

CEPAL

El fin de los sueños en América Latina

Edgardo Lander

1. LA CEPAL Y LA DÉCADA DE LOS NOVENTA EN AMÉRICA LATINA

Desde la década de los años 50, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas), ha sido quizás el centro más influyente en el diagnóstico y la formulación de propuestas referidas a los problemas del desarrollo latinoamericano. Ha sido la CEPAL igualmente, gracias entre otras cosas a la inmensa contribución representada por la obra de Raúl Prebisch, un espacio privilegiado para el desarrollo del estudio de los procesos políticos y económicos del continente desde una perspectiva latinoamericana, que ha sido original y con frecuencia de franco enfrentamiento con las ideas económicas dominantes en el mundo desarrollado. Por esta razón resulta de enorme interés dentro de la actual profunda crisis latinoamericana, y en condiciones de dominio prácticamente total del pensamiento neoliberal, conocer el diagnóstico y las propuestas actuales de la CEPAL en relación al presente y futuro del continente. Es este precisamente el objetivo del documento: **Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa.** (Santiago de Chile, marzo 1990). Se trata de un documento amplio (185 páginas) y ambicioso que —como lo señala el título— plantea una propuesta global en relación a los retos y exigencias que enfrentará el continente en la década de los 90.

2. EL DIAGNÓSTICO

El punto de partida es el diagnóstico de la "... evolución reciente y situación actual de las economías de América Latina y el Caribe". Aquí se detectan cinco procesos principales: 1. *la pérdida del dinamismo*; 2. *el carácter rebelde de los desequilibrios macroeconómicos*; 3. *el carácter regresivo*

del ajuste y el deterioro social; 4. *el debilitamiento del sector público* y; 5. *el fuerte descenso de la inversión*. Estas tendencias han conducido a una crisis cuya profundidad puede ser ilustrada por los siguientes textos:

"Según cálculos de CEPAL, un índice ponderado de los precios reales de 27 productos básicos que la región exporta, contando combustibles, revela un deterioro de más de 25% entre 1980 y 1989" (24).

"En 1960 el valor de las exportaciones totales de América Latina y el Caribe representaba alrededor de 7.75 de las exportaciones mundiales. Veinte años más tarde, esta cifra se había reducido a 5.5%, y en 1988 cayó a 3.9%". (24). *"... se ha producido un fenómeno sin precedentes en los años ochenta, en virtud del cual América Latina y el Caribe en su conjunto se han convertido en una región exportadora de neta de recursos financieros. Así, en los últimos ocho años se calcula que esta transferencia acumulada ascendió a más de 200 mil millones de dólares".* (47)

"En rigor, a final de 1989, el producto interno bruto por habitante en la región fue inferior en 8% al registrado en 1980, y equivalente al de 1977... Si a ellos se agrega que dicho deterioro tuvo un sesgo marcadamente regresivo, se puede afirmar que en relación al nivel de bienestar material de la población latinoamericana y caribeña, los años ochenta trajeron consigo un retroceso de proporciones mayúsculas". (21)

"El costo social del ajuste... recayó, de manera desproporcionada, sobre los trabajadores y los estratos de ingresos medios, quienes absorbieron el grueso de los sacrificios asociados al síndrome de estancamiento e inflación. Uno de los fenómenos que más llama la atención es, en efecto, la magnitud del ajuste distributivo y la intensidad del

sacrificio realizado por los estratos más desprotegidos de la población". (36)

"Se estima en términos muy generales, que en 1980 unos 122 millones de latinoamericanos y caribeños (35% de los hogares) vivían bajo la línea de pobreza; ese número aumentó a 164 millones en 1986, los que representaban aproximadamente 38% de los hogares". (36)

A pesar de esto, no considera la CEPAL que todo ha sido negativo. También en la década de los ochenta se ha fortalecido el proceso democrático en el continente, y en el terreno económico se han aprendido importantes lecciones.

3. LA PROPUESTA

"La propuesta gira en torno a la que se considera tarea prioritaria primordial y común a todos los países: *la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social.* Mediante esta transformación, se pretende crear nuevas fuentes de dinamismo que permitan cumplir algunos de los objetivos propios de una concepción actualizada del desarrollo: crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de la vida de toda la población". (p. 10).

Los fundamentos de la transformación productiva propuesta están formulados en términos de tres objetivos específicos: 1. **El fortalecimiento de la inserción internacional del sistema productivo.** Esto significa fundamentalmente una apertura de la economía al mercado internacional y un crecimiento basado en la exportación, preferiblemente, de bienes industriales de alta tecnología. 2. **La articulación del sistema productivo.** Considera la CEPAL que "... la estructura productiva de la región comparte una insuficiente articulación entre el sector industrial, por una parte, y las actividades en la explotación de los recursos naturales y los servicios, por la otra". (p. 91). Para lograr una competitividad auténtica en el mercado internacional se requiere esta articulación del sistema productivo como vía para favorecer la difusión del progreso técnico en todas las actividades de la economía. 3. **Una interacción eficiente entre los agentes públicos y privados.** El contenido del papel del Estado debe ser desideologizado. "... el contenido y el alcance que asuma ese papel deberá ser el producto de la dinámica propia de la interacción entre agentes públicos y privados". (p. 99).

Para el logro de estos tres objetivos, la CEPAL formula un conjunto de políticas específicas: *comercial, cambiaria, tecnológica, de formación de recursos humanos, de creación de empresas, industrial, agrícola, financiera, etc.* Por último se analiza el alcance del concepto de integración en el contexto de los años noventa y se reexaminan sus potencialidades como aporte a los objetivos globales que han sido planteados.

4. UNA ESTRATEGIA INDUSTRIAL

La CEPAL comparte hoy con el neoliberalismo el análisis crítico de lo que ha sido la experiencia de la industrialización por sustitución de importaciones en el continente y en torno a la inviabilidad de ese modelo para la década de los noventa. Comparte la crítica al excesivo intervencionismo estatal que ha caracterizado a las sociedades latinoamericanas y la reivindicación del papel central del mercado en la regulación de la actividad económica. Hay visiones en lo esencial similares en relación al tipo de ajuste que requieren estas economías. Las diferencias las encontramos en algunas de las políticas económicas específicas propuestas: gradualismo y selectividad en la aplicación de las políticas de ajuste, definición de objetivos a mediano y largo plazo, el crecimiento económico como objetivo prioritario, y una visión menos dogmática del papel del Estado. Sin embargo, donde podría ubicarse el deslinde fundamental entre ambas formulaciones, está en lo que podría llamarse la propuesta de una *estrategia industrial* por parte de la CEPAL, entendida ésta como la definición —por la vía de la concertación entre sector público y privado— de un proyecto nacional de desarrollo industrial en algunos sectores particulares que pueden desarrollarse en cada país en función de lograr su inserción en la economía internacional a través de una agresiva política de exportaciones. Para lograr el fortalecimiento de estos sectores con capacidad de desarrollar ventajas comparativas a nivel internacional se concentrarían en estos los esfuerzos de inversión, investigación tecnológica, formación de personal, y la creación de empresas y de empresarios. La referencia que parece tener en mente la CEPAL en relación a esta propuesta es la experiencia de la industrialización orientada hacia las exportaciones de los llamados cuatro tigres del sureste asiático. Sin embargo, esta referencia no es explícita. No se discuten las condiciones políticas e institucionales (ni en las condiciones del mercado mundial) que hicieron posible el éxito de dicho modelo, ni la medida en que estas condiciones pueden darse (o es deseable

que se den) en la América Latina de los noventa. La industrialización del sureste asiático no puede entenderse al margen del proceso de reforma agraria previo (inexistente en la mayor parte de América Latina), ni del hecho de que la concertación sobre la estrategia industrial no fue una concertación democrática entre las principales fuerzas sociales de dichos países, sino por el contrario una *concertación autoritaria* que tuvo como exclusivos participantes al Estado y al gran capital. ¿Es compatible este proceso coercitivo de acumulación acelerada con un régimen que sea no sólo formalmente democrático? ¿Es posible la formulación de tal estrategia industrial en función de alguna idea del *interés nacional* cuando la elaboración de las actuales políticas económicas en el continente está —gracias a la deuda externa— absolutamente sometida a las exigencias de los organismos financieros internacionales? Sobre estas interrogantes, la CEPAL no tiene nada que decirnos.

5. EL PAPEL DEL CAMBIO TECNICO

A lo largo de todo el documento, el *progreso técnico* aparece como la variable fundamental del desarrollo. La "... competitividad debe sustentarse en una incorporación deliberada del progreso técnico..." (p. 14). "El progreso técnico es esencial para el logro de la competitividad" (p. 90). "La industrialización constituye el eje de la transformación productiva, principalmente por ser portadora de la incorporación y difusión del progreso técnico" (p. 14). Se entiende el progreso técnico —tal como éste se ha dado en los países industrializados— como el modelo tecnológico que necesariamente tienen que seguir los países del mundo periférico. La tecnología es concebida como un proceso que avanza a lo largo de una línea única en la cual es posible detectar situaciones de mayor o menor desarrollo tecnológico.

"... en cualquier momento del tiempo, coexisten técnicas y productos inequívocamente "mejores" y "peores" tanto entre empresas de diferentes países como entre las de un solo país, y... en realidad este fenómeno constituye la norma más que la excepción". (70).

Está por completo ausente la posibilidad de que a otras realidades y en función de otros valores y fines puedan darse respuestas tecnológicas diferentes. Desde esta óptica, lo que requiere América Latina se puede definir muy claramente: *más tecnología*. ¿Cuál tecnología? La de los países industrializados. Esta visión tecnocrática y universalista del modelo tecnológico de los países centrales, y la

ausencia de toda reflexión política de la tecnología como un *medio* que debe desarrollarse en función de determinados *finés*, deja fuera del análisis una elevada proporción de los temas centrales que deben debatirse en relación al futuro de América Latina. Muchos de los problemas que hoy enfrenta el continente (profunda inequidad, deuda externa, deterioro ambiental, patrones de consumo distorsionados, crisis de la salud y la alimentación) tienen parte de su explicación en la adopción de modelos tecnológicos inapropiados. Se trata de la preferencia ciega por las tecnologías más costosas, concentradoras, y de más alto prestigio que están orientadas por la megalomanía de tecnócratas, políticos y militares, y la búsqueda del enriquecimiento acelerado por la vía de la corrupción. Estas opciones tecnológicas derrochadoras de recursos y acentuadoras de la desigualdad son parte del problema. Si esto es así, lo que requiere el continente en este campo es el desarrollo de *respuestas tecnológicas adecuadas*, en función de la satisfacción de las necesidades básicas de las grandes mayorías, y no simplemente más tecnología como plantea la CEPAL.

6. EL PESO DE LA EQUIDAD

Tanto por el título del documento como por referencias reiteradas en el cuerpo de éste, podría esperarse que el tema de la equidad jugase un papel central. Sin embargo, es posible afirmar que la equidad es más una declaración de intención, que una meta incorporada orgánicamente al conjunto de propuestas de política económica de la CEPAL. No aparecen políticas específicamente referidas a la equidad, y por el contrario, la mayor parte de las propuestas o no inciden sobre la distribución del ingreso o tenderían más bien a profundizar la ausencia de equidad: proceso industrializador con énfasis en las exportaciones; proceso productivo basado en alta tecnología (poco empleadora de mano de obra); política cambiaria destinada a estimular las exportaciones y limitar las importaciones; y especialmente la necesidad de limitaciones en el consumo interno, como requisito para conseguir un aumento en el coeficiente de inversión (2).

7. ¿EL FIN DE LAS IDEOLOGIAS?

La CEPAL expresamente señala que el *fin del debate ideológico* es un importante avance en el continente. Se utiliza un lenguaje tecnocrático, "objetivo", "científico" y económico que representa una ruptura radical con el lenguaje crítico y el análisis en la perspectiva de la

economía política que caracterizó a la CEPAL en décadas anteriores. Las dimensiones sociopolíticas del análisis están prácticamente ausentes. Se trata de temas demasiado delicados que mejor es no tocar. Después de todo la CEPAL expresa las opiniones de los Estados miembros, incluso de los Estados Unidos.

El mercado mundial es una realidad dada que hay que asumir, y sobre la cual no tiene sentido intentar incidir. La deuda externa es un parámetro dado. Tampoco —aparentemente— tiene sentido retomar los viejos debates sobre modelos o estilos de desarrollo ya que hay un solo modelo posible de desarrollo. La tecnología no es un medio que se puede desarrollar de acuerdo a fines socialmente determinados, sino una realidad dada en el mundo industrial. Este *realismo pragmático* refleja fielmente la situación actual de las ciencias sociales (y de la política) en América Latina. Nos encontramos en presencia de una radical *desideologización*, no por la carencia de contenido ideológico, sino por la existencia de una sola postura ideológica en el debate.

Esta progresiva *desideologización* a la cual se le dedican tantas loas en nuestros tiempos, sin embargo, no puede ser considerada como un bien sin atenuantes. Por una parte, es indispensable admitir que los enfrentamientos ideológicos que tienen como base una concepción de la política como guerra, como el aniquilamiento del otro, el no reconocimiento del derecho a la diferencia, (que implica la imposibilidad de coexistencia de propuestas y formas de vida diversas en una misma sociedad), hacen imposible la democracia. En este sentido, la concepción de la política como diálogo, como reconocimiento del otro, como posibilidad de coexistencia de las diferencias, no puede ser sino bienvenida. La experiencia reciente de los países del Cono Sur y Sendero Luminoso ilustran dramáticamente las consecuencias de la concepción de la política como guerra.

Sin embargo, el fin del debate ideológico como el fin de las *opciones*, como la ausencia de *referentes alternativos*, como la imposibilidad de imaginar que las cosas pudieran ser de otra manera, y como imposición o aceptación resignada (o derrotada) de la inevitabilidad de lo dado, con sus relaciones de poder, sus mecanismos de dominación, el descarte de toda reflexión crítica como utopía —sueños

adolescentes que ya han sido superados por la historia— es otra forma de negar la política y la posibilidad misma de la democracia. Si no hay opciones ni alternativas, si no podemos decidir sobre lo deseable, ¿sobre qué vamos a decidir? En estas condiciones, la política ya no es el debate ideológico entre propuestas alternativas de futuro, sino la discusión técnica —entre expertos— sobre los medios que deben utilizarse para lograr unos fines únicos que ya no pueden ser cuestionados.



Es esta imposición tecnocrática unidimensional la consecuencia en última instancia de la "desideologización del debate político y económico" que reivindica la CEPAL.

8. EL DERECHO A SOÑAR

Para lograr una sociedad individualista, competitiva, en la cual el lucro y el bienestar material sean el fin último, más allá de toda consideración cultural, social o política, podemos debatir sobre las virtudes relativas de las propuestas neoliberal y la de la CEPAL. La experiencia de la industrialización en el sureste asiático parece apoyar la propuesta cepalina. En cuanto al neoliberalismo, su eficacia la

podemos constatar en el tipo de transformación cultural básica que en pocos años ha logrado el gobierno de la Thatcher en Inglaterra —que a cambio de una mejora en los balances macroeconómicos y la competitividad británica en el mercado internacional— ha logrado construir una sociedad más dividida, más polarizada, más racista, en la cual los sectores excluidos (una quinta parte de la población) dejan de pertenecer a ésta. No sólo viven en la pobreza y la exclusión, sino en la más absoluta desesperanza.

Pero no podemos limitar nuestra reflexión al debate sobre la eficacia de esas propuestas para los fines planteados. Se trata —también— de pensar si esos fines son los únicos posibles, si esa es la única sociedad concebible, si no tenemos derechos a imaginar o soñar (todavía) con una sociedad más solidaria, más equitativa, más democrática y participativa, una sociedad con una relación más armónica con el ambiente, una sociedad en la cual sea posible preservar y enriquecer la diversidad cultural, una sociedad más autónoma en relación a los centros financieros internacionales. En relación a estas posibilidades sería tan inútil buscar algo en la propuesta de la CEPAL, como lo es en el recetario del FMI.

NOTAS

(1) Es éste el caso del cuestionamiento radical a la teoría del comercio internacional hegemónica en los países centrales, y el análisis en términos de la relación centro-periferia y el deterioro de los términos de intercambio, la tendencia secular a la mengua relativa de los precios de las materias primas y bienes primarios exportados por los países periféricos en relación a los precios de los bienes industriales producidos por los países centrales.

(2) Esta limitación en el consumo interno se plantea sin que se propongan mecanismos específicos destinados a controlar el consumo suntuario de los sectores de altos ingresos. Se ha señalado que para el año 1986 el 38% de los hogares del continente vivían bajo la línea de la pobreza y que el costo social del ajuste ha caído desproporcionadamente sobre los estratos de medios y bajos ingresos. En las actuales condiciones del continente, caracterizada por la debilidad ideológica, política y organizativa de campesinos, trabajadores y "marginales" urbanos, y el franco retroceso de las políticas de bienestar social, la limitación del consumo interno es necesariamente la limitación del consumo de los sectores de más bajos ingresos.