabilización**

Hacia mediados de los años setenta tuvo lugar un hecho exógeno de gran importancia: el aumento de los precios del petróleo. Este aumento generó volúmenes de enorme magnitud de excedentes financieros para los países

productores. Estos no estaban en condiciones de invertir sumas de niveles tan elevados en sus propias economías y las canalizaron como inversiones financieras a través de bancos privados transnacionales. Una parte importante de esos fondos fue prestada a países en desarrollo, en condiciones comerciales. En el financiamiento externo de América Latina perdieron importancia relativa los fondos de origen público y pasaron a primer plano los préstamos de fuentes privadas hechos a empresas privadas u organismos descentralizados con poca o ninguna regulación de los gobiernos de América Latina.

De esta manera, en la segunda mitad de los años setenta y en los ochenta, con la disminución de la significación relativa de las corrientes de capitales públicos el sector estatal perdió la capacidad de monitorear el endeudamiento. Se dejó de lado la disciplina que se había mantenido en los años sesenta y primera parte de los setenta, que procuraba asegurar que los capitales fueran de plazos y tasas de interés compatibles con las necesidades del desarrollo, y que los mismos se destinaron a proyectos de alta prioridad económica o social al tiempo que se generaba la capacidad de pago de sus servicios. La falta de regulación condujo a que la deuda de muchos países de la región creciera fuera de control en cuanto a su monto y a sus condiciones y también en cuanto al uso de los fondos ingresados, que en muchos casos fue inadecuado.

A partir de mediados de los años setenta las condiciones económicas de muchos de los países de la región se deterioraron. La recuperación durante el segundo quinquenio de los años setenta fue lograda con un gran aumento de la deuda externa que se quintuplicó en el año 1980 en comparación con 1973.

En el decenio de 1980 la situación anterior desembocó en la crisis de la deuda y en un aumento apreciable y generalizado de la inflación. Ante la necesidad de mantener accesible el crédito externo, los gobiernos de América Latina se hicieron responsables del servicio de la deuda y adoptaron un ajuste muy severo de sus economías para hacer frente a esos servicios de la deuda y para poner la inflación bajo control. Al mismo tiempo procuraron lograr la cooperación de los acreedores (bancos privados, organismos internacionales y gobiernos de países desarrollados) en la solución del problema de la deuda. En los años ochenta la CEPAL debió entonces dedicar mucha atención a algunos temas relacionados con la deuda externa, el ajuste y la estabilización: i) posibles fórmulas para abordar la deuda externa en forma compartida entre los países deudores, los bancos privados transnacionales, los organismos financieros internacionales y los gobiernos de países desarrollados; ii) alternativas para abordar las políticas antiinflacionarias y de ajuste en forma que afectaran lo menos posible el crecimiento económico y los problemas sociales (especialmente el empleo y la pobreza). Algunos de los temas que concitaron la atención fueron el ajuste expansivo,

las políticas selectivas, la forma de abordar los casos de alta inflación (políticas graduales y de choque); iii) Las formas de desregulación y de apertura de las economías. Las implicaciones de abordar en distintas secuencias y con diversas modalidades la desregulación del comercio y la financiera.

Estos procesos de desregulación y de apertura se intensificaron a medida que avanzaron los años ochenta y los noventa por la globalización que tuvo lugar a nivel mundial y de América Latina. Se privatizaron empresas públicas, organismos descentralizados y servicios que hasta entonces había prestado el sector público.

En la segunda mitad de los años ochenta la crisis fue cediendo terreno y la economía internacional se fue globalizando. Al mismo tiempo, para la región fue adquiriendo cierto grado de normalidad la forma de abordar la deuda externa, lo que dejó un margen todavía limitado pero creciente para dedicar atención al mediano y largo plazo. En ese contexto la CEPAL provocó un dialogo amplio con sectores gubernamentales y privados, acerca de la forma de lograr la reactivación y de retomar el proceso de desarrollo. Entre otros temas se discutieron el estímulo y movilización del ahorro interno, el impulso a estrategias de desarrollo con equidad, formas renovadas de abordar la cooperación regional y las formas de cooperación internacional que permitieran reducir la transferencia negativa de recursos al exterior.

En los años noventa se acentuó la normalización de la deuda externa y el control de la inflación en las economías de la región. Las ideas sobre privatización, desregulación de las economías, apertura hacia el exterior y cambio en el papel del sector público tuvieron alcance mundial y también se manifestaron con fuerza en América Latina. Estas modificaciones de la economía mundial y en la de América Latina fueron las más profundas que hayan tenido lugar en muchos años.

En ese contexto, la CEPAL puso en el centro de sus planteamientos la relación entre la transformación productiva, la competitividad, la tecnología, la innovación y la equidad. En sus orientaciones de política la CEPAL tuvo en cuenta que los procesos sostenidos de incorporación de progreso técnico y de aumento de la competitividad demandan cambios en la vinculación entre el mercado interno y el externo, en la inserción internacional y en la estructura de la producción así como en el papel de los agentes. También se planteó un cambio en el papel del Estado acorde con las nuevas circunstancias.

Estas guías para la acción de la CEPAL en los años ochenta registraron las modificaciones profundas que tuvieron lugar en la economía internacional sin perjuicio de lo cual se mantuvieron en el marco de las ideas centrales que la institución elaboró y sostuvo a través de toda su vida. Este tema se considera en el punto siguiente de la agenda de esta reunión.

### 3. Un breve comentario final

La CEPAL ha tenido un conjunto básico de ideas directrices, elaboradas a partir de la realidad latinoamericana, a que se hizo referencia al principio de estas notas. La institución mantuvo la vigencia de estas ideas, en sus grandes líneas, a lo largo de su historia.

Al mismo tiempo, la institución ha adaptado y modificado el contenido específico de interpretaciones y políticas paralelamente con el cambio de algunos aspectos de la realidad del mundo y de América Latina.

Prebisch llevó esas ideas al plano mundial a través de la UNCTAD en cuanto el resto del mundo en desarrollo compartía algunas características fundamentales con América Latina. Las ideas de CEPAL se han moldeado como un traje hecho a la medida de las características y necesidades del desarrollo de estos países.

En años recientes hemos visto como otros diagnósticos y planteamientos de política, de signo ortodoxo, se han usado por igual para países muy distintos entre sí, remedando el caso de un traje de confección que, en una sola talla, se aplique en forma indistinta a personas muy disímiles entre sí.

### **III. LA CEPAL EN LOS AÑOS NOVENTA**



## LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA

*Gert Rosenthal*<sup>1</sup>



### I

Esta es mi primera visita de retorno a esta casa desde que me alejé de la CEPAL hace diez meses. Empiezo diciendo, entonces, que estoy muy contento –hasta emocionado– de estar aquí, en Santiago de Chile, lugar que tanto quiero, y donde pasé doce años gratisimos con mi familia y entre amigos; en la sede de la CEPAL, donde colmé mis aspiraciones de un trabajo intelectual estimulante y gratificante, y en esta sala Raúl Prebisch, en la que cada rincón me es tan familiar como mi propia casa.

También celebro la oportunidad de poder participar en un acto conmemorativo del quincuagésimo aniversario de la CEPAL, institución a la que le debo tanto, y a la que también presté mi modesto concurso para que mantuviese su plena vigencia. En ese sentido, le agradezco a mi sucesor y amigo, José Antonio Ocampo, el haber tomado la iniciativa de organizar este evento y haberme incluido entre los participantes.

Este seminario ha sido organizado en forma cronológica, y se me ha pedido intervenir en el panel sobre fines de los años ochenta y los noventa, es decir, el período en que me tocó estar al frente de la Secretaría. Difícil tarea, no

---

<sup>1</sup> El autor fue Secretario Ejecutivo de la CEPAL y es Representante Permanente de Guatemala ante las Naciones Unidas.

tanto por falsa modestia, sino porque soy parte interesada y no del todo imparcial para formular algunas apreciaciones sobre esta etapa reciente en la historia institucional de la CEPAL. Trataré de ser lo más objetivo posible.

Mi exposición tiene dos aspectos interdependientes. El primero se refiere al desarrollo de la institución durante los últimos diez a doce años; el segundo, a la actualización de su “mensaje” y el conjunto de sus propuestas. Ambos aspectos forman parte del importante proceso de transición que se dio en el interior de la Secretaría durante el período al que me corresponde referirme.

## II

Hacia fines de los años ochenta, los que trabajábamos en la Secretaría de la CEPAL sentíamos una gran necesidad de actualizar nuestro “mensaje”. En primer lugar, estaba en boga la ortodoxia neoliberal, y muchos la presentaban como el antídoto para todos los males que su supuesta antítesis –precisamente el pensamiento de la CEPAL de los años cincuenta– le propuso a la región durante décadas. Los ejes del debate son bien conocidos, y con frecuencia se los describe en forma estereotipada e incluso caricaturizada: la magia del mercado contrapuesta a la intervención estatal; las estrategias aperturistas contrapuestas a barreras de protección; la creencia en la teoría del “chorreo” por oposición a la insistencia en el efecto concentrador y excluyente del crecimiento. En todo caso, ya en los años setenta, y más aún en los ochenta, la institución estaba francamente a la defensiva, tanto en el imaginario colectivo como en el mundo académico. ¿Cómo pasar a la ofensiva?

En segundo lugar, había una actitud de perplejidad entre la tecnocracia de la región ante la profunda y prolongada crisis de los años ochenta, y el desafío del desarrollo en el marco de nuevas y cambiantes circunstancias. Muchos dudaban de las políticas ortodoxas impulsadas en algunos países del Cono Sur, pero era evidente que las recetas de antaño tampoco estaban dando resultados. ¿Qué paradigma se le podría ofrecer a la región, que se distanciara a la vez de ambos extremos? Muchos le hacían esa misma interrogante a la Secretaría de la CEPAL.

Sin embargo, y en tercer lugar, la Secretaría no tenía una respuesta clara a esa interrogante. Más bien, ante el ambiente de perplejidad descrito, se había concentrado –correctamente, a mi juicio– en la reflexión sobre temas puntuales (el origen y las consecuencias del problema de la deuda externa; ajuste expansivo en lugar de ajuste recesivo). En cambio, las mismas dudas que se planteaban en América Latina en relación con el desarrollo se hacían presentes en el interior de la Secretaría. Algunos funcionarios se inclinaban por defender el mensaje cepalino de antaño, mientras que otros le encontraban ciertos méritos a los nuevos vientos teóricos que empezaban a

soplar, sobre todo en el Cono Sur. Durante algunos años, el debate interno no se sintetizó en un mensaje renovado y coherente, sino que se tradujo en diversos planteamientos que daban señales ambiguas e incluso contradictorias acerca de la opinión institucional.

Hacia fines de los años ochenta, la falta de definición de una opinión institucional clara y coherente le estaba causando daño a la CEPAL. En primer lugar, en su imagen ante los gobiernos miembros; en segundo, por la ausencia de un marco de referencia que estructurara la labor interna de la Secretaría.

Por todas esas razones, se tomó una decisión deliberada de emprender un esfuerzo sistemático de actualización del pensamiento de la CEPAL, que girara en torno a su legado histórico, pero se adaptara a las realidades presentes y previsibles. Los intentos iniciales se dieron a mediados de los años ochenta; primero, con la organización de un seminario convocado en 1985 por el entonces Secretario Ejecutivo, Enrique Iglesias,<sup>2</sup> y, posteriormente, con los documentos preparados para la Conferencia Extraordinaria de la CEPAL celebrada en México en 1987, cuando era Secretario Ejecutivo Norberto González.<sup>3</sup>

Los intentos posteriores, como se sabe, se reflejan en un conjunto de publicaciones dadas a conocer a partir de 1990, bajo el signo de lo que bautizamos *Transformación productiva con equidad*.<sup>4</sup> El primer documento ofrece el marco de referencia general; los posteriores incursionan en temas específicos, en los que se desarrollan y profundizan aquel marco global de referencia.

### III

Hay que admitir que la lectura del planteamiento original sobre transformación productiva con equidad da origen a múltiples interpretaciones. Algunos, que centraban la atención en la legitimación que se le otorgaba en el documento a la liberalización comercial y a la gestión macroeconómica coherente y estable, pensaron que la Secretaría suscribía el paradigma neoliberal. Otros –que se fijaban más en el carácter sistémico del planteamiento, en su enfoque estructural y en su insistencia en el rol de la política pública– no advertían mayores diferencias entre éste y los rasgos “intervencionistas” que siempre se atribuían al pensamiento de la

---

2 CEPAL, *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe* (LC/L.332(SEM.22/2)), en cuatro tomos, Santiago de Chile, enero de 1985.

3 CEPAL, *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones* (LC/G.1440-P), Santiago de Chile, junio de 1987. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.87.II.G.9.

4 CEPAL, *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.

institución. Entre la vasta gama de lectores que sí advertían algo novedoso en el planteamiento, la interpretación de su contenido y alcance variaba de manera significativa.

Lo anterior significa que cada uno de los técnicos que participamos en la elaboración del planteamiento de la transformación productiva con equidad tenemos nuestra propia manera, con sus propios matices, de describir su contenido, alcance y orientaciones. Para algunos analistas de fuera de la CEPAL, ese hecho es reflejo de ambigüedades e inconsistencias en el documento. Para otros –y me incluyo entre ellos– se trata de uno de sus activos: la línea gruesa de argumentación fue capaz de atraer a especialistas de múltiples orientaciones. El planteamiento, en efecto, representa un amplio abanico que acoge a múltiples tendencias.

#### IV

Ahora empieza un proceso de interpretación *ex post* de lo que sin duda fue un documento parteaguas de la institución. Aunque quizá haya sido menos original y razonado que ese otro documento trascendental, el *Estudio económico de América Latina, 1949* (que Albert Hirschmann llamó el “manifiesto” de la CEPAL) y no haya habido un Prebisch de por medio (pero sí un Fernando Fajnzylber), ciertamente ambos trabajos tienen pretensiones holísticas, aunque desde luego cada uno en un contexto regional y mundial muy distinto.

Pienso que nuestras vivencias en la Secretaría a fines de los años ochenta probablemente fueron un eco distante de lo vivido por don Raúl y sus colaboradores, al menos en dos sentidos. El *primero* se refiere a la secuencia entre las ideas y la *praxis*; el *segundo* se relaciona con las demandas a veces contradictorias que condicionan la labor de la Secretaría de un organismo intergubernamental como la CEPAL.

El trabajo pionero de 1949, en efecto, se elaboró después de que América Latina sufriera dos convulsiones importantes: la crisis económica y la escasez de divisas de la década de 1930, y la segunda guerra mundial, que se tradujo, entre otras cosas, en graves problemas de abastecimiento. Ambos fenómenos dieron gran impulso a un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones. En el ámbito de las ideas, se abandonaba la ortodoxia para adoptar la noción de intervención selectiva del Estado en las economías, basada en las propuestas revolucionarias de John Maynard Keynes.

Fue en ese contexto que Prebisch y su equipo publicaron su histórico documento. La pregunta central que se plantea en este contexto es si las ideas expuestas en éste se colocaron adelante de las acciones, o si fue la experiencia de la vulnerabilidad externa y la *praxis* de la industrialización sustitutiva de

importaciones las que inspiraron el marco conceptual tan elegantemente descrito en el *Estudio económico* de 1949. En los hechos, seguramente se dieron ambos fenómenos de manera simultánea: la institución logró conceptualizar lo que la realidad estaba aportando, y su esfuerzo de conceptualización retroalimentó la evolución posterior de la realidad.

Al menos esa fue nuestra experiencia con *Transformación productiva con equidad*. En parte, recogimos tendencias que ya se estaban dando; primero, como resultado del resurgimiento de la ortodoxia (recuérdese que eran los tiempos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan); segundo, como reacción al incipiente fenómeno de la internacionalización de la economía; tercero, como respuesta a la grave crisis económica que azotó a la región a partir de 1982; cuarto, porque la obsesión coyuntural era simplemente sobrevivir, lo que le daba prelación a la política económica de corto plazo en contraposición a planteamientos de mediano y largo plazo; y, por último, porque ya desde los años setenta había indicios de que la estrategia de sustitución de importaciones en verdad se estaba agotando.

¿Cómo hacerse cargo de lo que ya estaba ocurriendo, y, al igual que en 1949, racionalizarlo de manera coherente y con sesgos propositivos? Para mí, nuevamente se confunde la secuencia: la realidad inspira la conceptualización y luego esta última incide sobre la realidad. Mucho de lo que se propone en *Transformación productiva con equidad* coincide con la manera en que al menos algunos gobiernos de la región abordaban el desarrollo. ¿Quién influyó en quién? ¿La CEPAL en los gobiernos, o los gobiernos en la CEPAL? La respuesta es *all of the above* y así tiene que ser. Es demasiado pedirle a la CEPAL o a cualquier otra entidad que ejerza “liderazgo intelectual”; ya es bastante que contribuya al debate esclarecedor sobre el desarrollo regional y cómo abordarlo, con base en su interpretación de las distintas realidades que conviven en la región.

Por otra parte, y gracias en gran medida al legado de Don Raúl y al nada trivial hecho de que la CEPAL forma parte de las Naciones Unidas, ésta ha adquirido un grado de independencia de sus gobiernos miembros muy poco común para una secretaría de un organismo intergubernamental. Los gobiernos autoritarios de los años cincuenta y los sesenta toleraban a la institución, sin comulgar necesariamente con sus ideas. Es más, se solía reconocer que el mensaje institucional iba cargado con cierto tono de denuncia, a veces contra las mismas políticas que los gobiernos de los Estados Miembros aplicaban.

Con todo, la CEPAL es, como dije, una secretaría de un organismo intergubernamental; no un centro universitario. De ahí que haya límites sobre cuán fuera de sintonía puede estar con la sabiduría convencional que permea el accionar de sus gobiernos miembros. En los años setenta, la institución adoptó una actitud muy crítica ante los ensayos monetaristas y

neoconservadores, básicamente reivindicando sus propios planteamientos históricos. La brecha entre el discurso institucional y la praxis, al menos en algunos países importantes, empezó a ampliarse.

## V

El panorama se complicó aún más porque, como se sabe, los más fervientes partidarios de la ortodoxia también eran gobiernos autoritarios. Resultaba difícil estar de acuerdo con la política económica instrumentada por un gobierno que a la vez incurría en violaciones de los derechos humanos.

En todo caso, ya a mediados de los años ochenta un gran número de gobiernos, incluidos regímenes civiles y democráticamente electos, estaban adoptando políticas de liberalización comercial y de gestión macroeconómica prudente, en un momento en que la Secretaría seguía defendiendo las bondades de la sustitución de importaciones. Allí empezó a surgir un dilema para la institución: dedicarse al análisis de temas relevantes para los gobiernos, que se ubicaran en el centro de sus preocupaciones, o marginarse cada vez más de su función de secretaría de una institución intergubernamental.

El dilema quedó sin resolverse durante algunos años; más bien, como se dijo, la Secretaría a veces hablaba con dos voces, o al menos en dos tonos distintos. En algunos documentos se trataban temas de gran actualidad, relacionados sobre todo con la política económica de corto plazo; en otros se asumía una posición crítica con respecto a las tendencias prevalecientes, y se recetaba lo que parecía un retorno al pasado. Pienso que la necesidad de seguir siendo relevante para los gobiernos miembros contribuyó a inclinar la balanza a favor de un discurso actualizado.

## VI

Pero la buena noticia para los que están comprometidos con el legado histórico de la institución es que el esfuerzo de actualización se hizo con enorme respeto por aquel legado. En ese sentido, se continuó examinando la temática del desarrollo desde la óptica latinoamericana y caribeña; si se quiere, buscando caminos propios hacia el desarrollo. También se conservó el estilo de trabajo desarrollado en los primeros años de la institución, ubicado en un punto intermedio entre la reflexión y la *praxis*, ofreciendo orientaciones basadas en observaciones empíricas. Asimismo, muchos de los antiguos temas de la institución se reexaminaron en el marco de las nuevas circunstancias.

A continuación, me referiré a cinco de esos temas. *Primero*, se vuelve a explorar la manera en que los países de América Latina y el Caribe habrán de insertarse en la economía internacional; la propuesta de los años cincuenta a la relación asimétrica entre el “centro” y la “periferia” era la industrialización; la propuesta de los años noventa a la globalización de la economía es la competitividad internacional. *Segundo*, el progreso técnico sigue siendo un tema de enorme importancia para la institución, hoy con un enfoque de carácter más sistémico que antaño. La consigna no se limita a elevar la productividad en un sector, sino a incrementarla en todo el sistema productivo. *Tercero*, la preocupación por la equidad es otra constante, dado el carácter concentrador y excluyente del desarrollo latinoamericano. La institución dejó atrás una óptica en que se tendía a ver el crecimiento y la justicia social como dos ámbitos separados, para adoptar un enfoque integrado que permite abordar la transformación productiva y la equidad simultáneamente, y en el que se destacan, entre otros temas, la educación y el conocimiento como bases del desarrollo. *Cuarto*, se continuó impulsando la idea de la integración económica, en el marco más amplio del compromiso de la CEPAL con la cooperación intrarregional. Los planteamientos del “regionalismo abierto” responden a la tendencia a la globalización, así como en otros tiempos éstos eran funcionales para la industrialización. *Quinto*, tal vez porque la CEPAL es una institución al servicio de los gobiernos, la preocupación por la política pública y el rol del Estado constituye otra constante en su agenda temática, en aras de buscar sinergismos en la interacción entre agentes públicos y privados.

También se han incorporado nuevos temas a la agenda de la institución y realizado otros que ocuparon un lugar más discreto en los planteamientos del pasado. *Primero*, la política económica de corto plazo, incluidas las variables financieras y monetarias, indudablemente aparecen hoy en día en la agenda prioritaria de la Secretaría, pero casi siempre articulada a una visión de mediano y largo plazo. La preocupación histórica por la inflación de carácter estructural ha sido complementada por trabajos detallados sobre la elaboración y aplicación de programas de estabilización y de ajuste. *Segundo*, se incorporó la variable ambiental a la agenda de trabajo, pero no tanto para recoger un tema en boga, sino para seguir avanzando a partir de los trabajos pioneros emprendidos por la organización en los años cincuenta y sesenta sobre el vínculo entre recursos naturales y el desarrollo. *Tercero*, se han articulado las variables políticas del desarrollo en el planteamiento institucional de manera mucho más directa que antaño, lo que es natural, pues refleja la clara tendencia hacia la consolidación de regímenes políticos más plurales y participativos en la región.

En consecuencia, y con esto termino, con *Transformación productiva con equidad* se procuró, en consonancia con la mejor tradición de la CEPAL, provocar un amplio debate en América Latina y el Caribe sobre cómo abordar

el desarrollo en las circunstancias presentes y previsibles. La experiencia acumulada en los últimos tiempos empieza a demostrar que este enfoque es aplicable en la práctica. El tono serenamente alentador que caracteriza los planteamientos de la institución, y que contrasta con las graves restricciones que sigue enfrentando la mayoría de los países, no es producto de un afán voluntarista, sino de la evidencia de que efectivamente es posible superar el tipo de limitaciones que afectan a los países de la región. Por eso, la principal conclusión del análisis es que en América Latina y el Caribe la transformación productiva con equidad no sólo es deseable, sino también posible. Por añadidura, se sugieren caminos para lograr ese propósito.

Así, cincuenta años después de su creación, la CEPAL continúa haciendo un aporte singular al desarrollo de los países latinoamericanos y del Caribe. Y eso, a mi juicio, debe ser motivo de satisfacción para todos nosotros.

## LA CEPAL Y EL PENSAMIENTO ESTRUCTURALISTA

*Nora Lustig<sup>1</sup>*

---

Quiero empezar por agradecer a José Antonio Ocampo por haberme brindado la oportunidad de participar en este evento que celebra los 50 años de la CEPAL.

En mi presentación me centraré en la contribución de la CEPAL al desarrollo del pensamiento estructuralista y cómo evolucionaron las ideas de la CEPAL en los años ochenta y noventa a partir de las dos experiencias más traumáticas de América Latina de dicho periodo: el advenimiento de regímenes autoritarios en los años setenta, y la crisis de la deuda y el ajuste de los ochenta.

### 1. Las raíces teóricas del estructuralismo <sup>2</sup>

A continuación describiré cuáles son, a mi juicio, los elementos centrales que definen el pensamiento estructuralista. Como siempre ocurre con estos ejercicios, probablemente deje fuera aspectos que otras personas consideren pertinentes e incluya algunos que pueden considerarse no propios. Sin

1 La autora es Asesora Principal y Jefa de la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad (SDS/POV) del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo.

2 Estas secciones se basan en N. Lustig. Del estructuralismo al neoestructuralismo: *La búsqueda de una paradigma heterodoxo*, Colección Estudios CIEPLAN, N° 23, marzo de 1988: pp. 35-50.

embargo, una revisión panorámica de los autores estructuralistas permite extraer ciertos ingredientes esenciales de dicha escuela que describiré a continuación.

Se puede decir que el pensamiento estructuralista considera que las características estructurales (valga la redundancia) de una sociedad determinan de manera fundamental su comportamiento. Entre los factores estructurales se encuentran, por ejemplo, la distribución del ingreso y la riqueza, los regímenes de tenencia de la tierra, el tipo y grado de especialización del comercio exterior, la densidad de las cadenas productivas, el grado de concentración de los mercados, el control de los medios de producción por distintos tipos de actores (el sector privado, el Estado o el capital transnacional), el funcionamiento de los mecanismos financieros, la penetración de la innovación tecnológica, así como factores sociopolíticos asociados al grado de organización de la clase trabajadora y de otras clases o sectores influyentes, la distribución geográfica y sectorial de la población, y el nivel de la calificación de ésta. Para el estructuralismo, estas características determinan el funcionamiento específico de los mecanismos causales y el éxito previsible de una estrategia de desarrollo.

El pensamiento estructuralista se encuadra dentro de la economía política, ya sea en su forma más radical asociada a la tradición marxista, o en su vertiente reformista asociada a los enfoques keynesianos e institucionalistas. Para el estructuralismo no tiene sentido concebir a la sociedad como la suma de unidades familiares y empresas atomizadas que toman los parámetros económicos como datos. En esta visión se reconoce que las medidas de política económica afectan el comportamiento de los actores sociales y que éstos, lejos de funcionar como individuos aislados, tienden a unirse y generar grupos de presión (ya sea ésta organizada o espontánea).

Las raíces clásicas del pensamiento estructuralista se pueden encontrar en la tradición marxista/schumpeteriana en el sentido de que para el estructuralismo el sistema capitalista de libre empresa no es un sistema armónico sino inherentemente conflictivo, y su desarrollo no ocurre de manera suave sino que se da en forma de saltos, generándose innumerables desequilibrios en el proceso mismo.

Si bien la teoría de la explotación, en alguna de sus formas, no aparece explícitamente en todos los escritos estructuralistas, sí se constata siempre el uso de alguna noción sobre las formas de generación y apropiación del excedente y la identificación de cual es el perdedor en este proceso: la periferia frente a los centros, los trabajadores frente a los capitalistas, los campesinos frente al sector urbano, o los marginados frente a toda la sociedad. No obstante, la diferencia importante con el pensamiento marxista es que el análisis estructuralista no llega a la conclusión de que el capitalismo tendrá a

destruirse a sí mismo, ni que necesariamente sea conveniente o deseable impulsar dicha destrucción.<sup>3</sup>

La paternidad teórica del estructuralismo no es única. Los vínculos más evidentes son, como ya se dijo, con la tradición marxista/schumpeteriana en cuanto a la visión sobre el funcionamiento del sistema como un todo y, a nivel de los mecanismos determinantes de los precios y el producto, el nexo se da claramente con las teorías keynesianas y poskeynesianas, los planteamientos de Kalecki y, más recientemente, con los desarrollos analíticos de la corriente neorricardiana. Así se pueden identificar algunos supuestos comunes al análisis estructuralista en general, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

1. Los actores sociales más relevantes no son tomadores de precios e imprimen rigideces importantes en los mercados.
2. La relación causal no va del ahorro a la inversión sino en el sentido inverso.
3. La oferta monetaria es, en general, “pasiva” y se ajusta a la inflación y no ésta a aquella.
4. La inversión pública es complementaria e incentiva la inversión privada.
5. El proceso de desarrollo no es ni balanceado ni armónico y se da mediante la incorporación y diseminación del progreso técnico. Este se incorpora, principalmente, a través de la nueva inversión.
6. Los bienes adquiridos en el exterior pueden ser esenciales desde el punto de vista tecnológico, y por lo tanto, las divisas para adquirirlos se convierten en un requisito indispensable para sostener el crecimiento.

Estos supuestos se traducen en lo que llamaré un escepticismo crítico frente a las recomendaciones ortodoxas para resolver los problemas económicos, tanto del corto, como del largo plazo. En particular, el pensamiento estructuralista tiene una gran desconfianza frente a la recomendación unánime por parte de la ortodoxia de alinear los precios relativos correctamente como forma de remediar prácticamente todos los males.

Esta desconfianza se deriva de algunos de los supuestos mencionados. Dadas las rigideces intrínsecas de algunos mercados, los ajustes inducidos por las recomendaciones ortodoxas tienden a manifestarse más mediante

---

3 De Janvry (1985) presenta algunas ideas interesantes sobre la ubicación ideológica/política del estructuralismo.

cambios en la cantidades o en la distribución del ingreso que a través de los precios.<sup>4</sup>

En segundo lugar, aun suponiendo que fuera posible generar el ajuste deseado en los precios relativos, la reasignación de recursos impulsada por dicho cambio en los precios puede no ser la mejor. Por ejemplo, el imponer la liberación parcial en economías no competitivas no lleva necesariamente a una situación de bienestar superior a la que regía bajo un régimen de intervención en los precios. Este resultado ha sido desarrollado y aceptado por la teoría ortodoxa del bienestar: la segunda mejor opción no se obtiene mediante un acercamiento parcial hacia la liberación de los mercados.

Más aún, incluso en el caso de estar en presencia de un mundo competitivo en el sentido ideal, la recomendación de alinear los precios internos con los precios internacionales puede no ser la mejor opción para el crecimiento de largo plazo. Es cierto que la alineación correcta de los precios produce, en estas circunstancias, la mejora de bienestar medida por las ganancias estáticas. No obstante, se ha demostrado que en términos dinámicos, una especialización productiva diferente de la dictada por los precios internacionales puede resultar en un mayor crecimiento en el tiempo cuando estamos en presencia de economías de escala crecientes (Scitovsky, 1954) o cuando el ritmo de progreso técnico no es uniforme en todos los sectores productivos (Ros, 1987). Esto también puede ocurrir cuando las elasticidades precio e ingreso de las importaciones y exportaciones y el grado de utilización de la capacidad instalada adquieren ciertas magnitudes (Taylor, 1987).

Si bien estas nociones no estaban desarrolladas con el mismo rigor cuando nació el pensamiento estructuralista, son el trasfondo de los planteamientos de Prebisch cuando consideraba que la mejor forma de lograr un crecimiento sostenido era impulsando la industrialización. Aunque dicho impulso significara pérdidas de bienestar, por las ineficiencias introducidas en el corto plazo, el desarrollo industrial era la forma más efectiva de captar y endogenizar las ventajas comparativas dinámicas. A este escepticismo sobre las ventajas de promover los ajustes por la vía de los cambios en los precios relativos cabe atribuir la renuencia del pensamiento estructuralista en aceptar a la devaluación del tipo de cambio como promotora del equilibrio externo y al incremento en la tasa de interés como promotor del crecimiento (vía los incrementos en el ahorro).

Según los estructuralistas, la devaluación no resolvería el problema de balanza de pagos en el largo plazo y sí resultaría en presiones inflacionarias, disminución del producto y un empeoramiento en la distribución del ingreso.

---

4 Una presentación de estos mecanismos de ajuste, así como de otros aspectos teóricos de estructuralismo, y sus secuelas para la política económica puede verse en Taylor (1983).

Además, en la medida en que la inversión determinara el ahorro, un aumento en la tasa de interés afectaría negativamente el crecimiento (al desestimular la inversión) y generaría presiones inflacionarias (por la vía de los costos financieros de las empresas). Por último, si muchos de los precios y los salarios son rígidos a la baja, combatir la inflación mediante recortes en el gasto público (con el fin de controlar las presiones de demanda), tendría pocos resultados con respecto al proceso inflacionario y a los elevados costos, en términos de los niveles de vida de la población.

El escepticismo y la desconfianza del pensamiento estructuralista frente a las supuestas ventajas del libre funcionamiento del mercado, tiene como contraparte obvia el que esta corriente otorgue al Estado un papel muy diferente al concebido por la ortodoxia. Para el estructuralismo, el Estado es el encargado de promover el desarrollo, de orientar la asignación de recursos en la forma socialmente más provechosa y, para lograr esto, de participar e intervenir en la economía y determinar los precios que fueren necesarios. Todo esto, es bien sabido, es anatema para el oído ortodoxo, para el cual la intervención estatal debe mantenerse en el mínimo inevitable.

## **2. La primera fase del pensamiento estructuralista: los años cincuenta**

Se puede decir que el pensamiento estructuralista latinoamericano nace oficialmente a finales de 1949 y principios de 1950 con la publicación de dos documentos por parte de la CEPAL. Estos son: El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas y el Estudio económico de América Latina, 1949. Si bien son documentos oficiales del mencionado organismo de Naciones Unidas, las ideas que allí se presentan pertenecieron principalmente a un autor: Raúl Prebisch.

En estos trabajos aparece desarrollada, por primera vez, la concepción seminal del sistema centro-periferia. Según el análisis presentado en dichos documentos, el mundo capitalista puede conceptualizarse en dos tipos de países: el centro, conformado por aquellas economías donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción; y la periferia, que "...está constituida por las economías cuya producción permanece inicialmente rezagada, desde el punto de vista técnico y organizativo..."<sup>5</sup> y donde "...el progreso técnico sólo prende en exiguos sectores de su ingente población, pues generalmente no penetra sino allí donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo, con destino a, [los]... grandes centros industriales..."<sup>6</sup>

---

5 Rodríguez, 1980, p. 26.

6 CEPAL, 1949, tomando de Rodríguez, 1980, p. 26

Con arreglo a esta concepción, el desarrollo del sistema capitalista a nivel internacional determina la forma en que el progreso técnico se propaga en los “centros” y en la “periferia” y, como parte de este proceso, la estructura de la periferia adquiere dos rasgos fundamentales. Es, por una parte, especializada, ya que el desarrollo se presenta casi exclusivamente en el sector exportador de productos primarios, mientras que la demanda de bienes y servicios se satisface, en gran medida, con importaciones. Por otra, la estructura de la periferia es heterogénea en el sentido de que coexisten sectores donde se utilizan las técnicas avanzadas provenientes de los centros y donde la productividad del trabajo es comparable, mientras que en otros se aplican técnicas obsoletas y anticuadas con niveles de productividad muy inferiores a los de actividades análogas realizadas en las economías centrales.

No obstante, lo más importante de la concepción centro-periferia es la idea de que estas características de la estructura productiva periférica, lejos de desaparecer a medida que el desarrollo del capitalismo avanza en los centros, tienden a perpetuarse y reforzarse. Entre los mecanismos que determinan este proceso de acentuación de las diferencias entre ambos polos, destaca el hecho de que el cambio tecnológico es más pronunciado en la industria que en el sector primario. Suponiendo términos de intercambio constantes, esto lleva a un aumento en la brecha de la productividad y del ingreso entre los centros y la periferia. Dicha polarización se agudiza, porque –debido al grado de organización de la clase trabajadora y del poder oligopólico de las empresas– los países centrales se pueden quedar con los frutos del progreso técnico, mientras que en la periferia, dado el excedente estructural de mano de obra, los incrementos en la productividad no son transmitidos a los precios. Es decir, hay fuerzas inherentes para un deterioro secular de los términos de intercambio en continua desventaja para la periferia.

Dada esta interpretación, el desarrollo de la periferia dependía, fundamentalmente, de no continuar con el patrón de especialización históricamente determinado, que se basaba en explotar las ventajas comparativas estáticas, e impulsar –en su lugar– el desarrollo industrial; esto podía hacerse mediante la sustitución de importaciones dando la protección necesaria a las ramas incipientes.

La teoría del deterioro de los términos de intercambio dio lugar a un largo debate teórico y empírico y, además, sufrió varias modificaciones posteriores.<sup>7</sup> Independientemente de la validez empírica de dicha teoría, lo relevante del pensamiento estructuralista en su fase inicial fue que destacó las limitaciones asociadas a un patrón de desarrollo basado en el aprovecha-

7 De acuerdo con Rodríguez, 1980, hay tres versiones de la teoría del deterioro de los términos de intercambio: la contable, la cíclica y la versión “industrialización”.

miento de las ventajas comparativas estáticas. De acuerdo a las ideas de ese tiempo, la especialización productiva resultante de dicho patrón condenaría a la periferia a permanecer subdesarrollada. Primó entonces la idea de que desarrollo implicaba industrialización, ya que éste era el único camino que permitiría romper con las características negativas de la estructura productiva periférica y aprovechar cabalmente las ventajas derivadas del progreso técnico.

Como se ha dicho,<sup>8</sup> el estructuralismo encontró un terreno fértil para sus ideas en las economías latinoamericanas de la posguerra, donde, en los años treinta y cuarenta, la combinación de aplicar controles al comercio y restricciones cambiarias con políticas de demanda expansivas, había resultado en una rápida recuperación después de la Gran Depresión encabezada por el sector industrial.

La política económica recomendada por el estructuralismo era congruente, además, con la modernización en un sentido más amplio: implicaba impulsar el crecimiento de la población trabajadora urbana y dar mayor peso al empresariado industrial frente a los sectores oligárquicos del complejo agroexportador. Se suponía que la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones llevaría a las economías periféricas a lograr un crecimiento independiente, democrático y más igualitario que el modelo de crecimiento basado en la exportación de bienes primarios. Sin embargo, los desequilibrios crecientes en el sector externo, a finales de los años cincuenta, señalaron que las esperanzas cifradas en la industrialización no se cumplían, necesariamente, en la forma prevista.

Hay, al parecer, una cierta paradoja en lo que inicialmente planteaba el pensamiento estructuralista como justificativo para proseguir un proceso de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones y los resultados de este proceso. Supuestamente éste era el único camino para lograr un desarrollo independiente, ya que la especialización en la producción y exportación de productos primarios llevaría a un inevitable proceso de deterioro en los términos de intercambio y, por tanto, la periferia se tendría que resignar a crecer a tasas más bajas (causadas por la transferencia de excedente hacia los centros), o bien sostener su crecimiento con ahorro externo (que era, en último término, una transformación de dicho excedente, que regresaba a la periferia como propiedad de otro). Sin embargo, la instrumentación de la estrategia de sustitución de importaciones (que tuvo lugar en los años cincuenta) llevó a que los países quedaran, frente al exterior, en una situación más vulnerable que cuando la empezaron; por una parte, la sobrevaluación cambiaría, que acompañó el proceso de sustitución, desestimuló las exportaciones y, por

---

8 Fishlow, 1985.

otra, la forma que adoptó dicho proceso aumentó la dependencia de importaciones complementarias (de bienes intermedios y de capital) que cada vez se hacían más esenciales.<sup>9</sup>

Esta vulnerabilidad creciente dio pie a lo que se conoce como la interpretación estructuralista del déficit externo. De hecho, dicha noción aparece ya desde los años cuarenta en el trabajo del economista mexicano Juan Noyola, titulado “Desequilibrio fundamental y fomento económico”.<sup>10</sup> En lenguaje moderno la hipótesis estructuralista sobre el desequilibrio externo supone que dicho desequilibrio es intrínseco al proceso de industrialización tardía y esto se da, porque la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones en sus primeras etapas supone, por un lado, una alta elasticidad-ingreso de las importaciones (superior de la unidad), debido a que se tienen que importar bienes intermedios y de capital relativamente caros y sofisticados y, por otro, una baja elasticidad-precio de las importaciones, debido a que la mayor parte de las importaciones son complementarias.

Por otra parte, las exportaciones no pueden crecer al ritmo necesario, porque con la industrialización crece la demanda interna de bienes exportables (son materias primas usadas en la industria nacional) y, además, la demanda de bienes primarios a nivel internacional tiende a ir a la baja, tanto por las implicaciones de la Ley de Engel, como por el hecho de que las materias primas naturales se sustituyen por materiales sintéticos. Además, las industrias manufactureras incipientes de la periferia no podían exportar, por no poder competir en los mercados internacionales.<sup>11</sup> Es decir, la industrialización tardía siempre supondría un desequilibrio externo, porque justamente “...debido al carácter tardío de su industrialización, la producción interna del país no podía competir en los mercados –internos y externos– de los bienes manufacturados en la misma medida en que aumentaba la demanda interna de este tipo de bienes”.<sup>12</sup>

Lo anterior significa que, si bien para algunos autores de la tradición estructuralista el “fracaso” de la sustitución de importaciones, en cuanto a la capacidad de este proceso para generar un crecimiento menos dependiente del acceso a divisas, resultó una desagradable sorpresa, para otros era claro desde un comienzo que la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones conduciría inevitablemente a un mayor desequilibrio externo.

Surge entonces la siguiente pregunta: si estaba claro que la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones implicaría un deterioro en la balanza comercial durante un período largo (lo cual significa

9 Véanse la discusión pionera del “fracaso” del proceso sustitutivo presentado por Hirschman, 1968, y el análisis más reciente hecho por Fajnzylber, 1983.

10 Noyola, 1949

11 Villarreal, 1976; Bazdresch, 1984.

12 Bazdresch, 1984, p. 571

que alguien tenía que estar dispuesto a financiar dicho desequilibrio), ¿cuál era la ventaja de industrializarse por esta vía? Algunos podrían pensar que el pensamiento estructuralista ha sufrido, y sufre, de un fetichismo de la industrialización. En lo que se refiere a las ideas de entonces, que, con ciertas modificaciones, continúan vigentes ahora, se aceptaba la ecuación entre desarrollo e industrialización, porque la experiencia histórica indicaba que la industrialización había sido la forma más eficaz de introducir los cambios tecnológicos y de organización que propiciaron el desarrollo en los países avanzados. Por otra parte, existía la firme convicción de que continuar con una economía especializada en la producción de bienes primarios también tendería a producir desequilibrio externo (a medida que la elasticidad ingreso y precio de la demanda de dichos bienes a nivel mundial tendía hacia la baja) con el agravante de que esta tendencia no se revertiría nunca.

En contraste, la industrialización a través de la sustitución de importaciones, una vez que ésta se completara, llevaría a que el desequilibrio externo de origen estructural desapareciera. Esta manera de concebir la industrialización era la base del rechazo a la posición ortodoxa de entonces, que recomendaba que para los países latinoamericanos sería mejor especializarse en la producción de bienes primarios y utilizar las divisas generadas para importar las manufacturas necesarias. En los años cincuenta, habría que hacer la aclaración, no existía una conciencia clara de que la sustitución de importaciones podía hacerse con miras a diversificar y promover exportaciones, tal como ocurrió en varios países asiáticos, porque las experiencias históricas más conocidas no indicaban esto.

Para estos autores, la devaluación cambiaria, como mecanismo de ajuste de la balanza comercial, no era la política adecuada. Dadas las magnitudes relativas de la elasticidad-ingreso y precio de las importaciones (y de las exportaciones), se requería una devaluación muy pronunciada para restaurar el equilibrio. Como la devaluación encarece las importaciones no competitivas, esta medida se traduciría en presiones inflacionarias y en una contracción del producto. Para esta corriente de pensamiento era más sensato recurrir a la política de controles (permisos o aranceles) y completar el proceso de industrialización. Cuando esto se diera, la elasticidad-ingreso de las importaciones bajaría sustancialmente y las economías estarían en condiciones de crecer sin caer en las restricciones del sector externo.

Antes de pasar a la siguiente década, considero esencial mencionar otro componente pivotal del pensamiento estructuralista que tuvo sus manifestaciones en los años cincuenta. Me refiero a la interpretación de las causas del proceso inflacionario y de la forma de combatirlo. En este período comenzó a conformarse la teoría estructuralista de la inflación, que llevó a debates y controversias que continúan vívidamente hasta nuestros días. De

hecho, los planteamientos iniciales de dicha teoría fueron desarrollados por Noyola (1956) y Sunkel (1960). Según Noyola, la inflación era el resultado de dos tipos de componentes: las presiones inflacionarias “básicas”, que resultaban de la existencia de desequilibrios sectoriales que presionaban sobre algún precio clave (por ejemplo, los precios agrícolas, el tipo de cambio, etc.) y los “mecanismos de propagación”, que transmitían el aumento inicial de precios al resto de la economía. Entre estos últimos, señalaba el acomodo de las políticas monetaria y fiscal, y la existencia de cierto proceso de indización de los salarios. Estos mecanismos facilitaban la propagación del incremento del precio de algún bien o factor productivo al resto de la economía. Esta interpretación de la inflación condujo a que sus proponentes rechazaran la posibilidad de combatirla mediante recortes en la demanda, ya que se consideraba que el origen de las presiones inflacionarias era estructural y que sólo se podían eliminar eliminando los estrangulamientos que se constituían en los componentes básicos del proceso inflacionario. Las medidas recomendadas por la ortodoxia, si bien podían disminuir el ritmo inflacionario, lo harían a costa de un sacrificio en el nivel de actividad y un empeoramiento en la distribución del ingreso. Esta visión es, en cierta forma, responsable de la complacencia de los autores estructuralistas frente a la inflación y a su desdén por las políticas de coyuntura. Si la inflación era consecuencia de desequilibrios estructurales, había que aprender a vivir con ella y combatirla, como parte de la estrategia de largo plazo de erradicación de los cuellos de botella.

### **3. El pesimismo estructural: los años sesenta**

El relativo fracaso de la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones se hizo patente en tres frentes: por un lado, se agudizó el problema del desequilibrio externo por las razones antes aducidas. En segundo término, se ocasionaron serios desequilibrios sectoriales: por ejemplo, el sector agrícola fue perdiendo dinamismo, lo cual implicó que hubiera cuellos de botella en la producción de alimentos (con las consecuentes presiones inflacionarias); el uso de técnicas intensivas en capital en la industria condujo al surgimiento de la marginalidad urbana, al no poder absorberse con la rapidez necesaria la mano de obra que llegaba a las ciudades en búsqueda de mejor vida; el priorizar metas físicas por encima de consideraciones de eficiencia llevó a la instalación de plantas que operarían siempre con exceso de capacidad. Por último, a medida que el proceso de sustitución de importaciones avanzaba, disminuyeron los recursos reales transferidos inicialmente por parte del sector agropecuario (el mismo que, ante el desestímulo, se replegó) y se recurrió cada vez más al Estado (solicitando reembolsos y exenciones tributarias). Al mismo tiempo, el gasto

público complementario al proceso de industrialización aumentaba (ya sea por las obras de infraestructura o porque el gobierno se constituyó en el empleador de última instancia) y la posibilidad de incrementar ingresos se restringía. Todo esto desencadenó un desequilibrio en las finanzas públicas con las consecuentes presiones de demanda que contribuyeron al proceso inflacionario.<sup>13</sup>

La decepción con los resultados del proceso de sustitución de importaciones impulsó a nuevas corrientes de pensamiento dentro del estructuralismo. Una de ellas cifró sus esperanzas en la integración regional. Se esperaba que "...el comercio más libre entre los países latinoamericanos podría promover la desviación del comercio para las importaciones competitivas y aumentar las divisas disponibles para las importaciones complementarias procedentes de los países industriales... [y] aliviar las limitaciones en materia de divisas y beneficiarse de una mayor especialización. ...” (Fishlow, 1985, p. 145). En este período surgieron los varios esfuerzos de integración subregional; esta línea continúa hoy vigente en los proponentes del comercio sur-sur, como la mejor opción para los países endeudados. La otra alternativa fue recurrir al capital oficial del exterior para aliviar la escasez de divisas y paliar los desequilibrios fiscales, visión que se enmarcó dentro de la Alianza para el Progreso, pero que muy pronto encontró que las metas de la Alianza eran incompatibles con los objetivos estructuralistas.<sup>14</sup>

La tercera vertiente, y tal vez la que tuvo mayor preeminencia en círculos académicos y en sectores políticos contestatarios, continuó cifrando su estrategia de desarrollo en el mercado interno. En este grupo ha habido, no obstante, posiciones muy diferentes sobre la forma específica de impulsar dicha estrategia. La posición más radical consideraba que no existían posibilidades de desarrollo dentro de las reglas capitalistas; el desarrollo del capitalismo a nivel internacional producía subdesarrollo en las economías periféricas y la única manera de romper los límites al crecimiento era cambiando de sistema.<sup>15</sup>

Otro conjunto de autores<sup>16</sup> consideró que las posibilidades de crecimiento si estaban dadas en el esquema capitalista siempre y cuando mediara un proceso redistributivo y, por último, hay otro grupo<sup>17</sup> que consideraba que el crecimiento dentro de las reglas capitalistas era factible, pero que implicaba desigualdad y marginación. Un rasgo común a estas tres visiones es el lugar especial que ocupa la relación entre la distribución del ingreso, el consumo y el

---

13 Fishlow, 1985, p. 144.

14 Fishlow, op. cit., p. 146

15 Frank, 1969

16 Pinto, 1970; Vuskovic, 1974

17 Serra y Tavares, 1974.

crecimiento. A continuación presentaremos una síntesis de algunas de las ideas centrales sobre esta relación.

Según algunos de los autores estructuralistas que escribieron durante mediados de la década de 1960 y a principio de los años setenta, la evolución y características de la acumulación de capital durante la etapa “difícil” de la sustitución de importaciones propiciaba el surgimiento de tendencias al estancamiento. Esto fue planteado, sobre todo, por Furtado (1966), quien consideraba que los países latinoamericanos eran víctimas de una espiral “viciosa” desencadenada por la interacción entre el crecimiento y la distribución del ingreso: el modelo de crecimiento generaba una alta concentración del ingreso que, a su vez, se traducían en una estructura de la demanda dirigida hacia bienes de consumo duradero, sobre todo, y que propiciaba la orientación de la estructura productiva hacia sectores con mayor densidad de capital (una relación capital-producto más alta) y mayores requerimientos de importaciones dificultando de esta manera la posibilidad de sostener una cierta tasa de crecimiento<sup>18</sup>

El pesimismo con respecto a las posibilidades de continuar creciendo manifestado por Furtado (1966) no era compartido por otros autores estructuralistas como, por ejemplo, Sunkel y Paz, 1970; Pinto, 1970 y 1974, y Vuskovic, 1974, aún cuando éstos también reconocían que la estructura productiva se había orientado cada vez más hacia sectores con coeficientes de capital y de importaciones más altos. Estos autores también admitían que esto último implicaba un agravamiento del desequilibrio externo y de la desigualdad. Según Vuskovic, por ejemplo, si bien eran superables los obstáculos al crecimiento que resultaban de la orientación de la estructura productiva hacia las ramas productoras de bienes de consumo duradero o “modernas”, estas ramas se caracterizaban por tener coeficientes de mano de obra inferiores a las tradicionales, al mismo tiempo que la participación de las empresas transnacionales era mayor, de tal forma que una expansión relativa del sector de consumo duradero estaría asociada a una creación de empleo relativamente menor y una mayor penetración de capital extranjero.

Estos autores consideraban, en síntesis, que las restricciones que impedían mantener una cierta tasa de crecimiento provenían, fundamentalmente, de la oferta. El problema surgió, porque durante la etapa “difícil” de la sustitución de importaciones la estructura productiva se orientó cada vez más hacia sectores (los de bienes de consumo duradero, sobre todo) que usaban técnicas más intensivas en capital y tenían mayores requerimientos de importaciones. Este carácter del patrón de crecimiento agudizó los problemas de desigualdad, marginación y dependencia del

---

18 Furtado, 1969

exterior, porque estos sectores tienen exigencias menores de mano de obra y coeficientes de importaciones más altos, al mismo tiempo que la participación de las empresas multinacionales es mayor. Con arreglo a esta interpretación, una mayor igualdad distributiva iría acompañada de tasas de crecimiento del producto y del empleo más altas y un mayor grado de control nacional sobre el aparato productivo.

Pasando al tercer grupo de autores dentro de la vertiente, que consideraba que la vía del crecimiento se tenía que basar en la expansión del mercado interno, encontramos que éstos discrepan de los anteriores en un sentido fundamental. Por ejemplo, Tavares (1973) y Serra y Tavares (1974), consideraban que la acumulación de capital en el proceso de industrialización se vio estimulada, justamente, por la expansión del sector “moderno”, dada la magnitud de sus eslabonamientos dinámicos y las economías externas que producía. Para ellos la acumulación sólo podía continuar si se resolvían los problemas de realización en el sector “moderno” o de bienes de consumo duradero por ser éste el sector de punta en un sentido schumpeteriano.

Es decir, la disminución en la tasa de crecimiento durante la etapa “difícil” de la sustitución de importaciones fue el resultado de la crisis de realización en el sector “de punta” ocasionadas por un subconsumo de los bienes producidos en este sector; dicho subconsumo ocurrió debido a las características del perfil distributivo, el cual implicaba una “saturación” de la demanda de estos bienes y requería para superarse, una mayor concentración en los grupos medios.<sup>19</sup> Para estos autores, entonces, el sector de bienes de consumo duraderos era el sector líder de la economía y, por tanto, la concentración del ingreso era necesaria para garantizarles un mercado de tamaño adecuado; mientras que para los “redistribucionistas” el sector de bienes de consumo duradero era, justamente, el que no debía expandirse, por ser el que tenía los mayores requerimientos de importaciones y las relaciones capital/trabajo más altas. En ambas concepciones, no obstante, el crecimiento basado en la expansión del sector “moderno” o de bienes de consumo duradero suponía continuar con el carácter subdesarrollado del patrón de crecimiento; es decir, con la marginación de vastos sectores de la población y la dependencia del exterior.

Tal vez sea interesante notar que los estudios empíricos que han analizado la relación entre distribución del ingreso y crecimiento demuestran que si bien el efecto se presenta en la dirección esperada, la magnitud es pequeña.<sup>20</sup> Por otra parte, las experiencias de socialización en Chile y Nicaragua, así como los intentos populistas de mejorar la distribución del ingreso hacia los asalariados en Argentina, Brasil y México, por nombrar algunos casos, indican que, en la práctica, un proceso redistributivo puede

---

19 Serra y Tavares, 1974

20 Cline, 1972; Wells, 1977; Berry, 1981; Lustig, 1981; Bonelli y Vieira da Cunha, 1983.

generar fuertes desequilibrios sectoriales y tener graves consecuencias sobre la balanza de pagos.

Esto puede ocurrir, porque la respuesta de la demanda para ciertos bienes (los alimentos, por ejemplo) puede comportarse de manera muy diferente a la que se esperaría a partir de las elasticidades observadas. Además, los procesos redistributivos, ya sean éstos reformistas o revolucionarios, entrañan conflictos que propician la descapitalización financiera y física y afectan el comportamiento de la oferta en sentido negativo. La combinación de ambos, más las presiones económicas y políticas que se desatan a nivel internacional, lejos de resultar en un crecimiento autosostenido, conllevan un agravamiento de los desequilibrios y agudizan la inestabilidad. Esto no significa que la lucha por una sociedad más igualitaria deba suspenderse de cuajo, pero sí implica que no puede hacerse sobre bases frágiles y supuestos ingenuos. Si los planteamientos redistributivos no incorporan las respuestas y reacciones que se pueden desatar durante tales procesos, el resultado puede ser exactamente opuesto al buscado (como dolorosamente lo atestigua el caso chileno).

#### **4. El surgimiento del neoestructuralismo: los años setenta y ochenta**

Desde el período en que se elaboraron los planteamientos en torno a la relación entre crecimiento y distribución del ingreso, el pensamiento estructuralista parece haberse concentrado cada vez más en los problemas y políticas del corto plazo. Quizás sea esto una reacción natural a los paquetes de estabilización “ortodoxos” aplicados en los países del Cono Sur durante los años setenta bajo la égida de regímenes militares. También puede ser una respuesta a las dificultades que entrañaba un cambio estructural al estilo recomendado por los redistribucionistas, tal como lo ejemplificaba el caso chileno. Un pensamiento alternativo no podría quedarse cruzado de brazos ante procesos de inflación galopante con el argumento de que su solución sólo era factible mediante cambios de fondo y cuyos resultados sólo se harían patentes en el largo plazo. Semejante actitud sólo podía conducir a la atonía intelectual y a la irrelevancia práctica.

Tal vez una de las características importantes que distinguen al neoestructuralismo de su precursor es la conciencia de que no se pueden hacer recomendaciones de cambios para el largo plazo, sin conocer cuáles son las posibles desencadenantes en la transición de un cambio estructural y sin tener respuestas para lidiar con los problemas asociados a dicha transición.

De hecho, paradójicamente, esta crítica se puede hacer hoy a lo que podríamos llamar la neoortodoxia. Esta propone a los países de América Latina un “cambio estructural” que tiene el sentido exactamente inverso al que le daba el pensamiento estructuralista; para la nueva ortodoxia, el cambio

estructural significa la liberación de los mercados y la especialización a partir de los precios internacionales. Hasta donde he podido observar, repitiendo el error del antiguo pensamiento estructuralista, esta corriente ortodoxa no se ha preocupado por evaluar cuáles serían las características de la transición de dicho cambio estructural y, peor aún, tampoco se ha preocupado por estimar si dicha estrategia es, en efecto, la mejor en términos dinámicos considerando la evolución de la economía mundial y de la orientación del cambio tecnológico.

El neoestructuralismo también está consciente de que tampoco puede haber una política de largo plazo exitosa en un mundo plagado de incertidumbre y donde el mayor gasto de energía pensante se destina a encontrar formas de evadir el impuesto inflacionario.

Recordemos que en la teoría estructuralista de la inflación que mencionamos antes se distinguían dos tipos de componentes: uno eran las presiones inflacionarias básicas que surgían de los reajustes en precios relativos provenientes de desequilibrios sectoriales y el otro eran los mecanismos de propagación o reproducción, mediante los cuales las presiones inflacionarias se transmiten a toda la economía ocasionando un aumento en el nivel general de precios. El énfasis de los aportes estructuralistas se orientó al primer componente, lo que derivó en una actitud complaciente frente a la inflación como un mal inevitable del desarrollo industrial tardío. Los análisis neoestructuralistas, en cambio, se han centrado –sobre todo– en los mecanismos de propagación y en el diseño de paquetes de política económica que pudiesen generar estabilidad minimizando los costos sociales y sobre el aparato productivo; dichos análisis han sido el sustento de los llamados choques heterodoxos para combatir la inflación en donde el centro de las medidas se dirige hacia eliminar los procesos “inerciales” y las pugnas distributivas mediante la congelación de precios y salarios.<sup>21</sup>

De hecho, en contraste claro con el estructuralismo, se podría decir que el neoestructuralismo peca –tal vez– del defecto opuesto: hay mucho énfasis en el análisis de corto plazo y relativamente poco en el de largo plazo. Puede que esto sea consecuencia del hecho de que los problemas de corto plazo son tan apremiantes que la energía intelectual se ha ido naturalmente hacia éstos; también puede ser producto del hecho de que las estrategias adecuadas para el largo plazo sean menos claras. Las consecuencias negativas de las recomendaciones estructuralistas en su versión que podríamos llamar más ingenua, sobre la eficiencia del aparato productivo privado y público, se han traducido en un mayor escepticismo frente al uso del control estatal directo o,

---

21 Véanse los escritos de Fanelli y Frenkel, 1987; Heymann, 1986; Arida y Lara-Resende, 1985; Bacha, 1987; López, 1986; Modiano, 1987; Ros, 1987; Alberro e Ibarra, 1987; Ocampo, 1987, por ejemplo.

indirecto para orientar la asignación de los recursos. En muchos países han resurgido regímenes democráticos y el deseo de mantenerlos lleva a una mayor cautela en los planteamientos de política económica. Los años de dictadura y represión atestiguan la fragilidad política de muchas sociedades y su sensibilidad frente a medidas impopulares o altamente conflictivas. En el pensamiento neoestructuralista hay una clara percepción de que las soluciones tienen que ser consensuales.

Por último, la opinión de que no habría una estrategia de largo plazo viable mientras no se disminuyera el peso del servicio de la deuda externa, imprimió una cierta irrelevancia a cualquier intento de pensar en el largo plazo. Sin embargo, la existencia de dicha restricción estimuló la búsqueda de nuevas fórmulas que dieran viabilidad a patrones de crecimiento con mayor equidad; es decir, encontrar fórmulas que permitan que los antiguos propósitos manifestados por el pensamiento estructuralista desde sus orígenes se conviertan en realidad.

### **5. La CEPAL después de la crisis de la deuda**

Durante un largo tramo el pensamiento de la CEPAL y de los intelectuales allegados al pensamiento cepalino, abogaba por economías más bien cerradas, por un papel fuerte del Estado como rector de la economía y por ciertos tipos de políticas redistributivas que en muchos casos podían ser incluso de orden radical, que recurrieran a la distribución de la riqueza o al uso de los precios de manera extrema para poder generar una distribución más equitativa. La crisis de la deuda y el resurgimiento de la democracia, pero una democracia vulnerable, llevaron a un cambio importante en el enfoque de la CEPAL.

Por una parte, el pensamiento de la CEPAL más que partir de paradigmas teóricos preconcebidos pasó a enfatizar el método inductivo para extraer lecciones de los casos exitosos. En particular, hubo un análisis sistemático de las causas del éxito de las economías de Asia Oriental y de los países industrializados. En base a este análisis que se desarrolló el planteamiento de la transformación productiva con equidad, cuyo autor principal fue Fernando Fajnzylber.<sup>22</sup>

En este nuevo enfoque, aunque la equidad continuó siendo una preocupación central de las propuestas cepalinas, éstas cambiaron de énfasis dando un papel primordial al menos controversial desarrollo del capital humano y otras medidas que no cuestionaran los equilibrios económicos y políticos. También se adoptaron ideas más típicas del análisis económico convencional. Por ejemplo, se reconoció la importancia de eliminar el sesgo antiexportador –resultante de las altas barreras al comercio– que durante

---

<sup>22</sup> Véanse los escritos de CEPAL, 1990, 1991, 1992a, 1992b, 1994, 1995; de Ramos, 1994; y de Massad, 1992.

muchos años frenó la posibilidad de utilizar las exportaciones como pivote del crecimiento. Otro ejemplo fue la importancia que se dio a la coherencia de las políticas macroeconómicas para evitar desequilibrios fiscales y externos. Asimismo, se consideró adecuado reducir el rol del estado en la economía en las áreas donde el mercado es claramente más efectivo y eficiente.

En suma, las diferencias entre el pensamiento cepalino de la época reciente y el pensamiento económico convencional han sido más bien de matiz, pero no por ello menos importantes. Por ejemplo, si bien la CEPAL en los años ochenta aceptó que las economías tenían que ajustarse, siempre resaltó la importancia de hacerlo de manera más eficiente y equitativa que las propuestas del enfoque ortodoxo. Un ingrediente fundamental de un ajuste más equitativo empezaba por el manejo de la crisis de la deuda. En los años ochenta, la CEPAL fue una de las pocas voces que insistió en modificar las reglas imperantes con arreglo a las cuales la totalidad de los costos de la crisis eran asumidos por los países deudores. Muchas de las opciones para reducir la deuda de manera ordenada que se plantearon inicialmente por la CEPAL fueron tomadas en cuenta cuando finalmente se propuso el Plan Brady en 1989. La CEPAL mantuvo una posición balanceada, y al mismo tiempo rigurosa, en una época donde los centros de poder, incluidos los organismos multilaterales al servicio del desarrollo, se plegaron a la causa de los países acreedores.

Durante los años noventa el pensamiento cepalino se ha concentrado en desarrollar propuestas que impulsen la transformación productiva con equidad, tomando en cuenta las restricciones que imponen tanto la integración económica y las reglas del mercado, como también la necesidad de mantener equilibrios macroeconómicos. El énfasis central ha sido la búsqueda de fórmulas que permitan potenciar las energías empresariales y la calificación de la mano de obra para poder generar las condiciones de un crecimiento sostenido.

Como parte del esfuerzo por entender los determinantes del desarrollo y contribuir a la agenda de política económica para impulsar la transformación productiva, con mayor equidad y estabilidad, la CEPAL ha estado elaborando estudios sistemáticos sobre el impacto de las reformas estructurales del llamado consenso de Washington sobre la eficiencia económica, el crecimiento y la equidad. Están, por ejemplo, los proyectos que se han dedicado a analizar cuáles han sido los impactos de la privatización sobre la eficiencia; de las reformas en los regímenes de pensiones y de salud sobre el acceso a la salud y el saneamiento de los esquemas de seguridad social; de la apertura económica y las reformas macroeconómicas sobre el crecimiento y la distribución del ingreso; para nombrar sólo algunos. Muchos de estos trabajos se están llevando a cabo en conjunto con equipos de los propios países, generando así un proceso sinérgico que dará pie a nuevas ideas sobre el desarrollo latinoamericano.



## BIBLIOGRAFÍA

- 
- Alberro, J. y D. Ibarra. 1987. "Programas heterodoxos de estabilización, Presentación", *Estudios Económicos*, El Colegio de México, octubre, número extraordinario.
- Arida, P. y A. Lara-Resende. 1985. "Inertial inflation and monetary reform in Brazil", En Williamson, J. (ed.) *Inflation and indexation: Argentina, Brazil and Israel*, Massachusetts Institute of Technology Press.
- Bacha, E. 1987. "La inercia y el conflicto: el Plan Cruzado y sus desafíos". *Estudios Económicos*, El Colegio de México, octubre, número extraordinario.
- Bazdresch, C. 1984. *El pensamiento de Juan E. Noyola*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Berry, R. 1981. "Redistribution, demand structure and factor requirements: the case of India", *World Development*, Vol. IX.
- Bonelli, R. y P. Vieira Da Cunha. 1983. "Distribuição da renda e padrões de crescimento: um modelo dinâmico de economia brasileira", *Pesquisa e planejamento Econômico*, Vol. XIII, N° 1.
- CEPAL. 1949. *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, Naciones Unidas.
- 1950. *Estudio económico de América Latina*. 1949. Naciones Unidas.
- 1990. *Transformación productiva con equidad : la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Libros de la CEPAL N° 25. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

- 1991. El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. Libros de la CEPAL N° 31. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- 1992a. Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Libros de la CEPAL N° 32. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- 1992b. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Libros de la CEPAL N° 33 Rev. 2. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- 1994. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Libros de la CEPAL N° 39. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- 1995. Población, equidad y transformación productiva. Libros de la CEPAL N° 35. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Cline, W. 1972. Potential effects of income redistributions on economic growth. Latin American cases, Praeger, Nueva York.
- De Janvry, A. 1985. “La desarticulación social en la historia de América Latina”, Investigación Económica, abril-junio, N° 172, Vol. XLIV, México.
- Fajnzylber, F. 1983. La industrialización trunca de América Latina, Nueva Imagen, México.
- Fanelli, J.M. y R. Frenkel. 1987. “El Plan Austral: un año y medio después”, El Trimestre Económico, Vol. LIV, Septiembre.
- Fishlow, A. 1985. “El estado de la ciencia económica en América Latina”, en Progreso económico y social en América Latina. Deuda externa: crisis y ajuste. Informe de 1985, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Frank, A.G. 1969. Capitalism and Underdevelopment in Latin America, Modern Reader, New York.
- Furtado, C. 1966. Subdesarrollo y estancamiento en América Latina, Editorial Universitaria, Buenos Aires, Argentina.
- 1969. Um projeto para o Brasil, Editorial Saga, Río de Janeiro, Brasil.
- Heymann, D. 1986. “Inflación y políticas de estabilización”, Revista de la CEPAL, N° 28. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Hirschman, A. 1968. “The political economy of import substituting industrialization in Latin America”. Quarterly Journal of Economics, febrero.
- Lopes, F. 1986. “Inflação inercial, hiperinflação e desinflação: notas e conjectura”, Revista da ANPEC, Río de Janeiro, ANPEC N° 9.

- Lustig, N. 1981. Distribución del ingreso y crecimiento en México. Un análisis de las ideas estructuralistas, El Colegio de México, México.
- Massad, C. 1992. Equidad y transformación productiva como estrategia de desarrollo: la visión de la CEPAL. Documento de trabajo N° 12. Santiago de Chile: Naciones Unidas, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- Modiano, E. 1987. “El Plan Cruzado: bases teóricas y limitaciones prácticas”, *El Trimestre Económico*, Vol. LIV, México, septiembre, número especial.
- Noyola, J. 1949. “Desequilibrio fundamental y fomento económico”. Tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Ocampo, J. A. 1987. “Una evaluación comparativa de cuatro planes antiinflacionarios recientes”, *El Trimestre Económico*, Vol. LIV, México, septiembre, número especial.
- Pinto, A. 1970. “Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural”, *El Trimestre Económico*, enero-mayo, N° 145.
- 1974. “El modelo de desarrollo reciente en América Latina”, en Serra, J. *Desarrollo latinoamericano: ensayos críticos. Lecturas de el Trimestre Económico N° 6*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ramos, J. 1994. Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre la equidad y transformación productiva. *Desarrollo productivo N° 17*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- Rodríguez, O. 1980. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, Siglo XXI*, México.
- Ros, J. 1987. “Crecimiento económico, comercio internacional y el patrón de especialización”, *Estudios Económicos*, El Colegio de México, enero-junio, Vol. 2, N° 1.
- “On models of inertial inflation”, *WIDER*, julio, mimeo.
- Scitovsky, T. 1954. “Two concepts of external economies”, *Journal of Political Economy*, N° 62, pp. 143-151.
- Serra, J. y M.C. Tavares. 1974. “Más allá del estancamiento. Una discusión sobre el estilo del desarrollo reciente en Brasil”. En Serra, J. *Desarrollo latinoamericano: ensayos críticos. Lecturas de el Trimestre Económico N° 6*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sunkel, O. 1960. “Inflation in Chile: an unorthodox approach”, *International Economic Papers*, N° 10.
- , y P. Paz. 1970. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, Siglo XXI*, México.
- Tavares, M. C. 1973. “Distribuição de renda, acumulação e padrões de industrialização”, en *A controversia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*, Zahr Editores, Río de Janeiro, Brasil.
- Taylor, L. 1983. *Structuralist Macroeconomics*, Basic Books, New York.
- 1987. “El Plan Austral (y otros choques heterodoxos): Fase II”, *El Trimestre Económico*, septiembre, Vol. LIV, número especial.

- Villarreal, R. 1976. El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975), Fondo de Cultura Económica, México.
- Vuskovic, P. 1974. "Distribución del ingreso y opciones de desarrollo", en Serra, J. Desarrollo latinoamericano: ensayos críticos, Lectura N° 6, Fondo de Cultura Económica, México.
- Wells, J. 1977. "The diffusion of durables in Brazil and its implications for recent controversies concerning Brazilian development", Cambridge Journal of Economics, N° 1.

## 50 AÑOS DE LA CEPAL: SU APOORTE AL PENSAMIENTO Y AL DESARROLLO LATINOAMERICANO DURANTE LOS AÑOS NOVENTA

*Jorge Leiva Lavalle*<sup>1</sup>

---

**D**ebo comenzar mis comentarios rindiendo un homenaje de gratitud y admiración a Gert Rosenthal por su desempeño en la Secretaría Ejecutiva de la institución entre 1988 y 1997. Desde su cargo, fue inspirador y gran impulsor del pensamiento y acción de la CEPAL en los años que vamos a analizar. Extiendo este homenaje a su gran equipo de colaboradores, entre los cuales destaca la memoria de Fernando Fajnzylber por su decisiva contribución a la propuesta de transformación productiva con equidad.

Resulta evidente que a Gert, mejor que a nadie, le corresponde presentar un período que, desde ya, me atrevo a calificar como uno de los más positivos de la institución. Dejaré a él, en consecuencia, con la tarea de exponer su visión global del conjunto de materias que ha elaborado la CEPAL en estos últimos años.

En esta presentación destacaré sólo de los algunos aspectos que me parecen más relevantes de la obra realizada.

### **1. Transformación productiva con equidad**

Los años noventa se iniciaron bajo la pesada sombra de la “década perdida” de los años ochenta. Como consecuencia de la crisis internacional de principios

<sup>1</sup> El autor en la fecha del Seminario era Ministro de Economía de Chile durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

del decenio, la mayor parte de esos años fueron difíciles para todos los países de la región, de grandes restricciones y severos ajustes. Desequilibrios internos y externos afectaron profundamente no sólo las estructuras productivas sino el tejido social y político y las relaciones regionales e internacionales de América Latina. La década perdida llevó a la región al estancamiento y, en muchos casos, a un franco retroceso.

Hacia fines de los años ochenta, sin embargo, empezaron a generarse fenómenos de enorme impacto en la escena internacional y regional. La reunificación de Alemania y el fin de la Unión Soviética, junto a la clara acentuación de la revolución tecnológica, la liberalización de los mercados y las tendencias hacia la globalización, constituyeron acontecimientos que cambiaron el mapa político y económico del planeta. Al mismo tiempo, comenzaron a verse en América Latina los primeros frutos de los arduos esfuerzos realizados para superar los graves desajustes experimentados en los años precedentes. Ellos impulsarían el tránsito desde la “década perdida” a la “década emergente” de los años noventa.

En este contexto, al empezar el decenio, en un momento muy oportuno para la región, surgen nuevas ideas de la CEPAL. Estas le permitirían volver a tomar la iniciativa para orientar a los países latinoamericanos a enfrentar, no sólo la superación definitiva de las graves dificultades por las que habían atravesado, sino también el establecimiento de condiciones para su desarrollo futuro en un horizonte de mediano y largo plazo.

La CEPAL formuló su propuesta en torno al eje central de la transformación productiva con equidad como la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe para los años noventa.

La propuesta inicial sería profundizada y ampliada en los años siguientes abordando:

- la dimensión ambiental de la transformación productiva con equidad, en 1991;
- un enfoque integrado de equidad y transformación productiva, en 1992;
- la educación y conocimiento como ejes de la transformación productiva con equidad, en el mismo año de 1992; y
- las relaciones entre la población, la equidad y la transformación productiva, en 1993.

Y, al año siguiente, se publican las propuestas sobre la dimensión internacional de la transformación productiva con equidad:

- las políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, y
- el regionalismo abierto en América Latina y el Caribe.

El conjunto de esta obra representa un aporte extremadamente valioso de la CEPAL al desarrollo de América Latina y el Caribe, en tres planos que deseo destacar:

- **El conocimiento de la realidad regional**

En cada uno de los ámbitos analizados se ha formulado una presentación rigurosa de la evolución, la situación existente y las perspectivas futuras.

- **El pensamiento de la CEPAL**

La presentación de los hechos lleva a interpretaciones realizadas sobre la base de métodos de análisis propios y no a categorías abstractas surgidas de otras realidades. Más aún, el pensamiento de la CEPAL cuestiona la aplicación mecánica de tales categorías a la realidad regional.

- **Las propuestas de acción**

El conocimiento y las interpretaciones de la realidad están dirigidas a la formulación de propuestas de acción. Por las características destacadas, estas propuestas son originales. Se basan y responden a las situaciones propias latinoamericanas y no a las existentes en otras regiones del mundo.

En otras palabras, el aporte de la CEPAL a través de la obra descrita significa superar el pensamiento prevaleciente en el momento, en muchos aspectos, tan alejado a nuestras propias realidades.

Contribuye a un diálogo basado precisamente en nuestras realidades y posibilita perfilar nuestra propia identidad como región en el concierto internacional. Al mismo tiempo, presenta la suficiente flexibilidad como para incorporar nuevos conceptos, permitiendo que puedan ser leídos y, eventualmente, aplicados conforme a las situaciones específicas de nuestros países.

## **2. El carácter integral del planteamiento de la CEPAL**

Una característica central que surge del pensamiento de la CEPAL lo constituye el carácter integral de sus planteamientos. De este modo, sus exámenes sobre la realidad, sus interpretaciones conceptuales así como las orientaciones de políticas que sugiere, forman un todo integrado que vincula unos aspectos a otros: para avanzar en el proceso de transformación productiva con equidad, es necesario avanzar en el conjunto de los ámbitos que propone.

Fundamental resulta destacar que estos ámbitos no son sólo económicos sino, también, sociales y políticos. Asimismo, abarca no sólo la dimensión interna de nuestros países sino que presenta la necesaria perspectiva internacional en la cual se desenvuelven nuestras naciones.

En efecto, los principales análisis de la CEPAL giran en torno a la transformación productiva, el progreso técnico y la competitividad, la gestión macroeconómica, la cohesión social, la democracia y la proyección internacional.

No es posible entrar al examen de la naturaleza y contenidos de análisis y de propuestas de cada una de estas materias. Sin embargo, para apreciar debidamente su trascendencia es necesario señalar algunos de sus rasgos más característicos.

Un punto de partida esencial de la propuesta de la CEPAL es la vinculación entre la transformación productiva, el progreso técnico y la competitividad. En este sentido una afirmación primaria de especial importancia sostiene que la generación y la adopción del progreso técnico así como el incremento de la competitividad constituyen procesos de carácter sistémico. El desempeño tecnológico de las economías depende de la presencia de un conjunto de sinergias y externalidades de diverso tipo, y no sólo de las reacciones maximizadoras de las empresas individuales frente a los cambios registrados en el sistema de precios.

La transformación productiva debe enfrentar el desafío de orientar la estructura productiva de acuerdo a las tendencias dinámicas de los intercambios mundiales. Para ello, será necesario emprender políticas de desarrollo productivo y tecnológico, así como de capacitación y de servicios de apoyo tales como energía eléctrica, agua, comunicaciones, banca, seguros y transportes. Al mismo tiempo, la transformación productiva debe considerar la sustentabilidad del desarrollo a cuyos efectos debe incorporarse la dimensión ambiental y geográfica al proceso de desarrollo.

Los equilibrios fiscal, de precios y de cuenta corriente constituyen un entorno favorable para promover la inversión y aumentos en la productividad. Sin embargo, los equilibrios anteriores no son suficientes para asegurar la transformación productiva con equidad. Resulta necesario que las políticas macroeconómicas se orienten hacia los objetivos del crecimiento, en particular que contribuyan a aumentar el ahorro, la inversión, la capacidad exportadora y los recursos humanos. En otras palabras, deben fortalecerse los vínculos entre las políticas macroeconómicas y de desarrollo productivo.

Por otra parte, es fundamental que la política económica, muy especialmente la política fiscal, contribuya a que se alcance mayor equidad, tanto a través de la tributación como del gasto social. Cuando las condiciones

macroeconómicas exijan ajustes será necesario que no se afecte ni la competitividad ni la equidad social.

La creación de empleos de creciente productividad, tanto en el sector formal como en el informal, constituye un factor central para asegurar la equidad en el proceso de transformación productiva. A su vez, la educación representa un eje principal para asegurar el mismo objetivo, en particular, aquélla destinada a mejorar la productividad.

A fin de asegurar la cohesión social, se requiere considerar, además, otros aspectos específicos de importancia como son la participación organizada de los actores sociales, la movilidad social, los sistemas de salud y de seguridad social, la cohesión familiar y la dinámica de la población. La superación de la pobreza exige desarrollar políticas específicas focalizadas en los sectores más desfavorecidos de la población.

La transformación productiva con equidad considera, también, la dimensión política y el papel del Estado y, por lo tanto, contempla:

- un régimen democrático que garantice la representación popular y el respeto a los derechos humanos;
- la participación difundida de las personas y de sus organizaciones;
- la existencia de mecanismos descentralizados de formación de consensos y de decisión; y
- la presencia renovada del Estado, en los ámbitos de la competitividad y de la equidad.

**La transformación productiva con equidad** exige una mejor inserción internacional de las economías de la región, en cada una de sus corrientes más importantes: comercio, inversiones, financiamiento y tecnología. Se requiere una mayor apertura y mayores exportaciones a fin de alcanzar mejoras, en la productividad y en la incorporación del progreso técnico.

Para mejorar la inserción internacional se necesita de un manejo coherente y conjunto de diversas políticas, entre las cuales destacan la comercial, cambiaria, financiera, desarrollo productivo, tecnológica y de recursos humanos. Se considera que, para alcanzar aumentos mayores en las exportaciones, se precisa un manejo cambiario adecuado, reducción gradual de la protección, promoción comercial eficiente y una política consistente de desarrollo productivo.

### 3. El impacto de la propuesta en la región

El examen de la evolución de los países de la región en los años recientes permite apreciar la medida en que su pensamiento y acción ha constituido una

orientación útil para el desarrollo regional. Se puede observar que conceptos contenidos en la propuesta de **transformación productiva con equidad** se encuentran presente muchas estrategias y políticas seguidas en la región. Parte significativa de las ideas de la CEPAL han pasado a constituir un acervo común de América Latina.

Las estrategias y políticas económicas y sociales presentan un grado de armonía probablemente mayor que en ningún otro momento en la historia del desarrollo de la región. Prácticamente todos nuestros países, en forma más o menos explícita, más o menos global, más o menos coherente, han adoptado estrategias de desarrollo con equidad en un marco de regionalismo abierto para sus relaciones económicas internacionales.

#### 4. Regionalismo abierto

La dimensión internacional del desarrollo latinoamericano, a la luz del concepto de regionalismo abierto propuesto por la CEPAL, merece una atención especial, pues implica cambios de gran envergadura en todas las materias vinculadas a las relaciones con el exterior, desde la transformación productiva para la competitividad hasta los ámbitos institucionales. Es necesario examinar este concepto en la perspectiva del proceso de globalización que vienen experimentando en forma creciente los mercados, las economías y las relaciones sociales contemporáneas.

El regionalismo abierto da respuesta a dos grandes desafíos: por una parte, atiende a la tendencia universal de mayor liberalización de los intercambios y, por otra parte, posibilita a los países a enfrentar mejor el proceso de globalización, es decir, aprovechar sus beneficios y minimizar sus costos. El regionalismo se transforma, así, en el mejor ámbito para avanzar hacia la globalización.

En los planteamientos de la CEPAL, la apertura unilateral, la vía multilateral y el camino bilateral mediante la concertación de acuerdos internacionales, son vías complementarias para mejorar la inserción internacional de las economías de la región.

Las tres vías han sido utilizadas intensamente pues es un hecho que, durante los últimos años, América Latina ha llevado adelante un proceso de apertura como ninguna otra región, especialmente en lo que se refiere a los intercambios de bienes, servicios e inversiones.

En un principio, el proceso se llevó adelante de manera unilateral. Luego, en el marco de la Ronda Uruguay, los países latinoamericanos consolidaron sus esquemas de apertura, principalmente en el campo comercial. También lo hicieron en relación con un importante conjunto de disciplinas comerciales,

los servicios y los aspectos comerciales de las inversiones y de la propiedad intelectual.

La aplicación del regionalismo abierto como medio para avanzar en el proceso de integración de América Latina ha permitido superar antiguas concepciones. La región ha emprendido un proceso de liberación de sus intercambios mediante la suscripción de un importante conjunto de acuerdos. Estos han revitalizado procesos de larga data, como el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad Andina; han creado nuevas agrupaciones, como el Mercosur y el Grupo de los Tres. Además, se han firmado acuerdos entre países, o entre países y las agrupaciones descritas.

Los avances logrados en el proceso de liberación comercial, intrarregional en el transcurso de la presente década superan con creces a los que se habían alcanzado en los tres decenios precedentes. Por otra parte, los compromisos y programas contenidos en los acuerdos permiten prever que se avanzara en el futuro, tanto mediante la profundización de los compromisos actuales, como a través de la ampliación de los mismos. Más aún, el incremento del comercio entre nuestros países ha registrado aumentos sin precedentes y la participación en el conjunto de los intercambios supera el 20%.

Sin embargo, en nuestros acuerdos y negociaciones actuales, existen dos limitaciones principales que deseo destacar: la dispersión de los esfuerzos que estamos realizando y la concentración de los compromisos en la liberación comercial y, muy especialmente, en la reducción arancelaria.

Ha llegado la hora de plantearse estos dos temas: la ampliación y profundización de los actuales compromisos y la convergencia de los numerosos acuerdos que estamos desarrollando. Es preciso acelerar los programas de liberación, profundizar las disciplinas comerciales, ampliar los ámbitos de los acuerdos en áreas tales como servicios, inversiones y tecnologías y fortalecer o crear los mecanismos de diálogo político. En otras palabras, aplicar los acuerdos como instrumentos de verdadera integración. Y, al mismo tiempo, es necesario trabajar en la convergencia de los acuerdos. La convergencia nos lleva a fortalecer la vinculación entre ellos y, en último término, a plantearnos el objetivo de la integración de América Latina.

Pero, no sólo ha habido regionalismo sino también apertura a la economía mundial a través de acuerdos internacionales. El camino de la inserción concertada no se ha limitado a celebrar acuerdos en el ámbito latinoamericano. En los años recientes, los países de la región, o la región como conjunto, han empezado a suscribir acuerdos con países o agrupaciones de países fuera de la región.

Tales fueron los casos del ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC); de este mismo país, Chile y, recientemente Perú, al organismo de cooperación económica en Asia y el Pacífico (APEC); de

Chile, Mercosur y México con la Unión Europea; de Chile con Canadá; y, desde abril de 1998, de todos los países de América Latina y el Caribe, con la excepción de Cuba, con Canadá y Estados Unidos, a fin de establecer el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA.

Todos estos acuerdos contienen compromisos de liberación de la totalidad de los intercambios, aunque en los casos de APEC, ALCA y la Unión Europea aún no se han acordado los respectivos programas de liberación. Cabe destacar que en los acuerdos de Chile, Mercosur y México con la Unión Europea el objetivo convenido es más amplio que la liberación de los intercambios pues se trata de establecer sendas asociaciones políticas y económicas.

Esta nueva dimensión, de la estrategia del regionalismo abierto es de la mayor trascendencia, pues permitirá a los países de América Latina participar de una manera más activa, previsible y segura en el proceso de globalización de la economía mundial.

*Estimados amigos:*

Sean mis palabras finales para destacar que, en mi opinión, nuestra región enfrenta, en vísperas del siglo XXI, el gran reto de la equidad social y, por lo tanto, la necesidad de aplicar políticas de distribución y de redistribución eficientes para alcanzar este objetivo. Asimismo, la región enfrenta el inmenso desafío de su integración y de la búsqueda de la mejor participación en un mundo de creciente globalización y de profundos cambios en la cultura, la producción y los intercambios que como resultado del vertiginoso avance de las tecnologías de información y comunicación.

Estamos seguros que la CEPAL sabrá profundizar la senda trazada, de una **transformación productiva con equidad**, con la capacidad, originalidad y realismo que la caracteriza y que continuará contribuyendo de una manera eficaz al pensamiento y al desarrollo de América Latina, tal como lo ha venido haciendo en sus cincuenta años de existencia.

*Muchas gracias*

## **IV. LOS DESAFÍOS DEL FUTURO PARA LA CEPAL**



## LOS DESAFÍOS DEL FUTURO

*Juan Antonio Morales<sup>1</sup>*

---

**E**n esta disertación expondré acerca de los desafíos del futuro para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Quiero hacerlo engranando con lo que la CEPAL ya ha hecho y resaltando los beneficios que ya hemos obtenido los países latinoamericanos, especialmente los más pequeños. Pocos podrán poner en duda que la CEPAL ha sido muy influyente en los destinos de la región y su presencia se ha hecho sentir con fuerza tanto en el diseño de políticas públicas, como en la formación de muchos de nuestros funcionarios públicos.

Dos puntos quisiera destacar antes de continuar. Primero, gracias a la influencia de la CEPAL se ha conseguido la modernización de muchos de nuestros servicios públicos, lo que a veces y desafortunadamente no ha sido suficientemente reconocido. Mencionaré solamente algunos aspectos, que considero de gran pertinencia. Por la contribución de la CEPAL es que hemos podido establecer en muchos países sistemas de cuentas nacionales desde los años cincuenta. También gracias a la CEPAL hemos podido crear sistemas nacionales de planificación. Aún si la planificación parece haber pasado de moda, sin ella, pero debidamente entendida, no habría coherencia en la formulación de los programas de inversión pública.

---

1 El autor es Presidente del Banco Central de Bolivia.

En segundo lugar, la CEPAL ha hecho mucho más que proveernos crucial asistencia técnica y formar a nuestros funcionarios. Se habrá de pensar en la CEPAL, sobre todo, por su formulación de un genuino pensamiento latinoamericano y por la presentación de una visión de lo que podría ser el devenir de América Latina a nuestras poblaciones. Los estudios de la CEPAL abarcan el conjunto de la problemática del desarrollo. Tal vez otras instituciones han tenido también la misma ambición, pero lo distintivo de nuestra entidad regional ha sido la sensibilidad latinoamericana, que habrá determinado no sólo la selección de tópicos sino también los énfasis en problemas más específicos a la región, tales como el deterioro tendencial de los términos de intercambio y las enormes asimetrías en la distribución del ingreso.

Es reconocido el pensamiento de la CEPAL en materia de industrialización de América Latina, aún si este no fue del agrado de todos y que en sus aplicaciones, por simplismo, se haya llegado a exageraciones, que se tradujeron en aislamientos crecientes de nuestras economías con relación a la economía internacional. Muchas veces las críticas en contra de lo que se ha llamado el modelo cepalino se han fundado en apreciaciones que lo han descontextualizado completamente. Un comentario similar se puede hacer en cuanto a los ejercicios de planificación. Pero no es mi objetivo intervenir en esos debates. Quiero más bien insistir en algunos puntos que tienen repercusiones hacia el futuro.

No cabe duda que la visión estratégica de la CEPAL de transformación productiva con equidad proyecta y proporciona una base de lanzamiento, sumamente importante, para desarrollos ulteriores. Los corolarios que se desprenden de las proposiciones principales de esa visión constituyen respuestas imaginativas, a la vez que rigurosas, al paradigma liberal, por lo menos en las versiones más ortodoxas de éste. De hecho, en lo que sigue de mi exposición se notará las fuertes influencias de las ideas de transformación productiva con equidad. Es así que haré hincapié en el progreso técnico, en la mayor competitividad internacional, en avances significativos de la productividad total de factores y en los problemas de equidad. Se ha de destacar también la gran influencia de la CEPAL en la formulación de políticas sociales y de medio ambiente en los últimos años. Esas políticas nos seguirán siendo muy necesarias.

Después de esta introducción, deseo hacer una presentación de lo que yo considero son los principales problemas donde esperamos una contribución adicional importante de la CEPAL, tanto como generadora de estudios y reflexión, como en su función de institución de asistencia técnica a los gobiernos. Dividiré esta exposición en problemas de largo plazo y de corto plazo.

Si bien en el contexto de crisis internacional en el que estamos actualmente, la necesidad de respuestas a los problemas de corto plazo tiene una particular urgencia, no se puede perder la perspectiva del desarrollo de largo plazo. Entre los problemas de largo plazo, sigue siendo un desafío para la región obtener un crecimiento sostenido, con el aditamento de que debe ser un crecimiento de calidad. No se trata de un crecimiento basado simplemente en una acumulación masiva de capital o en la incorporación de los excedentes de mano de obra, sino sobre todo en el aumento de la productividad total de los factores. Además, el crecimiento debe ser tal que reduzca la vulnerabilidad de nuestras economías a choques exógenos.

Para lograr significativos y duraderos aumentos de productividad es crucial mejorar la formación de nuestros recursos humanos y profundizar las reformas estructurales. Los niveles de educación de muchos países de la región siguen siendo infelizmente muy bajos e inadecuados para un desarrollo de alto contenido tecnológico, con el que se puedan insertar de manera madura en el comercio internacional. Sin una mano de obra educada, sin una fuerza de trabajo que domine los adelantos tecnológicos, la postergación de nuestros países continuará. El diseño de sistemas educativos de amplia cobertura pero manteniendo la calidad sigue siendo un desafío. Tal vez algunos países de la región ya lo han logrado, pero, para la mayoría este objetivo les ha escapado todavía. También se habrá de reconocer que durante muchos años ha habido un descuido del sector en las políticas públicas y se le ha dedicado relativamente pocos recursos. Es solamente con la primacía que de nuevo ha adquirido la educación como factor de desarrollo en las nuevas teorías del crecimiento económico que se le está dando la importancia que debía habersele dado desde antes. La profundización de las reformas estructurales, por su parte, deberá lograr una mejor utilización de los factores de producción y, posiblemente, un aumento de su productividad.

La acumulación de capital por supuesto es también importante. La legislación adecuada para proteger a las inversiones, así como la estabilidad macroeconómica parecen ser centrales para aumentar la tasa de inversión. En la fase en la que ya están la mayoría de los países de la región, se ha de reiterar que es importante concentrarse en el desarrollo tecnológico y en las mejoras de productividad que el progreso tecnológico puede causar en los factores tradicionales de capital y de trabajo. El crecimiento sostenido y de calidad es una tarea de largo plazo, que va más allá de los periodos de gobierno que, por su propia naturaleza, son cortos. Las políticas para promover el crecimiento deberán transformarse en políticas de estado, asegurando su continuidad a través de varios gobiernos. Las instituciones internacionales, entre ellas la CEPAL, pueden contribuir a que ello ocurra.

Por crecimiento de calidad entenderemos uno que no esté sometido a excesivas fluctuaciones. En un período de tiempo, más o menos largo, importa tanto el crecimiento promedio como su varianza. El patrón ideal parece ser el de tasas uniformes, sin muchas variaciones, aún si ellas son relativamente moderadas. Una configuración de tasas relativamente moderadas, pero sostenidas, es probablemente mejor que una de altas tasas, pero mucho más fluctuantes. Las tasas muy fluctuantes, aún si en promedio son altas, reflejan vulnerabilidad de la economía a conmociones reales y a los choques provenientes de los mercados financieros.

El crecimiento debe estar acompañado de mejores oportunidades de empleo. El problema del empleo sigue siendo muy importante, a pesar de la atención que ya se le ha puesto. La llegada masiva de jóvenes al mercado del trabajo, especialmente en aquellos países de la región que todavía están en la fase de transición demográfica es un tema que no se puede descuidar. Sin embargo, a veces se tiene la impresión de que los estudios acerca del empleo ha sido demasiadas veces desviados a temas, importantes por cierto, pero que no son los principales o peor que conducen a callejones sin salida. Se ha de criticar el excesivo énfasis en los estudios de la problemática de empleo informal. Después de todo lo que muchos países desearían ver es más bien más empleo formal. El problema del desempleo sigue siendo mal comprendido, entendemos todavía poco como funcionan los mercados laborales en sociedades como las nuestras y cuales son los canales de comunicación entre el mercado formal y el informal. Me permitiré sugerir que la CEPAL, en coordinación con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, le prestara aún más atención.

La temática del empleo tiene gran pertinencia en este momento en que varios de los países de la región tienen en estudio reformas a su legislación laboral, para flexibilizarla. Ahora bien, la flexibilización laboral no debe resultar simplemente de una transposición de la reflexión en los países industrializados, donde se presentan rigideces, que pueden no ser las que confrontamos, sino que tiene que ir mucho más allá. En particular, sería importante fijar la atención en los problemas de incertidumbre jurídica, para empleados y empleadores, creados por legislaciones laborales defectuosas.

Un tema de largo plazo, pero que de hecho nos conecta con la temática de corto plazo, es el de las reformas de los sistemas financieros. La relación entre desarrollo financiero y crecimiento económico debe continuar figurando en la agenda de la CEPAL. De más en más hay evidencia de que un sistema financiero bien desarrollado contribuye de manera fundamental a un crecimiento económico sostenido, al permitir la movilización de recursos y que inversiones de largo plazo puedan ser financiadas con ahorro que en principio es también de largo plazo, especialmente de las familias, pero que sin embargo puede hacerse líquido fácilmente para atender sus necesidades

de consumo. Desafortunadamente, los sistemas financieros son, aún en algunos de los países de mayor desarrollo de la región, de una gran fragilidad y siguen siendo susceptibles a fraudes o a operaciones de mucho riesgo.

Los acuerdos internacionales a los que se ha llegado en materia de normas prudenciales son adecuados, pero en situaciones de crisis esas normas no parecen haber sido lo suficientemente rigurosas. Aún con bancos bien capitalizados, con mercados de capitales y de seguros extendidos, subsisten todavía problemas de regulación prudencial de muy difícil tratamiento. En algunos casos se ha simplificado demasiado las normas prudenciales, existiendo una fijación con determinados coeficientes. A ellos los analistas financieros les prestan excesiva atención, pero al mismo tiempo desatienden otros indicadores, más complejos, pero de mayor pertinencia. Obviamente no se podrá pedir a la CEPAL que formule las normas, pero sí que analice sus impactos económicos, que incursione en la economía de la regulación financiera, tomando en cuenta las características de las instituciones de la región y que contribuya al debate conjuntamente con otros centros de investigación de la región.

No cabe duda que los mercados financieros de los países de la región tienen que desarrollarse aún más. Si bien es cierto que en materia de supervisión bancaria se ha avanzado mucho, no ocurre lo mismo respecto de los otros mercados, como el mercado de valores y el mercado de seguros. En el mercado de valores hay problemas de transparencia y de información, que todavía no han sido resueltos adecuadamente, lo que conduce a que ese mercado sea relativamente débil frente a embates generados fuera de la región. Las fuentes de esta debilidad deben ser examinadas con mayor atención y mayor cuidado que en el pasado.

Un asunto muy importante en la temática de largo plazo es el de la provisión de servicios sociales. Si bien en algunos países el gasto social es todavía insuficiente, en muchos no lo es. Es justamente en estos últimos donde cabe preguntarse hasta donde está siendo utilizado eficientemente. En otras palabras, ¿Cuál es la relación costo/efectividad de estos programas sociales?

Las experiencias recientes de la región necesitan ser evaluadas y en este campo la CEPAL tiene ventajas comparativas. En particular, existe la necesidad de un examen completo de la descentralización de los servicios sociales, que parecía ser muy prometedora. Sin embargo, en muchos los países, esa descentralización presenta un sinnúmero de dificultades, que hace que sus potencialidades no puedan plasmarse en realidades y que comience a dudarse de sus méritos.

La municipalización de los servicios sociales que parecía ser una medida apropiada, por el control social que puedan ejercer los habitantes de cada

municipio sobre sus programas de salud, de educación e infraestructura básica, confronta más dificultades de las que se suponía. En particular, las debilidades de las administraciones municipales han desembocado en algunos casos en situaciones fiscales bastante críticas y en excesivos endeudamientos locales. En el tema de una adecuada provisión de servicios sociales no cabe duda que es necesario un pensamiento original, a la vez que basado en la experiencia que nos es propia. Aún cuando se importen experiencias de otras regiones del mundo, se las deberá adaptar a las condiciones particulares de nuestros países, que no son solamente condiciones dadas por una herencia histórica, sino también por aspectos tal vez más pedestres como la misma dispersión geográfica de las poblaciones.

En relación con los países esperamos que en la agenda de investigaciones y de trabajo de la CEPAL continúe la atención a los problemas de equidad. En este sentido, deseo recordar que todavía existen poblaciones muy significativas de la región, a quienes apenas les llega el beneficio del crecimiento económico y que corren el riesgo de quedar completamente marginadas. No quisiera insistir demasiado en factores étnicos, pero la mayor parte de los indicadores de la región muestran que la pobreza está muy concentrada en las poblaciones indígenas y afroamericanas. Deberá dedicarse un esfuerzo, mucho mayor que en el pasado, a estos grupos de población, sobre todo en aquellos países donde además son la mayoría. Claramente se necesitan políticas imaginativas y, probablemente, una proporción más grande del gasto público y de los recursos para atenderlas. Es un tema abierto el de saber como hacerlo de la manera más eficiente.

En el caso de los problemas de corto plazo, no cabe duda que el de la estabilidad macroeconómica sigue teniendo primacía, aunque reconociendo, que ha cambiado de características, con relación a lo que pasó en los años ochenta. En la década pasada, la mayor parte de los países confrontaban problemas fiscales muy importantes y simultáneamente tenían que encarar los problemas creados por la crisis de la deuda externa. Las soluciones para las crisis fiscales han sido muchas veces duras y han generado confrontaciones políticas, pero a fin de cuentas los gobiernos llegaron a ejercer un control. Tenían una asa a la cual sujetarse. También, se encontraron en el contexto de deuda pública externa mecanismos de negociación imaginativos, que muchas veces pasaron por consideraciones relativas a la necesidad de restaurar solvencia, efectuando las reducciones de deuda que se necesitaren. Mecanismos ingeniosos como los del Plan Brady, sin duda contribuyeron a resolver los problemas del endeudamiento de los años ochenta.

En los años noventa la situación parece de lejos más complicada, esencialmente porque la desestabilización es un problema generado en los sistemas financieros privados, más que en el sector fiscal propiamente dicho. Algunos argüirán que de todas maneras los problemas de los sectores

financieros se convierten, un poco más tarde, en problemas fiscales, porque los depósitos y otros pasivos en los sistemas bancario y financiero deben ser considerados como pasivos contingentes de los gobiernos. Esta conceptualización del problema tiene méritos, pero sacrifica el realismo. En primer lugar, el control que pueden ejercer los gobiernos sobre las decisiones de su sistema financiero, aún si después tienen que asumir sus pasivos, es muy limitado, contrariamente a lo que pasa con gastos que se presupuestan. En segundo lugar, los gobiernos tienen muchísimos menos mecanismos de coerción y de imposición sobre un sector financiero privado, que sobre las agencias y cuentas que están bajo su control directo. La aplicación de normas prudenciales para el sector financiero esté llena de dificultades. Por otra parte, el efecto en la salud fiscal del mal funcionamiento de los sistemas financieros es más insidioso, lo que hace más difícil encontrar remedios. De nuevo, la CEPAL puede contribuir sustantivamente a la reflexión en este campo.

El concepto mismo de estabilidad macroeconómica necesita ser ampliado. Si bien la inflación y los déficit fiscales, que eran frecuentemente su principal causa, han sido controlados, nuevas amenazas de destabilización han aparecido. En nuestros días, no se puede dejar de incluir en la discusión de estabilidad macroeconómica la sostenibilidad de la cuenta corriente de la balanza de pagos, así como la estabilidad del sistema financiero. Sin embargo la definición misma de lo que sería una cuenta corriente sostenible es objeto de debate; lo mismo que los instrumentos para alcanzarla. Probablemente, la mejor definición es la tradicional, en el sentido de que se tiene una cuenta corriente sostenible si puede ser financiada por flujos de capital de largo plazo.

El problema del déficit en cuenta corriente no parece estar en el déficit per se, sino en las modalidades de su financiamiento. En realidad los riesgos parecen originarse en los problemas de liquidez causados por los flujos de capital de corto plazo, cuyos plazos de vencimiento van además acortándose progresivamente. Un tema importante de investigación para la CEPAL y otros “think tanks” de la región se refiere sin duda a la dinámica de los acortamientos de plazo, y a los problemas de liquidez a que dan lugar. Lo anterior no quiere decir que se debe descuidar la problemática del ahorro nacional, en sus vertientes de largo y corto plazo.

Para terminar, quisiera referirme muy brevemente al aporte de la CEPAL a las bases para formular una coordinación de políticas macroeconómicas y, más generalmente, de desarrollo, así como proveedor de asistencia técnica. La CEPAL, como organización internacional, con un bagaje de experiencias de la región como pocas otras instituciones y con una dotación de personal altamente calificado, proporciona a los países de la región, individualmente tomados, una perspectiva mucho más amplia que la que obtendrían dentro de sus propias fronteras nacionales. La CEPAL deberá continuar identificando

los problemas comunes a varios países y las áreas donde se necesita coordinación, así como los términos de esta última. La institución regional puede hacerlo con ventaja con relación a lo que se obtendría si los esfuerzos fueran solamente nacionales, o aún como fruto de reuniones periódicas multinacionales. Con la cooperación de la CEPAL habrían también economías de información para cada país, en el sentido de que no tendrían que llevar a cabo, más allá de lo razonable, estudios para entender lo que está pasando en los otros países de la región. Un mayor y mejor conocimiento, en una perspectiva comparativa, de las distintas economías de la región ayudará por cierto a la coordinación macroeconómica.

En los países más pequeños de la región esperamos que la asistencia técnica, componente importante del menú de actividades de la CEPAL continúe. Ella deberá seguir siendo importante para la formulación de planes estratégicos, para los programas de inversión pública en infraestructura física, educación, salud y medio ambiente, y en nuevas áreas como las de la atención a los grupos más desprotegidos. Las evaluaciones periódicas de las economías nacionales, aunque con un análisis un poco más comprometido y con un poco menos de datos y gráficos que los usuales en los actuales informes, nos seguirán siendo de gran utilidad; igualmente lo seguirán siendo las proyecciones.

Permítaseme, para concluir, felicitar a la CEPAL en estos sus cincuenta años. La CEPAL deberá seguir trabajando por lo menos otros cincuenta años más, para beneficio de la región.

*Muchas gracias*

## NUESTRA AGENDA

*José Antonio Ocampo<sup>1</sup>*

---

La década de 1990 ha sido una década de grandes transformaciones económicas a nivel mundial y regional, y ha sido también una etapa creativa en las reflexiones de la CEPAL. A nivel internacional, ha sido la década de consolidación de la globalización. La faceta más positiva de este proceso se ha presentado, sin duda, en el comercio internacional. La culminación de la Ronda Uruguay y la creación de la Organización Mundial del Comercio lograron incorporar por primera vez a todos los sectores productores de bienes en las disciplinas multilaterales y han comenzado a extenderlas a algunos servicios. La anunciada “ronda del milenio” promete consolidar estos procesos. Como consecuencia de ello, el comercio internacional es más libre hoy de lo que jamás había sido en la historia, aunque no está ciertamente exento de escollos. En este marco y como reflejo adicional de las decisiones estratégicas de las grandes empresas, el comercio internacional viene experimentando una reorganización sin paralelo.

Las facetas menos favorables de la globalización se han venido manifestando en las finanzas internacionales y en materia de equidad. La gran inestabilidad financiera que ha experimentado el mundo a lo largo de la década ha hecho evidente un problema fundamental de la economía global: la enorme asimetría que existe entre un mundo financiero internacional cada vez más sofisticado y dinámico, pero inestable, y la ausencia de un marco

---

1 El autor es Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

institucional apropiado para regularlo. La volatilidad financiera ha afectado por igual a países desarrollados, en la crisis monetaria europea de 1992-1993 y la crisis japonesa de los últimos años, como a los países en desarrollo, adquiriendo carices cada vez más dramáticos durante la crisis financiera internacional que se inició en Asia hace año y medio y se extendió posteriormente a otras partes del mundo en desarrollo. Por otra parte, la globalización ha generado tensiones distributivas no despreciables a nivel internacional, especialmente entre los factores de producción más móviles, el capital y la mano de obra más calificada, y el menos móvil, la mano de obra menos calificada. Las restricciones a la movilidad de la fuerza de trabajo siguen siendo, de hecho, la gran excepción a las reglas de liberalización económica internacional. A nivel de los países, las tendencias a la convergencia de los niveles de desarrollo que han señalado diversas teorías del crecimiento económico parecen estar siendo superadas por las muy dispares disponibilidades del “capital conocimiento”, sin duda alguna el factor de producción más importante en la era de la globalización. La posibilidad de reducir las brechas internacionales se han visto, por otra parte, limitadas por la crisis de la ayuda para el desarrollo y las disciplinas multilaterales cada vez más estrictas, que reducen el margen de acción de las políticas públicas en los países menos desarrollados.

En nuestra región, hemos comenzado a dejar atrás la “década perdida”, como correctamente caracterizó la CEPAL a los años ochenta. Las reformas internas que han acompañado este proceso han mostrado la decisión de encontrar nuevos rumbos. Se han revalorizado las virtudes de la macroeconomía sana y de un Estado eficiente, ojalá para quedarse para siempre. La marcada reducción de la inflación y la forma rápida como han reaccionado las autoridades durante la crisis actual para mantener la confianza en el manejo macroeconómico de sus economías son manifestaciones evidentes de avances en estos frentes. Por otra parte, los países vienen buscando la forma de obtener los mejores frutos de las nuevas formas de especialización en un mundo globalizado. Esa invención cepalina por excelencia, la integración regional, ha dado pasos de gigante y se ha convertido, no sólo en un poderoso motor de crecimiento, sino también en un importante mecanismo estabilizador a lo largo del fuerte ciclo económico que ha experimentado la región en la década actual. Ha habido, además, un nuevo compromiso con el desarrollo social, como se refleja en la tendencia ascendente del gasto público social en América Latina.

Pero existen también grandes limitaciones. El crecimiento económico regional, de poco más del 3% durante la presente década, dista mucho de los ritmos que se alcanzaron entre 1945 y 1974, del 5.6% anual. La sensibilidad del crecimiento regional a los ciclos financieros internacionales sigue siendo tan marcada como siempre, pese a la creciente sofisticación del manejo macroeconómico. Las brechas tecnológicas siguen siendo inmensas y no

muestran señales de disminución en gran parte de los países de la región. Por otra parte, los niveles de desigualdad social son, en muchos países, más elevados que los ya excesivamente inequitativos de los años sesenta o setenta, y quizás en ningún país de la región mejores que entonces. Más aún, el éxito con el manejo del nuevo modelo económico no parece estar asociado con mejoras distributivas apreciables y en algunos países las tendencias de la década actual han continuado siendo hacia el deterioro. El mayor crecimiento económico se ha traducido, sin embargo, en una reducción de los niveles de pobreza, pero estos continúan estando por encima de los de 1980. La capacidad de generación de empleo formal del nuevo patrón de crecimiento ha sido hasta ahora muy limitada. En efecto, la tendencia a la elevación de la tasa de desempleo en varios países se ha conjugado con la concentración de 84 de cada 100 nuevos puestos de trabajo en el sector informal, según estimativos de la OIT. La brecha entre trabajadores calificados y no calificados en cuanto a las remuneraciones se ha ampliado entre el 40 y el 60% en los años noventa. Por último, pese a los grandes avances que ha experimentado la región en términos de reconocer los problemas de sostenibilidad ambiental de nuestro patrón de desarrollo y de construir instituciones apropiadas para manejarlos, no hay todavía señales claras de reversión de la tendencia al deterioro ambiental.

Para completar este panorama, déjenme resaltar que la CEPAL ha experimentado una importante adaptación de sus análisis a las nuevas realidades, en torno al enfoque que se vino a denominar “transformación productiva con equidad”. A través de estos trabajos se han recogido de manera creativa los tres ejes temáticos centrales de la institución a lo largo de su historia: el papel central que juegan las modalidades específicas de nuestra inserción internacional, los mecanismos de transmisión del progreso técnico y la relación entre equidad y desarrollo. Esta nueva etapa ha mantenido, además, elementos centrales de la tradición “histórico-estructural”, en especial el énfasis sobre el papel de las instituciones en el desarrollo, y ha conservado dos aspectos esenciales de su trabajo: el diálogo continuo con los gobiernos y el enfoque interdisciplinario, que tantos frutos positivos le han legado a lo largo de su historia. Se han logrado absorber positivamente aportes de muchas otras escuelas de pensamiento, entre otras aquellas asociadas a la renovación del pensamiento keynesiano, las nuevas teorías del comercio internacional y de la organización internacional, las teorías evolutivas de la firma y el nuevo institucionalismo. No obstante, y a manera de autocrítica, se mantiene una cierta tradición de aislamiento, incluso un cierto espíritu defensivo, que no hace justicia al vigor de sus ideas.

¿Cómo construir la agenda futura de la institución a partir de este diagnóstico y de estos cimientos? Cualquier intento por definir esta agenda en un espacio limitado es quizás inapropiado, pero corriendo algún riesgo de

simplificación, déjenme resumirla en torno a siete proposiciones básicas, en las cuales se enmarca una rica agenda de trabajo.

La primera proposición es un principio rector, que en gran medida refleja aquéllos que defiende la organización a la cual pertenecemos, las Naciones Unidas. Esta proposición establece que los objetivos del desarrollo son múltiples y no sustituibles entre sí, en otras palabras que los objetivos de desarrollo económico, social, político y ambiental deben perseguirse simultáneamente. En nuestra etapa actual de desarrollo, esto implica buscar activamente las complementariedades entre crecimiento y equidad, entre competitividad y cohesión social, entre ambas y desarrollo democrático, y entre desarrollo económico y sostenibilidad ambiental. No se nos escapa que en muchos momentos estos objetivos chocan entre sí, dando lugar a múltiples disyuntivas de política. Sin embargo, en el largo plazo existe una complementariedad básica entre ellos que exige buscar, en forma creativa, la forma de lograrlos simultáneamente.

La segunda proposición establece que es necesario consolidar los avances que ha logrado la región en torno al proceso de reformas, en especial la valoración positiva de una macroeconomía sana, de las oportunidades que ofrecen la apertura y la globalización, y de un Estado más eficiente. Cabe anotar, también a título de autocrítica, que estos temas no siempre figuraron en el pasado en la agenda de la CEPAL con el énfasis que merecen. Sobre el Estado quisiera adelantar algunas reflexiones más adelante. Sobre los dos primeros es importante resaltar que será necesario adoptar reformas adicionales, tanto de carácter interno como internacional, para consolidar estos esfuerzos. En el frente interno, los avances macroeconómicos no han sido siempre sostenibles y, ante todo, se ha avanzado muy poco en cuanto a reducir las vulnerabilidades frente a ciclos agudos de financiamiento externo, como se está manifestando nuevamente durante la crisis actual. Por este motivo, la CEPAL ha venido poniendo énfasis en la necesidad de adoptar políticas orientadas a desincentivar la entrada de flujos de capital volátiles, a fortalecer los sistemas financieros nacionales y a desarrollar instituciones fiscales que permitan ahorrar ingresos transitorios durante los periodos de bonanza. Esto último implica, en forma complementaria, que los objetivos fiscales deben definirse en función del déficit estructural y no el corriente, ampliando, de esta manera, el horizonte temporal de la política fiscal para hacerla al tiempo más sostenible y menos procíclica. Estas reformas deben estar acompañadas por una reforma profunda del ordenamiento financiero internacional, orientado a crear instituciones apropiadas para la globalización financiera. No es este el lugar para extenderme sobre este último tema, al cual se ha referido la CEPAL en varios documentos recientes. Déjenme señalar simplemente que, gracias a las ventajas comparativas adquiridas, la CEPAL ha venido coordinando el grupo de trabajo de las Naciones Unidas sobre reforma de la arquitectura financiera internacional.

En materia de comercio internacional, la CEPAL deberá seguir cumpliendo la tarea de dar un seguimiento regular a las tendencias de dicho comercio y sus efectos sobre América Latina y el Caribe, incluidos aquellos que tienen sobre nuestra región las restricciones impuestas por los países industrializados. Debe igualmente jugar un papel en el desarrollo de la denominada “agenda positiva” de negociaciones comerciales internacionales, muy especialmente, en el futuro inmediato, la llamada ronda del milenio. Aparte de sus contribuciones al proceso de integración hemisférica, deberá seguir desempeñando, además, un papel importante en el apoyo a los procesos de integración latinoamericanos y caribeños, especialmente en dos áreas: la compatibilidad y convergencia de los acuerdos existentes, y el apoyo a dichos procesos en los “temas de frontera” de la integración. Me refiero en este último caso a aspectos tales como la coordinación macroeconómica, la integración de la infraestructura física, la armonización de normas internas, la armonización particular de las reglas de protección social y la movilidad de factores, incluida la mano de obra. Debe, además, apoyar la definición de las agendas comunes de América Latina y el Caribe con Europa y Asia-Pacífico y, en un futuro no muy lejano, con otras regiones del mundo.

La tercera proposición es que no existe una conexión simple entre crecimiento económico y equidad. Parece suficientemente demostrado, como lo corrobora nuevamente la experiencia regional en la década actual, que el crecimiento económico contribuye a reducir la pobreza pero no necesariamente la desigualdad. Además, el reto de hacer compatible el crecimiento con la equidad, lejos de haberse reducido, se ha acrecentado con la apertura y la globalización, tal como lo atestiguan las tendencias ya señaladas de generación de empleo y ampliación de las brechas en las remuneraciones. La aparición de fenómenos crecientes de “pobreza dura”, en especial aunque no exclusivamente en las zonas rurales, muestra, además, que la propia capacidad del crecimiento de reducir la pobreza encuentran también rendimientos decrecientes. Debemos ser, sin embargo, muy claros: los problemas de equidad no son un producto del modelo actual de desarrollo, ya que también caracterizaron el anterior y los que le antecedieron. Reflejan, de esta manera, y no debe ocultarse, problemas fundamentales de la estructura económica y social, cuyas expresiones más concretas, en la actualidad, son las diferencias patrimoniales y de acceso a la educación y a las buenas oportunidades de empleo por parte de amplios sectores de la población. A ello valdría la pena agregar que los problemas de excesiva dependencia demográfica, ya superados en gran parte de la región, siguen afectando a los sectores pobres de algunos países.

La importancia de este tema ha llevado a la CEPAL a escoger la equidad como el tema de su próximo período de sesiones, que se realizará en México en el año 2000. Es nuestra forma de expresar, en esta fecha simbólica, cuál es, a nuestro juicio, el gran tema pendiente del desarrollo de nuestra región. La

agenda correspondiente es extensa y, ciertamente, ni nosotros ni ninguna otra institución tenemos todas las respuestas. Permítanme señalar cinco áreas prioritarias.

La primera son las políticas orientadas a acrecentar y distribuir mejor el capital humano. En esta materia, existe un acuerdo amplio en torno al papel clave que juega la educación. La experiencia indica, sin embargo, que sin acciones en otras áreas, una política educativa ambiciosa puede reflejarse en una mera reducción de los rendimientos, es decir, en una “devaluación” de la educación, como la denomina el Panorama social de América Latina de 1997. De ahí la necesidad de una política integral, que abarque también los aspectos ocupacionales, patrimoniales y demográficos que afectan la desigualdad. Un segundo campo de acción se relaciona con las oportunidades de inserción productiva de la población pobre: su acceso a la tierra, al capital, a la tecnología, a buenas redes de comercialización, a la información relevante para tomar buenas decisiones. Esto establece un vínculo muy estrecho entre la equidad y los temas de desarrollo productivo a los cuales nos referiremos más adelante y, en particular, la necesidad de avanzar más sobre una de las reflexiones centrales de esta casa a lo largo de su historia, pero muy especialmente en la década de 1990: cuál es la relación entre estructura productiva y equidad, es decir qué estructuras productivas están asociadas a una mejor distribución de los frutos del desarrollo y cómo promoverlas. Es importante resaltar que este tema, al igual que el de la educación, plantea problemas que van más allá de la distribución del ingreso y, en particular, involucra la distribución de activos. ¿Cómo generar, en este campo, mecanismos orientados a redistribuir activos que no distorsionen el buen funcionamiento del sistema de mercado?. La tercera área se refiere a las políticas dirigidas a superar la “pobreza dura”, que involucra las anteriores con intensidades mayores, dadas las dificultades que es necesario resolver, pero también dimensiones complementarias, entre ellas las étnicas, considerando los graves problemas de indigencia que afectan a algunas comunidades étnicas, y dimensiones regionales y sectoriales, asociadas a la concentración particular de fenómenos de “pobreza dura” en las comunidades rurales. Una cuarta dimensión se relaciona con el equilibrio entre la flexibilidad ocupacional que, sin duda, exige la globalización, y la protección social que requiere una población sujeta a mayores incertidumbres laborales. ¿Cómo manejar, en otras palabras, los riesgos sociales de la globalización? ¿Cómo hacerlo, además, dentro de las restricciones fiscales severas que enfrentan todos los países de la región? Déjenme, agregar, a esta agenda, nuestro compromiso con la equidad de género y, en particular, con la plena incorporación de la perspectiva de género en todo nuestro programa de trabajo.

Esta agenda no es ciertamente excluyente. Hay, en particular, otros temas, menos relacionados en forma simple con los problemas de equidad,

que ameritan una atención de esta casa. Quisiera resaltar, en particular, la importancia creciente que han venido adquiriendo los problemas de cohesión social que experimentan nuestras sociedades, es decir, de erosión del sentido de pertenencia a la comunidad. ¿Cuáles son las causas de este fenómeno? ¿Son ellas simplemente el reflejo de problemas de equidad o van más allá? ¿En qué medida el propio énfasis sobre el esfuerzo individual como guía del ordenamiento social termina por erosionar la identificación con la colectividad, como lo ha sugerido incluso el financista George Soros, y lo intenta de alguna manera demostrar el Informe sobre Desarrollo Humano de Chile que produjo el PNUD en 1998? ¿Qué determina, en otras palabras, el “capital social”, en su sentido más sociológico, y cómo puede promoverse? Estas son, sin duda, preguntas de la mayor relevancia, que deben figurar crecientemente en nuestra agenda. La tradición de trabajo interdisciplinario de la CEPAL es, sin duda, una fortaleza para reflexionar sobre estos temas.

La cuarta proposición establece que un desarrollo productivo dinámico requiere más que buena macroeconomía y libertad económica. Exige también, para utilizar la terminología que ha popularizado la CEPAL durante la década actual, una buena mesoeconomía, es decir, un buen funcionamiento de los mercados, tanto de factores como de bienes y servicios. Los temas centrales de la mesoeconomía son los mercados inexistentes e incompletos y las imperfecciones que caracterizan los mercados establecidos, así como la estrecha relación entre el funcionamiento de los mercados y las instituciones formales e informales en las cuales se enmarcan. Me refiero por instituciones formales a las organizaciones públicas y privadas y a las normas escritas, y por instituciones informales a las costumbres, reglas y patrones de comportamiento de los agentes. Déjenme señalar que aquí se enmarcan algunas de las reflexiones más importantes de la CEPAL a lo largo de su historia, incluida muy especialmente las contribuciones de la década actual. No resisto, de hecho, la tentación de resaltar que es un mérito de la CEPAL el haber continuado investigando estos temas durante una etapa, que esperamos esté culminando, durante la cual estuvo enteramente al margen de las reflexiones y acciones de la mayor parte de las instituciones nacionales e internacionales.

La mesoeconomía involucra una rica agenda de trabajo, en la cual se encuentra ya inmersa la Comisión. Se relaciona, en primer término, con los problemas especiales de los sistemas financieros, su regulación y supervisión, la inadecuada disponibilidad de fondos de largo plazo y la superación de los problemas especiales de acceso al crédito por parte de los pequeños productores. Incluye, igualmente, el fomento a los sistemas de innovación, muy especialmente el desarrollo tecnológico, pero también otras formas de innovación en el sentido schumpeteriano del término, entre ellas el desarrollo de nuevos productos y la conquista de nuevos mercados, especialmente, en la etapa actual, mercados externos. La larga tradición del pensamiento estructu-

ralista nos ha legado, además, la idea de que el crecimiento económico no se produce en forma homogénea en una economía, sino a partir de núcleos dinámicos, en cuya formación juegan un papel fundamental las complementariedades estratégicas asociadas a la interrelación de las decisiones de inversión. ¿Cómo fomentar la formación de estos polos dinámicos y sus encadenamientos con el resto del aparato productivo? En nuestra etapa actual de desarrollo, conviene resaltar, en particular aquellos polos dinámicos asociados al desarrollo exportador, entre ellos los complejos productivos (*clusters*) que se desarrollan en torno a la explotación de recursos naturales y la reconstrucción de cadenas productivas en contextos de integración económica. Las complementariedades estratégicas indican igualmente que la competitividad es un fenómeno esencialmente sistémico, como lo ha resaltado la CEPAL a lo largo de la década de 1980. El énfasis de esta casa ha sido, además, que los agentes económicos no responden de manera uniforme, ni a las oportunidades, ni a los procesos de reestructuración y a las crisis externas. La respuesta heterogénea de los agentes tiene, además dimensiones distributivas no neutrales. El comportamiento de los pequeños y medianos productores tiene, en esta materia, una importancia particular. Un última pero creciente área estratégica de la mesoeconomía se relaciona con el manejo de los servicios de infraestructura, particularmente aquellos que han sido objeto de privatización. La regulación y supervisión de estos servicios y el manejo de las garantías públicas explícitas o implícitas que se proporcionan a sus prestadores son temas centrales de nuestra agenda de trabajo en este campo.

La quinta proposición establece que es necesario integrar definitivamente la sostenibilidad ambiental en la agenda del desarrollo regional. El grado de deterioro ya alcanzado, en términos de la vida urbana y de ecosistemas rurales, indica que no es eficiente postergar este problema pero, además, que sus dimensiones sociales no son irrelevantes, ya que los sectores pobres de la población son generalmente los más afectados por el deterioro ambiental; los campesinos pobres deben laborar en los ecosistemas rurales más degradados y la pobreza misma es, en muchos países, una de las principales fuentes de expansión de la frontera agraria, que sigue generando pérdidas ambientales irreparables. Para enfrentar estos problemas, se han venido desarrollando en la región nuevas instituciones, regulaciones e instrumentos para el desarrollo sostenible. Me he comprometido a que la CEPAL juegue un papel mucho más activo en este proceso, especialmente en el diseño de instrumentos económicos apropiados para el desarrollo sostenible, el análisis de la sostenibilidad del desarrollo productivo, muy especialmente en nuestro caso de la energía y otros recursos naturales, y la plena incorporación de las dimensiones ambientales en los sistemas de información estadística.

Las dos últimas proposiciones están íntimamente relacionadas. La sexta, que sintetiza de hecho muchas de las apreciaciones anteriores, resalta la importancia de distintas formas de “capital social” para el crecimiento económico. Este concepto expresa precisamente que, aparte del patrimonio individual asociado a la acumulación del capital privado, existe un patrimonio colectivo igualmente decisivo para el crecimiento económico y resalta, en particular, la complementariedad entre uno y otro, de tal forma que el rezago en la provisión de cualquiera de ellos puede convertirse en un serio obstáculo para el desarrollo. Incorporo dentro de este concepto distintas acepciones que ha tenido a lo largo de los últimos años. En primer término, el “capital conocimiento” incorporado en el grado de educación de la población, en sus conocimientos tecnológicos y en desarrollo de una infraestructura apropiada para acrecentar el conocimiento. En segundo lugar, la infraestructura física. En tercero, el patrimonio natural. Finalmente, en sus significados más sociológicos, el desarrollo de formas de cohesión social, de confianza mutua y de capacidades organizativas de la población, es decir, el capital cívico e institucional.

La construcción de estas distintas formas de capital social es, sin duda, una de las tareas fundamentales de las políticas públicas. Pero políticas públicas, y esta es la séptima y última proposición, no son sinónimo de estatismo. No debe perderse, de hecho, que al lado de las “fallas del mercado” existen no menos importantes “fallas del gobierno”, que incluyen la introducción de racionalidades burocráticas y clientelistas en el funcionamiento de las instituciones, las oportunidades que genera la intervención del Estado para la captación de rentas y los problemas de información que afectan las acciones gubernamentales. Estas deficiencias se han hecho, además, evidentes con el deterioro acumulado por las instituciones públicas en muchos de los países de la región, acentuado sin duda por largos períodos de ajuste económico. Sin embargo, también hemos aprendido del período de reformas que los problemas que plantean estas “fallas del gobierno” no se resuelven simplemente eliminando instituciones públicas. Por ejemplo, una de las lecciones penosamente aprendidas en muchos países es que la ausencia de regulaciones estatales apropiadas puede convertir las privatizaciones en masivas transferencias de riqueza e ingreso, sin que se logren necesariamente los objetivos de eficiencia que se persiguen con ellas. Hemos aprendido igualmente, que sin el diseño de mecanismos apropiados de solidaridad y de información y protección de los usuarios, la participación privada en la provisión de servicios sociales enfrenta serios problemas de “selección adversa” y no mejora ni la cobertura, ni la eficiencia en la prestación de dichos servicios. Hemos aprendido, por lo tanto, que estos esquemas no son siempre un buen sustituto de la oferta pública y que, en ciertos casos, como la educación y salud básicas, la provisión pública de dichos servicios es irremplazable.

La búsqueda de un nuevo equilibrio entre Estado y mercado es, por lo tanto, una de las grandes tareas pendientes de las reformas en curso en América Latina y el Caribe. Déjenme señalar que ello implica cuatro cosas diferentes, que deben quedar claramente incorporadas en nuestra agenda de trabajo. En primer lugar, exige una tarea activa de creación y reinención de instituciones, públicas, privadas, solidarias y comunitarias. De hecho, uno de los elementos que comienza a apreciarse con toda su trascendencia, es el papel activo de construcción de instituciones que sustentó la fase anterior de desarrollo de la región que, por contraste, demuestra la atención insuficiente que ha tenido este tema durante el período de reformas. En segundo término, y más en particular, requiere el desarrollo de mejores esquemas de organización y evaluación de gestión pública, dentro de la cual se destacan, sin duda, aquellos referidos a la gestión social. En tercer lugar, estas tareas de construcción institucional abarcan no sólo los espacios nacionales, sino también los locales y los internacionales. De hecho, el debilitamiento de los espacios nacionales y, por el contrario, la revitalización de la vida local y la importancia creciente de las acciones internacionales son elementos distintivos de la era que vivimos. Por último, pero por ello no menos importante, detrás de toda esta tarea subyace la construcción de lo que la CEPAL denominó recientemente el “Pacto Fiscal”, es decir, la construcción de acuerdos políticos, explícitos o implícitos, acerca del nivel, composición y tendencia del gasto público y de su financiamiento.

\*\*\*\*\*

Esta agenda recoge el rico legado de esta institución y la inserta en las controversias de la nueva etapa de desarrollo de la región. Reconoce la importancia de una segunda ola de reformas, pero va mucho más allá, debo resaltarlo, que el concepto de “reformas de segunda generación”, si con ello se entiende simplemente una nueva fase de liberalización económica. En algunos casos se requiere seguramente más liberalización, pero en otros más regulación e incluso “reformular las reformas”, para responder a los vacíos de la primera ola de reformas que se han hecho evidentes en los últimos años. Y, sobre todo, como lo he señalado, requiere abocar con decisión el desarrollo de instituciones en la cuales se materialice un nuevo equilibrio entre Estado y mercado, variable de país en país, como variables son los equilibrios políticos que lo respaldan.

## **PALABRAS FINALES**

## DISCURSO DEL SEÑOR RAÚL TRONCOSO CASTILLO<sup>1</sup>

---

Aprecio mucho que haya recaído en mi persona el honor de clausurar esta conferencia, destinada a conmemorar el cincuentenario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Como ustedes bien saben, inicialmente esta ceremonia de clausura iba a ser encabezada por S.E. el Presidente de la República. La histórica firma del acuerdo de paz entre Perú y Ecuador, que se llevó a cabo hoy en Brasil y a la cual contribuimos en nuestra calidad de país garante del Protocolo de Río de Janeiro, impidió que el Presidente Frei pudiera, estar hoy con ustedes. Creo que todos podremos concordar en que el motivo es lo suficientemente trascendente como para justificar con creces el imprevisto viaje del Presidente.

Conociendo el prestigio de esta institución y mirando la lista de los expositores que han ocupado esta tribuna en el día de hoy, estoy consciente de que estamos poniendo fin a una jornada intelectual brillante y productiva. Una jornada que simboliza plenamente lo que ha significado la CEPAL para el pensamiento económico y social latinoamericano. Una jornada en que se han abordado temas antiguos y nuevos, temas de continuidad y de cambio, que reflejan nítidamente la agenda regional de nuestros días y que coinciden de manera plena con nuestra propia agenda nacional.

1 El autor en la fecha del Seminario era Vicepresidente de Chile durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

No podría dejar de subrayar el agradecimiento del Gobierno de Chile por la labor que ha desplegado esta institución. La presencia de la CEPAL en nuestro país ha sido especialmente valiosa y destacada, y ha tenido efectos que van mucho más allá de la calidad de sus estudios. Hemos tenido el privilegio de contar con un núcleo permanente de grandes intelectuales y expertos de alto nivel, procedentes de todos los países de América Latina y del Caribe, así como, también, de Europa, América del Norte, Asia y, más ocasionalmente, África. Su presencia en Chile ha permitido alimentar debates económicos de gran relevancia y ha contribuido a la generación de centros de excelencia académica que han tenido un impacto decisivo en la gestión económica del país.

Es verdad que no siempre el pensamiento de la CEPAL ha prevalecido en las políticas económicas aplicadas en Chile, pero también es cierto que esta institución siempre ha sido un punto de referencia central para cualquier debate económico y que, contrariamente a lo que muchas veces se sostiene, sus expertos han reflejado la diversidad y el pluralismo del pensamiento económico latinoamericano. Muchos ministros, autoridades del Banco Central, subsecretarios y parlamentarios de este país salieron de esta institución. Y ello, porque la CEPAL no sólo ha estado volcada hacia el mundo de la teoría económica, sino que también se ha orientado decididamente hacia la acción y, en especial, hacia el servicio público.

Resulta sorprendente la profundidad y rapidez de los cambios que han tenido lugar en el mundo y en la región durante los últimos años, tanto en el plano político, como en el económico y social. La modificación del sistema internacional que prevaleció durante la postguerra, y las mutaciones estructurales en las principales economías del mundo, se han conjugado con las transformaciones experimentadas en la mayor parte de los países de la región. Ellas constituyen otras tantas fuerzas que interactúan entre sí y que se desarrollan a un ritmo que en ocasiones supera nuestra capacidad de comprenderlas y procesarlas dentro de un marco coherente de ideas.

Con la perspectiva que nos proporcionan estos cambios, podemos observar que nuestra región ha conocido modelos de desarrollo muy variados, que han conformado verdaderos ciclos históricos; ciclos marcados por logros y frustraciones, por avances y caídas, que han sido analizados, estoy seguro que con gran propiedad, en este seminario. Esta variada experiencia nos obliga a acercarnos con humildad a las nuevas realidades que estamos viviendo, tratando de comprenderlas y manejarlas mejor, con una actitud tan imaginativa como pragmática y desprejuiciada.

Se ha generado una suerte de desamparo de la realidad debido a la falta de esquemas coherentes para entenderla. Y esta situación no sólo se observa en los países latinoamericanos, sino en los propios centros del sistema internacional, donde siempre se generaron las grandes síntesis intelectuales

que inspiraron las líneas matrices de las políticas nacionales de desarrollo y del escenario económico internacional. Al mismo tiempo, se ha ido creando una peligrosa dicotomía entre las tendencias hacia una economía internacional cada vez más interdependiente y la carencia de instrumentos auténticamente globales para administrar los cambios y dominar las crisis económicas que recurrentemente se extienden por vastas áreas del mundo.

Este confuso e inquietante panorama constituye un gran desafío al pesamiento y las políticas económicas, tanto en América Latina como en el resto del mundo. La respuesta a este desafío constituyó de alguna manera el tema de este seminario y representa, sin duda, la gran tarea a la que deberán abocarse instituciones como la CEPAL en los próximos años. Se hace necesario contar con una evaluación serena de las experiencias vividas y, luego, un balance de las oportunidades y limitaciones que plantean a nuestros países las nuevas realidades surgidas tanto en el plano interno como internacional.

Esta tarea envuelve no pocas dificultades. La primera radica en el carácter original de los problemas a los cuales deberemos dar respuesta. A ello se agrega la incertidumbre imperante acerca de la dirección que tomará la economía mundial y sobre el sentido de los cambios que se están produciendo o que van a producirse en los grandes centros económicos mundiales. Además, las circunstancias no parecen propicias para la creación de grandes paradigmas con pretensiones de validez general, sino más bien para la elaboración de síntesis coherentes y equilibradas.

Con todo, este esfuerzo intelectual debe hacerse. Y, no cabe duda, a la CEPAL le corresponde un papel fundamental en esta tarea.

La CEPAL evoca también dos grandes compromisos de Chile, a los cuales quiero referirme en esta oportunidad. El primero de ellos se refiere a América Latina y el Caribe.

Los países de la región ocupan un lugar claramente prioritario en la política exterior chilena, tanto en sus dimensiones políticas como económicas. América Latina, se ha reiterado innumerables veces en los últimos años, es el ámbito prioritario y natural de la acción externa de Chile. Nuestras exportaciones a la región muestran un permanente crecimiento, lo que la convierte en un mercado particularmente relevante para el desarrollo de la segunda fase del proceso exportador que llevamos adelante. Los productos industriales representan cerca de 30% de nuestros envíos a los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Nuestros empresarios invierten crecientemente en los mercados emergentes de la región.

El Gobierno del Presidente Frei se ha comprometido a impulsar, mediante criterios renovados, realistas y creativos, tanto la cooperación e integración como la concertación política en la región. Asimismo, nuestro

interés por contribuir de manera efectiva y concreta al fortalecimiento de la paz y de la democracia en América Latina queda demostrado hoy mismo, mediante la suscripción del acuerdo peruano-ecuatoriano.

En los últimos años, nuestro país ha emprendido una política regional pragmática, moderna, prospectiva y realista. Estamos empeñados en una política de fortalecimiento de las relaciones vecinales y regionales con la certeza de que hoy en día no es posible diseñar estrategias aislacionistas. Una política exterior estable requiere relaciones satisfactorias con los países vecinos. Para la seguridad nacional y para el desarrollo sostenido es esencial despejar todos los remanentes conflictivos del pasado y construir profundos vínculos económicos, políticos y culturales que creen un ambiente vecinal de confianza mutua y cooperación.

Un análisis de nuestras relaciones vecinales en los últimos años nos enseña que, a diferencia de otras épocas, en que nuestros vínculos estaban determinados por los temas limítrofes, hoy el eje en torno al cual se desenvuelven estos vínculos es la integración y la cooperación. De ello habla un sustancial crecimiento de nuestro intercambio, un flujo de inversiones sostenido, la concreción de varias obras que facilitan la integración física, un sostenido intercambio turístico, entre otros elementos. Nunca como hoy el nivel de interdependencia de nuestros países había sido tan elevado.

Es importante insistir en el protagonismo claro que han asumido en este proceso el sector privado y la sociedad civil de nuestros países. La intervención estatal, en numerosas ocasiones, no ha hecho otra cosa que formalizar lazos, darles cobertura jurídica a vínculos que los privados ya habían establecido y que tienen sus raíces en fenómenos económicos y sociales muy profundos que han ocurrido en todo el mundo y que, en el caso de Chile, recibieron un impulso definitivo con el proceso de apertura económica que se ha desarrollado durante las últimas décadas.

La dinámica de nuestras relaciones vecinales y regionales va, entonces, en la dirección de la integración. Y ello no sucede sólo debido a las buenas intenciones de nuestros gobernantes. Más bien, la tendencia hacia la integración se explica en gran medida porque nuestros países no constituyen una realidad aislada en el contexto internacional.

Estamos convencidos de que la integración es conveniente y necesaria, porque se trata de una de las mejores formas de enfrentar el proceso de globalización que está en marcha. Es una integración asociativa, de nuevo tipo, que se basa en intereses concretos y reales. Pero no es un proceso fácil ni está exento de constantes ajustes. Por ello, concedemos una especial importancia a la estructuración de mecanismos de solución de controversias que permitan dirimir las dificultades que puedan presentarse. En la misma dirección, si estos mecanismos no se inscribiesen en un marco global de

integración y cooperación, tendrían menos fuerza para aplicar sus resoluciones.

Está claro que el nuevo impulso hacia el tema de la integración no es algo nuevo en nuestra región. Pero pensamos que la concepción que hoy nos anima es diferente. Existen dos diferencias sustanciales respecto a experiencias en el pasado. En primer lugar, la historia enseña que es imposible un proceso de integración si no va acompañado de una firme voluntad política de las naciones que concurren a ella. La integración supone una visión de futuro común, una visión cooperativa, una conjunción de esfuerzos. Ello implica un mínimo común denominador básico entre los países concurrentes. América Latina, y específicamente los países sudamericanos, han avanzado sustantivamente en los últimos años en construir sistemas democráticos de gobierno. La democracia, como nunca en nuestra historia, se ha generalizado en la región.

Se trata, claro, de un proceso. Con diferentes velocidades, con accidentes, con frenazos repentinos y aceleraciones, y con rutas de mayor o menor dificultad según la historia reciente de nuestros países, la democracia se está asentando en América Latina. Podrán haber escollos o baches en el camino, pero no hay una ruta en sentido contrario. La democracia latinoamericana confiere legitimidad y estabilidad a nuestra inserción internacional como región.

Junto a la generalización de regímenes democráticos, desde hace algunos años se ha llevado a cabo un proceso de reforma y liberalización de nuestras economías. El objetivo de optimizar la utilización de nuestros recursos, de elevar sustantivamente la productividad y de buscar una inserción activa en el nuevo mercado internacional, ha creado una relativa homogeneidad de las políticas económicas en Latinoamérica. La región en su totalidad se caracteriza hoy por una estrategia económica de apertura al mercado mundial.

De esta manera, hoy nuestra región ofrece un panorama diferente al de experiencias anteriores. La generalización de la democracia nos ha conferido estabilidad y paz, la adopción de políticas económicas aperturistas nos ha llevado a encontrarnos con renovado vigor con el mercado mundial, y por cierto, cuando uno sale de casa, lo primero que encuentra es a los vecinos.

El segundo compromiso que quiero mencionar se refiere al sistema multilateral. Hace ya tres años, con ocasión de la celebración del cincuentenario de las Naciones Unidas, los países miembros adoptamos el compromiso de aunar nuestros esfuerzos para reforzar y democratizar las estructuras de la Organización, con miras a los nuevos y complejos desafíos que deberemos encarar en un escenario internacional cada vez más transformado.

La globalización, la interdependencia y la integración regional son fenómenos que singularizan la realidad internacional de nuestros días. Estos fenómenos, que imponen sus lógicas y dinámicas de manera universal, poseen sin embargo todavía lecturas y significados ambivalentes, e incluso contradictorios, de acuerdo a la magnitud y efectos que están provocando en las distintas regiones del mundo.

La globalización representa una realidad obvia e inevitable. La experiencia de muchos países, entre los que se cuenta Chile, muestra que una participación mayor en la economía mundial, si se canaliza en una forma adecuada, puede constituir un elemento clave para el crecimiento económico y la prosperidad de los países.

Con todo, también es evidente que la globalización genera legítimas incertidumbres y preocupaciones, que cobran especial fuerza en el contexto de las turbulencias financieras que afectan en la actualidad a todo el mundo. Cada vez se hace más evidente la necesidad de una acción más efectiva y concertada de las principales potencias económicas internacionales y de las agencias especializadas para hacer frente a estas turbulencias. Cada vez resulta más obvia la necesidad de revisar la arquitectura financiera global.

Esta es una tarea en la que debe participar toda la comunidad internacional. De ahí que destaquemos el valor de la primera reunión de alto nivel sostenida por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas con las instituciones de Bretton Woods en abril pasado, en torno al tema de la integración financiera mundial. En nuestra opinión, iniciativas como las descritas revisten un alto valor, pues constituyen las modalidades más idóneas y productivas para intercambiar ideas y producir coordinaciones de esfuerzos en torno a los grandes temas económicos internacionales, que conforman la base sobre la cual el desarrollo integral de nuestras sociedades se verá facilitado.

También se hace necesario impedir que el mundo del siglo XXI reproduzca e incluso profundice las inequidades que caracterizan al sistema internacional actual, que no sólo postergan el acceso al progreso y promueven la desesperanza, sino que entrañan además un riesgo grave y permanente para la paz y seguridad internacionales.

Consciente de sus responsabilidades internacionales, Chile ha contribuido con entusiasmo a la tarea que desarrollan las Naciones Unidas en los distintos ámbitos de su quehacer. De igual modo, seguimos comprometidos con el proceso de reforma de la Organización. Estamos seguros de que, pese a las dificultades que hoy enfrentamos en este terreno, podremos construir los consensos necesarios que hagan posible materializar los objetivos que nos hemos trazado.

Nos complace mucho observar los esfuerzos que se están desplegando para llevar a cabo la reestructuración y revitalización de los órganos de las Naciones Unidas en el sector económico y social. Reforma que también ha debido asumir la CEPAL, disponiendo todos sus recursos y esfuerzos con el fin de satisfacer las nuevas necesidades de los Estados miembros y de la región como totalidad.

Nos sentimos alentados por los cambios que se están implantando en el Consejo Económico y Social, organismo principal en este sector. La introducción de nuevos métodos y programas y la incorporación a su agenda de un segmento de asuntos humanitarios contribuirá sin duda a su renovación.

Las cumbres y conferencias sobre asuntos económicos y sociales que se han celebrado en el marco de Naciones Unidas durante los años noventa han reiterado el compromiso prioritario de nuestra Organización con el desarrollo. Asimismo, dichos eventos nos han proporcionado herramientas conceptuales e ideas de gran valor para la elaboración de políticas públicas que hagan posible un desarrollo sostenible en lo económico, en lo social y medio ambiental.

La terrible paradoja de observar un aumento exponencial de la riqueza y del comercio a nivel mundial, y simultáneamente ver que la pobreza alcanza proporciones alarmantes en vastas regiones del mundo, constituye una de los mayores retos que debemos enfrentar. La erradicación de la pobreza y de la marginación debe seguir siendo un objetivo central de las Naciones Unidas. Lo mismo cabe decir respecto a la promoción de los derechos humanos, de la igualdad de los géneros y la protección del medio ambiente.

Señor Secretario Ejecutivo, durante 50 años la CEPAL ha cumplido un papel muy relevante en el análisis y orientación de las políticas económicas y sociales de América Latina. No podemos sino sentirnos orgullosos de su aporte y, especialmente, de su sede en nuestro territorio. Permítanme transmitir nuevamente el agradecimiento del Gobierno y del pueblo de Chile por la confianza depositada en nuestra nación.

*Muchas gracias*



## DISCURSO DEL SEÑOR ENRIQUE V. IGLESIAS<sup>1</sup>

---

**E**xcelentísimo señor Vicepresidente de la República de Chile, don Raúl Troncoso, señores secretarios ejecutivos presente y pasados, estimados amigos y amigas.

Quiero agradecer al señor Secretario Ejecutivo de la CEPAL, don José Antonio Ocampo, por haberme invitado a este seminario que conmemora los primeros 50 años de esta gran institución. Me uno espiritualmente a ustedes en esta ceremonia porque no sólo pasé en esta casa trece años en la Secretaría Ejecutiva, después de haber estado vinculado a la misma y al ILPES por varios años, sino también porque el paso del tiempo proporciona una cierta perspectiva y una experiencia que nos ayudan a reflexionar. Ello me lleva al firme convencimiento de que América Latina y las Naciones Unidas deben estar muy orgullosas de haber creado esta institución.

Por eso saludo con emoción el cincuentenario de esta casa y a los que contribuyeron a su creación, empezando por la célebre figura de don Raúl Prebisch. La CEPAL no hubiera sido la misma de no haber contado con la inspiración, el vigor y la convicción de don Raúl, del mismo modo que el BID no hubiera sido lo que es de no haber contado con la visión, la convicción, el dinamismo y el vigor de Felipe Herrera.

1 El autor es Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y del Directorio Ejecutivo de la Corporación Interamericana de Inversiones.

En los mismos principios con que se crean las instituciones se asienta su espíritu, y gracias a este espíritu vivimos todos. Me he preguntado, al igual como ustedes lo habrán hecho esta mañana, ¿cuáles fueron los grandes méritos que han hecho a esta institución tan diferente en las Naciones Unidas y en América Latina?

Primero fue la permanente búsqueda de un pensamiento propio, no excluyente, que cuestionaba la respuesta convencional a las preguntas en torno al desarrollo económico y social de los países que nacían a la nueva realidad económica del mundo. La CEPAL no estuvo sola en esa búsqueda. Los pioneros del desarrollo también plantearon sus dudas y formularon propuestas a partir del modelo keynesiano, o de los modelos marxistas, e incluso del trabajo silencioso y anónimo de los economistas de los años treinta, quienes encendieron en el plano intelectual la llama de la Sociedad de Naciones.

La CEPAL cuestionó el pensamiento convencional. A ese respecto recordaba recientemente que el profesor de economía uruguayo Dr. Luis Faroppa, un gran señor, en 1950 interrumpió el curso normal de su cátedra, que a nosotros nos tenía apabullados con la lectura de Hicks, para dedicarnos al estudio del primer informe de la CEPAL. Recuerdo el impacto que aquello provocó. Descubrimos que la economía era una cosa viva, que nos rodeaba, que nos cercaba. Es decir, nos encontramos con algo que palpitaba y proporcionaba respuestas a la problemática regional. Ese primer mensaje fue muy importante.

Otro elemento de la CEPAL de gran trascendencia fue la formulación de ideas fuerza. Es decir, la generación de ideas promotoras de movimientos, como fue por ejemplo la idea centro-periferia. Ésta ha sido uno de los conceptos más ricos que hemos tenido en esa materia, y del cual se derivaron otras ideas. El tema de la industrialización no era nuevo, pero alguien apuntó hoy que la CEPAL no inventaba las cosas, sino que las sintetizaba, las racionalizaba y las incorporaba con la fuerza y la creatividad de las ideas renovadas.

El activismo estatal, por ejemplo, ha sido muy cuestionado en el último tiempo, pero en aquella época el Estado era el agente inevitable para reconstruir las economías de estos países. El Estado respondió en aquel momento como responsable de muchas cosas que debían hacerse en las esferas social, económica e institucional. Cuando se juzga al Estado en esa perspectiva histórica, uno debe ser cuidadoso con las condiciones imperantes en esa realidad. No podemos olvidar que el Estado de entonces, así como el de ahora, estaba al servicio de los compromisos que se querían asumir para dar respuesta a las ansiedades de la sociedad.

Otro tema era el de la equidad, que tanto distinguió a esta institución en momentos en que el pensamiento económico clásico simplemente no tocaba el tema, o lo dejaban a cargo del mercado. La CEPAL hizo suyo el tema de la equidad y promovió pioneramente la idea de que equidad y desarrollo eran compatibles. Esta idea está demostrada empíricamente en la actualidad.

Por último, lo que para mí es más importante, es que, como Celso Furtado lo dijo, la CEPAL inventó América Latina como una entidad un poco surrealista; descubrió su sentido integracionista, y señaló la necesidad de devolver a estos países su unidad. América Latina no es como Europa, que empezó dividida para luego unirse. Nuestra región estaba unida y se dividió, y ahora queremos volver a nuestro origen histórico. En ese sentido la integración ha estado muy presente en toda la vida de la institución.

La otra pregunta es, ¿porqué estas ideas tuvieron tanta aceptación en la sociedad latinoamericana? Bueno, primero porque contábamos con don Raúl Prebisch, cuyo carisma, autoridad y capacidad de convocatoria en la sociedad latinoamericana, particularmente en los países del sur, hizo posible una difusión vigorosa de las ideas. El otro hecho es el espíritu de cuerpo que Prebisch inspiró en la institución, que hizo que cada funcionario trabajara más para la institución que para su curriculum personal. Eso fue muy importante, casi sagrado en esta casa, como deben recordarlo Norberto González y Manuel Balboa: la Secretaría era un ente anónimo y profundamente institucional servida por el trabajo de todo su personal. Prebisch nos enseñó a construir una casa a partir de esos cimientos. Eso le proporcionaría a esta casa un poder inmenso, porque significó realmente la construcción de una institución con alma y con una imagen que ciertamente no es común en otras instituciones.

Estas ideas surgieron durante un período excepcional de las Naciones Unidas, quizás el más brillante y de mayores esperanzas. Recuerdo todavía que en 1950, en la reunión de la CEPAL celebrada en Montevideo, la delegación francesa fue presidida por Mendès-France, que ilustró muy bien el nivel de los representantes asistentes a las reuniones de la CEPAL. Fue un período brillante para la organización, porque el mundo había respaldado a las Naciones Unidas con el vigor, la fuerza y el mensaje moral que siguen identificándola.

También se trató de un período especial para América Latina. Un período de hombres que asumieron un protagonismo extraordinario, en el mundo político y académico de la región. Basta recordar las figuras de Juscelino Kubitschek, de Carlos Lleras y de Eduardo Frei, por nombrar sólo algunos de los que ya no están y que se comprometieron con la experiencia latinoamericana que llevaba a cabo la CEPAL, o las de don Víctor Urquidí, Celso Furtado o Jorge Ahumada y otros tantos que fueron construyendo esta especie de visión. Estoy seguro que Gabriel Valdés comparte mi apreciación.

Aquellas generaciones fueron nuestros maestros, que nos enseñaron que en los principios de la CEPAL había un compromiso ético muy importante con la tarea que estaba realizándose. En aquel momento existía el compromiso de responder a las demandas de la región y su sociedad, lo que constituyó el movimiento que tuve el privilegio de vivir, primero como estudiante y luego como parte de este equipo de hombres y mujeres al que me siento tan unido.

Otro hecho muy importante es que la CEPAL se instaló en Chile. Ello fue importante porque este país siempre constituyó un inmenso laboratorio de nuevas experiencias políticas, económicas, sociales y técnicas. La CEPAL fue muy relevante para el diálogo con la sociedad chilena, para defender y organizar las ideas. Gracias a la CEPAL surgieron incluso los “anticepales” en el pensamiento chileno.

Esa relación tan dinámica entre la CEPAL y Chile fue muy enriquecedora para ambas partes. Las relaciones no siempre fueron fáciles. A mi me tocaron momentos complicados, pero puedo asegurarles que ellos fueron a la vez realmente interesantes, en que ocurrían cambios históricos profundos. Como le decía a José Antonio Ocampo, la historia de la CEPAL debería tener un capítulo especial de análisis de esa íntima relación.

Hurgando en mis papeles encontré un artículo de nuestro amigo Aníbal Pinto. Los chilenos le recuerdan por su lucidez y creatividad, y como el creador de “Panorama Económico”, aquella ilustre revista sobre asuntos económicos. A los 15 años de la fundación de la CEPAL, es decir en 1963, Aníbal escribió acerca de la CEPAL. De ello leí una parte en el seminario en memoria de Aníbal Pinto realizado hace un par de meses. Ella dice así:

*“El pensamiento cepalino ha hecho una contribución importante en los últimos tiempos al introducir en la temática del desarrollo los llamados aspectos sociales e institucionales. La consideración de estos elementos ha sido impuesta por la propia experiencia; por una parte, ha resultado cada vez más evidente que el conocimiento y la operación de técnicas y mecanismos estrictamente económicos es insuficiente, dado que funcionan en un medio más amplio y complejo donde gravitan circunstancias de orden político, administrativo y relativas a la organización social. Por otro lado, también se ha puesto de manifiesto que la sola aproximación cuantitativa al desarrollo, concretada en indicadores tales como el crecimiento del ingreso por persona relega a la trastienda otras cuestiones vitales como la incidencia social del proceso, si se quiere, la distribución de sus frutos de forma tangible y representativa para el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población.”*

Esa era la visión que se tenía 15 años después de la creación de esta institución. La CEPAL fue objeto de muchas críticas, y sigue siéndolo todavía hoy. Algunas críticas referentes al tema económico procedían del ámbito académico y es lógico que sea así, porque el debate sobre el tema económico

siempre ha sido más dinámico entre aquellos que estaban más cerca del mercado, del Estado, entre los líderes reformistas, y entre los proteccionistas. La institución tomó parte en ese debate y adoptó posiciones definidas al respecto. También fue objeto de críticas ideológicas; por parte de la izquierda debido a que no era lo suficientemente arriesgada para avanzar en sus ideas, y desde la derecha porque desconocía las virtudes del mercado en sus funciones más puras.

Pero creo que las críticas se han concentrado en tres grandes cuestiones. La primera, que más observo, sufre de un grave anacronismo histórico. Una crítica fuera del contexto histórico de los hechos es la peor de todas, porque el fenómeno social nunca ocurre aisladamente, sino que siempre forma parte de una realidad, de un momento histórico, de una perspectiva especial del mundo y de las relaciones concretas entre los países.

La segunda es otra crítica que siempre rechazaba mi colega y amigo Manuel Balboa, que apunta a la diferencia entre las ideas y la aplicación de las mismas: a veces se confundía lo que la Secretaría decía y la forma en que esas ideas se llevaban a cabo posteriormente.

Otro aspecto de la crítica ha sido olvidar que esta institución es un órgano de los gobiernos y que los gobiernos son de hecho los mandantes de la CEPAL. El grado de libertad de una institución de gobierno, bien lo sé, se limita a esa relación especial que a veces no se percibe cuando se le piden cosas. Muchas veces se ignora que esa relación y su administración son aspectos complicados, y que a menudo existen limitaciones serias. Recuerdo, por ejemplo, el período en que formé parte de la CEPAL. La verdad es que nunca he escrito mucho porque no he tenido ni el tiempo ni la dedicación necesaria, y pienso que cuando tenga las dos cosas me faltará la memoria, así que trataré de decir aquí algunas cosas para que la historia las registre. Me tocó un período de gran turbulencia que recordarán muy bien los amigos chilenos, sobre todo los que tenemos la nieve del tiempo plateando la sien, como decía el tango.

Los años setenta registraron la crisis petrolera, que constituyó el primer elemento de la globalización que empezamos a descubrir entonces. El fue el primer fenómeno que conmovió globalmente a la economía mundial. Recuerdo las misiones enviadas por la CEPAL, en nombre del Secretario General, con el fin de crear un fondo de emergencia. La inflación pospuso la crisis hasta los años ochenta, aunque la CEPAL denunció activamente la inflación internacional en los últimos años de la década de 1970. Y ello significaría de hecho el retorno de la ortodoxia monetaria más dura en los gobiernos de nuestros países.

A escala regional padecimos la crisis de los modelos precedentes y el término de las tolerancias que existieron en América Latina: entre éstas las

relativas a la inestabilidad de precios y financiera; la tolerancia con la ineficiencia resultante del exceso de proteccionismo comercial, y la tolerancia con la inequidad que hasta hoy continúa siendo flagrante.

Tuvimos además que sobrevivir al debate ideológico entre la izquierda y la derecha y las distintas variantes de una y otra, que en este país fue especialmente intenso. Pero nos tocó asimismo vivir en América Latina un período muy crítico y doloroso, el del autoritarismo que padecemos en distintas partes del Continente, incluso en Chile. De esta experiencia es importante recordar que, como representante de las Naciones Unidas durante el triste período del desencuentro de la familia chilena, esta institución desempeñó un papel importante en defensa de los derechos humanos y de apoyo a los perseguidos políticos.

Como institución perteneciente a las Naciones Unidas, estábamos obligados a hacerlo y lo hicimos. Esta faceta de nuestra presencia marcó la época en que el papel humanitario de las Naciones Unidas fue asumido valientemente por la CEPAL, en un momento trascendental para la vida de este país. De este tipo de problemas, como recordará muy bien Gabriel Valdés, mantengo especialmente vivo el recuerdo de cómo se nos separó. Gabriel estaba en el PNUD en aquella época. Por tanto, tenemos dos perspectivas diferentes, los del Cono Sur por una parte y los del Cono Norte por la otra. La creación del SELA tuvo mucho que ver con una América dividida y con la búsqueda de consensos en torno a las perspectivas de una región con distintos sistemas políticos.

Es importante recordar que entre las múltiples presiones que nos tocó vivir en aquel momento, hubo una que rechazamos totalmente y de lo cual siempre nos sentimos muy felices, esto es el haber desechado la peregrina idea de que la CEPAL se fuera de Chile. Esto hubiera sido un profundo error y una injusticia hacia este país que acogió a esta institución con tanto cariño y apoyo a lo largo de su historia. Las distintas opiniones e intereses existentes nos llevaron a un debate internacional, frente al cual me resistí firmemente a la tesis de mover a la CEPAL, porque creía nuestro deber no hacernos cargo de discusiones que pertenecen a la sociedad, y que son decisiones que no pueden cambiarse simplemente en función de la voluntad de los gobiernos de turno.

Ese período incluye además una importante ampliación de la agenda temática, incorporándose nuevos tópicos, entre los cuales se destacan el medio ambiente, el hábitat, los temas de la mujer, de la población, y la acción del CELADE. Esos fueron temas que nos permitieron mantener nuestra presencia en estos países.

Ahora, mirando al futuro yo diría lo siguiente: los comentarios de Eduardo Aninat y las ideas que está poniendo en marcha José Antonio Ocampo me parecen excelentes. Nuestra idea es que la institución ha de

seguir siendo abierta al cambio y mantener a la vez un compromiso con la continuidad. Cambio frente a los hechos que van surgiendo y que obligan necesariamente a una permanente actualización, sin dogmatismos, de la temática de trabajo. Continuidad con respecto a ciertos principios básicos, que son las grandes directrices que parten de la Carta de las Naciones Unidas y que inspiraron la creación de esta institución. No estaría tan preocupado por la búsqueda de un nuevo paradigma. Lo difícil es hacer compatibles el cambio con la continuidad. Hay que mantener ciertos principios generales y valores centrales que inspiren la solución de los grandes problemas actuales y futuros de nuestras sociedades. En algunos aspectos hemos logrado avances notables, en otros no, como lo indicamos a continuación.

Primero, con relación a las políticas de crecimiento, hoy sabemos más acerca del crecimiento que hace 15 ó 20 años. Hemos aprendido mucho, a golpes, pero hemos aprendido. Conocemos mejor el papel de la macroeconomía, del mercado, de la productividad y competitividad. Todo ello forma parte de una experiencia muy rica de esta institución. Esta institución analizó desde sus orígenes el sector real que, dicho sea de paso, hoy comienza en otros medios a adquirir renovada fuerza. Estamos abandonando, o más bien relativizando los enfoques de tipo financiero y empezando a considerar con más respeto la importancia del sector real. La CEPAL enfatizó siempre el análisis de los problemas de la economía real a partir del análisis estructural.

Seguidamente tenemos las exigencias de la equidad, y acerca de ello sabemos tanto o menos que antes. Podemos abatir la pobreza, pero el tema de la equidad sigue resistiéndose a las políticas. La educación habrá de desempeñar indudablemente un papel fundamental en este sentido. Todavía nos restan grandes preguntas. La pobreza extrema que se mencionaba hoy, o los grupos de los indígenas, de los marginales, de los sin tierra o sin techo que constituyen una parte enorme de la población de América Latina. Estos son problemas que adquieren más fuerza en una sociedad en vías de democratización. Es una temática muy importante sobre la que solamente disponemos de respuestas parciales. Tomemos el caso de Bolivia, país que en los últimos años ha llevado a cabo una gran transformación social y donde sin embargo el 70 por ciento de la población rural sigue sumida en la pobreza. Creo que ésta es una prueba, al igual que muchas otras, de que este tema debe analizarse profundamente para mejorar la consecución de la equidad.

Las condiciones de la internacionalización son un gran tema histórico para la CEPAL, que ha girado en torno a los conceptos centro-periferia e integración. Aquí tendremos un gran debate sobre los activos y pasivos de la globalización, las formas de integrarnos al mundo, del significado de la profundización de la integración en un marco de relaciones hemisféricas, o las relaciones con la comunidad internacional. Es decir, ¿qué significa integrarse al mundo?

Otro tema es el desarrollo institucional, abordado inicialmente por esta casa. Hoy se hablaba de la gobernabilidad, de los temas relativos al Estado, de los gobiernos locales. El ILPES tiene una experiencia muy rica en esta materia y es quizá la institución que más ha trabajado en el tema. Existe una amplia gama de posibilidades de síntesis, que los gobiernos apreciarían de forma muy especial.

Para concluir, quisiera mencionar otra condición fundamental que debemos tener presente cuando hablamos de las Naciones Unidas, y es la de la solidaridad. Digo esto porque la CEPAL siempre tuvo la audacia y el compromiso de mirar más allá del reduccionismo económico de los hechos que nos rodean. El tema de la solidaridad debe meditar y asumirse como una gran responsabilidad, sobre todo por parte de aquéllos responsables de pensar, meditar y opinar. Estamos viviendo en una sociedad que consigue hacer ciertos progresos a costo de grandes postergaciones e inequidades, y que avanza a un individualismo creciente que cuestiona principios básicos de solidaridad.

Octavio Paz describió una hermosísima imagen afirmando que los principios de libertad, igualdad y fraternidad inspirados por la Revolución Francesa habían mantenido su validez por siglos después de la revolución. Dijo: “El siglo XIX fue el siglo de la lucha por la libertad”, y es verdad, “y el siglo XX ha sido el siglo de la búsqueda ansiosa por la igualdad, por la justicia social”: y “el siglo que vendrá, deberá ser el siglo de la fraternidad”, que en palabras de Su Santidad Juan Pablo II, y en nuestra versión, vendría a ser el siglo de la solidaridad. Esta institución debe tomar el tema de la solidaridad, de la dignidad de que nos hablaba Eduardo Aninat, porque pertenecemos a las Naciones Unidas y debemos tratar de mejorar la sociedad a partir de ese elemento central que es el desarrollo de la solidaridad, que hoy reclaman nuestras sociedades. Necesitamos pensar en estos términos, en cómo restablecer los valores fundamentales en que creemos a partir del diálogo con la sociedad civil.

Nosotros estamos formulando un programa sobre ética y desarrollo, porque reducir el tema de la ética al de la corrupción en el gobierno nos parece que es un enfoque muy limitado. Lo que está en juego aquí son los grandes valores de la solidaridad entre nuestros conciudadanos y entre los países del mundo, y qué otra institución sino las Naciones Unidas se va a ocupar de ello. Nosotros, como miembros de la CEPAL, debemos encarar este tema. Les invito a que este tema lo constituyamos en parte fundamental de la agenda, porque nuestra sociedad futura necesita que se aborden las distintas facetas del desarrollo en función de las cuales la solidaridad inspira la relación entre hombres y entre naciones, y no simplemente el mero individualismo que por lo general orienta nuestras acciones.

Si la acción futura cumple con estos requisitos, no sé si llegaremos a un nuevo paradigma y si lo necesitamos. Precisamos ideas claras para manejarnos con esas condiciones en los mares turbulentos en que nos toca navegar. Por ello hago votos por unos venturosos próximos 50 años de la CEPAL.

Les deseo mucho éxito a usted señor Secretario Ejecutivo y a todos sus colaboradores. Veo algunas caras nuevas, pero también otras de la vieja generación. A todos les saludo con gran cariño.

*Muchas gracias*