

# La CEPAL y el desarrollo de América Latina

Claudio Bagú

A grandes rasgos pueden distinguirse tres periodos en el lapso de más de cuatro décadas de actuación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL): desde su creación en 1948 hasta aproximadamente 1973; desde esa fecha hasta 1985 y desde dicho año hasta el presente.

En 1973 sucedieron dos acontecimientos de relevancia internacional, ambos con fuertes impactos en la economía y la política de América Latina y, consecuentemente, en la actuación de la CEPAL, tanto como organismo consultivo como en su peculiar aspecto de generador de teoría y propulsor de política económica en la región. En dicho año se superpusieron la llamada "primera crisis del petróleo" y el derrocamiento violento del régimen constitucional y pro-socialista de Salvador Allende en Chile.

Para esas fechas, el proceso sustitutivo de importaciones había encontrado ya serias limitaciones, en particular debido al fuerte incremento de importaciones de bienes de capital. A pesar de que la CEPAL, entonces y después, argumentó que su posición siempre fue la de propiciar dicho proceso en consonancia con una adecuada promoción de exportaciones y la vigilancia de la balanza comercial, lo cierto es que ya desde fines de la década de 1960 se venían presentando estrangulamientos importantes en el sector externo de las economías regionales.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El periodo 1948-73 está ampliamente tratado en la bibliografía sobre sustitución de importaciones en América Latina. Sobre el enfoque de la CEPAL de la primera etapa (relaciones centro-periferia, deterioro de los términos de intercambio, proteccionismo e industrialización sustitutiva, planificación del desarrollo y cambio de estructuras) véase: Rodríguez, Octavio (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, Siglo XXI*, México; Fajnzylber, Fernando (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México; Furtado, Celso (1987), *La economía latinoamericana*, Siglo XXI, México; CEPAL (1965), *El proceso de industrialización en América Latina*, Naciones Unidas, Nueva York; Pinto, Anibal (1971), "El modelo de desarrollo reciente de América Latina", *Rev. El Trimestre Económico*, núm. 150, Fondo de Cultura Económica, México.

La crisis del petróleo afectó a las economías centrales, que respondieron con una fuerte disminución de las importaciones de manufacturas latinoamericanas y provocó, además, un serio desequilibrio en la balanza de pagos de países de la región importadores del energético, particularmente Brasil, que desempeñaba un activo papel en el proceso de sustitución. Agravada por el golpe militar en Chile y la presión de las corporaciones transnacionales, apoyadas por el gobierno conservador de Richard Nixon, la CEPAL abrió un momento de reflexión y negociación con regímenes militares que comenzaron a dominar el panorama político sudamericano, en especial a partir de 1975-76. En esas condiciones, en que era difícil encontrar el tipo de interlocutor al que estaban dirigidas las recomendaciones tradicionales de la CEPAL, esto es, regímenes civiles, democráticos, nacionalistas y con interés en impulsar un fuerte proceso de industrialización, el organismo regional se vio en la necesidad de efectuar un balance y replanteamiento de la estrategia de desarrollo que había venido fomentando a lo largo de casi un cuarto de siglo.

Confluyeron entonces diversos factores: se vislumbró que un proceso de industrialización sustitutiva, aún apoyada por una adecuada promoción de exportaciones para financiar las importaciones necesarias de bienes de capital y tecnología, así como para proveer de divisas a la economía, no era suficiente. Hacía falta apoyar dicho proceso con una reforma agraria más profunda, a fin de garantizar una mayor eficiencia productiva y redistributiva a los mercados internos; era primordial incentivar y modernizar la educación para dotar, a largo plazo, de los cuadros técnicos, políticos e intelectuales a las empresas públicas y privadas, así como a centros de investigación, a fin de apoyar el esquema transformador; se comprobó, asimismo, que montar y hacer eficiente un sistema de planificación económica no era asunto sencillo y que

aún había mucho camino que recorrer, tanto en la elaboración de teoría como en la implementación de mecanismos administrativos.<sup>2</sup>

Más importante aún, se tomó conciencia de la necesidad de apoyar sustantivamente estos procesos por medio del sistema político: un cambio de estructuras como el impulsado por la CEPAL, aunque pacífico y gradual, no podría prosperar en países dependientes como los de América Latina, en tanto subsistieran las raíces del atraso y, sobre todo, sin una inserción clara y activa en un proyecto político. Era necesario comprometer a los gobiernos de América Latina —por lo menos a algunos— no sólo a transformar tecnocráticamente sus estructuras industriales y a reorganizar sus burocracias, sino a que asumieran el proceso de transformación como proyecto nacional y regional de largo alcance, lo cual implicaba la necesidad de contar con el apoyo de regímenes firmemente establecidos en la esfera política, con capacidad propia de movilización y promoción.

La política de industrialización sustitutiva constituía un proyecto de largo alcance que, por lo mismo, requería del sustento no sólo de un marco teórico como el de la visión centro-periferia del desarrollo, sino además de condiciones específicas del contexto nacional e internacional. En lo interno, era indispensable la estabilidad de regímenes políticos que garantizaran la continuidad del proyecto, admitiendo un margen para cambios coyunturales de enfoque; en lo externo, se asumía la ausencia de grandes fluctuaciones en el comercio internacional y en el sistema monetario y financiero. La propuesta de un desarrollo industrializador a base de sustitución de importaciones y promoción regulada de exportaciones fue formulada, desarrollada y modificada a lo largo de un largo periodo, en ausencia de grandes crisis internacionales.

En el corto plazo 1971-73 se sucedieron por lo menos dos hechos de gran trascendencia en la esfera de la economía internacional: en primer término, la decisión unilateral de los Estados Unidos de adoptar un tipo de cambio flexible para su moneda, con lo cual se cerraba abruptamente un cuarto de siglo del sistema monetario internacional instaurado en Bretton Woods; en segundo término, como respuesta a la devaluación *de facto* del dólar que implicó la medida anterior, los países de la OPEP respondieron, dos años después, con una alza sustancial y sostenida del precio del petróleo, con lo cual demostraron al mundo que los países centrales no las tenían todas consigo. Ambos episodios introdujeron un gran margen de incertidumbre en

las relaciones económicas internacionales y, consecuentemente, la virtual imposibilidad de planificar a largo plazo un proceso de sustitución de importaciones basado en la estabilidad de los precios externos.

La flotación del dólar introdujo, además, otro elemento cuya trascendencia no se apreció tanto en ese momento, que fue la necesidad de reconsiderar el enfoque estrictamente estructuralista del desarrollo, que supeditada las consideraciones de tipo monetario a un necesario equilibrio en la esfera real. Este problema de las relaciones entre las esferas real y monetaria, aunque presente, no sería tomado en cuenta como un elemento central en la óptica de CEPAL sino hasta el estallido de otra gran crisis internacional en 1982.

En ese año se hace patente para las principales economías de América Latina la imposibilidad de seguir cumpliendo con el pago de sus deudas externas. En el periodo 1973-82, a consecuencia del reciclaje de los petrodólares, los bancos privados internacionales ofrecieron —prácticamente impusieron— gran cantidad de crédito en divisas en condiciones sumamente ventajosas para los prestarios, debido a su exceso de liquidez. Los países latinoamericanos vieron una excelente oportunidad de canjear la fuerte condicionalidad de los organismos internacionales de crédito —Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.— por préstamos con tasas flotantes, que los liberaban de compromisos muchas veces difíciles de justificar ante sus respectivos electorados. En México, José López Portillo canceló anticipadamente el préstamo del FMI y acudió a préstamos privados en forma cada vez más acentuada, utilizando las reservas petroleras como garantía.

Así, frente a los grandes cambios en el escenario internacional, primero en 1973 y luego en 1982, la CEPAL se vio en la necesidad de readecuar su filosofía del desarrollo. En este interregno, puede afirmarse que sus necesidades de supervivencia como organismo regional, rodeado de regímenes dictatoriales, por lo general comprometidos con intereses nacionales e internacionales —terratenientes, exportadores, financieros, transnacionales— distintos a los de las burguesías industriales nacionalistas, la llevaron a poner en primer plano un tipo de análisis y de propuestas claramente limitadas al señalamiento de las carencias obvias de la población y formuladas en términos de proyectos de corto plazo. Aunque se continuaba señalando las deficiencias estructurales del desarrollo de América Latina y se insistía en continuar, mediante readecuaciones, con la sustitución de importaciones, lo cierto es que el énfasis pasó de una visión de largo plazo —cambio estructural— y de denuncia —deterioro de términos de intercambio y subordinación centro-periferia—, a otra donde se destaca-

<sup>2</sup> Bagú, Claudio (1989). "Medio siglo de planificación del desarrollo en América Latina: notas para un balance", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXII, núm. 86, SIAP, Antigua Guatemala.

ban los problemas inmediatos de la pobreza crítica, el agotamiento de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente, los desequilibrios territoriales del desarrollo, la marginación de la mujer y el desempleo.

En su XVII período ordinario de sesiones, celebrado en Guatemala en 1977, el secretario ejecutivo, Enrique V. Iglesias, destaca que las dos grandes preocupaciones de América Latina, en ese momento, son:

- a) satisfacer las necesidades esenciales de la gran masa excluida de los frutos del desarrollo de las últimas décadas;
- b) encontrar un distinto y más favorable modo de inserción en la economía internacional.

Es visible el cambio. Del proyecto agresivo de desarrollo industrializador se pasa a la defensa de los necesitados; de la denuncia comprometida de las relaciones asimétricas de intercambio, se pasa a la discusión del Nuevo Orden Económico Internacional. La CEPAL no abandona sus caballos de batalla: la sustitución de importaciones, la intervención del Estado, la necesidad de planificar el desarrollo. Lo que ha sucedido es un cambio de tono, en parte debido a las cambiantes condiciones políticas y económicas del entorno latinoamericano e internacional, en parte también, porque comienza a reconocerse que un enfoque estrictamente estructuralista puede ser insuficiente.

Comienza a hablarse entonces de los "estilos de desarrollo".<sup>3</sup> Se reconoce que las economías de la región, aunque con características similares, mantienen discrepancias en cuanto a diversos factores esenciales de corte extraeconómico: régimen político, estructura de la propiedad y de la gestión productiva, patrones de consumo, pautas culturales e ideológicas, grado de sujeción a intereses transnacionales, intensidad de uso de los recursos naturales, etc. Este matizamiento de las situaciones nacionales ya estaba presente en el discurso anterior de la CEPAL, pero se acentúa en este período, cuando es necesario negociar con una importante cantidad de regímenes militares.

En el umbral de la década de 1980, en efecto, al especificar el tríptico de la filosofía del desarrollo de América Latina, se señala que éste deberá estar orientado hacia el logro de un desarrollo

equitativo, dinámico y autónomo.<sup>4</sup> El primer objetivo hace hincapié en lograr una mejor distribución del ingreso y una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población, erradicando los niveles críticos de pobreza. El segundo se traduce en reasumir la senda del crecimiento económico por la vía de la industrialización sustitutiva, aunque insistiendo en que se trata de un proceso regulado, con promoción de exportaciones para la generación de divisas y equilibrio en la balanza de pagos, lo cual implica la continuidad del esfuerzo de planeación iniciado en la década de 1960. El tercero insiste en hacer referencia al contexto centro-periferia en que la CEPAL basa su análisis del comercio exterior desde dos décadas antes. El enfoque estructuralista sigue siendo la tónica dominante.

Sin embargo, ha habido un sutil cambio. Con anterioridad, el tríptico estaba planteado de la siguiente manera: equidad distributiva, vigor del desarrollo y democracia genuinamente participativa. Esta trílogía, propuesta por Prebisch, responde miliméricamente a las llamadas *tres banderas* del peronismo argentino: justicia social, independencia económica y soberanía política.<sup>5</sup> El concepto de autonomía está involucrado, fundamentalmente, en el segundo. La coincidencia no es gratuita: como señala Octavio Rodríguez, la ideología cepalina tiene mucho en común con el populismo latinoamericano.<sup>6</sup> La diferencia radica en que, en 1979, con la presencia de regímenes autoritarios en la mayor parte de América del Sur, la consigna de fortalecer la democracia como condición para impulsar y garantizar el proceso de desarrollo ha desaparecido del plano de las declaraciones explícitas.

Paralelamente a lo anterior, es posible notar también ciertas traslaciones de énfasis y algunos elementos algo novedosos, aunque no totalmente sorprendentes en el discurso oficial de la institución. Aunque se insiste en la prioridad de crecer con equidad social, su tono es ya muy semejante al precolonizador entonces por el Banco Mundial.<sup>7</sup> Para ello se requiere recurrir a:

- a) fortalecer la capacidad y la eficiencia del ahorro interno;

<sup>3</sup> Pinto, Aníbal (1976). "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 1, CEPAL, Santiago de Chile; Graciarena, Jorge (1976). "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, No. 1, CEPAL, Santiago de Chile; Graciarena, Jorge (1976). "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 2, CEPAL, Santiago de Chile; Real de Azúa, Carlos (1977). "Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo'", *Revista de la CEPAL*, núm. 4, CEPAL, Santiago de Chile; Faletto, Enzo (1981). "Estilos alternativos de desarrollo y opciones políticas", *Cuadernos de Marcha*, segunda época, año III, núm. 14, CEPAL, México.

<sup>4</sup> Iglesias, Enrique V. (1979). "América Latina en el umbral de los años ochenta", *Revista de la CEPAL*, núm. 9, Santiago de Chile.

<sup>5</sup> Bagú, Claudio (1986). "El Estado en la teoría del capitalismo periférico de Raúl Prebisch", *El economista mexicano*, vol. XIX, núm. 2, México.

<sup>6</sup> Rodríguez, Octavio (1980). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México.

<sup>7</sup> World Bank (1975) *The assault on World poverty*, Johns Hopkins University Press, Baltimore; Chenery, H. et al. (1979) *Redistribution with growth*, Oxford University Press, Oxford.

- b) acelerar el ritmo de las exportaciones, como condición indispensable para transformar las intenciones de ahorro interno en inversión real;
- c) promover el desarrollo rural para alcanzar un reparto más justo del ingreso social;
- d) garantizar una estabilidad mínima del nivel de precios.

Las exportaciones han pasado al primer plano —aunque no deja de apoyarse la sustitución de importaciones— y también comienza a cobrar relevancia explícita el problema de la inflación. Con esto, se produce un principio de convergencia con los organismos financieros internacionales, no sólo en términos de coincidencia de objetivos, sino en términos de proponer un acercamiento efectivo para colaborar más estrechamente en la resolución de los problemas económicos y financieros de la región. Se introduce abiertamente la necesidad de apoyar los esfuerzos de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y los organismos regionales de financiamiento.<sup>8</sup> Sin embargo, el reconocimiento del papel del Fondo Monetario Internacional y la necesidad de elaborar programas convergentes se hará explícito sólo hasta 1983.<sup>9</sup>

En 1981, luego de la segunda crisis del petróleo y ya con el problema de una creciente deuda externa, el secretario ejecutivo de la CEPAL mantiene como central el objetivo de asegurar un desarrollo a la vez más dinámico, equitativo y autónomo. Para lograrlo, se propone actuar en dos frentes:

- a) conciliar la eficiencia económica con la eficiencia social;
- b) modernizar los agentes económicos básicos que operan en la región: el Estado y la empresa privada.

La modernización propuesta no se especifica, salvo una vaga mención a “formas organizativas y métodos de producción”. Es interesante destacar que, aunque la CEPAL siempre reconoció la importancia del mercado y de las empresas privadas, sus propuestas estaban por lo general más orientadas a políticas macroeconómicas en las cuales las empresas no aparecían como actores relevantes sino más bien como destinatarios de la acción del Estado. La idea de “modernización” se introduce como una forma de aceptar el rápido cambio tecnológico y la presencia creciente de las empresas transnacionales. El Estado también deberá modernizarse, ya que

“... no son necesariamente sinónimos la ampliación del tamaño del Estado con la eficacia de su acción”.<sup>10</sup>

De esta forma aparece con bastante claridad cómo, sin giros dramáticos, la CEPAL comienza a introducir en sus propuestas de política un sesgo importante en el sentido de incorporar una visión más liberal y menos populista que la que la caracterizó hasta entonces. Lo anterior no quiere decir que esta institución abandonara o reformulara sus postulados centrales: la asimetría del comercio internacional, la relevancia y necesidad de la intervención estatal, la importancia de la industrialización. Este deslizamiento hacia el liberalismo económico no debe interpretarse como un abandono de sus posiciones estructuralistas tradicionales, sino más bien como el reconocimiento de condiciones reales del momento histórico latinoamericano y la necesidad de ir superando o, en su caso, sustituyendo, la base teórica que tan importante papel desempeñó para promover un desarrollo regional a base de sustituir importaciones.

Lo anterior se originó, a nuestro juicio, debido a tres factores:

- a) el cuestionamiento generalizado del modelo de sustitución de importaciones luego de tres décadas de implementación con resultados ambivalentes;
- b) el fortalecimiento de grupos económicos vinculados a la oligarquía terrateniente y exportadora de productos primarios, ligados a fuertes intereses comerciales y transnacionales, frecuentemente apoyados por las fuerzas militares en el poder;
- c) la presencia de una fuerte crisis internacional de signo financiero, que favoreció el auge de un enfoque monetarista en la teoría económica.

Esta postura continuaría dominando el pensamiento y las actitudes de la CEPAL hasta bien avanzada la crisis. En 1983, el secretario ejecutivo admite que, pese a su gravedad, no es posible elaborar un diagnóstico unánime respecto al carácter de la crisis. “La tónica general —señala Iglesias— es de gran confusión respecto a la interpretación de los problemas presentes y de creciente inseguridad frente al futuro”.<sup>11</sup>

No obstante ello, la CEPAL no apoya las recetas recesionalistas para enfrentar la crisis financiera. Al analizar las alternativas, se pronuncia por un claro control de la inflación, pero sobre la base de una política de reactivación. La estrategia deberá incluir:

<sup>8</sup> Iglesias, Enrique V. (1979). *Op. cit.*

<sup>9</sup> Iglesias, Enrique V. (1983). “Reflexiones sobre la economía latinoamericana durante 1982”, *Revista de la CEPAL*, núm. 19, Santiago de Chile.

<sup>10</sup> Iglesias, Enrique V. (1981). “Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta”, *Revista de la CEPAL*, núm. 15, CEPAL, Santiago de Chile.

<sup>11</sup> Iglesias, Enrique V. (1983). *Op. cit.*



- a) el estímulo de las producciones destinadas a los mercados nacionales y regionales, asociado con la promoción resuelta de exportaciones;
- b) la adopción de todas las providencias necesarias y posibles para que tales empeños no se frustren por desbordes inflacionarios;
- c) el otorgamiento de la más alta prioridad al alivio y solución de los graves trastornos sociales y, en particular, del flagelo de la desocupación.

Este esquema corresponde, aproximadamente, al Pacto de Aliento y Crecimiento adoptado por México en la misma época.

Frente a la gravedad de la crisis de 1982 en toda la región se producen numerosas demandas de acción y apoyo. En particular, destaca la carta del presidente de Ecuador, Osvaldo Hurtado, del 11 de febrero de 1983, en la que urge a la CEPAL y al SELA a encontrar pronto una salida a la crisis.<sup>12</sup> Claramente, la presión era insoportable, con los obvios trastornos de inseguridad política e inestabilidad social.

La carta del presidente Hurtado señala un punto culminante de reconocimiento explícito de la función de la CEPAL, junto con la solicitud de actuar en consecuencia. Hasta ese momento los reconocimientos a la institución habían sido predominantemente implícitos o sólo formaban parte de los discursos de agradecimiento. En contraste, la práctica predominante en la región frente a situaciones de apremio económico, había sido la de acudir a los grandes financieros internacionales, a la banca privada y a los gobiernos occidentales en busca de apoyo. La solicitud del presidente Hurtado, pues, implicaba asumir en todo su contenido, la plena responsabilidad de proponer un diagnóstico profundo y una estrategia eficiente y clara para enfrentar la crisis.

El 16 de mayo de 1983 los secretarios de la CEPAL y del SELA envían una respuesta conjunta al presidente Hurtado, donde esbozan un diagnóstico y una propuesta de solución y, simultáneamente, convocan a una reunión internacional de personalidades latinoamericanas en Bogotá, pocos días después.<sup>13</sup>

En términos generales, el Documento de Quito

<sup>12</sup> "Carta del presidente constitucional de la República del Ecuador Don Osvaldo Hurtado a los Sres. Enrique V. Iglesias, secretario ejecutivo de la CEPAL y Carlos Alzamora, secretario permanente del SELA", *Revista de la CEPAL*, núm. 20. CEPAL, Santiago de Chile.

<sup>13</sup> "Carta de los Sres. Enrique V. Iglesias, secretario ejecutivo de la CEPAL y Carlos Alzamora, secretario permanente del SELA, al presidente constitucional del Ecuador Don Osvaldo Hurtado", *Revista de la CEPAL*, núm. 20, CEPAL, Santiago de Chile; Iglesias, Enrique V. y Alzamora Traverso, Carlos (1983). "Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional", *op. cit.*; "La crisis mundial y América Latina. Conclusiones de la Reunión de Personalidades convocada por la CEPAL y celebrada en Bogotá los días 19 a 21 de mayo de 1983, *op. cit.*

no introduce ningún concepto novedoso ni para diagnosticar ni para enfrentar una crisis que ya había trastocado las reglas del juego en la región. Se repiten en él las consabidas fórmulas de culpabilidad del comercio exterior asimétrico, de vulnerabilidad de las estructuras productivas nacionales y se subraya lo obvio: la necesidad de mayor intervención del Estado y de fortalecimiento de la cooperación intrarregional. La conclusión práctica que propone es un retorno a la política de desarrollo hacia adentro, formulada como una segunda etapa de sustitución de importaciones y repitiendo en lo esencial los planteamientos que ya estaban fuertemente cuestionados desde hacía ya más de una década. El Documento de Quito marca, en un momento particularmente crítico, una clara señal de incapacidad de respuesta específica, subrayada por un estilo generalizado y sin precisiones necesarias acerca de cómo y quiénes tenían qué responsabilidades que cumplir y bajo qué términos. En materia de política financiera y social, los conceptos vertidos son poco precisos. Es notorio que falta definir o proponer papeles más específicos para los actores del proceso, que están identificados pero sin una asignación de responsabilidades: Estado, empresas paraestatales, iniciativa privada, sindicatos, movimientos populares y mecanismos intergubernamentales de la región.

En el Documento de Quito falta precisar de dónde saldrán los recursos y cómo deben canalizarse. Falta precisar y deslindar responsabilidades respecto a los países centrales. Puede afirmarse que, además, no hay suficiente claridad teórica para argumentar en su favor la justificación de las medidas propuestas, por lo demás apenas esbozadas en términos muy imprecisos.

Las ideas vertidas en el informe presentado a la XX plenaria de la CEPAL tampoco muestran cambios significativos. Se subraya una vez más que no se trata de elaborar un nuevo paradigma económico para América Latina sino de insistir en los conceptos tradicionalmente sustentados por la institución —dinamismo, equidad y autonomía—, no obstante que ya se vislumbra que, de continuar las tendencias vigentes en ese momento, el periodo de los ochenta habrá sido la "década perdida del desarrollo" para América Latina. Se propugna que la región "deberá aprender a hacer más con menos", una expresión vertida en la reunión de Bogotá y retomada en México por el presidente Miguel de la Madrid (1982-88).

Elementos del programa neoliberal aparecen con más nitidez, pero sin dominar la tónica central, que continúa siendo claramente estructuralista. Se insiste en la modernización del Estado latinoamericano, definida como una necesidad universal de todos los Estados del mundo, dadas las crisis tanto del modelo de Estado benefactor como del burocrático. Se insiste en la necesidad de planificar las

economías, puesto que el mercado es necesario pero insuficiente para controlar el proceso de desarrollo. No se señala, en cambio, cómo reorientar esta planificación tan necesaria, dado el reconocimiento de sus escasos éxitos concretos.

Este informe, sin embargo, introduce casi marginalmente un nuevo elemento de análisis, hasta entonces sólo considerado en forma accesorio: la importancia de la esfera política y, en particular, la necesidad de asegurar las formas democráticas en la región como requisito del proceso de desarrollo. El tono economicista predominante comienza a ser lentamente reestructurado en favor de un discurso más complejo, que incluye la dinámica política como un factor decisivo y la democracia como una condición indispensable. Junto con los análisis de las condiciones generales de las economías de la región y la reiteración de las fórmulas consabidas y ya señaladas, se introduce explícitamente el reconocimiento que

... la movilización de esfuerzos sociales para construir las nuevas etapas del proceso de desarrollo económico deberá enmarcarse en proyectos políticos explícitos. (...) No parece concebible conciliar la pluralidad de demandas sociales postergadas, ni tampoco las que habrán de presentarse, sin procesos democráticos y participativos que permitan alcanzar los nuevos convenios sociales que hacen posible lograr grandes objetivos. (...) Será responsabilidad de los líderes políticos y sus partidos hacer el aporte indispensable para una sociedad que, al ser rectora de sus propios destinos, se encuentre en torno a grandes consensos que permitan, si no la eliminación de los conflictos, al menos la reducción de los costos sociales, económicos y políticos que entrañan.<sup>14</sup>

El pronunciamiento, relevante en sí mismo, se produce cuando varias de las principales economías de Centro y Sudamérica habían ya retornado a formas democráticas de gobierno o estaban en vías de hacerlo, particularmente debido a las presiones de Estados Unidos, más el fracaso experimentado por algunas dictaduras en la conducción política, económica e inclusive militar, como en el caso de la Guerra de las Malvinas. El mensaje, más claro ahora que en ocasiones anteriores, estaba dirigido a las dictaduras militares que aún permanecían en el poder, en particular a la de Chile.

El reconocimiento explícito del papel central de los regímenes políticos había estado limitado a su incorporación en un concepto genérico de "estilos de desarrollo", ya mencionado. La urgencia de retorno a la democracia como requisito de un proceso estable y progresivo de desarrollo económico y social se establece cuando dicho retorno

ya se había producido o era inminente para la mayoría de los regímenes autoritarios.

Del 29 de abril al 3 de mayo de 1985 se realizó una reunión internacional de expertos convocada por la CEPAL con el fin de analizar —una vez más— y replantear, la situación general de la crisis en América Latina. Con base en el informe de esta reunión, la nueva secretaría ejecutiva del organismo elaboró un documento que representa importantes modificaciones respecto a las posiciones y estilos anteriores, ya comentados.<sup>15</sup>

Luego de analizar sintéticamente el proceso general de desarrollo de la región desde la posguerra, se profundiza en la caracterización de la crisis de 1981-84, ubicada en un contexto amplio, tanto geográfica como conceptualmente. Dos elementos de análisis destacan en este documento: en primer lugar, a los tres consabidos objetivos de dinamismo, equidad y autonomía se agrega ahora un cuarto: democracia. En realidad, no se trata realmente de una nueva aportación, sino del reconocimiento de *faits accomplis* en el subcontinente pero, sobre todo, del retorno al tríptico de Prebisch de los años sesenta. El segundo elemento lo constituye la inclusión explícita y mucho más elaborada del factor financiero. La tónica general de este documento realza el valor de la imaginación constructiva y rescata las aportaciones de variado éxito que distintos países intentaron en un esfuerzo por enfrentar y superar la crisis.

Sin entrar en el detalle de las medidas propuestas, puede observarse que éstas, si bien no son totalmente novedosas, tampoco se remiten a repetir los esquemas tradicionales del pensamiento estructuralista. Es evidente que se trata de un momento de transición, en que se nota un intenso esfuerzo creativo por aportar soluciones prácticas, precisas y detalladas, que pueden ser implementadas en el corto plazo por los gobiernos de América Latina. En el caso de las propuestas sobre estabilización de precios, se propone una serie de mecanismos y acciones semejantes a las que implementó el gobierno mexicano, tanto en el Pacto de Solidaridad Económica como en su continuación, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. Es central el énfasis en la concertación entre sectores sociales y gobierno, dado que

... el éxito de cualquier programa de estabilización también depende de que se recupere la confianza en las políticas gubernamentales. Ello rebasa las consideraciones técnicas y penetra el ámbito sociopolítico y de la concertación.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Iglesias, Enrique V. (1984). "América Latina: crisis y opciones de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, No. 23, Santiago.

<sup>15</sup> Secretaría ejecutiva de la CEPAL (1985). "Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, núm. 26, Santiago.

<sup>16</sup> Secretaría ejecutiva de la CEPAL (1985). *Op. cit.*

## Se reconoce que es necesario

... replantear por entero la política de financiamiento futuro de las economías latinoamericanas (dado que) ...debe admitirse que de afuera lo más que es factible lograr será una movilización modesta de recursos netos de fuentes oficiales, aunada a las posibilidades de mejorar las condiciones de renegociación de la deuda y de repetir una y otra vez las rondas de negociaciones.

## El énfasis en la reforma de las estructuras financieras pasa a ser central:

... De la misma manera que en otra época se apoyó el desarrollo industrial, ahora habría que dar prelación al cambio de esos sistemas (financieros).

Para ello se propone estudiar e implementar una serie de alternativas e instrumentos prácticos de corto y mediano plazo.

En apretada síntesis, es evidente un cambio sustancial en la tónica prevaleciente desde 1973. Se precisa y modifica la caracterización del Estado latinoamericano y sus funciones, particularmente las económicas. Se insiste en el papel determinante de la democracia política. Se puntualiza la necesidad de revitalizar los esquemas de planificación y concentración. Se sugieren nuevas opciones financieras de distinto tipo. Se subraya la necesidad de reducir la dependencia externa en términos efectivos, sobre la base de mecanismos de autoafirmación colectiva.

Sigue ausente, en cambio, una reformulación teórica del cambio estructural, que resultó un requisito central en el lanzamiento y puesta en práctica de la política de sustitución de importaciones en el periodo de posguerra.

En documentos posteriores se reafirma lo establecido en 1985, subrayando que el periodo de 1980-89 se convirtió en la "década perdida" para el desarrollo de América Latina y resaltando dos elementos: que el centro de la crisis es el problema de la deuda externa, originada en última instancia por una serie de reacciones en cadena desde 1971, a partir de la decisión unilateral de Estados Unidos de permitir la flotación del dólar respecto al oro —y, desde luego, agravada por las circunstancias de dependencia y atraso estructural de las economías latinoamericanas— y que, tanto en el corto como en el largo plazo, una condición inexcusable para el restablecimiento de la estabilidad institucional y el avance económico será el afian-

zamiento de la democracia y el fortalecimiento de la cooperación regional.

Las prioridades señaladas por la actual gestión de la CEPAL se basan en estas grandes orientaciones estipuladas en 1985 y destacan, en particular:

- a) la relación entre la recuperación de las economías latinoamericanas y la reactivación de la economía internacional en general;
- b) la necesidad de revertir las transferencias netas de recursos financieros al exterior, y
- c) la necesidad de profundizar en las políticas de cambio estructural, en particular las referentes a lograr incrementos sustanciales en la productividad, fomentar el ahorro interno, alcanzar una equitativa distribución del ingreso y mitigar los desequilibrios macroeconómicos.<sup>17</sup>

En resumidas cuentas, el periodo 1948-73 representó el momento en que la institución logra una consolidación de sus planteamientos para América Latina, debido a la conjugación exitosa de una teoría específica del desarrollo para las condiciones de la época y el impulso decisivo que le imprimió la prestigiosa figura de Raúl Prebisch. El periodo 1973-85 se caracterizó, en general, por una actitud cautelosa y de transición, sin definiciones claras y con oscilaciones en cuanto a la elaboración de un esquema analítico de la crisis. A partir de 1985 es visible el intento por establecer pie firme en un nuevo terreno, que habrá aún de ser penetrado y dominado antes de obtener de él un marco interpretativo y de acción renovado. Entre las dificultades a vencer figura, en primer término, el desafío de incorporar el análisis financiero al paradigma estructuralista y, en segundo término —pero no menos importante—, redefinir el papel de los agentes económicos, en particular del Estado, para establecer las condiciones de un nuevo periodo de estabilidad y crecimiento sostenido que apunte a disminuir la brecha con los países industrializados, reducir la incertidumbre, mejorar la equidad y la participación social en el proceso de desarrollo y eliminar, si es posible definitivamente, las situaciones extremas de pobreza e injusticia.

<sup>17</sup> Rosenthal, G. (1988). "La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio, *Revista de la CEPAL*, núm. 35, Santiago.