

La CEPAL: expresión de la crisis del pensamiento económico latinoamericano

Carlos Otto Vázquez S.

Nadie tiene hoy la verdad revelada, señores, ni en el Norte ni en el Sur. Ambos tenemos atisbos de verdad, hemos hecho análisis algunos de los cuales son promisorios, pero no podemos aceptar como verdad revelada lo que se piensa en el Norte.

Raúl Prebisch¹

Resumen

El autor desarrolla en el presente artículo una sistematización de los planteamientos originales de la CEPAL, contrastándolos con los que este organismo desarrolló ante la crisis de la década de los ochenta en América Latina, así como las perspectivas de solución a dicha crisis en la presente década.

Abstract

A systematization of the CEPAL original assumptions is made in this article, contrasting which those gave by the crisis at the 1980's in Latin America, besides, the solution perspectives to this crisis at the current decade.

Introducción

En los últimos años asistimos a una vertiginosa transformación del escenario económico y político mundial. Los cambios generados se han expresado en los más distintos ámbitos, provocando una profunda reestructuración social.

Sin lugar a dudas, en la creación del nuevo escenario desempeñó un papel de primera importancia la desaparición del socialismo real, tanto en la Unión Soviética como en las economías de Europa del Este. En el terreno político-militar, con la desaparición del Pacto de Varsovia y el fin de la Guerra Fría, se dejó atrás el esquema de un mundo organizado de manera bipolar –alrededor del cual por cierto se agrupaban algunas de las más importantes contradicciones– y se

¹ Palabras pronunciadas por Raúl Prebisch en su última intervención pública, realizada en la Ciudad de México el 24 de abril de 1986, en el marco del vigésimoprimer periodo de sesiones de la CEPAL.

dio paso a un nuevo panorama producto de la distinta correlación de fuerzas existentes.

En lo económico, se abren nuevas zonas de colocación de capitales y mercancías, sobre todo para los países industrializados, y se amplía en términos generales el ámbito de funcionamiento del capital social. Esto, sin dejar de tener en cuenta la continuidad y profundización de fenómenos que toman especial significación en la década de los ochenta, como lo son el proceso de globalización y el referido a la conformación de bloques económicos.

En el terreno de las ideas, se asiste también a una transformación importante. Como producto de la confrontación Este-Oeste, durante las últimas décadas el debate ideológico tendió a agudizarse y buena parte de las explicaciones y de las formas de abordar la investigación social se hicieron teniendo presente dicha confrontación. La caída del Muro de Berlín y el cuestionamiento que se hizo al socialismo, dieron paso a una crisis de buena parte de los paradigmas teóricos e interpretativos sobre los que se había sustentado el estudio de la realidad social.

En lo que respecta a América Latina, la profunda crisis por la que atravesó la región durante la década de los ochenta, vino a poner en evidencia la incapacidad de las distintas corrientes de pensamiento para hacer frente a la crisis y formular propuestas que permitieran superarla. En efecto, los distintos cuerpos teóricos que se habían dedicado al análisis del desarrollo económico latinoamericano, poco pudieron hacer al momento de explicar la magnitud, naturaleza, causas y tipo de crisis que enfrentaban las economías de la región.

En este artículo, nos interesa destacar algunos de los elementos más importantes que han caracterizado a la interpretación y a la propuesta de la CEPAL durante los años ochenta y noventa, ya que desde nuestro punto de vista este organismo constituye un buen ejemplo de la crisis por la que atraviesa el pensamiento económico en la región.

El material se divide en cuatro partes: en la primera se hace un recuento de los antecedentes de la CEPAL, con intención de ubicar tanto el surgimiento, como algunas de sus principales aportaciones al conocimiento de las especificidades del desarrollo económico latinoamericano; en el segundo apartado se presentan las explicaciones vertidas por la CEPAL durante la crisis regional de los años ochenta; en el tercero se pasa revista a la propuesta formulada por la CEPAL a principios de la década de los noventa, y en la que esa institución da a conocer los ejes sobre los que debería sustentarse el desarrollo de la región durante las próximas décadas y, para finalizar, en el cuarto y último apartado se vierten algunas consideraciones que se desprenden tanto de las formulaciones expresadas a lo largo del material, como de la misma realidad económica regional en marcha.

La CEPAL: antecedentes y desarrollo

En febrero de 1948, durante el Sexto Periodo de Sesiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se crea la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Su creación se dio a pesar de la tenaz resistencia mostrada por algunos países como Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá, la Unión Soviética y Nueva Zelanda, que argumentaban que no se justificaba la integración de una Comisión para América Latina en el seno de las Naciones Unidas, puesto que dicha zona no había sido destruida en la Segunda Guerra Mundial.

Estados Unidos, en particular, afirmaba que la nueva Comisión duplicaría las funciones del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), que había sido creado poco tiempo antes como parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) para coordinar las actividades en el campo económico y social de los distintos países de la región, y en cuyo interior Estados Unidos jugaba un importante papel.²

Entre las primeras actividades del nuevo organismo, estuvo la elaboración de un diagnóstico sobre las principales características socioeconómicas de las distintas economías de la región, con el fin de proponer acciones para incrementar la actividad económica y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Al mismo tiempo, la CEPAL se encargó de ir conformando un marco teórico que, con el transcurso del tiempo, iba a distinguir a dicho organismo de otras corrientes de pensamiento por su particular forma de abordar la problemática del desarrollo latinoamericano.

En junio de 1949, durante el Segundo Periodo de Sesiones de la CEPAL, celebrado en La Habana, el primer Secretario Ejecutivo de dicho organismo, el mexicano Gustavo Martínez Cabañas, dio a conocer el primer "Estudio Económico de América Latina", en el cual se ofrecía un panorama de la situación regional existente. En la misma reunión, se dio a conocer además el documento titulado *El Desarrollo Económico de América Latina y Algunos de sus Principales Problemas*,³ elaborado por Raúl Prebisch, material que debido a su

² Para una descripción más detallada del surgimiento de la CEPAL y de los problemas que enfrentó desde su creación, se recomienda la lectura de: Hernán Santa Cruz, "La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina", en *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 50, Santiago de Chile, primera edición, mayo de 1985; David H. Pollock, "La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL. Algunos cambios durante los últimos treinta años", en *Revista de la CEPAL*, núm. 6, segundo semestre de 1978; y Mateo Magariños, *Diálogos con Raúl Prebisch*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 124-138.

³ Raúl Prebisch, "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", en Adolfo Gurrieri, *La obra de Prebisch en la CEPAL*, vol. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 99-155.

importancia sería calificado por Albert Hirschman como "El Manifiesto de la CEPAL". Al respecto, Leopoldo Solís nos señala que:

La expresión de Hirschman difícilmente podría ser más atinada. En efecto *El Desarrollo Económico de América Latina* causó impacto no sólo en los medios académicos latinoamericanos, sino también en las esferas de decisión de nuestros países y en el mundo académico desarrollado. No es exagerado afirmar que esta obra cambió el curso de la historia económica de Latinoamérica.⁴

A partir de ese momento, se deja ver el importante papel que Raúl Prebisch desempeñaría en la CEPAL. Como es reconocido por distintos autores,⁵ las aportaciones teóricas y el impulso que Prebisch daría a la CEPAL, iban a resultar decisivos en la definición del perfil y en la orientación que iría adquiriendo dicha institución.

De la misma manera, se le reconoce a Prebisch el mérito de haber conformado un notable equipo de colaboradores, entre los que destacan Jorge Ahumada, Manuel Balboa, Fernando Henrique Cardoso, José Medina Echavarría, Aldo Ferrer, Celso Furtado, Cristóbal Lara, José A. Mayobre, Juan F. Noyola, Anibal Pinto, Osvaldo Sunkel, Víctor L. Urquidi y Pedro Vusković, quienes con sus aportaciones fueron enriqueciendo el discurso de la CEPAL.

Del conjunto de categorías utilizadas por la CEPAL como parte de su cuerpo teórico, existe consenso en destacar las referidas al desarrollo, al sistema centro-periferia, a la relación de precios del intercambio y a la industrialización como las principales.⁶

⁴ Leopoldo Solís, *La vida y obra de Raúl Prebisch*, México, El Colegio Nacional, 1988, p. 74.

⁵ Algunas de las afirmaciones en que se da cuenta de la importancia de Prebisch y de su influencia en la CEPAL, pueden verse en los siguientes materiales: Leopoldo Solís, *La vida y obra de Raúl Prebisch*, México, El Colegio Nacional, 1988, p. 89; Joseph Hodara, *Prebisch y la CEPAL. Sustancia, trayectoria y contexto institucional*, México, El Colegio de México, 1987, p. 178 y David H. Pollock, "La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL. Algunos cambios durante los últimos treinta años", en *Revista de la CEPAL*, núm.6, Santiago de Chile, segundo semestre de 1978, p. 63. Para una revisión más detallada acerca del significado de la obra de Raúl Prebisch en el pensamiento crítico latinoamericano, se recomienda la lectura de aquellos materiales en los cuales se rinde homenaje póstumo a este autor, y entre los que destacan: CIDE y Colegio Nacional de Economistas, *Homenaje a Raúl Prebisch*, México, febrero de 1989, p. 122; CEPAL, *Raúl Prebisch, un aporte al estudio de su pensamiento*, Santiago de Chile, 1987, 146 pp.; Comercio Exterior, *Homenaje a Raúl Prebisch (1901-1986)*, vol. 37, núm. 5, México, mayo de 1987, pp. 343-413, así como los artículos de Anibal Pinto, Benjamín Hoppenhayn y Ronald Sprout, en los números 29, 34 y 46 de la *Revista de la CEPAL*, correspondientes a los meses de agosto de 1986, abril de 1988 y abril de 1992, respectivamente.

⁶ Anibal Pinto, por ejemplo, en "Centro-periferia e industrialización. Vigencia y cambios en el pensamiento de la CEPAL", en *América Latina: una visión estructuralista*, UNAM, 1991, p. 504, al referirse

Por lo que respecta al desarrollo, la CEPAL afirma que éste se logrará a través de la "difusión del progreso técnico y sus frutos" en el conjunto de la estructura económica.

Dicha propagación implica la continua superposición de capas técnicas de creciente productividad sobre capas técnicas de menor productividad, lo que conduce a una elevación de los niveles de "productividad real" de la fuerza de trabajo. Este progreso técnico, por lo demás, deberá difundirse de manera relativamente homogénea en el conjunto de la estructura económica para lograr una distribución más equitativa de sus frutos. Por lo que hace a los frutos del progreso técnico, estos se refieren sobre todo a la elevación del ingreso real y de las condiciones de vida de la población.

Por lo que hace en particular al desarrollo latinoamericano, la CEPAL destaca que al provenir el progreso técnico de los países centrales, el desarrollo de la periferia adquiere un carácter inducido, a lo que habría que agregar que la transferencia de tecnología de los centros a la periferia se ha concentrado en ciertas ramas y sectores, lo que ha dado lugar a la heterogeneidad estructural que caracteriza a nuestras economías.

Así pues, la CEPAL aborda la cuestión del desarrollo en el marco de las relaciones entre el centro y la periferia. En efecto, para el pensamiento cepalino el sistema capitalista se encuentra conformado por esos dos polos; el mismo Prebisch, al hacer un balance de las ideas cepalinas, destacaría que:

Entre las tesis primigenias se destacaba el sistema centro-periferia; por más que en los últimos años me he empeñado en examinar críticamente mi propio pensamiento, de renovarlo para responder a los cambios que se han operado en la realidad y recoger también el pensamiento ajeno, no he podido prescindir del concepto centro-periferia en que se plasmaron mis primeras ideas de renovación teórica. Creo que sigue teniendo validez.⁷

El centro estaría integrado por los países de mayor dinamismo económico en los que, como ya mencionamos, se desarrollan en primera instancia los avances tecnológicos, en tanto que la periferia estaría conformada por las economías con un menor grado de desarrollo productivo.

En la perspectiva de la CEPAL, el sistema centro-periferia funcionaría como

a las categorías utilizadas por la CEPAL, destaca que "las relacionadas con el sistema centro-periferia y la industrialización constituyen el núcleo básico y parece evidente que ellas identifican la imagen de la CEPAL dentro de la región y fuera de ella, para la opinión pública, la intelectualidad y los grupos de intereses".

⁷ Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 29.

un todo articulado en el que los centros irían condicionando las formas y ritmos del desarrollo de la periferia. Sin embargo, y dado el carácter centripeto de funcionamiento del sistema, los frutos del progreso técnico tenderían a concentrarse en los centros. En efecto, la CEPAL señala que en el comercio entre los centros y la periferia se daría una tendencia al deterioro de los términos de intercambio en perjuicio de los países exportadores de materias primas, lo que ha implicado una transferencia de recursos desde la periferia hacia los centros.

Ya se ha dicho que no es posible comprender los problemas del desarrollo económico de América Latina sin examinar el proceso de difusión del progreso técnico y sus consecuencias. Una de estas consecuencias es la tendencia persistente al empeoramiento de la relación de intercambio.⁸

Al existir una tendencia a la concentración de los frutos del progreso técnico en los centros, y ante la evidencia de que el progreso económico de los centros no se irradia a la periferia de manera espontánea y natural, la CEPAL postuló la industrialización de las economías de la región como el mecanismo para alcanzar el desarrollo. Sería, por tanto, una industrialización deliberada y autoinducida.

Prebisch postula la industrialización como el medio para que el desarrollo económico adquiriera un ritmo mayor y para que se incremente la absorción de la fuerza de trabajo y los niveles medios de la productividad y del ingreso (...) la industrialización constituye en el pensamiento de Prebisch, un eje articulador de los distintos componentes de su cuerpo propositivo.⁹

La industrialización, con su efecto dinamizador, permitiría absorber el sobrante de población que se genera en el sector primario en la periferia y el cual ejerce una presión negativa sobre los salarios y los precios. Además, con la industrialización, los países de la región podrían tener acceso a los artículos manufacturados que no se podían conseguir en el exterior por la limitada capacidad de nuestras economías para importar.

De ahí el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en sí mismo, sino el único medio de que disponen éstos para

⁸ Raúl Prebisch, "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del desarrollo económico", primera parte del *Estudio Económico de América Latina 1949*, CEPAL, Santiago de Chile, 1950. Tomado de *La obra de Prebisch en la CEPAL*, vol. I, op. cit., p. 205.

⁹ Jaime Eslay Reyno, *La concepción general y los análisis sobre la deuda externa de Raúl Prebisch*, Siglo XXI Editores, México, 1990, p. 50.

ir captando parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas.¹⁰

Bajo las premisas señaladas, la industrialización tendió a desarrollarse en América Latina haciéndolo bajo la forma de un creciente proceso de sustitución de importaciones. En principio, produciendo internamente aquellos bienes de consumo no duraderos que con anterioridad se importaban, debiéndose pasar después a la sustitución de los bienes duraderos, los intermedios y, por último, los bienes de capital.

En este esquema promovido por la CEPAL, se asignó al Estado un importante papel como eje promotor del desarrollo. La planificación, por su parte, fue el mecanismo recomendado para articular las distintas políticas y lograr una distribución más eficiente de los recursos.

Los planteamientos de la CEPAL propiciaron una serie de cuestionamientos. Entre estos, los de mayor fuerza fueron en su momento los de Baldwin, Kindleberger, Meir, Haberler, Ellsworth, Powelson, Rogge, Spraos y Viner, quienes en su crítica cuestionaron la postura cepalina de enfrentar la teoría tradicional del comercio internacional basada en las ventajas comparativas, así como la base empírica que utilizó Prebisch para medir el deterioro de los términos del intercambio. A pesar de lo anterior, la CEPAL logró consolidarse como una sólida corriente con particularidades propias, que imprimió de manera indeleble su sello al conjunto del pensamiento económico de la región.

La CEPAL en la década de los ochenta

Si bien es a partir de los años sesenta que el pensamiento de la CEPAL empieza a perder fuerza, para los años ochenta —con el estallido y desarrollo de la crisis económica en la región— se harán más evidentes las insuficiencias de esta corriente de pensamiento.

Como sabemos, a principios de los años ochenta se desata en América Latina la crisis económica más profunda que haya sufrido la región desde la gran depresión de los años treinta.¹¹ Dicha crisis, además de profunda, tuvo otras dos características principales:

¹⁰ Raúl Prebisch, "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", tomado de *América Latina: el pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969.

¹¹ Al respecto pueden consultarse las afirmaciones contenidas en Pedro Talavera Deniz (coordinador), *La crisis económica en América Latina*, Barcelona, 1991, p. 71; Pedro Vuskovíc, *La crisis en América Latina: un desafío continental*, México, Siglo XXI y Editorial de las Naciones Unidas, 1990, p. 37, y Enrique V. Iglesias, "Reflexiones sobre la economía latinoamericana durante 1982", en *Revista de la CEPAL*,

Por una parte, tuvo un carácter generalizado, el cual se expresó tanto en el hecho de que dicha crisis se hizo sentir —si bien con distinta intensidad— en todas y cada una de las economías latinoamericanas, como porque abarcó a la totalidad de indicadores que dan cuenta de la actividad económica regional, lo mismo aquellos que miden la actividad económica interna, que los referidos a las relaciones económicas con el exterior.

Por otra parte, la crisis de los ochenta tuvo una prolongada duración. En relación a ello, es necesario tener presente que distintas crisis económicas ocurridas con anterioridad en la región habían tenido una extensión mucho menor y que, incluso, crisis económicas semejantes ocurridas en otras regiones tampoco se habían prolongado de tal manera.

En el Cuadro 1, se presenta un panorama de la evolución que tuvieron los principales indicadores económicos de América Latina durante la década de los ochenta, haciendo una comparación con el desempeño de dichos indicadores en la década de los setenta.

Cuadro 1
América Latina: principales indicadores
(tasa promedio anual de crecimiento)

	1971/80	1981/90
Producto Interno Bruto	5.6	1.2
PIB por habitante	3.0	-0.9
Inversión Interna Bruta	7.4	-3.2
Producción industrial	6.2	0.6
Precios al consumidor	41.1	217.6
Déficit gubernamental	2.1	4.7
Salarios	-0.7	-3.0
Desempleo	8.3	9.1

Déficit gubernamental, salarios, tasa de desempleo: promedios simples durante cada década.

FUENTE: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1991*; BID, *Progreso Económico y Social de América Latina y el Caribe 1991* y FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales, Anuarios*.

núm. 19, abril de 1983, p. 7. Una visión más amplia sobre la situación de América Latina en los años treinta se encuentra en Rosemary Thorp (compiladora), *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, 388 pp.

Como se puede ver, los niveles del producto, el producto por habitante, la inversión, la producción industrial y los salarios, sufrieron severas caídas en relación con el desempeño que presentaron en los años setenta. Por otra parte, desequilibrios macroeconómicos como la inflación y el déficit gubernamental, multiplicaron sus tasas de crecimiento anual durante los ochenta en comparación a la década previa.

A lo anterior, interesa agregar el elevado costo social que la crisis tuvo en América Latina, así como el hecho de que fueron los sectores asalariados quienes cargaron con la mayor parte de dicho costo. A las drásticas caídas del salario real y a las elevadas tasas de desempleo, habría que sumar la menor proporción del gasto gubernamental asignada al gasto social —con el consecuente deterioro de los servicios médicos y educativos—, las crecientes dificultades para la obtención de vivienda, el encarecimiento de servicios básicos como el agua, drenaje y alcantarillado, así como el acelerado proceso de marginación y empobrecimiento de la población latinoamericana.

En relación a las formulaciones de la CEPAL en los años ochenta, interesa destacar que la crisis regional, tanto por la velocidad con que se precipitó como por su magnitud, parece haber tomado a dicho organismo por sorpresa y sin capacidad de respuesta para hacerle frente.

En distintos documentos, realizados en el periodo inmediato previo al estallido de la crisis,¹² la CEPAL planteaba escenarios futuros sobre el comportamiento económico regional, en los cuales destacaba los elevados niveles a los que se esperaba crecería América Latina.

Dichos escenarios se apoyaban, en buena medida, en que durante la década de los setenta América Latina había logrado crecer a ritmos superiores a los de los países desarrollados, así como en el hecho de que nuestra región había podido sortear sin excesivas dificultades la crisis cíclica de 1974-1975.

Las propuestas optimistas de la CEPAL también parecían apoyarse en que durante la década de los setenta, América Latina había incrementado su participación en los totales mundiales del producto así como en los flujos globales de exportaciones, importaciones, inversión extranjera directa y crédito interna-

¹² Entre los cuales destacan como los más representativos los siguientes: *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 5, Santiago de Chile, septiembre de 1981, 156 pp.; *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 6, Santiago de Chile, octubre de 1981, 96 pp.; *Las relaciones externas de América Latina en los años ochenta*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 7, Santiago de Chile, 1981; *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 8, Santiago de Chile, 1981; *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 9, Santiago de Chile, 1981; y *Dinámica del subempleo en América Latina*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 10, Santiago de Chile, 1981.

cional y en que,¹³ en general, los setenta marcaron una etapa de ascenso de los países en desarrollo en el plano político internacional; recordemos al respecto que, entre otras cosas, en esos años se introdujeron en el debate intergubernamental temas tales como el de un código de conducta de las empresas transnacionales y la posible constitución de fondos para la estabilización de precios de las materias primas, y que en esa década fue aprobada la Declaración y el Programa de Acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

En correspondencia con los escenarios que se proyectaban, en su Resolución No. 386, la CEPAL llamaba a proclamar a los ochenta como la "década del desarrollo de los países de América Latina", y en distintos materiales publicados a comienzos de los ochenta, estimaba para esa década tasas de crecimiento que, en el peor de los casos, serían iguales o superiores al 6 por ciento anual.¹⁴

Una vez que la crisis se hizo presente con toda su fuerza, se puso en evidencia que la CEPAL había efectuado una incorrecta valoración de las diferentes variables económicas y que esto se tradujo en la elaboración de un diagnóstico equivocado. Es importante además, destacar en nuestro análisis los siguientes aspectos que demuestran la incapacidad que caracterizó a la CEPAL al intentar explicar la problemática que enfrentaba la región.

En primer lugar, nos interesa tener presente el hecho de que la CEPAL no alcanzó a definir con precisión el tipo de crisis que enfrentaba América Latina, lo cual se desprendía del hecho de no poder explicar qué era lo que había entrado en crisis.

De esta manera, la CEPAL difundió en su momento distintas versiones referentes a la naturaleza de la crisis en la región. Así, en algunos materiales señalaba que la crisis en América Latina era una expresión de la crisis mundial de 1980-1982; en tal sentido apuntaba la siguiente afirmación:

¹³ Para un análisis más detallado de la participación de América Latina en los totales mundiales referidos, durante la década de los setenta y los ochenta, se recomienda la lectura de Jaime Estay R., "Notas para un balance decenal de la situación de América Latina en la economía mundial", en *América Latina: crítica del neoliberalismo*, CEPAL, 1992, pp. 99-114.

¹⁴ Véanse los siguientes materiales de la CEPAL: *América Latina en la nueva estrategia internacional de desarrollo* (Santiago de Chile, agosto de 1980), en el cual se preveían 3 posibles escenarios, de los cuales el peor suponía una tasa promedio anual de crecimiento regional de 6.3 por ciento; *El desarrollo de América Latina en los años ochenta* (Estudios e Informes, núm. 5, Santiago de Chile, septiembre de 1981), en el cual se planteaba un crecimiento promedio anual de 7 por ciento para los ochenta, y se decía: "En suma, puede considerarse como razonablemente justificada la meta de duplicar el producto interno bruto para la región en su conjunto hacia finales de los años ochenta"; *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta* (Estudios e Informes, núm. 6, Santiago de Chile, octubre de 1981) en el que se preveían dos escenarios, de los cuales el peor implicaba un crecimiento promedio anual de 6 por ciento.

América Latina aparece ahora inmersa en una recesión económica mundial que afecta a los países desarrollados y los países en desarrollo, a los países de economía de mercado, de economía mixta y en cierta medida a los países de planificación centralizada: a países grandes y pequeños, y a países exportadores y no exportadores de petróleo¹⁵

En otros materiales, en cambio, la CEPAL atribuía la crisis al agotamiento del modelo de desarrollo que había seguido la región en la posguerra:

La contracción económica reciente marca el fin de la larga etapa de crecimiento y transformación que iniciaron la mayoría de los países latinoamericanos luego del segundo conflicto bélico mundial y que, en general, se caracterizó por un grado apreciable de dinamismo económico¹⁶

De la misma manera, la CEPAL agregaba que la crisis en América Latina obedecía, también, a la equivocada estrategia de captación de créditos que habían seguido las economías de la región en la década de los setenta:

... los agudos y variados problemas económicos que se empezaron a manifestar en forma generalizada en la región a partir de 1981, significaron también la crisis de la estrategia de desarrollo que, en mayor o menor grado, adoptaron muchos países de América Latina en el curso del decenio pasado (...) Dicha estrategia aprovechó las peculiares condiciones que se crearon en el escenario económico mundial después de la primera crisis petrolera, particularmente en el campo financiero, para captar montos considerables y rápidamente crecientes de ahorro externo.¹⁷

Por último, la CEPAL también señalaba que la crisis regional era una consecuencia del "estrangulamiento" del sector externo y de la crisis de balanza de pagos de las economías de la región; así, en 1985 planteaba:

El deterioro de la situación económica durante los tres últimos años se originó, como se dijo antes, en el estrangulamiento que representó el sector externo para el proceso de desarrollo. En esta ocasión, como en otras crisis del sector

¹⁵ CEPAL, *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 46, Santiago de Chile, abril de 1985, p. 13.

¹⁶ CEPAL, "Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa de América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 48, Santiago de Chile, diciembre de 1984, p. 5.

¹⁷ CEPAL, *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa de América Latina*, op. cit., p. 5.

externo en la posguerra, desempeñaron un papel importante el debilitamiento y la contracción del volumen y el valor de las exportaciones, así como el deterioro de la relación de precios del intercambio.¹⁸

En segundo lugar, y al no ofrecer una explicación acabada acerca de la naturaleza de la crisis, la CEPAL dio a conocer también distintas versiones sobre las posibles causas de la crisis, cada una de las cuales era asociada con la idea que en ese momento se estuviera utilizando para explicar el tipo de crisis en marcha.

De esta forma, por ejemplo, si la CEPAL presentaba a la crisis de América Latina como una expresión de la crisis originada en los países desarrollados, tomaba fuerza la versión según la cual las causas eran de origen externo —pues la crisis se había “transmitido”—, y además era de carácter coyuntural. Si la crisis, en cambio, se explicaba como producto del agotamiento del patrón de desarrollo seguido por la región desde la posguerra, se manejaba la idea de que las causas de dicha crisis eran de origen fundamentalmente interno y de carácter estructural.¹⁹

Por lo que se refiere ya no al tipo de crisis que atravesaba la región y a sus posibles causas, sino al “seguimiento” mismo de la crisis es importante destacar dos aspectos:

Por una parte, lo que tiene que ver con la distinta valoración que de la crisis realizó la CEPAL, es decir, la cambiante percepción que acerca del fenómeno tuvo ese organismo. En torno a este punto, interesa señalar que mientras en un principio la CEPAL asignaba un carácter “devastador” a la crisis, con el tiempo fue cambiando su percepción hasta descubrirle virtudes con las que en un principio no contaba.

Como ejemplo de lo anterior, nos encontramos que mientras en 1985 calificaba a la década de los ochenta como “la década perdida”,²⁰ hacia 1990 señalaba que los ochenta fueron para América Latina una década de “aprendizaje doloroso”²¹ ya que en ese periodo se había dado una coexistencia de tendencias encontradas. Lo anterior pese a que, hacia finales de la década, y para ser más precisos entre 1988 y 1990, la tasa promedio anual de crecimiento

¹⁸ CEPAL, *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, op. cit., p. 26.

¹⁹ Ver al respecto las afirmaciones vertidas en CEPAL, *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, op. cit., p. 9, *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, op. cit., p. 12, y *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, op. cit., pp. 15-16.

²⁰ Enrique Iglesias, “La economía latinoamericana durante 1984: un balance preliminar”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 25, abril de 1985, p. 40.

²¹ CEPAL, *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, marzo de 1990, p. 11.

del producto apenas había sido de 0.7 por ciento y la inflación en esos tres años promediaba un nivel superior al 1000 por ciento.

Un segundo aspecto es el referido a los falsos avisos de salida de la crisis, anunciados por la CEPAL en 1984 y 1986, y que no eran más que lecturas equivocadas de la situación existente, puesto que en ambas ocasiones dio a conocer la supuesta superación de la crisis y el inicio de la recuperación correspondiente sin que la realidad enfilara en tal sentido.²²

En resumen, podríamos señalar que durante la década de los ochenta la CEPAL no fue capaz de proponer una explicación articulada para entender la crisis. En el mejor de los casos, buena parte de los materiales de mayor importancia que dio a conocer durante dicha época se centraron en dar cuenta de algunos aspectos destacados del itinerario de la crisis, en señalar el grado de avance y la situación que guardaban los distintos procesos de renegociación de la deuda y las propuestas y esquemas de solución que se instrumentaron para enfrentar su pago, así como en cuestionar la severidad con que fueron aplicadas en la región las políticas de ajuste, admitiendo la necesidad de poner en práctica dichas políticas pero bajo un esquema expansivo y no recesivo.²³

La CEPAL en la década de los noventa

Es a partir de los años noventa, que en América Latina se conforma un escenario económico regional distinto, producto de la consolidación de nuevas tendencias que dan lugar a un proceso de recuperación de nuestras economías.

Entre los signos más evidentes de la recuperación y del surgimiento de ese distinto escenario se encuentran: el aumento de las tasas de crecimiento del producto; una importante reducción de los niveles inflacionarios; la disminución del déficit fiscal en la casi totalidad de las economías latinoamericanas; un impor-

²² Ver CEPAL, *Balance preliminar de la Economía de América Latina 1984*, pp. 35 y 42, y *Balance Preliminar de la Economía de América Latina 1986*, pp. 1 y 12.

²³ Entre dichos materiales, por citar sólo algunos de los más importantes, se encuentran: *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 46, abril de 1985, 119 pp.; *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 48, diciembre de 1984, 112 pp.; *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 54, septiembre de 1986, 130 pp.; *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 55, junio de 1987, 184 pp.; *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 61, enero de 1989, 94 pp.; *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 76, julio de 1989, 214 pp.; *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 72, septiembre de 1988, 77 pp.; *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, Libros de la CEPAL, núm. 18, marzo de 1989, 201 pp.; y *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, Libros de la CEPAL, núm. 26, marzo de 1990, 118 pp.

tante ingreso de capitales a la región; una disminución del pago de utilidades e intereses; y un cambio de signo de la transferencia de recursos.

El escenario económico existente ha llevado a los gobiernos de la región a señalar que la crisis ha sido superada y a destacar el inicio de un proceso de recuperación, el cual se estaría dando sobre la base del establecimiento de nuevas formas de funcionamiento de las economías de América Latina y de una distinta inserción de las mismas en el interior del mercado mundial.²⁴

Es al inicio de la década de los noventa, cuando en América Latina arrancaba el proceso generalizado de recuperación económica al que recién hemos hecho mención, que la CEPAL da a conocer el documento titulado *Transformación productiva con equidad*,²⁵ el que, como bien lo señala el mismo organismo, "se convirtió en el principal punto de referencia del pensamiento de la institución". A dicho material, iba a seguir otro titulado *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*²⁶ el cual vendría a enriquecer la propuesta de la CEPAL sobre el desarrollo de las economías de la región.²⁷

La tesis fundamental que se esgrime a lo largo de la propuesta, es que es posible transformar las estructuras productivas en un marco de progresiva equidad social, lo cual permitirá cumplir con algunos de los objetivos que la CEPAL considera parte de una visión actualizada del desarrollo: crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de vida de toda la población.²⁸

En la nueva concepción de la CEPAL, esa transformación de las estructuras productivas debe sustentarse en una mayor competitividad internacional y no

²⁴ Respecto a la nueva forma de inserción que se viene impulsando en América Latina y al papel que la deuda externa ha desempeñado en la implantación de la misma se recomienda la lectura de Jaime Estay Reyno, *América Latina ante la crisis mundial*, Cuaderno de Investigación núm. 5, PEDI, Universidad Autónoma de Puebla, México.

²⁵ CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, marzo de 1990, 185 pp.

²⁶ *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, febrero de 1992, 254 pp.

²⁷ Además de estos dos documentos, la CEPAL publicó con posterioridad una serie de materiales que complementan y profundizan en la propuesta general; entre éstos cabe señalar los siguientes: *El desarrollo sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, febrero de 1991, 146 pp.; *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1992; *Población, equidad y transformación productiva*, Santiago de Chile, 1993; *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La Integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, enero de 1994, 109 pp., y *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile, marzo de 1994, 321 pp.

²⁸ Objetivos postulados en *Transformación productiva con equidad*, op. cit., p. 9.

en la disminución gradual de los salarios reales. En tal sentido, la CEPAL considera dos nociones de competitividad: a nivel de la economía en su conjunto y a nivel de un bien o servicio. En el primer caso, destaca que una economía puede ser competitiva si "en un marco general de equilibrio macroeconómico tiene la capacidad de incrementar (o al menos de sostener) su participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea del nivel de vida de la población". En el segundo caso, "se es competitivo cuando se consigue, al menos, sostener los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto a utilización de recursos y calidad del producto ofrecido".²⁹

Para lograr o mantener la competitividad, en cualquiera de las dos acepciones a que hace referencia, la CEPAL señala que es necesario incorporar progreso técnico, entendiendo por ello "la capacidad de imitar, adaptar y desarrollar procesos de producción, bienes y servicios antes inexistentes en una economía; en otras palabras, supone el tránsito hacia nuevas funciones de producción".³⁰

Bajo ese marco, la industrialización reaparece como un elemento de primer orden, por ser la portadora del progreso técnico. Así también, entre los factores que inciden en la incorporación y difusión de dicho progreso se destaca a la base empresarial, a los recursos humanos y a la infraestructura tecnológica y de comunicación.

La CEPAL señala además, una serie de medidas que permitirán avanzar en la estrategia de impulsar la transformación productiva con equidad. Entre dichas medidas destaca la de realizar un proceso de apertura de las economías ya que tal apertura posibilitará la difusión, al conjunto de la economía, de los efectos dinámicos generados por la incorporación del progreso técnico y conducirá al resto de los productores a utilizar la nueva tecnología. La CEPAL agrega que, como las economías latinoamericanas iniciaron desde hace algunos años el proceso de apertura, y como además éste se dio de manera unilateral e indiscriminada, es necesario buscar la reciprocidad en el acceso a los mercados internacionales.³¹

Por otra parte, la CEPAL señala que al impulsar la transformación productiva y adquirir una mayor competitividad, se está en condiciones de mejorar la inserción internacional:

La inserción internacional por la vía de las exportaciones dinámicas de creciente complejidad es la contraparte de la transformación productiva con

²⁹ CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, op. cit., p. 70.

³⁰ CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, op. cit., *Ibidem*.

³¹ *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, op. cit., p. 51.

equidad. Esta parece ser la manera más promisoría de hacer crecer el empleo productivo y la masa salarial en forma rápida y sostenida contribuyendo tanto al crecimiento como a la equidad.³²

En efecto, la CEPAL señala que el comercio internacional de manufacturas se ha expandido a un mayor ritmo que el del comercio mundial en su conjunto y que el crecimiento ha sido aún mayor en los rubros con más alto grado de innovación tecnológica. Afirma que para ingresar y permanecer en el mercado internacional es necesario seguir las tendencias tecnológicas internacionales y recomienda, por tanto, agregar de manera constante un valor intelectual creciente a los bienes y servicios exportados.

En relación al logro de mayores niveles de equidad, que como ya se dijo constituyen para la CEPAL el marco en el cual deben desenvolverse los cambios en las economías de América Latina, la propuesta es que la transformación productiva esté acompañada de un mejoramiento sustancial en los niveles de vida de la mayoría de la población y que, debido a que "seguramente transcurrirá un periodo prolongado" antes de que se difundan los efectos del progreso técnico, será necesario recurrir a medidas redistributivas complementarias.³³

Entre las acciones, que además de complementarias se consideran como transitorias, destacan aquellas referidas tanto a atacar el problema de la pobreza como las que impulsan la organización de los grupos menos favorecidos.

Por último, un punto de vital importancia en la propuesta de la CEPAL es el referido al papel que desempeñará el Estado. En este esquema, el Estado será un agente activo, que promueva tanto la aplicación del progreso técnico al proceso productivo, como la obtención de ventajas comparativas en los mercados, que conduzcan a una mejor inserción internacional.³⁴

Algunas de las características que deberá tener dicho Estado serán la selectividad, la eficiencia, la estabilidad y el realismo, así como la prospectiva que permita definir el proyecto de desarrollo nacional.

Será, pues, un Estado diferente al que existió durante el periodo de sustitución de importaciones, pero distinto también al tipo de Estado promovido en el esquema neoliberal, donde prácticamente se le niega todo tipo de participación.

³² *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, op. cit., p. 21.

³³ CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, op. cit., Capítulo X, pp. 239 a 254.

³⁴ *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina*, op. cit., pp. 154 a 162.

Comentarios finales

Desde nuestro punto de vista, el pensamiento crítico latinoamericano todavía no ha realizado el necesario balance de lo que la CEPAL y sus propuestas teóricas significaron para la región en el periodo comprendido entre la creación de dicho organismo y el estallido de la crisis. Lo que se ha impuesto es la lectura realizada por el discurso neoliberal, el cual cuestiona en términos muy duros tanto la llamada fase de industrialización sustitutiva, como el pensamiento teórico que le sirvió de sustento, empezando por la CEPAL.

Parte del balance alternativo todavía pendiente, tendría que tomar en cuenta, entre otros aspectos, las altas tasas de crecimiento de la actividad económica que se presentaron en ese periodo; los importantes cambios generados en la estructura sectorial del producto; el significado del tránsito hacia la conformación de sociedades urbanas, modernas, y los sustantivos cambios en los patrones de consumo. En ese contexto, además, habría que destacar que la CEPAL tuvo el mérito de constituirse en una escuela de pensamiento propia, con aportaciones importantes en áreas como la economía y la sociología, que ayudó a comprender y transformar la compleja realidad regional.

En el necesario balance de lo que la CEPAL ha representado para la región, es indispensable sin embargo, además de reconocer sus méritos, señalar una serie de insuficiencias en relación a este organismo. Por lo que a nosotros corresponde, y haciendo especial referencia a los años ochenta y noventa, nos interesa destacar lo siguiente:

– Como quedó de manifiesto en el transcurso de los años ochenta, al buscar explicaciones acerca de la crisis, la CEPAL abandonó en buena medida el instrumental teórico construido durante más de treinta años. Nociones como el sistema centro/periferia, el deterioro de los términos de intercambio, la heterogeneidad estructural, el papel rector del Estado a través de la planificación económica, entre otros, fueron dejados de lado al momento de proponer medidas para enfrentar la crisis. La misma CEPAL, en todo caso, tiene también pendiente –como parte de un necesario ejercicio autocrítico– la tarea de distinguir entre aquello que habría que desechar de su anterior discurso teórico y aquello que puede ser recuperado e integrado al cuerpo de sus nuevas propuestas.

– Pensamos, asimismo, que tanto el discurso como la práctica cepalinos han ido quedando a la zaga en tanto que, si bien durante los años cincuenta y sesenta sus propuestas eran acogidas y discutidas por la intelectualidad latinoamericana, y sobre todo, eran integradas en las estrategias de política impulsadas por los gobiernos de la región, en la actualidad la influencia de la CEPAL en la definición

de políticas ha disminuido notoriamente, a pesar de sus esfuerzos por adecuarse a un discurso y a una realidad distintas, aspecto este último respecto al cual la propuesta de *Transformación productiva* es elocuente.

Es cuando las economías de América Latina llevan varios años de haber emprendido acelerados y unilaterales procesos de apertura; liberalizaban sus economías; privatizaban parte importante de sus activos; iniciaban profundos procesos de reforma del Estado e impulsaban una activa política de promoción de exportaciones, que la CEPAL da a conocer su propuesta, la cual avala –si bien con algunas diferencias que en nuestra opinión son secundarias– la estrategia que se estaba siguiendo en la región, y se aleja, en muchos sentidos, del cuerpo básico del pensamiento cepalino.

– Nos parece igualmente evidente, que esta pérdida de presencia de la CEPAL en la región se ha visto compensada con el creciente papel que ha venido a desempeñar el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la instrumentación y aplicación de la política económica. Desde nuestro punto de vista, resulta claro que el espacio que la CEPAL ha ido cediendo en términos de la formulación de la política económica ha sido cubierto con creces por esa institución.

Lo anterior obedece en buena medida al hecho de que la CEPAL no representa ya, en estos momentos, los intereses y necesidades del capital en la región. Recordemos que en los años cuarenta y cincuenta las ideas de la CEPAL tuvieron gran aceptación porque expresaban tanto la postura y aspiraciones de la burguesía industrial emergente, que luchaba por desterrar del lugar de privilegio a la vieja oligarquía tradicional terrateniente para comandar el proceso económico, como por los gobiernos de los distintos países de la región. En palabras de J. Hodara:

El liderazgo prebischiano y su interpretación del desarrollo latinoamericano se ajustaron a las necesidades políticas de los gobiernos, especialmente en materia de legitimidad. La difusión hemisférica de su mensaje configuró un nuevo discurso público que movilizó a los sectores de clase media ávidos de una teoría y de las prácticas proteccionistas de la industrialización sustitutiva; (...) Se configuró, entonces, en esta primera etapa, una afinidad selectiva entre las inquisiciones cepalinas y los intereses intrínsecos de las sociedades latinoamericanas³⁵

En las décadas más recientes, sin embargo, las cosas cambian por completo. Buena parte de aquella burguesía nacional de los años cincuenta, con el tiempo desarrolló –si bien desde una posición subordinada– intereses comunes con el

³⁵ Joseph Hodara, *Prebisch y la CEPAL. Sustancia, trayectoria y contexto institucional*, op. cit., p. 188.

gran capital transnacional, abandonando por tanto las pretensiones de un desarrollo autónomo que pudiesen haber existido en décadas anteriores. Baste recordar al respecto que mucho se ha escrito ya acerca de la presencia indiscriminada que tuvo la empresa transnacional, en especial a partir de los años sesenta, en una extensa gama de sectores y sobre todo los que encabezaban el crecimiento industrial, y acerca de la red de intereses comunes que se fueron desarrollando entre el capital extranjero y sectores del capital nacional.³⁶

Pero no sólo la burguesía nacional tuvo que compartir espacios con el gran capital transnacional. Autores como Pablo González Casanova, señalan que los mismos Estados latinoamericanos han adoptado y hecho suyos los postulados abanderados por el FMI. Recordemos al respecto que durante los años ochenta se pusieron en práctica, en la casi totalidad de las economías de la región, políticas de ajuste que obedecían al espíritu del ideario del FMI. Ello, además del fenómeno de condicionalidad que se impuso en muchos casos como requisito al momento de firmar las cartas de intención.³⁷

– Cabría agregar también que, desde nuestro punto de vista, la reciente propuesta de la CEPAL comparte muchos de los elementos sustantivos en los cuales se apoya la estrategia neoliberal que se viene aplicando con singular intensidad en la región, a saber: el considerar al sector exportador como factor impulsor del resto de la economía; el intentar penetrar los mercados internacionales con base en incrementos de productividad; el abrir y liberalizar las economías; el promover la venta de buena parte de los activos estatales; y el intentar, en resumen, una más estrecha articulación de las economías nacionales a los circuitos comerciales y financieros internacionales.

En contrapartida, existen también algunas diferencias entre la propuesta de la CEPAL y la estrategia neoliberal en marcha. Entre dichas diferencias, las más sobresalientes son las referidas a la preocupación por la equidad social, al cuidado y protección del medio ambiente, así como al distinto papel –de mayor participación– que asigna la CEPAL al Estado.

– La preocupación por la equidad, sin lugar a dudas representa un especial avance en relación a la estrategia neoliberal en la que el tratamiento a dicho

³⁶ Entre los textos que dan cuenta de la acrecentada presencia de las empresas transnacionales en la región y de la "incapacidad del sector empresarial nacional para articular una estrategia endógenamente definida" destacan los de Fernando Fajnzylber y en especial *La industrialización trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, 1983, 416 pp. e *Industrialización en América Latina: de la "cuja negra" al "cutillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 60, Santiago de Chile, 1991, 176 pp.

³⁷ Respecto a las modificaciones que ha sufrido el Estado en América Latina y a la calificación que de él se hace como un Estado transnacionalizado asociado, se recomienda la lectura de Pablo González Casanova, "El Estado y la Política", en *América Latina Hoy*, México, Siglo XXI Editores y Editorial de las Naciones Unidas, 1980, pp. 64-122.

problema simplemente no aparece. El empobrecimiento y la creciente marginación a que dio lugar la crisis, así como las políticas de ajuste con que se intentó enfrentar la misma, dieron lugar a un creciente descontento expresado lo mismo bajo la forma de saqueos y protestas, que con la aparición de movimientos armados como el de la Selva Lacandona en Chiapas, México. En este contexto, la propuesta de la CEPAL de retomar la necesidad de avanzar en el crecimiento al tiempo de reducir los graves problemas acumulados en materia de equidad, pone el acento en uno de los puntos más delicados de la discusión.

Las medidas que propone la CEPAL respecto a la equidad, sin embargo, nos parecen insuficientes al no tratar a fondo aspectos referidos a la distribución del ingreso, así como las causas profundas que explican la existencia de la creciente desigualdad. La CEPAL se queda con una propuesta limitada a los alcances que se puedan tener en términos de incrementos de competitividad y productividad, en la cual el acento está puesto en que los efectos de esos incrementos se vayan difundiendo al conjunto de los sectores y ramas, comenzando por aquellos que producen con una mejor tecnología.

– En lo que hace al medio ambiente, también la propuesta cepalina resulta enriquecedora si se le compara con la estrategia neoliberal. El incorporar lo referido a la conservación de los recursos naturales como parte de la política de crecimiento, mostrando especial atención no sólo al hecho de crecer sino al cómo hacerlo, es un paso adelante que debe reconocerse en los materiales de la CEPAL. Lo anterior tiene especial relevancia si tomamos en cuenta la rapacidad y los elevados niveles depredatorios de los recursos naturales que han caracterizado el funcionamiento del capitalismo en la región.

Nuevamente, sin embargo, nos parece que la CEPAL no va al fondo de la cuestión. Ello es visible sobre todo en cuanto a la no identificación y denuncia de las resistencias que muestran los países desarrollados para aplicar las medidas necesarias que apunten a preservar el medio ambiente, en tal sentido R. Pichs afirma que:

En los últimos años las negociaciones sobre medio ambiente y desarrollo han estado dominadas por serias divergencias entre los países desarrollados y subdesarrollados (...) la posición de los países desarrollados combina la manipulación de la tesis del desarrollo sustentable en función de sus intereses, con la reticencia a asumir compromisos concretos los cuales estén en correspondencia con la responsabilidad histórica de estos estados en materia ecológica³⁸

³⁸ Ver Ramón Pichs, *Desarrollo sustentable: un reto global*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1994, p. 83.

– En torno al Estado, la propuesta de la CEPAL también expresa una postura que supera a la impulsada por la estrategia neoliberal. Para la CEPAL, en *Transformación productiva* y en el *Enfoque integrado*, el Estado latinoamericano, como ya lo mencionamos, debe ser un Estado activo, que impulse y promueva la implantación global de la estrategia principalmente a través de apoyar la nueva inserción de las economías de la región al mercado internacional, pero cuidando al mismo tiempo el cumplimiento de bases mínimas de equidad y protección del medio ambiente.

No será, pues, un Estado semejante al del pasado, que promovió el modelo de sustitución de importaciones, pero tampoco un Estado como el de la estrategia neoliberal, que queda prácticamente reducido a labores de administración e impartición de justicia, pues se parte de que el mercado es capaz de autorregularse.

Respecto a este punto, es necesario cuestionar nuevamente, como ya se hizo en el pasado, el hecho de que la CEPAL otorgue al Estado un carácter neutro, como si el Estado no estuviera constituido por sectores específicos y no respondiera por tanto a intereses determinados. En el actual esquema de la CEPAL, el Estado sigue apareciendo por encima de la sociedad, mostrándose como un Estado representativo de la nación en su acepción más amplia y sin obedecer a grupos o clases. Así, el Estado será un Estado que, implícitamente, vela por el bien común e impulsa un proyecto nacional que parece definido de antemano, sin que se consideren las múltiples contradicciones que siempre están pugnando por profundizar o revertir las formas que asume y la dirección que toma dicho proyecto nacional.

En resumen, nos parece que la propuesta de la CEPAL, si bien representa un avance en relación a la estrategia neoliberal, sigue siendo insuficiente para afrontar los compromisos y necesidades que se derivan del grave deterioro que han sufrido las economías de América Latina, de la depredación del medio ambiente y de los enormes retos que en materia de carencias sociales es necesario afrontar.