

## **Anexo \_1 La influencia de CEPAL en medio siglo**

### **A-1.1 El legado de CEPAL: una digresión**

La CEPAL, fue y es una agencia de Naciones Unidas creada en el marco de la divulgación de la teoría tradicional del desarrollo, al igual que otras agencias que fueron creadas en Asia y África por aquél entonces (Marini, 1994).

Sin embargo, a poco andar, en especial después que Raúl Prebisch (y el primer equipo de intelectuales de CEPAL: Juan Noyola, Regino Boti, Victor Urquidi, Jorge Ahumada, Osvaldo Sunkel, José Medina Echavarría, Aníbal Pinto y Celso Furtado) tomaran contacto con series largas del proceso económico latinoamericano divisaron claramente que los postulados de la teoría tradicional del desarrollo (etapista en el sentido rostowiano) no condecían con la información empírica disponible (1850-1948). Allí quedaba bien claro que varios países latinoamericanos (entre ellos: Brasil, México, Colombia, Argentina) tenían avances decisivos en lo que la teoría dominante por entonces distinguía como pre-requisitos del desarrollo, empero, dicho proceso no tenía lugar en ninguno de los países.

La teoría tradicional ataba el desarrollo al cambio técnico, mismo al que se accedía mediante el comercio internacional. Una cuestión que resultaba obvia entonces, era que el cambio técnico se llevaba a cabo en el mundo desarrollado. No obstante, el cambio técnico tenía la virtud de ser un “bien público” por excelencia, de allí que luego de creado (en sus distintas formas: conocimiento básico o aplicación a los procesos concretos) era imposible de ocultar y se socializaba en la medida en que se divulgaba. El desarrollo era, en dicho entendido, una cuestión de tiempo, cuestión que las cifras de crecimiento económico no desmentían en el momento ya que el ritmo de dicha variable en los países pobres tenía una dinámica más alentadora que en los mismos países ricos.

Prebisch y la primera CEPAL criticaron esa teoría del comercio internacional (casualmente rescatada a partir de los noventa en las propuestas aperturistas actuales) y demostraron la esencia del intercambio desigual mucho antes que fuera tomada por corrientes críticas posteriores.<sup>1</sup> Quizás el aporte más interesante del concepto centro-periferia tenga que ver

---

<sup>1</sup> El mismo Samir Amir ha reconocido su deuda intelectual con la CEPAL.

con la consideración del *sistema capitalista mundial como un todo* (o “sistema mundo” como luego lo tipificara Wallerstein, 1986) y la relación que tienen los países ricos con sus homólogos pobres en la relación de intercambio que, lejos de resultar el trampolín adecuado al desarrollo, termina socavando las posibilidades reales del despegue (o *take off*) de nuestros países.

Un punto que muchas veces se soslaya a la hora de analizar los conceptos teóricos a que dio lugar la corriente cepalina a lo largo de los más de 50 años de operación es lo que implica para nosotros la primera *teoría autóctona del desarrollo*. Es la primera vez que América Latina se piensa a sí misma como *categoría teórica* y me animo a decir que –más importante incluso– como *categoría política*. Por más que podamos discutir las ventajas o desventajas de pensar el territorio latinoamericano como una categoría única, sí creo que es fácilmente compartible identificar una historia común que tiene que ver con la *inserción compulsiva al capitalismo mundial* que moldeó las estructuras económicas y sociales de los países (Furtado, 1970; Cardoso y Faletto, 1974; Marini, 1994). Si bien hay historias coloniales particulares, después de la ruptura de los pactos coloniales (Furtado, 1970) hay cierta congruencia en el lugar que ocuparán los países latinoamericanos en el concierto mundial. Rescatamos la idea fuerza de pensar al conjunto de países latinoamericanos como *categoría política*, en especial para enfrentar las grandes asimetrías de poder en la aldea global.

El método que desarrollara CEPAL, después denominado “histórico-estructural”, muestra “como las instituciones y la estructura productiva heredadas condicionan la dinámica económica de los países en vías de desarrollo, y generan comportamientos que son diferentes a los de las naciones más desarrolladas” (Ocampo, 2000). Esto se operacionalizó básicamente con el concepto de “heterogeneidad estructural” en los sesenta (Pinto, 1965) como característica de las economías de “desarrollo tardío”.

Los énfasis del método cepalino podrían esquematizarse de la siguiente forma: a) la inserción internacional, su especialización y la dependencia de los flujos de capital internacional como condicionantes de la dinámica económica; b) los mecanismos de difusión del cambio técnico no facilitan la convergencia de los niveles de desarrollo, es necesario un papel activo y corrector del Estado para tales fines; c) el problema de la equidad y su relación con el desarrollo: las formas de las estructuras productivas y los sistemas de propiedad condicionan la distribución de los frutos del desarrollo (Ocampo, 2000).

Quizás para la teoría económica estrictamente (y esto muy pocas veces se acepta) CEPAL ha contribuido con una teoría del crecimiento endógeno, separándose de lo que fuera históricamente las versiones exógenas del crecimiento (al estilo de la función Cobb-Douglas) donde el cambio técnico resulta un residuo no explicado por otras variables (Solow, 1957), o bien, separable en muchas variables pero igualmente residual (Maddison, 1982, 1991).

Vale la pena resaltar —porque muchas veces se presta a confusiones— que la teoría económica en que se base los desarrollos de CEPAL es la neoclásica aunque con una fuerte influencia de las críticas macroeconómicas que Keynes le planteara. Sin embargo, con la misma base neoclásica genera una teoría —de alcance medio en términos de Mills (1980)— y que se opone sustancialmente a las teorías tradicionales del crecimiento, desarrollo y del comercio internacional. Recibe influencias de la teoría sociológica de la modernización (Germani, 1967) y del estudio weberiano del Estado y el poder (en especial por la vía de Medina Echeverría traductor de Weber al español). La influencia del análisis marxista fue muy menor y se vincula con los grandes divulgadores americanos Barán y Sweezy. Sin embargo, dicho enfoque rescata la mejor tradición de la economía clásica y también del mismo Marx en cuanto al rol que le otorgan al cambio técnico en el análisis del capitalismo (la relación trabajo-capital) y el rol de las políticas que desde el Estado influyen en la competitividad económica coherente a su vez con Smith, Ricardo y Keynes (Foley, 1998).

### **A-1.2 Los 50 años de pensamiento cepalino**

Hay muchas reseñas del pensamiento de CEPAL (las clásicas: Sunkel & Paz; Gurrieri; Rodríguez; entre otros) más tal vez Bielschowsky (1998) por ser el último resulte más abarcativo. Éste presenta una compilación de lo que ha sido el pensamiento cepalino y sus principales fuentes en los últimos 50 años. Rescatemos las ideas centrales que han marcado las distintas décadas de la reflexión y la práctica concreta del desarrollo latinoamericano. La herencia más cara es quizás el método histórico-estructural para abordar el estudio de las distintas realidades económico-políticas de los países. Son tres los ejes que hacen a una continuidad histórica y que se identifican con ese método histórico-estructural: a) la inserción internacional de los países, b) las condiciones estructurales internas para lograr el crecimiento económico y alentar una distribución del ingreso deseable y c) la acción estatal como elemento fundamental para lograr los objetivos de desarrollo.

La discusión en las distintas épocas pasó por énfasis distintos a la hora de enfrentar esos objetivos para el desarrollo.

Los años cincuenta, fueron años de los grandes descubrimientos que permitirían caracterizar las estructuras económicas periféricas en franco contraste con sus homólogas centrales y, como lo dijimos más arriba, a construir una visión integrada del sistema mundo donde la relación centro-periferia jugaba un papel determinante. Estructuras poco diversificadas, con baja y nula complementación intersectorial e integración vertical y fuerte especialización en bienes primarios. Gran heterogeneidad tecnológica y grandes contingentes de fuerza de trabajo en condiciones de subsistencia, una estructura institucional que no alentaba la inversión y el progreso técnico (ineficiencias en el estado, en la estructura agraria y también en el empresariado) (Prebisch; Pinto, Ferrer, Furtado; Noyola y Sunkel). Se proponía la industrialización como único elemento para superar la condición periférica, todavía de alguna manera atada al cordón umbilical de la teoría de la modernización que buscaba reproducir en la periferia las estructuras propias del centro.

Los años sesenta, son los años del debate sobre las reformas estructurales que atacarían la restricción externa y la inflación, donde la urbanización creciente había aumentado ya la miseria urbana mientras que la revolución cubana y la alianza para el progreso contextualizaban la reflexión desarrollista. Las ideas de dependencia económica (Sunkel, 1978) y de dependencia política (Cardoso & Faletto, 1974) son de esta época, comenzándose a poner el eje en las estructuras sociales y a apuntar responsabilidades a las clases domésticas del mal desempeño de los países.<sup>2</sup> El vínculo entre el patrón de crecimiento y el patrón de distribución del ingreso en las condiciones de subdesarrollo serán también la preocupación del debate (Pinto, Furtado). Se proponía la mejora en las condiciones de distribución del ingreso, reformar el Estado para que éste controlara los grandes centros de decisión y así promover el desarrollo.

Los años setenta, tendrán como eje el concepto de los Estilos de desarrollo (Pinto, 1976; Graciarena, 1976) y las posibles alternativas entre endeudamiento y fortalecimiento exportador (Tavares & Serra). La aceleración del crecimiento no había llevado a disminuir las desigualdades sociales sino lo contrario, la crisis mundial de 1973-74 y el endeudamiento creciente contribuían

---

<sup>2</sup> En la década anterior se ponía la responsabilidad en la perversidad de la relación centro-periferia, las relaciones de términos de intercambio y el relacionamiento de estructuras económicas disímiles provoca el ahondamiento de la condición periférica. No obstante, la causa del mal desempeño desarrollista estaba ubicado fuera de los países periféricos, es decir, la causa del atraso era exógena, mientras que en los 60 comienza a endogeneizarse cuando madura el análisis de la dinámica de las estructuras internas y al agregarse la dimensión política.

al clima de autoritarismo político creciente en el continente. Era menester entonces recuperar la democracia para posibilitar un cambio de estilo de desarrollo que terminara con la perversidad del modelo de crecimiento que resolvía su viabilidad dinámica con la concentración del ingreso.

Los años ochenta, están marcados por la crisis de la deuda en una década recesiva y con más desigualdades sociales. La crítica aquí se traslapa hacia determinantes de corto plazo, comienza el énfasis en la gestión del desarrollo dejando un poco de lado los proyectos de largo plazo que hacían a un visión deseable del deber ser. Las críticas básicas son a las formas de encarar la crisis de deuda, en especial a los planes de ajuste estructural que terminaban recortando la inversión, el consumo y, de última, limitaban las exportaciones y caían en la recesión. Se proponía aquí renegociar la deuda pero en condiciones que permitieran ajustar con crecimiento, restaurar la inversión para permitir una diversificación de las exportaciones que redundara en más crecimiento (CEPAL, 1982, 1989; Fajnzylber, 1990 De la caja negra).

En los años noventa, el concepto tal vez más influyente de los últimos años es el de transformación productiva con equidad, aquí reaparece el mediano y largo plazo que posibilite poner proa a un proyecto de mayor aliento. Es la época del regreso de los flujos de capitales y fuerte volatilidad financiera, las reformas liberalizantes y un crecimiento pobre e inestable con la misma desigualdad y más desempleo. La propuesta de CEPAL es la búsqueda de una agenda que permita restaurar el crecimiento y atender los problemas sociales. El parecido en algunas de las propuesta lo llevó a algunos críticos a identificarla directamente con el “neoliberalismo” y a otros a criticar la trasnochada idea de darle “rostro humano al capitalismo” (Vuscović, 1993).

En estos días la CEPAL parece haber retomado la crítica respecto a las reformas económicas que se llevaron adelante en los 90 y que tanto impulsaron los organismos multilaterales de crédito y otras agencias hermanas. Tal vez pueda entenderse una vuelta al análisis de mediano y largo plazo y al estudio concreto de los estilos de desarrollo, en especial aquellos que mantienen cierta sinergia entre el crecimiento y la equidad. No obstante, hoy día dista mucho de lo que fuera la influencia teórica y política en las reflexiones sobre el desarrollo, su importancia se ha visto relegada a la asesoría puntual a los gobiernos o bien a mantener un banco de datos comparativo de la realidad latinoamericana, promover la formación de cuadros profesionales y/o foros de discusiones sobre las grandes preocupaciones de la región.

### **A.1.3 La vigencia de la vieja CEPAL y la contemporánea**

Rescatamos la vigencia de aquellas viejas ideas que se volvieron clásicas y hoy siguen alumbrando la realidad latinoamericana con un grado asombroso de tino. No obstante, la actual CEPAL no presenta un compromiso teórico muy explícito con esas viejas ideas y la usina teórica que otrora significara esta institución parece haberse apagado.

Resulta muy difícil rebatir las relaciones “centro-periferia” y su grado de perversidad para las estructuras periféricas, que siguen siendo —con honrosísimas excepciones— poco diversificadas, con casi nula complementación sectorial y muy poca integración vertical, en la mayoría de los casos la especialización dominante es en los bienes primarios, con fuerte heterogeneidad sectorial en cuanto al nivel tecnológico y siempre con mano de obra redundante (o sobreoferta). La estructura institucional por su parte, es poco permeable a las condiciones que harían surgir el cambio técnico como así a su divulgación. Es muy arduo pensar en ejemplos recientes de gestión estatal, como de estructura agraria o empresarial que permiten ese ambiente idóneo para potenciar el cambio técnico.

Seguramente no fue la industrialización lo que llevaría a superar la pobreza y tampoco cerraría la brecha de ingresos entre países ricos y pobres, pero se tildan los problemas de creación de divisas, el bajo excedente y el mismo despilfarro de éste en inversiones improductivas y consumo superfluo que desestimulan la inversión en cambio técnico. Los desequilibrios estructurales en balanza de pagos siguieron existiendo, la inflación estructural ha sido también una norma más fuerte que los mismos ajustes estructurales o los modelos de choque, atraso cambiario u otros intentos banales de erradicarla (Noyola; Sunkel; Pinto; Furtado; Ferrer) .

Quién negaría hoy que el subdesarrollo, u otra palabra que usemos para caracterizar la dinámica estructural de las economías latinoamericanas, resulta una realidad en sí misma y no una etapa precedente del capitalismo desarrollado. Tampoco se podría rebatir la idea de que estas economías “híbridas” y profundamente “heterogéneas” son producto de la misma expansión de la globalización capitalista sobre las estructuras de estos países.

El debate teórico y la dimensión política estratégica perdió fuerza para la caracterización de las economías contemporáneas desde la década de los ochenta, fue ganando centralidad entonces una visión más pragmática de la economía. La misma CEPAL no avanzó demasiado en profundizar los conceptos clásicos que se habían constituido en escuela para el pensamiento económico latinoamericano. A principios de la década de los 90, *Transformación Productiva con*

*Equidad* (CEPAL, 1990) fue el último trabajo que resultó ser influyente en lo teórico y en cuanto crítica al pensamiento de nuevo cuño liberal ya estatuido. Allí se apuntaba la importancia del desarrollo productivo y la necesidad de la equidad para el desarrollo, trabajo que implicaba un entendimiento inseparable de la acumulación de capital y la distribución del ingreso.

No obstante, dicho planteamiento (como lo presentamos resumidamente en el capítulo 7), coincidió peligrosamente con las urgencias de corto plazo que venía planteando el neoliberalismo. Fajnzylber (1991) trataba de contestar las críticas que ya increpaban a CEPAL y la tildaban de neoliberal, mostrando coincidencia de forma pero no de fondo con dicha concepción. Las coincidencias eran: la necesidad de cambios en la gestión económica, una nueva inserción internacional y otro papel para el Estado en la economía, a la vez que imploraba por los equilibrios macroeconómicos.

La respuesta venía por el lado de que la CEPAL llegaba a la convicción de los cambios a partir del análisis empírico de la realidad de los países, y no, como era la propuesta neoliberal desprendida de un cuerpo teórico abstracto. A su vez, la visión sobre el papel del Estado y el mercado difería de forma sustancial, al igual que la construcción de la equidad. La equidad era para la CEPAL un largo proceso estructural que pasaba por aumentar la competitividad sistémica de la economía, homogeneizando y diversificando los sectores económicos de manera de integrar de forma sinérgica a los actores desfavorecidos. Así que los planes distributivos, a diferencia de la propuesta neoliberal no serían aquí una prioridad y el Estado debería participar no sólo en la distribución sino y, fundamentalmente, en la direccionalidad de los cambios económicos hacia la reestructuración productiva. Es decir, la acumulación privada no tendría el lugar central en la producción como lo era en la tesis neoliberal.

El relacionamiento entre la esfera pública y la privada es para la CEPAL central para la articulación productiva y el sector industrial tiene un papel también toral para la absorción laboral y la difusión del cambio técnico. Para esto, se hace hincapié en los equilibrios macroeconómicos pero no como fin en sí mismos como era la propuesta neoliberal, sino como condición necesaria más no suficientes para la integración sectorial de la economía. La democracia y la participación política resultan para CEPAL un objetivo irrenunciable.

A pesar de las diferencias, el discurso cepalino perdió fuerza y terminó pareciéndose mucho a la propuesta liberalizadora de los organismos multilaterales de crédito. Al coincidir en la necesidad de los equilibrios macroeconómicos, la reestructuración del Estado y una inserción

internacional que rescataba el regionalismo abierto, sus planteos terminaron confundándose con las propuestas neoliberales, perdiendo así fuerza y su influencia teórico-estratégica se diluyó.