

EL PENSAMIENTO EVOLUTIVO DE LA CEPAL

David Ibarra

28 de noviembre de 2008

Configuraciones 30

La Comisión Económica para América Latina nace a fines de la década de los cuarenta, al término de la Segunda Guerra Mundial cuando todavía estaban vivos los dolorosos recuerdos de la Gran Crisis de los años treinta. En consecuencia, en su pensamiento influye la doble corriente cultural dominante en la época. Se toma con desconfianza la libertad irrestricta de los mercados y se ve esperanzadoramente a la intervención programática del Estado por haber sido eficaz durante la contienda bélica al acrecentar la producción y los abastos del esfuerzo militar y civil en la victoria de los aliados.

En ese caldo de cultivo, surgen planteamientos convergentes de pensadores como Keynes, Kalecki, Lange, a los cuales siguen los de Harrod, Domar, Kaldor, White, Rosenstein-Rodin, Hirshman, y muchos otros para dar forma, configurar, el nuevo orden económico internacional, romper los cánones del patrón-oro y abrir paso al objetivo central del empleo en el Primer Mundo y del desarrollo, en la periferia.

Prebisch y la CEPAL se alimentan de esas fuentes heterodoxas -diríamos hoy- de pensamiento, examinan su relevancia a los casos latinoamericanos y depuran la crítica a la vieja ortodoxia económica. Al propio tiempo, se apoyan pragmáticamente en la incipiente experiencia industrializadora de la región cuando se reemplazan los escasos abastos importados por producción interna durante la guerra mundial. En cierto modo, el clima cultural de la posguerra refleja enormes cambios en la visión de la política económica plasmados en los acuerdos de Bretton Woods. Se cancela la deflación de las naciones deficitarias como vía única de corregir sus desajustes de pagos. Las acciones nacionales

permitidas frenan la acumulación de saldos comerciales deficitarios -vía la protección y la industrialización-, los efectos de movimientos bruscos de capitales, incluidas leyes regulatorias de la inversión extranjera y la revisión fundada de las paridades cambiarias.

El mérito de la CEPAL consistió en haber fundido las ideas y las prácticas prevalecientes en el mundo en torno a las políticas públicas para aplicarlas innovativamente al desarrollo latinoamericano, teniendo en cuenta sus singularidades y buscando invariablemente mejorar la suerte de las poblaciones y los países ubicados en su jurisdicción. No es el suyo un pensamiento estático, evoluciona con los cambios paradigmáticos del orden internacional -que no puede enmendarse-, con el advenimiento de circunstancias nuevas, con los avances de las ciencias económicas y sociales. Así, dentro de una heterodoxia constructiva, la CEPAL invariablemente procura defender el desarrollo y limar las asperezas de la desigualdad social.

El punto de partida fue la constatación de que la estructura del comercio exterior representaba un punto de estrangulamiento fundamental en las economías latinoamericanas que marcó un tema de investigación permanente en los trabajos de la Comisión. Pronto se le ligó a la especialización latinoamericana en la venta de materias primas de baja elasticidad, de ingreso de la demanda y de bajo contenido tecnológico, como una de las trabas nodales al desarrollo.

De ahí que la CEPAL tomase partido en favor de la sustitución de importaciones en una doble dimensión. De un lado, como medio de encauzar el crecimiento hacia formas más complejas de producción con incorporación de mayores componentes tecnológicos. En el otro, está el intento de modificar paulatinamente, la división internacional del trabajo que asignaba a los países periféricos la producción casi única de materias primas. Corolario de lo anterior,

fue la idea de revertir las tendencias al deterioro de los términos del intercambio, adentrando deliberadamente a los países en el proceso de industrialización y la política comercial activa.

Romper simultáneamente escollos institucionales internos y participar de manera distinta en división internacional del trabajo, condujo a concebir al Estado como el agente por excelencia del cambio. Poco a poco, los estados latinoamericanos asumieron la responsabilidad de fijar las prelacións nacionales, de señalar los caminos a fin de garantizar el crecimiento económico y el bienestar ciudadano.

Hasta aquí se dio plena correspondencia con el paradigma keynesiano dominante en el mundo. Los estados para responsabilizarse por el empleo y el crecimiento, disponían de autonomía económica considerable, incluidas las facultades de alzar barreras al comercio y a los flujos internacionales de capitales o instrumentar políticas industriales de amplio espectro.

En tales circunstancias, el Estado latinoamericano se constituía en instrumento racionalizador de los cambios socio-económicos e institucionales. Sin embargo, dadas la pobreza, el atraso y las imperfecciones de los mercados internos, el papel de los gobiernos no podía desempeñarse sin prelacións que resultaba difícil dilucidar en ausencia de programas de desarrollo. Con tales motivaciones, la CEPAL organizó cursos de programación para funcionarios públicos, creó el Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social y prestó asesoría técnica a muchos gobiernos en la elaboración de sus programas nacionales. Esos esfuerzos se suman al clima internacional benigno de la posguerra y al activismo intervencionista de los gobiernos para explicar el intenso crecimiento latinoamericano, sin paralelo histórico, en el periodo 1950-1973.

Con la intención de imprimir continuidad al crecimiento, frente a las tesis monetaristas ortodoxas que sugerían invariablemente remedios deflacionarios para combatir el alza de precios, la CEPAL formuló su tesis estructuralista: la inflación en América Latina no sólo es atribuible a desarreglos monetarios, sino a la presencia de factores institucionales limitativos de la flexibilidad de la oferta, como la concentración de la propiedad de la tierra y sus consecuencias en la producción. Así se reforzó el impulso a las reformas agrarias del hemisferio, tanto como el interés en investigar más a fondo los temas distributivos. En términos más generales, esas mismas ideas conducen más adelante a identificar a la profunda heterogeneidad estructural de la región como la barrera donde los esfuerzos modernizadores se topan con instituciones socio-económicas atrasadas, con intereses harto difíciles de remover.

A partir de los años sesenta, el pensamiento cepalino sigue con mayor intensidad dos vertientes que ya se habían insinuado en la década anterior. De un lado, se precisa el imperativo de distribuir para crecer e incluso para ensanchar el margen de la sustitución de importaciones. Los sociólogos de la CEPAL llevan el espíritu crítico hasta afirmar que la democracia no sólo se apoya en consideraciones axiológicas, sino en ser ingrediente esencial de la legitimidad del Estado, esto es, elemento insustituible a su capacidad de ejercer liderazgo desarrollista al prestar voz e influencia a las grandes mayorías desposeídas.

Por otra parte, pronto se percibe que las estrategias sustitutivas como vía de acceso a un desarrollo de mejor calidad, enfrenta el escollo casi insalvable de la pequeñez de los mercados latinoamericanos y del proteccionismo del Primer Mundo. Por consiguiente, mano a mano con los gobiernos se impulsan los programas de integración latinoamericana, a escala del conjunto de la región o de subzonas específicas (Centroamérica, los Países Andinos, los del Caribe). Se

emprende, entonces, una frenética construcción de instituciones regionales que en mucho contribuyeron a hacer avanzar los nexos de asociación latinoamericana, pero que a la postre frenan su carrera al surgir obstáculos a la armonización de intereses y políticas nacionales o al hacer indispensable la cesión recíproca de soberanías económicas y políticas.

Contrariamente a la leyenda negra con que se ha querido revestir a la CEPAL -atribuyéndole un sesgo indiscriminado a favor del proteccionismo-, desde la década de los sesenta endereza críticas dobles tanto a la falta de equidad de los arreglos del comercio internacional, como a las estrategias estereotipadas de sustitución de importaciones. En cuanto a lo primero, se incorporan consideraciones medulares de equidad en la apertura del comercio norte-sur. Así se plantean las cuestiones de los precios, los subsidios, las tarifas y el acceso a los mercados de los países industrializados, temas todavía vivos en el fracaso de la última ronda de desgravaciones (Doha). En el plano internacional esos esfuerzos se plasman en el nacimiento de la UNCTAD y en logros comerciales como la concreción de convenios sobre productos básicos o el otorgamiento de preferencias comerciales a los países en desarrollo.

En la otra vertiente, se advirtieron a tiempo las desventajas de exagerar los esfuerzos sustitutivos de importaciones en los costos, la eficiencia productiva, el consumo y el equilibrio del comercio exterior. En tal virtud, la CEPAL contribuye decididamente, como se dijo, a crear las instituciones y los mecanismos de la integración latinoamericana. Al propio tiempo, se aportaron argumentos en favor de políticas comerciales y de industrialización enderezadas a la exportación de productos manufacturados, como vía necesaria de atender el estrangulamiento externo y acrecentar la competitividad de los países

latinoamericanos. Un texto ejemplificativo de esos esfuerzos es la investigación “La Política Industrial en el Desarrollo Económico de México” de 1968.

La década de los setenta marca el periodo de transición entre el orden económico internacional de Bretton Woods y el de la globalización neoliberal. El disparador fue abandono del compromiso norteamericano de sostener el precio del oro como anclaje monetario y el hecho de que en los países industrializados se conjugaban presiones inflacionarias con tendencias recesivas. América Latina que apenas iniciaba su apertura externa, frente al descalabro de sus balanzas de pagos, recurrió al endeudamiento externo (hasta duplicar su servicio en los ingresos por exportaciones), como medio de sostener hasta donde le fue posible el crecimiento.

Ya, durante los años ochenta, en circunstancias profundamente depresivas, los países latinoamericanos enfrentan escasez de financiamiento, drenaje de divisas por el servicio de la deuda externa y presiones políticas enormes en favor de la instrumentación de la reforma neoliberal. Los gobiernos exhaustos ante la crisis de la deuda y la hiperinflación, instrumentan la transformación neoliberal, absorbiendo el doble *shock* de la recesión y del cambio institucional más profundo desde los inicios de la posguerra. Se abrazan paradigmas que propugnan la reducción drástica del intervencionismo estatal, la privatización de las empresas públicas, la desregulación, la apertura de los mercados y la construcción del Estado neoliberal de derecho.

De ahí la denuncia de la década perdida y la concentración de las energías cepalinas en el cambio institucional y las salidas a los problemas del ajuste, la hiperinflación, el comercio exterior y la deuda externa. Así se empiezan a estudiar los estilos de desarrollo, los problemas financieros desde la doble perspectiva nacional y global, a la par se insiste en las reformas estructurales de

largo plazo del sistema educativo, tributario, de la innovación tecnológica y de la distribución del ingreso.

El nuevo orden económico internacional trastoca el clima cultural y político en que la CEPAL había hecho sus mayores contribuciones. El paradigma neoliberal reconfigura las fronteras entre lo público y lo privado. Las empresas estatales se venden y se eliminan múltiples actividades de gobierno para tornarlas en negocios privados. La apertura al comercio internacional y la supresión de trabas a la inversión extranjera, alteraron radicalmente las libertades y el modo de ajustar las cuentas externas. Dejó de ser válido comprimir importaciones o subsidiar exportaciones a fin de corregir el déficit de pagos, para sostener la prosperidad interna; hoy, los desajustes han de resolverse, en ausencia de inversión extranjera directa, comprimiendo la tasa de crecimiento de las economías, como vía de atemperar las compras externas excesivas. El paso del proteccionismo al libre cambio, junto con la pérdida de autonomía estatal frente al exterior, alteran de raíz el funcionamiento de las sociedades, de los gobiernos y de la distribución misma de poderes e ingresos dentro de los países. Y también marcan un cierto alejamiento de los gobiernos respecto a la CEPAL que se aproxima a la escuela de Chicago.

La renuncia de los estados latinoamericanos al uso del arsenal de políticas e instituciones keynesianas (empresas estatales, proteccionismo comercial y financiero, política industrial, política fiscal progresiva) redujeron sensiblemente su capacidad de intervenir en favor del desarrollo o la equidad, centrando sus esfuerzos en la estabilización de precios, como el objetivo medular de las políticas públicas. Frente a la obsolescencia de las instituciones que había contribuido a establecer, la CEPAL debió reemprender el diagnóstico y luego el

tratamiento de los problemas latinoamericanos en circunstancias y con instrumentos marcadamente distintos, en general, más estrechos.

Los retrocesos en la década de los ochenta no se limitaron al crecimiento, afectaron acaso seriamente a la equidad y a la capacidad de los gobiernos para impulsar políticas sociales o incorporar a sus agendas temas nuevos, como el de la protección ecológica. Frente a ese panorama, el pensamiento de la CEPAL retoma los temas distributivos dentro de un planteamiento integrado que hermana crecimiento con la búsqueda de la equidad, subrayando las complementariedades entre ambos objetivos. Al propósito se insiste en influir en tres líneas rectoras de la acción estatal, violentando al mínimo el marco de reglas neoliberales, a saber: la incorporación deliberada del progreso técnico con miras a elevar productividad, competitividad y salarios. Sin embargo, como la eficiencia productiva no puede lograrse simplemente creando enclaves de modernidad, se requiere por igual de una política activa de empleo y de encadenamientos inter-industriales para que el grueso de la población participe y se beneficie del desarrollo. Y esto, a su vez, es función de que se comprometan esfuerzos educativos y formación de capital humano que facilite la incorporación de la fuerza de trabajo a la modernización productiva.

Como es fácil inferir, la CEPAL plantea con alguna heterodoxia que la simple eliminación de distorsiones e imperfecciones en los mercados, no basta al propósito de generar crecimiento equitativo. Es indispensable, además, la intervención estatal selectiva, políticas sectoriales y cambios en la organización institucional que no contradigan frontalmente, pero sí modifiquen el modo de satisfacer los objetivos dominantes de las políticas macroeconómicas de estabilización fiscal y de precios.

Mas adelante la CEPAL evalúa a fondo el signo de las reformas neoliberales en el proceso de desarrollo e identifica sus avances y debilidades a fin de inferir orientaciones a las políticas públicas. Entre los primeros destacan la estabilización de precios, la reducción de los desajustes fiscales y la atenuación en cierto grado de las vulnerabilidades financieras externas. En el otro sentido, anota que el conjunto de esas reformas redujo a la mitad las tasas históricas de crecimiento alcanzadas en el periodo 1950-1980. También observa retroceso en materia de justicia distributiva y creación de empleos formales. Al propio tiempo, critica la inserción latinoamericana resultante en la división internacional del trabajo que involuciona con todas sus desventajas a la especialización en el abasto de materias primas. Aun las maquilas, clasificadas como manufactura, están confinadas en su mayor parte a operaciones simples de ensamblaje, con poco contenido tecnológico.

La conclusión general llevó a cuestionar el aserto de que las reformas neoliberales conducirían a crecimiento económico más intenso y de mejor calidad y a bienestar ciudadano creciente. Lo común es observar mayor vulnerabilidad y volatilidad macroeconómicas, brecha tecnológica en ascenso y tensiones distributivas intensificadas. De aquí la CEPAL infiere el imperativo de fortalecer a las instituciones de gobierno, corregir las inestabilidades de los sectores financieros y acrecentar la capacidad de los sistemas nacionales de innovación para reducir la heterogeneidad estructural y multiplicar los encadenamientos productivos.

En términos puntuales, se encontró que la liberalización de la cuenta de capital atrajo grandes influjos de capital de corto plazo con apreciación de los tipos de cambio, que inhibió la producción, la inversión en bienes transables, mientras acentuó los estrangulamientos de pagos. Ese proceso fue reforzado por

la liberalización financiera y las políticas de combate a la inflación que elevaron sustancialmente las tasas de interés internas en perjuicio de la estrategia de desarrollo hacia fuera y del propio crecimiento endógeno.

En el intento de ensanchar el marco de acción de las políticas públicas, la CEPAL emprende el estudio del papel de las economías dinámicas a escala y de las instituciones en el desarrollo, el impacto de los encadenamientos industriales en curar la heterogeneidad estructural, la influencia múltiple de la política cambiaria en la estructura de precios relativos y en la determinación del patrón de industrialización interna y de especialización externa, las fallas de la arquitectura del sistema financiero internacional en términos del desarrollo periférico.

La difícil tarea de reconstrucción de tesis desarrollistas dentro de los linderos estrechos del paradigma neoliberal, se encontraba todavía incompleta en su traducción a políticas públicas concretas, cuando sobreviene la actual crisis en las economías industrializadas y sus contagios al resto de los países. Con titubeos, sobre todo ideológicos, el Primer Mundo comienza a configurar reformas al canon neoliberal que bien podrían desembocar en un nuevo paradigma regulador de las relaciones económicas internacionales. Van quedando en entredicho las tesis neoliberales de la capacidad auto-correctora de los mercados, de las bondades de mantener constreñidos invariablemente los presupuestos, de restringir al máximo el intervencionismo y las regulaciones estatales, de organizar el gobierno corporativo de las empresas conforme a los criterios cortoplacistas de los intermediarios financieros.

No es posible anticipar la hondura ni la duración de la crisis universal o los cambios que provocará en las relaciones y políticas económicas. Sin duda, América Latina enfrentará problemas de estancamiento o recesión, desocupación

y pobreza en ascenso. Reaparecerán los escollos comerciales de la balanza de pagos, ahora complicados por el estrangulamiento financiero externo de gobiernos y empresas privadas líderes. Del lado positivo, es claro que se avecina la configuración de reglas más armónicas de convivencia entre Estado y mercado, entre libertades individuales y derechos colectivos, entre eficiencia utilitaria y moralidad social. En ese mundo que apenas se perfila, la CEPAL aparte de verse obligada a pensar en salidas a la crisis regional, tendrá más libertades y oportunidades de renovar su pensamiento en asociación estrecha con los gobiernos hasta configurar propuestas sobre los temas interrelacionados del desarrollo, la integración social y el avance democrático. El reto es hermoso por más difícil que resulte mantener vivo y actuante uno de los pocos centros de ideas genuinamente latinoamericano.