

El desarrollo en las ideas de la CEPAL

The development of the ideas of the Cepal

Hugo Beteta
Juan Carlos Moreno-Brid

Los autores son, respectivamente, Director y Director Adjunto de la Sede Subregional de la CEPAL en México. Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente coinciden con las de la Organización.

Resumen

Los autores hacen una reflexión sobre las aportaciones de la CEPAL, su trayectoria e influencia en América Latina en el largo plazo. Advierten que la región no ha conseguido cerrar las brechas de ingreso por habitante que la separan del mundo desarrollado, pues la distancia actual es aún mayor que hace 50 años. Su recuento de las ideas de la CEPAL en sus casi siete décadas de existencia, resalta la continuidad y el cambio en las interpretaciones y recomendaciones de la Comisión en torno a la agenda de desarrollo de la región. Revisan también las premisas en la persistente búsqueda de un desarrollo integral sustentado en consensos políticos efectivos, que reconozcan los obstáculos principales al desarrollo y las estrategias para removerlos y avanzar hacia un cambio estructural para la igualdad. Resaltan la necesidad de una visión integrada del desarrollo, con una dinámica virtuosa de crecimiento económico y aumento sostenido del empleo y la productividad, con una política macroeconómica con una política industrial y social articuladas en torno a una agenda de desarrollo sustentable de largo plazo, para la cual es necesario que el Estado asuma un rol más activo la economía en coordinación con el sector privado y el laboral en el marco de un renovado pacto social para lograr un cambio estructural para la igualdad junto con un sistema de protección social universal.

Abstract

The authors do a reflection on the contributions of the CEPAL, his path and influence in Latin America in the long term. They warn that the region has not managed to close the gaps of revenue for inhabitant that they separate it from the developed world, since the current distance is still major that 50 years ago. His inventory of the ideas of the CEPAL in his almost seven decades of existence, highlights the continuity and the change in the interpretations and recommendations of the Commission concerning the agenda of development of the region. They check also the premises in the persistent search of an integral development sustained in political effective consensuses, which recognize the principal obstacles to the development and the strategies to remove and to advance them towards

Journal of Economic Literature

JEL: F15, O54, O57

Palabras Clave:

Desarrollo Económico

América Latina

Integración económica

Key Words:

Economic Development

Latin America

Comparative Studies

a structural change for the equality. They highlight the need of an integrated vision of the development, with a virtuous dynamics of economic growth and increase supported of the employment and the productivity, with a macroeconomic politics with an industrial and social politics articulated concerning an agenda of sustainable development of long term, for which is necessary that the State assumes a more active role the economy in coordination with the private sector and the labor one in the frame of a renewed social agreement to achieve a structural change for the equality together with a system of social universal protection.

Cuando se analiza la trayectoria de desarrollo de largo plazo de América Latina, se constata que ésta no ha conseguido cerrar las brechas de ingreso por habitante que la separan del mundo desarrollado. En 1870, al iniciarse el primer gran ciclo de globalización de la economía internacional y cuando América Latina emergía de los procesos políticos que acompañaron la consolidación de sus estados nacionales, su ingreso real por habitante promedio era equivalente a 34% del de Europa y a 29% del de Estados Unidos. A finales del siglo XX, es decir 130 treinta años después, en medio del ciclo más reciente de la globalización, la brecha era mayor! Su ingreso medio por habitante era equivalente a 31% del de Europa y a 21% del de Estados Unidos.¹ De hecho, el crecimiento económico de América Latina parece haber tenido un relativamente mejor desempeño comparativo en la primera fase de globalización (1870-1913) que en la segunda que se inicia en las décadas finales del Siglo XX y que continúa hasta nuestros días.

Los mayas, tierra de uno de los autores de este artículo, sostienen que el ser humano sólo puede ver tan lejos, cuanto sea capaz de ver hacia atrás. Ello, hace que el llamado a ver más allá de la crisis actual, invita a hacer un recuento “desde atrás” de las ideas desarrollistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de su evolución y de su relevancia para el largo plazo, no en el sentido Keynesiano del largo plazo, sino en el de post-crisis.

Introducción

Continuidad y cambio: evolución de las ideas desarrollistas de la CEPAL

Partimos por dar nuestro reconocimiento a las contribuciones de Ricardo Bielschowsky que, junto con los trabajos de otros autores tanto fuera como dentro de la CEPAL, son en buena medida la fuente principal de este artículo junto con los diversos textos de la CEPAL, en particular algunos de los presentados en sus períodos de sesiones. Esperamos que el texto inspire a consultar las fuentes originales y, con ello, dejar atrás los estereotipos sobre lo que es o no el pensamiento, por así decirlo, cepalino y, en especial, a evaluar la relevancia de las ideas, interpretaciones y recomendaciones para una agenda de desarrollo de la región que ha avanzado la CEPAL en sus casi siete décadas de existencia.

La trayectoria de las ideas desarrollistas de la CEPAL está organizada en este trabajo según mensajes, por así decirlo, “movilizadores” que reflejan contextos históricos de cada momento. La evolución de los primeros años, la década de los cincuenta el siglo pasado fue influida de manera fundamental por la idea de la industrialización como palanca del

¹ Véase CEPAL, 2007 y Madisson, 1995.

desarrollo y por la convicción que, para lograrla, era indispensable realizar reformas en los ámbitos fiscal, agrario y financiero. Luego, en los años sesenta, tuvo un lugar más importante en su pensamiento la preocupación por la reducción de las desigualdades y, en la década de los setenta, el debate sobre los estilos de desarrollo. Los años ochenta, la década perdida en el desarrollo latinoamericano, tiene a CEPAL ocupada en temas macroeconómicos, estabilización de precios y corrección de desbalances externos, fiscales y de deuda. Se dio entonces un subsecuente menor énfasis a la dinámica del binomio producción y distribución que –en forma análoga a las escuelas de pensamiento que subrayan la liga indisoluble entre los procesos de creación de la producción y la dinámica de distribución del ingreso– había dominado el pensamiento de la CEPAL hasta entonces.

En los años noventa la CEPAL reorienta su pensamiento, frente a fuertes críticos así como defensores, para adecuarlo a las nuevas corrientes en la economía mundial favorables a la apertura del comercio y a una creciente integración y relacionamiento con el mundo. El debate sobre el movimiento internacional de capitales cobró matices diferentes según se tratase de inversión extranjera directa (IED) o de flujos de corto plazo. La desregulación y apertura irrestricta de la cuenta de capitales nunca fueron apoyadas por la CEPAL. Este giro o actualización, a nuestro parecer, se hizo sin abandonar la línea principal de pensamiento de la Comisión: el desarrollo es viable solo a partir de una estrategia de políticas activas por una transformación del aparato productivo con un fortalecimiento de la equidad. El mensaje central fue: transformación productiva con equidad.

En esta trayectoria de pensamiento se hace evidente la visión central de desarrollo de la CEPAL que recomienda contar con una base productiva tal que conjugue aumentos continuos de productividad y empleo, la inserción internacional competitiva y la construcción de una sociedad más igualitaria y justa. Estos elementos son la base del aporte analítico más reciente de la CEPAL presentado en agosto en el período de sesiones de la Comisión en San Salvador: “Cambio Estructural para la Igualdad: una visión integral del desarrollo”.

Después de esta introducción general, en la siguiente sección del texto se hace un repaso de las ideas centrales de las primeras cuatro décadas del pensamiento Cepalino, su etapa “estructuralista”. Se pone especial atención al aporte de Fernando Fajnzylber, gran intelectual y generoso ser humano quien trabajó en México, cuya obra en los años ochenta fue fundamental en abrir la transición en el pensamiento de la CEPAL hacia su etapa llamada “neoestructuralista”.

II Continuidad y cambio en la evolución de las ideas estructuralistas (1948 1990) y el neoestructuralismo (1990 1998)

El pensamiento Cepalino se caracteriza por continuidad y cambio. Se basa en el método que llamamos histórico-estructural que enfatiza el examen de las especificidades productivas, sociales, institucionales y de la inserción internacional de los países del hemisferio en su carácter de economías de la Periferia. Estos rasgos son examinados en contraposición con los que marcan a las economías del Centro, y desde la perspectiva de su transformación productiva de mediano y largo plazos. El método histórico estructural se mantiene atento, por una parte, a las trayectorias de los flujos de bienes, servicios y corrientes financieras, del uso de los diversos instrumentos de las políticas económicas, sociales

y ambientales, y de los agentes o actores principales en la creación y distribución del ingreso. Por otra parte, también se mantiene atento de manera fundamental a examinar el funcionamiento de las instituciones nacionales y regionales en sus contextos de tiempo, geografía y momento político.

De acuerdo a las formulaciones originales de Raúl Prebisch, pionero intelectual, las estructuras socioeconómicas de la región presentaban tres características clave: *a)* especialización en bienes del sector primario, con baja complementariedad intersectorial y acotada integración vertical, *b)* niveles de productividad muy dispares entre sectores, lo que otro ilustre cepalino Anibal Pinto llamó la gran heterogeneidad estructural, con oferta ilimitada de mano de obra, y *c)* un marco institucional, en cuanto al Estado, la estructura agraria, y la composición empresarial, poco inclinado al progreso técnico y a la inversión productiva.

La industrialización, que en la post guerra avanzaba espontáneamente sin el respaldo de políticas explícitas, aparecía como la forma de acortar la distancia entre la periferia y el centro, pero en el contexto latinoamericano. La escasa diversidad productiva implicaba la necesidad de hacer inversiones masivas y simultaneas en diversos sectores, un proceso sumamente intensivo en el uso de divisas y de ahorro. Además, dado que la productividad era alta sólo en pequeños sectores de la economía, la heterogeneidad estructural generaba reducidos excedentes como proporción del ingreso. Y el atraso institucional y las fuerzas del poder políticos implicaban una baja capacidad fiscal que daba poco espacio para estimular y complementar la inversión y el progreso técnico, ya no se diga para impulsar la equidad.

La superación de la condición periférica de América Latina suponía cambiar el modo propio de introducir el progreso técnico, distribuir el ingreso e insertarse en la economía mundial. Por ello CEPAL –en las expresiones concretas de Prebisch, Furtado, Noyola, Pinto y Sunkel– consideró necesario hacer un esfuerzo de teorización especial, desde y para la región, capaz de interpretar la falta de desarrollo latinoamericano y las peculiaridades de su evolución histórica. En este empeño, cabe decir –que además de sus aportes a la teoría del desarrollo–, la CEPAL ha contribuido a la configuración de una identidad latinoamericana. Por cierto, hoy, varios de los elementos analíticos subrayados en ese entonces en este esfuerzo intelectual pionero –la heterogeneidad estructural, el perfil de especialización y el grado de diversificación de la base productivo y las restricciones en balanza de pagos, la desigualdad como obstáculo al crecimiento– figuran entre los temas del análisis de la CEPAL de los retos que enfrentan las economías de América Latina y el Caribe.

Durante los años cincuenta, tal vez el mayor aporte de la Comisión haya sido la idea de la asimetría básica entre el escaso dinamismo de la demanda mundial de productos primarios originados en la periferia y el gran dinamismo de la demanda de la periferia por productos industriales elaborados en el centro. Esta asimetría provoca desequilibrios estructurales en la balanza de pagos, con efectos adversos en el dinamismo y estabilidad del crecimiento económico así como en la gestión macroeconómica de la región. Estas dificultades se acentuarían en el tiempo, dada la tendencia de largo plazo al deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios y de los bienes intensivos en recursos naturales que marcan la canasta de exportación de los países periféricos. Dicha interpretación se profundizó posteriormente a fin de considerar en el marco de análisis

otras características adicionales importantes de las economías de la región como el grado de incorporación de progreso técnico y la composición del tejido productivo en cuanto al peso de los sectores de rendimientos crecientes a escala. Entre las extensiones dinámicas del modelo destaca el aporte de Hans Singer quien concluye que en la parte alcista del ciclo económico los productos primarios pueden aumentar de precio más que los industriales, pero el movimiento relativo se revierte con creces en el parte baja del ciclo.

La vulnerabilidad externa y la insuficiencia de divisas, así como la brecha de ahorro e inversión, fueron temas en los que se extendió el análisis de CEPAL sobre la industrialización. Estos puntos fueron importantes para las propuestas de la creación de un mercado común centroamericano y esfuerzos posteriores de integración regional entendidos como mecanismos que permitirían dar la escala de mercado necesaria a la industrialización y corregir la insuficiencia crónica de divisas.

En los años sesenta la CEPAL incorpora como componente adicional de su arsenal teórico los temas de las reformas institucionales en materia agraria, fiscal y financiera y su relación con la profundización del desarrollo industrial. Conscientes de que el éxito relativo de la industrialización coexistía con la expansión considerable de la pobreza y la distribución dispar de los beneficios de la expansión, surge con fuerza la temática de la equidad en el seno de CEPAL. En 1961 Celso Furtado formula para la región la tesis de la continuidad del subempleo con la industrialización. Así, a los temas estructurales como la restricción de balanza de pagos se adiciona la gran preocupación con la pobreza y con el desequilibrio social que acompañan a la industrialización. En la agenda de la Comisión, la cuestión de la equidad se contempla en medio de la problemática de las estructuras productivas de nuestros países. Sus análisis vinculan a la pobreza y la distribución del ingreso, no como rasgos del mero ámbito social, sino como resultantes de las disparidades en la productividad y la remuneración del trabajo entre personas, sectores y regiones, y de las debilidades fiscales. La heterogeneidad estructural era ya interpretada como producto de las condiciones históricas entre las que se incluía la evolución del mercado de trabajo. La abundancia de mano de obra combinada con la lenta creación de empleos, debido a insuficientes inversiones y al predominio de tecnologías con una elevada intensidad de capital, junto con la debilidad tributaria generaba una dinámica de distribución regresiva del ingreso en el marco de un estilo de crecimiento poco propicio para el desarrollo.

Por su parte, el acelerado ingreso de capitales extranjeros en los años sesenta generó un debate sobre la naturaleza dependiente del proceso de modernización latinoamericano. Cardoso y Faletto (1969) en el campo de la política y Sunkel (1971) en el de la interpretación económica hicieron fecundos aportes. Para los años setenta, se habían establecido dos carriles fundamentales interrelacionados de pensamiento en la CEPAL, a saber, el del patrón del crecimiento económico y el desarrollo industrial, y el de la distribución del ingreso. Por cierto, y aunque no es reconocido en diversos círculos, la CEPAL ya entonces cuestionaba el exceso de protección y el rentismo en los procesos de sustitución de importaciones en algunos países de la región, así como la ausencia de una institucionalidad para promover la inversión y el progreso técnico. La expansión simultánea del mercado interno y de las exportaciones de bienes industriales o intermedios se consideraban como la forma de enfrentar la vulnerabilidad externa, en contraposición al endeudamiento externo, que ya desde la década de los setenta fue objeto de preocupación y advertencias por CEPAL.

Tema de análisis fue la relación entre, por un lado, la estructura de la demanda como reflejo de la distribución del ingreso, y por otro, la de la oferta dada por la acumulación de capital y progreso técnico. Se comprobaba que el estilo de desarrollo de la región, aunque impulsaba cierto crecimiento, perpetuaba la desigualdad y no permitía reducir significativamente la pobreza. La composición de la demanda, reflejo de estructuras de propiedad e ingreso concentradas, predetermina la evolución de la oferta en un círculo vicioso que reproduce y perpetúa el escaso desarrollo. La inversión, así determinada, reproduce la modalidad tecnológica de los países centrales y su uso intensivo de capital y poca capacidad de absorción de mano de obra; lo que junto con la oferta ilimitada de mano de obra, impide que el aumento de productividad se traduzca en alzas correspondientes de salarios reales. Esta interacción entre estructuras de oferta y demanda determina un estilo de crecimiento sumamente concentrador del ingreso. Su análisis condujo desde los años setenta, a temas de democracia, derechos humanos y de la viabilidad política de un estilo más justo de crecimiento en la perspectiva desarrollista de la CEPAL en un periodo durante el cual muchos países de la región eran gobernados por dictaduras.

En los años ochenta, “la década perdida”, la región sufrió la caída del ingreso per cápita en un contexto de ajustes recesivos y aguda restricción de divisas. Esta coyuntura redujo la centralidad de la preocupación por el desarrollo productivo y la redistribución del ingreso. Aumentó la atención hacia la estabilidad macroeconómica, un ámbito que no había sido objeto de profundo estudio en la CEPAL. En este empeño, la Comisión abogaba por la renegociación de la deuda externa para hacer posible un ajuste con crecimiento económico. Pero, entre los cuadros técnicos de la institución, no había una convergencia en cuanto a la proximidad o alejamiento con relación a las posturas del Fondo Monetario Internacional (FMI) o de la propia banca internacional. Prevalció la corriente un tanto heterodoxa que enfatizaba la idea del control de la inflación y la renegociación de la deuda para recuperar la inversión y el crecimiento. Se oponía a los sacrificios exigidos por los acreedores de los países como condición para alcanzar a mediano plazo la competitividad externa y el dinamismo exportador. La gravedad de la situación hacía más relevante la posición tradicional de CEPAL que, más allá del abordaje de los problemas de corto plazo, insiste en mantener una perspectiva de largo plazo, estructural. Es decir, ¡que lo urgente no descuide lo importante! En ese caso, la solución estructural de los desbalances externos requería la expansión económica y no el persistente ajuste fiscal y monetario, y urgía una política activa para sofisticar y diversificar la producción y las exportaciones. Al mismo tiempo, las formulaciones heterodoxas sobre la inflación inercial y pactos de solidaridad provenientes de, *inter alia*, Brasil y Argentina mostraban puntos en común con el pensamiento estructuralista de la casa. Argumentaban que, en ciertas circunstancias, la expansión monetaria no es el elemento principal causante de la inflación y, en consecuencia, las políticas restrictivas tienden a afectar adversamente las inversiones, el ingreso y el empleo sin abatir, y menos eliminar, el proceso inflacionario.

Cuando Fernando Fajnzylber se incorporó a la CEPAL en 1983, acababa de publicar su contribución señera *La Industrialización Trunca en América Latina* que, junto con su obra *Industrialización en América Latina: de la Caja Negra al Casillero Vacío*, se convirtieron en textos de referencia para la revisión del pensamiento estructuralista de la CEPAL, en un contexto de economías mucho más abiertas y con Estados menos desarrollistas.

El énfasis en el progreso técnico basado en la acumulación de conocimiento impulsado por la revolución de las tecnologías de la información y de las biotecnologías establecería nuevos elementos analíticos para la CEPAL. Fernando rescató la importancia de la coordinación entre la intervención del Estado y la operación de las empresas. Desde su óptica, el problema no estaba en el principio de intervención estatal, ni en la opción por la industrialización, sino en la forma de intervenir, en el "proteccionismo frívolo" en lugar del proteccionismo "para el aprendizaje", y más importante aún, en una modalidad de industrialización que correspondía a una versión trunca o inacabada sectorial y tecnológicamente de la matriz industrial de los países avanzados. Esta visión enfatizaba el gran atraso de un sector clave para la generación y difusión del progreso técnico: el de la industria de bienes de capital. Además abordaba la poca vocación al progreso técnico y al riesgo del empresariado industrial, la escasa propensión a la investigación y desarrollo de las filiales locales de las multinacionales, la poca diferenciación de productos causada por el pequeño mercado interno, resultante de la concentración del ingreso y del consumo conspicuo de los consumidores de ingresos altos, y la limitada integración entre la dinámica industrial y la agrícola.

Al estudio de los recurrentes estrangulamientos en la balanza de pagos, este análisis agregó la identificación de otras serias limitaciones al progreso técnico e institucional que frenan el crecimiento y minan las posibilidades de satisfacer las necesidades de la población. Se vió necesario, entonces, constituir en cada país un núcleo endógeno de dinamización tecnológica como condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional. Cabía propiciar una inserción internacional basada en la competitividad sistémica, en el fortalecimiento de las cadenas productivas locales y en la introducción del progreso técnico abandonando la competitividad "espuria" basada en bajos salarios y la destrucción del medio ambiente. El tema de la relación entre tipo de cambio, inversión y especialización productiva cobra relevancia especial entonces y en la actualidad, y va más allá de su impacto en precios relativos de bienes finales.

En su segundo trabajo, Fajnzylber considera los dos mecanismos centrales de desarrollo económico y social: el crecimiento y la distribución del ingreso. Muestra como, entre 1970 y mediados de los años ochenta, las economías de América Latina y el Caribe se dividían en tres grupos: 1) las que habían crecido rápido pero tenían un ingreso concentrado, 2) las que tenían un ingreso relativamente bien distribuido pero crecían poco y 3) las que tenían un ingreso concentrado y no crecían. Ninguna crecía y promovía la justicia distributiva; el famoso casillero vacío. El mensaje de la reorientación estratégica del crecimiento económico desde una modalidad basada en el consumo de las minorías hacia un estilo de crecimiento e industrialización fundado en una mejor distribución del ingreso genero induciría una orientación del pensamiento de la casa hacia el crecimiento incluyente.

La década de los noventa marcó la superación de la asfixia provocada por la crisis de la deuda y la recuperación del crecimiento, lo que abría un espacio para la reflexión de largo plazo. El contexto de apertura comercial y de regionalismo exigía a la CEPAL orientar su atención a las cuestiones de competitividad, productividad y crecimiento. Dos puntos figurarían en el pensamiento Cepalino de los años noventa: abrir la caja negra del progreso técnico para fortalecer la competitividad, y orientar el crecimiento hacia la igualdad a fin de llenar el casillero vacío latinoamericano.

El contexto político e ideológico internacional en ese entonces era hostil a las formulaciones clásicas de la CEPAL y su juicio de cautela, sino es que abiertamente opuesto, a una desregulación y liberalización de mercados que no considerase las asimetrías estructurales globales. En su texto *Transformación Productiva con Equidad*, coordinado por Gert Rosenthal y Fajnzylber, la CEPAL recomienda una apertura gradual, selectiva y protegida por un tipo de cambio real elevado y estable, enmarcada en un proyecto de competitividad auténtica. El documento aportaba siete postulados o ideas centrales: 1) la equidad es necesaria para mejorar la competitividad, 2) el progreso técnico es fundamental para incrementar la productividad y la competitividad, 3) la auténtica competitividad se distingue de la espuria y surge del constante y creciente progreso técnico y calificación de los trabajadores y mayor equidad, mientras que la espuria se basa en la explotación de ventajas salariales, cambiarias y ambientales, 4) la industria es vital para el progreso técnico, y se debe articular con los demás sectores para generar efectos de derrame y eslabonamientos productivos, 5) se requiere la concertación social amplia en pro de la innovación y el progreso técnico, 6) las instituciones juegan un papel clave en el desarrollo y 7) la democracia es y debe seguir siendo el marco para concertar y concretar las agendas para lograr las transformaciones productivas y sociales para un desarrollo incluyente.

Posteriores trabajos profundizaron esta visión con análisis de la complementariedad entre la equidad y la transformación productiva (1992), la prioridad del conocimiento y la educación en el cambio estructural (1993), la administración de las corrientes de capital extranjero de corto plazo y la regulación financiera (1995) y el regionalismo abierto. Asimismo la institución emprendió la revisión crítica de las reformas neoliberales imperantes, como el abandono de las políticas industriales, la privatización a la seguridad social, las recomendaciones en la esfera fiscal avanzando hacia el concepto del pacto fiscal de 1998 para conciliar los equilibrios macroeconómicos y el saneamiento de las finanzas públicas con el crecimiento económico, atender las demandas por justicia social, el avance y la progresiva maduración del ejercicio democrático del poder en la región.

En la práctica, el neoestructuralismo permitió tender puentes con gobiernos que se habían adherido a las reformas neoliberales, sin abandonar la visión de que las transformaciones estructurales para superar los atrasos económicos y sociales de la región exigían más de nuestras sociedades que simplemente el *laissez faire* de las fuerzas del mercado. Para algunos, sin embargo, el neo estructuralismo fue una capitulación ante el neoliberalismo. Para otros, entre los que nos incluimos, correspondió a una tradición de cambio y continuidad dentro del abordaje histórico estructural de la Comisión. El prefijo neo era apropiado para indicar la adecuación a los tiempos de apertura y desregulación imperantes en la región pero, si bien la base analítica seguía siendo profundamente estructuralista, tenía el agravante de recordar a prácticas inclinadas a la perspectiva convencional.

Varios ejes vinculan a las dos escuelas, el estructuralismo clásico con el neo estructuralismo. El eje central es la inadecuación de las modalidades de especialización productiva que implican insuficiente diversificación, escasez de divisas y vulnerabilidad externa consiguientes. Ello perpetúa la heterogeneidad estructural y limita el aumento de productividad y el crecimiento económico. La heterogeneidad estructural, que tomaba la forma analítica del subempleo y que pasó a identificarse con la informalidad, es percibida entonces como razón fundamental de la pobreza y la regresiva distribución del ingreso,

junto con la concentración de activos y la fragilidad fiscal. La proximidad entre las dos escuelas se advierte más en los temas de desarrollo productivo, de inserción internacional y de análisis de la distribución del ingreso. Otros grandes temas como los equilibrios de la macroeconomía y la sostenibilidad ambiental fueron tratados en las primeras décadas con menor insistencia y centralidad.

III Evolución del Pensamiento Cepalino en la década pasada

El período en cuestión transcurrió entre varias coyunturas. La primera fue de un lento crecimiento global y regional, la segunda de una rápida expansión interrumpida por la crisis financiera internacional de 2009, y la tercera –aun en curso– por el moderado repunte en 2010-2012. Los años iniciales fueron marcados por la fragilidad e inestabilidad de diversas economías como Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, ante los efectos ya sea de choques internos o bien externos derivados de la crisis asiática. En estos episodios se evidenció de manera cada vez más generalizada en la región que las políticas macroeconómicas convencionales de liberalización drástica, desregulación y fuerte debilitamiento de la intervención del Estado en la economía no lograron impulsar de manera elevada y sostenida la actividad productiva, ni evitar crisis financieras o de balanza de pagos, amén de generar un excesivo endeudamiento en un contexto de gran volatilidad de capitales internacionales.

Estas crisis, el lento e inestable crecimiento de la actividad económica, y los resultados decepcionantes de las políticas ortodoxas de estabilización debilitaron la imagen y prevalencia del Consenso de Washington en la región, y abrió mayor espacio a visiones alternativas de desarrollo, incluyendo el neoestructuralismo de la CEPAL. El contexto regional, además, observó un resurgimiento de gobiernos que, sea por desencantados o por oposición ideológica o analítica, eran opuestos al ideario hegemónico del neoliberalismo. La falta de un crecimiento económico elevado y sostenido aunada a la persistente recurrencia de agudas crisis de balance de pagos o financieras y las demandas de una sociedad civil por mejores condiciones de vida y una mayor distribución de los ingresos hizo evidente la necesidad de una nueva agenda de desarrollo con igualdad. En el terreno macro un elemento para avanzar en ello es el fortalecimiento fiscal para implementar políticas económicas contra-cíclicas así como para impulsar transformaciones en la esfera productiva y avanzar hacia la protección social universal. Preocupación importante detrás de estas corrientes era el contar con políticas capaces de aprovechar bonanzas coyunturales en el acceso a divisas –ya sea en los términos de intercambio o en las exportaciones– para afianzar un desarrollo con igualdad de largo plazo.

En esta fase, José Antonio Ocampo, entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, rescató el concepto de las asimetrías en el orden internacional. Su trabajo fue clave para dar impulso a un debate crítico sobre globalización y desarrollo, así como también sobre la arquitectura financiera y monetaria internacionales, y los efectos de los flujos de capitales sobre crecimiento y la estabilidad de las economías de América Latina. En el análisis de luces y sombras de las reformas económicas de los años noventa, la CEPAL destacó entre los diversos avances de estos procesos en la región, el control de la inflación y del déficit fiscal, el dinamismo exportador y de los flujos de inversión extranjera directa, el

incremento sustancial del gasto social, tanto como proporción del gasto público total, del PIB y en términos per cápita, y el mayor respeto a los derechos humanos. La parte de sombras es igual o más importante dados los retos que apuntó: la inestabilidad y lentitud del crecimiento, la insuficiente inversión y diversificación productiva así como en materia de capacidad innovadora, la persistencia de la restricción externa como limitante de la expansión económica acentuada por la inestabilidad provocada por la exposición a los volátiles flujos de capital y la fragilidad fiscal. En materia social también destacó pendiente notables, como la informalidad y la heterogeneidad en el contexto de aguda desigualdad tanto de clases, zonas, regiones, grupos y géneros, acompañada de la una incidencia inaceptable de la pobreza.

El repunte económico de la región a partir del 2003, aunque se interrumpió y perdió fuerza con la crisis financiera internacional detonada en 2009-09, permitió condiciones macroeconómicas favorables a un mayor crecimiento con estabilidad. Una notable diferencia de este repunte frente a otros previos, además de su longitud e impulso en la región fue la de concretar en varios países en América Latina la posibilidad real de crecer más y de redistribuir mejor. Es decir, este proceso de expansión reveló que es posible rellenar el casillero vacío, identificado por Fajnzylber. El reto es extenderlo más allá de la bonanza de recursos externos que puede ser una vez más pasajera.

IV Nuevas formulaciones analíticas:

Igualdad, cambio estructural y desarrollo económico

El elemento analítico que marca las propuestas de CEPAL en los últimos cinco años es colocar a la igualdad en el centro de las formulaciones sobre la agenda de desarrollo. En este aporte al debate, la igualdad es vista como resultante de una aguda heterogeneidad productiva y social en el marco de una frágil capacidad tributaria y, por tanto, escaso impacto para reducir la distribución del ingreso. Desde su perspectiva esta problemática se manifiesta en, y por tanto, debe abordarse desde muy diferentes ámbitos, entre ellos la estructura productiva, sus distintos sectores, actividades y ramas, los tipos y tamaños de empresas y los mercados laborales. Todas estas heterogeneidades y dualidades cobran expresión concreta en el ámbito social y del empleo.

La CEPAL avanza en un diagnóstico sobre la necesidad de cambio estructural que se acompaña de propuestas y políticas específicas. En ellas la premisa básica se deriva de la experiencia histórica que todo proceso de transformación productiva aporta hacia un desarrollo integral, pues no es resultante de casualidades o del juego irrestricto de las fuerzas del mercado. Por el contrario, su logro y permanencia de largo plazo requiere acción y políticas del Estado orientadas a modificar –por incentivos, regulaciones y presión directa a través de compras e inversiones– la asignación de recursos y factores en el tiempo, entre diferentes ramas de actividad, regiones y mercados. Al respecto, y como reveló la reciente crisis financiera internacional, la supervisión y regulación de ciertos mercados es indispensable.

La intervención del Estado en la economía, según la CEPAL, es tanto más necesaria cuanto menor es el nivel de desarrollo y mayor la participación del sector primario en su producción, empleo y comercio. Llamamiento especial hace la Comisión a recordar que

para que la política pública efectivamente induzca o impulse una transformación productiva para un desarrollo con igualdad debe haber una coordinación estrecha entre el Estado y los actores políticos y económicos relevantes que incluye a los representantes del sector privado y de los trabajadores en cierta concordancia con una propuesta de desarrollo de largo plazo, sustentada por el Estado. Esta coordinación es la que puede hacer viable lograr un escalamiento en las cadenas de valor, el cambio en la dinámica laboral hacia la progresiva generación de más empleos de calidad, con alta productividad y contenido tecnológico, así como remuneraciones reales al alza. Como señala la Comisión, asegurar la viabilidad operativa de dicha agenda presupone contar con una Hacienda pública robusta. Es decir, presupone una reforma o pacto fiscal para remover limitaciones de recursos y las restricciones institucionales que traicionan o debilitan el alcance de dicha planificación concertada.

La búsqueda de consensos políticos efectivos, que reconozcan y rebasen las diferencias ideológicas y las divergencias en torno a concepciones alternativas del pensamiento económico, requiere un persistente diálogo, concertación y negociación entre los actores políticos y económicos principales. Ello lleva tiempo y exige perseverar, con una justa mezcla de flexibilidad y firmeza, en un esfuerzo de concertación política de largo aliento para construir una visión común y compartida de país. Dicho esfuerzo se traba en la medida en que no se cuente con una institucionalidad que dé garantías a la eficiencia, eficacia de la gestión pública y reduzca el riesgo de captura de diferentes instancias y políticas económicas.

La propuesta por un desarrollo, en que la igualdad tiene prelación central, cobró su expresión más elaborada en el documento presentado en el Período de Sesiones celebrado en Brasil en 2010, titulado: La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Su formulación se profundizó dos años después en la propuesta de Cambio estructural para la igualdad, dada a conocer en agosto de 2012. Premisa fundamental de esta propuesta es que la desigualdad, en sí misma, es un freno al crecimiento económico y a la transformación productiva y pone en riesgo la sustentabilidad y estabilidad social. Estipula que la igualdad, además de ser un compromiso ético, constituye la palanca fundamental para que la región tenga un alto y sostenido crecimiento de la actividad productiva y el empleo, con sostenibilidad social y ambiental.

En su visión la desigualdad no se circunscribe a las brechas de ingreso y propiedades de activos. Abarca también las brechas –interna y externas– en inversión, capacidad de fiscalidad y las de productividad. Para abatirlas la política debe impulsar la convergencia productiva y territorial en cuanto al acceso oportuno, de calidad y sin trabas a satisfactorios esenciales de educación, empleo y seguridad o protección social. Dicha agenda es relevante en la medida en que se cuente con un Estado financieramente fuerte, con respaldo político y con firme compromiso en pro de una agenda de desarrollo.

En ocasión del trigésimo cuarto período de sesiones celebrado en El Salvador, la CEPAL dio a conocer su propuesta Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo, en el que da una vuelta de tuerca adicional tanto a la Hora de la Igualdad como a la contribución pionera del casillero vacío hecha por Fajnzylber al profundizar en la relación entre empleo y productividad. En efecto el texto parte de destacar que en las economías de América Latina y el Caribe no hay una sola cuya evolución de largo plazo

combine una evolución virtuosa de elevado crecimiento del empleo y de la productividad. En efecto, en los períodos de expansión sostenida de la actividad económica que han tenido dichos países en general la productividad se rezaga y dista de crecer *pari passu* con la ocupación. El acotado, y a veces nulo, avance de largo plazo se expresa en un rezago persistente del nivel promedio de la productividad de América Latina frente al de Estados Unidos. Tal falencia, a su vez, dificulta o bloquea el alza de las remuneraciones reales. Estas condiciones enraizadas en la estructura productiva, aunadas a la debilidad y regresividad de buena parte de los impuestos y gastos del sector público, impiden superar la pobreza y la desigualdad.

La palanca del crecimiento de la economía y del cambio en el peso específico de las distintas ramas de actividad es la formación de capital, tanto en su volumen como su orientación. La intensidad de renovación y ampliación de la maquinaria y el equipo, de la construcción de plantas productivas en las diferentes actividades modifica paulatina, pero profundamente, el tejido, la malla productiva y la capacidad de crecimiento potencial de largo plazo de la economía. En la medida en que la inversión se dirige a actividades cuyos procesos de producción, en el amplio sentido del concepto— se caracterizan por una mayor intensidad de conocimientos e innovación la economía tenderá a beneficiarse de rendimientos crecientes. En la medida en que ocurra lo contrario, como por ejemplo cuando la inversión se focaliza en sectores de minería y extracción de recursos naturales, será más difícil innovar y reducir las brechas medias de productividad con las de regiones desarrolladas. Ahora bien, la orientación de la inversión privada es en mayor medida una respuesta del mercado a percepciones y expectativas en cuanto a la existencia de diferencias sustanciales en rentabilidad y riesgo. Pero dichas diferencias en rentabilidad esperada no provienen mera y espontáneamente del sistema de precios y la interacción de las fuerzas del mercado, si bien son muy relevantes. Igualmente se ven afectadas por acciones directas del Estado, por ejemplo a través de políticas industriales, compras gubernamentales y la ejecución de grandes proyectos de inversiones paraestatales.

La inversión pública cumple un papel clave en la orientación e intensidad del cambio estructural. Y con ello en el potencial de expansión económica de largo plazo. Sus efectos de derrama y su competencia generan inversiones adicionales del sector privado que pueden complementar e impulsar el dinamismo tecnológico y la futura demanda. Dada su importancia como motor del cambio, es recomendable que la inversión pública este lo más aislada o protegida posible durante las distintas fase del ciclo económico. A la vez, debe estar ligada de manera cercana con los objetivos de la política industrial para sostener una trayectoria de crecimiento de largo plazo.

Dado el papel central de la inversión en el proceso de transformación productiva, y como CEPAL insiste, las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y cambiaria) deben fijarse en preservar la estabilidad tanto de la inflación y las variables financieras nominales como de la actividad económica, el empleo y la inversión. Su horizonte de política debe contemplar el objetivo de atemperar las fluctuaciones cíclicas de corto plazo ante impactos de choques externos y de estimular, como sea necesario, el dinamismo de la inversión y la producción. La doble responsabilidad que, como propone la CEPAL, debe tener la política macro en cuanto a procurar la estabilidad real y la nominal de la economía se traduce, en la práctica, en un monitoreo más cuidadoso de las implicaciones o trade offs del uso

de los instrumentos clave de las diferentes políticas. Por ejemplo, y de manera especial, en el manejo del tipo de cambio, las autoridades monetarias deben reconocer y vigilar su impacto en la inflación doméstica, en la competitividad relativa de precios y en la orientación de la inversión; todo ello afecta la estructura productiva en el mediano y largo plazos.

Continuando con su tradición estructuralista, la CEPAL empuja por una estrategia integral que combine la aplicación de políticas industriales con las de corte macroeconómico, las del mercado de trabajo y del ámbito social. Su propuesta tiene como fin modificar la estructura productiva de manera que ganen presencia las actividades cuyos procesos, son, por una parte, relativamente más intensivos en conocimiento, y por otra, enfrentan mercados cuya demanda –interna y externa– es particularmente dinámica. Un rasgo adicional, no menor, de las actividades que se busca impulsar con estas políticas es que su expansión tenga un apoyo balanceado tanto en la generación de empleos dignos como en una pauta robusta de evolución de la productividad. Este círculo virtuoso de expansión económica, junto con políticas fiscales y sociales orientadas a universalizar la protección social son los pilares del desarrollo. Desde esta óptica es justamente la transformación de la estructura productiva –y no meramente la política social– la que garantiza una mejora conspicua y persistente de las condiciones de pobreza y de desigualdad.

En contraste con el dictum de la visión convencional de la macroeconomía, la CEPAL advierte que su propuesta en sus fundamentos teóricos tiene relevancia para toda economía, pero su aplicación práctica debe adecuarse a las condiciones institucionales especiales del país, tiempo y lugar. Por el contrario, reconoce que la legitimidad y relevancia de la propuesta de cambio estructural reside en identificar con respeto las condiciones históricas y marcos institucionales específicos de cada tiempo y lugar.

En esta visión integrada del desarrollo, la igualdad se va logrando en una dinámica virtuosa de crecimiento económico y aumento sostenido de la productividad, basada en los siguientes cinco ejes. En primer lugar, la política macroeconómica y la política industrial deben articularse en torno a una agenda de desarrollo con metas claras de corto y de largo plazos. En segundo, se insiste en que el desarrollo de largo plazo requiere aplicar políticas industriales activas. Hay consenso hoy en día que dichas políticas son las que hicieron posible a algunas economías recortar significativamente sus brechas en tecnología, productividad y competitividad con los niveles de economías en la frontera tecnológica.

En tercero, se sostiene que la política industrial moderna se sitúa en un momento histórico marcado por la tercera o cuarta revolución industrial y que comprende el desarrollo de, inter alia, nuevas tecnologías de comunicación e información, la biotecnología y la nanotecnología. El siguiente elemento que enfatiza la Comisión es el tema de sostenibilidad ambiental. Resalta que esta debe integrarse como tema prioritario de la agenda del desarrollo, vinculada estrechamente con la problemática de la inversión por un cambio estructural con igualdad. Repite con frecuencia que poner en marcha una agenda de desarrollo así descrita obliga a contar con pactos sociales en que el Estado tiene, en lo social y lo económico el desafío de asumir un rol más activo y decidido en políticas de vocación universalista. Cabe cerrar este texto con la expresión con que la Secretaria Ejecutiva actual de la CEPAL sintetiza el mensaje de la Comisión:

En síntesis, el eje central que se propone tiene el cambio estructural como camino, las políticas públicas como instrumento y la igualdad como valor subyacente y horizonte hacia el cual se orienta dicho cambio.

Bibliografía

- Bielschowsky, Ricardo (comp.) (2010), Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio, 1998-2008. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Siglo XXI editores.
- _____ (1998), Evolución de las ideas de la CEPAL, Revista de la CEPAL, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, octubre.
- Cardoso, Fernando Henrique (1977), "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea del desarrollo", Revista de la CEPAL, No 4, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), segundo semestre.
- _____ y Enzo Faletto (1969), Dependencia y desarrollo en América Latina, México, D.F., Siglo XXI.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile, mayo.
- _____ (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Secretaría General Iberoamericana.
- _____ (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2001), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santafé de Bogotá, Alfaomega/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/ Rev.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.00.II.G.81.
- _____ (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile.
- _____ (1998b), "El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos", Libros de la CEPAL, No 47 (LC/G.1997/ Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.98. II.G.5.
- _____ (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Libros de la CEPAL, No 32. (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.92.II.G.5.
- _____ (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Libros de la CEPAL, No 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.90.II.G.6.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1988), *Trade, Development and the World Economy. Selected Essays*, Andrés Velasco (comp.), Oxford, Basil Blackwell.
- Fajnzylber, Fernando (1990), *Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60, LC/G.1534/ Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas,
- _____ (1983), *La industrialización trunca en América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México.
- Ferrer, A. (1998), América Latina y la globalización, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, octubre.
- Furtado, Celso (1969), "Desarrollo y estancamiento en América latina: un enfoque estructuralista", *Investigación económica*, vol. 29, No 113, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, febrero-marzo.
- _____ (1966), *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*, Editorial Universitaria, Buenos Aires, Argentina.

- Hirschman, Albert (1968), "The political economy of import substituting industrialization in Latin America". *Quarterly Journal of Economics*.
- _____ (1963), "Ideologías de desarrollo económico en América Latina", *Controversia sobre Latinoamérica*, A. Hirschman (comp.), Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Hoffman, A.A. (2000), *The Economic Development of Latin America in the Twentieth Century*, Edward Elgar.
- Iglesias, E.V. (1983), Reflexiones sobre la economía latinoamericana durante 1982, *Revista de la CEPAL*, N° 19, E/CEPAL/G.1229, Santiago de Chile, abril.
- _____ (2006), El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 90, LC/G.2323-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Noyola-Vásquez, J. (1957), Inflación y desarrollo económico en México y Chile, *Panorama económico*, N° 170, Santiago de Chile, julio.
- Ocampo, J.A., R. Bajraj y J. Martin (coords.) (2001), *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santafé de Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- Sunkel, Osvaldo (2006), "En busca del desarrollo" en *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 37, núm. 147, octubre-diciembre, México.
- _____ (1991), *El desarrollo desde dentro, un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1978), "La dependencia y la heterogeneidad estructural", en *El trimestre Económico*, núm. 177, Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI Editores (25a. edición, 1995), México.
- Pinto, A. (1976), Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina, en *El trimestre económico*, vol. 37, núm. 145, enero-marzo, México.
- _____ (1974), "El modelo de desarrollo reciente en América Latina", en Serra, J. *Desarrollo latinoamericano: ensayos críticos. Lecturas de el Trimestre Económico* N° 6, Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ (1965), *Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina*, *El trimestre económico*, N° 125, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1976), Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile.
- Prebisch, Raúl (1987), "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, serie Libros de la CEPAL, N° 13 (LC/G.1461), Santiago de Chile.
- _____ (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- _____ (1976), Crítica al capitalismo periférico, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre.
- _____ (1979), Las teorías neoclásicas del liberalismo económico, *Revista de la CEPAL*, N° 7, E/CEPAL /1084, Santiago de Chile, abril.
- _____ (1980), Hacia una teoría de la transformación, *Revista de la CEPAL*, N° 10, Santiago de Chile, abril.
- _____ (1981), *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1949), *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL).
- Rodríguez, Octavio (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F., Siglo Veintiuno/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México.
- Rosenthal, Gert (2004), "ECLAC: a commitment to a Latin American way", *Unit and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*, Yves Berthelot (comp.), Bloomington, Indiana University Press.