

# Cincuenta años de la CEPAL

**José Antonio Ocampo**

*Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL*

---

La celebración de sus cincuenta años de existencia llena de orgullo a esta Comisión. Su creación, en el seno de las Naciones Unidas, fue parte de una activa etapa de construcción de una apropiada institucionalidad internacional en las postrimerías de la segunda guerra mundial y en los años siguientes. Partió de la profunda convicción de los líderes de aquellos años de que era necesaria esa institucionalidad como elemento fundamental para la construcción de la paz y el desarrollo mundiales. En el caso de la CEPAL, sus expectativas han sido ampliamente satisfechas.

He dicho ya en varias ocasiones que nadie podrá escribir la historia económica de América Latina en el último medio siglo sin referirse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Como toda institución que se destaca, la CEPAL ha generado polémica. Ha hecho aportes al desarrollo regional y sus teorías y visiones se han escuchado en muchos rincones, no sólo de este continente sino del mundo entero. Ha habido aciertos en muchos de ellos y, sin duda, errores, como acontece con cualquier institución humana. Muchas de sus teorías han sido, por qué no decirlo, objeto de caricaturización y las críticas han sido dirigidas más frecuentemente a estas caricaturas de su pensamiento que a sus verdaderos aportes, con lo cual se ha generado la falsa idea de un pensamiento esquemático e inmóvil en el tiempo.

Pero el pensamiento de la entidad ha sido dinámico. ¿Cómo podría no serlo ante los inmensos cambios de la realidad económica, social y política, regional y mundial, de este último medio siglo? Los primeros años de la Comisión presenciaron la realidad de una economía mundial hecha cenizas por el colapso del multilateralismo y del sistema financiero y el comercio internacionales durante los años treinta, y de la capacidad productiva europea durante la segunda guerra mundial. En este contexto, apenas se iniciaban los esfuerzos de reconstrucción, en el marco del Plan Marshall, que dejaban de lado, por lo demás, a América Latina y apenas se daban los primeros pasos por reconstruir reglas multilaterales del comercio, en forma por lo demás inconsistente, ya que el GATT fue una alternativa de segundo orden, ante el fallido intento por constituir entonces la Organización Internacional de Comercio. Pronto se agregarían, además, a dicho Acuerdo muchas excepciones, como la agricultura desde comienzos de los años cincuenta y los textiles desde fines de dicha década.

Y, para completar el panorama, esos eran los años en los cuales comenzaba en todo su rigor la guerra fría y la planeación era vista en el mundo entero como la única alternativa a la desorganización de los mercados característica de las décadas precedentes. Era también la época en que desarrollo e industrialización eran sinónimos, como lo siguieron

siendo por mucho tiempo más, por lo menos hasta fines de los años setenta, en la visión del propio Banco Mundial. En nuestra región, la industrialización había surgido como un subproducto del desarrollo exportador, acompañada por altos niveles de protección en muchos países, incluso desde el siglo XIX, como por lo demás era característico entonces de Estados Unidos y las potencias continentales de Europa. Las medidas defensivas adoptadas para enfrentar la gran depresión y la segunda guerra mundial habían reforzado, en nuestro subcontinente, tanto el proceso de industrialización como la tendencia a hacer uso de la intervención estatal en forma mucho más extensa. Sin embargo, con la excepción de los países del Cono Sur, las naciones latinoamericanas seguían siendo sociedades fundamentalmente rurales.

¡Qué diferentes aquellos años a las condiciones que vive el mundo hoy! La era de la alobalización ofrece hoy grandes posibilidades, aunque también representa arandes desafíos. Las extensas negociaciones de la Ronda Uruguay y la creación de la Organización Mundial de Comercio han logrado incorporar por primera vez a todos los sectores productores de bienes en las disciplinas multilaterales y han comenzado a extenderlas a algunos servicios. Como consecuencia, el comercio internacional es más libre de lo que jamás había sido, aunque no está todavía exento de escollos. En ese marco, y con el apoyo de los nuevos avances tecnológicos y de las decisiones estratégicas de localización de las grandes empresas, el comercio internacional viene experimentando una reorganización sin paralelo. El sistema financiero internacional ha adquirido un altísimo grado de desarrollo, pero las instituciones que lo regulan no han evolucionado al mismo ritmo; por ello ha adquirido una inestabilidad que alcanzó ribetes dramáticos en el último año y medio, con el estallido de la crisis asiática. Esta inestabilidad ha afectado por igual a países desarrollados -en la crisis monetaria europea de 1992-1993 y la crisis japonesa- y a los países en vías de desarrollo, como aconteció con el "efecto tequila" en 1994-1995 y la crisis que se inició en varias economías asiáticas de rápido desarrollo a mediados de 1997. La globalización ha generado, además, tensiones distributivas no despreciables, especialmente entre los factores de producción más móviles, el capital y la mano de obra más calificada, y el menos móvil, la mano de obra menos calificada. De hecho, las restricciones a la movilidad de la fuerza de trabajo siguen siendo la gran excepción a las reglas de liberalización económica a nivel internacional.

En nuestra región, hemos comenzado a dejar atrás la "década perdida", como caracterizó la CEPAL a los años ochenta. Las reformas internas que han acompañado este proceso se han inspirado en la decisión de encontrar nuevos rumbos, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada experiencia nacional. Se han revalorizado las virtudes de la macroeconomía sana y de un Estado eficiente, ojalá para quedarse para siempre. Los países vienen buscando la forma de obtener los mejores frutos de las nuevas formas de especialización en un mundo globalizado. Esa invención cepalina por excelencia, la integración regional, ha dado pasos de gigante y se proyecta ya a nivel hemisférico. Ha habido, además, un nuevo compromiso con el desarrollo social, a juzgar por la tendencia ascendente del gasto público social en América Latina.

Pero también existen grandes limitaciones. El crecimiento económico regional, del 3.7% en promedio durante la presente década, dista mucho del 5.6% anual que se alcanzó entre

1945 y 1974. La sensibilidad del crecimiento regional a los ciclos financieros internacionales continúa tan marcada como siempre, pese a la creciente sofisticación en el manejo macroeconómico y a la clara decisión de las autoridades de actuar a tiempo. Ya se refleja en una desaceleración del crecimiento económico regional en 1998, que promete acentuarse en 1999 si se sigue profundizando la crisis financiera internacional. Las brechas tecnológicas siguen siendo inmensas y no muestran señales de disminución en gran parte de la región

Por su parte, los niveles de desigualdad social son, en la mayoría de los países, más elevados que los ya excesivamente inequitativos de los años setenta y, quizás con la excepción de Uruguay, no muestran tendencia a la mejoría, aun en las economías más exitosas, y en no pocas se mantiene una tendencia al deterioro. Los niveles relativos de pobreza en América Latina han mejorado con el retorno del crecimiento -de 41 % al 39%- pero siguen por encima de los niveles de 1980. La capacidad de generación de empleo formal del nuevo patrón de crecimiento ha sido hasta ahora mu limitada. Es un "crecimiento sin empleo" (*jobless growth*), como lo caracterizó el Primer Ministro de Trinidad y Tabago en la Cumbre de las Américas. En efecto, la tendencia a la elevación de la tasa de desempleo en varios países se ha conjugado con la concentración de 84 de cada 100 nuevos puestos de trabajo en el sector informal, según estimaciones de la OIT. Además, la brecha de las retribuciones entre trabajadores calificados y no calificados se ha ampliado en la región entre 40% y 60% en los años noventa, como lo ha venido señalando la CEPAL y lo resalta el BID e su informe de 1998.

Sin perjuicio de sus múltiples diferencias, existe sin embargo, una gran coincidencia entre la época inicial de la historia de la CEPAL y la actual: en ambas presenciamos las primeras etapas de una nueva fase de desarrollo regional, de un nuevo "estilo de desarrollos para emplear el término que acuñó la entidad en lo años setenta. A fines de los años cuarenta presenciamos la transición de economías todavía dominadas por los sectores de exportación y de una etapa "empírica" de la sustitución de importaciones a una visión más articulada de la forma de ordenar y promover la industrialización, o más precisamente de articular las acciones privadas y públicas con este propósito. Hoy observamos la transición de economías altamente dirigidas por el Estado a economías en las cuales predomina el juego de las fuerzas del mercado, donde se vienen desarrollando también nuevas formas de articulación entre las acciones de los agentes privados y el gobierno.

Desde los primeros años de la vida de la CEPAL, se desarrolló un método analítico propio y un énfasis temático que, con algunas variantes, se ha mantenido hasta nuestros días. El método se vino a denominar con el tiempo "histórico-estructural". Lo distintivo de este método es el énfasis sobre la forma como las instituciones y la estructura productiva heredadas condicionan la dinámica económica de los países en vías de desarrollo, y generan comportamientos que son diferentes a los de las naciones más desarrolladas. Este método analítico indica que no hay "estadios de desarrollo" uniformes, que el "desarrollo tardío" de nuestros países tiene, en otras palabras, una dinámica diferente al de aquellas naciones que experimentaron un desarrollo más temprano. El término "heterogeneidad estructural". acuñado en los años sesenta, es quizás

el que capta en forma más precisa, y en pocas palabras, las características de estas economías de "desarrollo tardío".

Los énfasis temáticos son esencialmente tres. El primero es el papel central que desempeña, como condicionante de la dinámica de nuestras economías, la modalidad específica de su inserción internacional, es decir, su estructura de especialización y la dependencia de flujos inestables de capital. El segundo es la transmisión del cambio técnico desde los países que generan conocimiento hacia los nuestros, cuyas imperfecciones generan dinámicas que no facilitan la convergencia en los niveles de desarrollo en ausencia de intervención estatal. El tercer énfasis temático es la equidad y su relación con el proceso global de desarrollo: tanto la forma como las estructuras productivas y de propiedad condicionan la distribución de los frutos del desarrollo, así como la manera como esta última afecta, a su vez, la estructura y dinámica económicas. Lo menciono de esta manera, en tercer lugar, no tanto por su peso relativo en el pensamiento de la institución, sino porque surgió históricamente en forma más tardía que el énfasis sobre las formas de inserción internacional y la transmisión del cambio técnico.

Este método y estos énfasis han dado lugar, sin embargo, a análisis y recomendaciones de política diferentes a lo largo del tiempo. Se han nutrido, además, de otras escuelas de pensamiento económico, cuyo sello ha quedado reflejado claramente en la historia de la institución. La influencia del pensamiento keynesiano y las escuelas historicistas e institucionalistas centroeuropeas fue decisiva en los primeros años, como lo han sido en los últimos la renovación del pensamiento keynesiano, las nuevas teorías del comercio internacional y de la organización industrial, las teorías evolutivas de la firma o el nuevo institucionalismo. Muchas de estas corrientes han traído, por lo demás, al *mainstream* del pensamiento económico el papel de factores que siempre formaron parte del centro de atención de otras escuelas, entre otras la "histórico-estructural".

En los primeros años, la obsesión central de la CEPAL en materia de política económica fue cómo dar mayor racionalidad a un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que se había generado en forma empírica en las décadas anteriores, respondiendo más bien a los sucesivos y severos choques externos que experimentaron las economías latinoamericanas que a una concepción del papel del Estado o del proceso de desarrollo. No es quizás ésta la ocasión para analizar las virtudes y deficiencias de este modelo, pero tal vez deba señalarse que su historial no deja de ser satisfactorio. A su haber tiene más de tres décadas de crecimiento ininterrumpido, a los ritmos más acelerados que ha alcanzado hasta ahora la región, la construcción de capacidades empresariales y productivas -cuya facilidad de adaptación a los retos de los años noventa ha sido en muchos casos sobresaliente- y una ampliación significativa de los servicios de educación, salud y bienestar social, así como de servicios públicos domiciliarios, si bien en forma desigual entre distintos países. El mejoramiento de los índices de "desarrollo humano", como los vino a denominar el PNUD en años recientes, es quizás el reflejo más importante de los avances que caracterizaron a la región durante esos años. No obstante, se subexplotaron, sin duda, las posibilidades que ofrecía la liberalización gradual del mercado mundial; se montaron aparatos intervencionistas bajo cuyo amparo sobrevivieron múltiples ineficiencias, públicas y privadas; y las desigualdades

distributivas heredadas de etapas anteriores del desarrollo se reprodujeron y en no pocos casos se agudizaron.

Tal vez como constancia de la institución en su cincuentenario, cabe destacar que la CEPAL nunca fue partidaria de la sustitución de importaciones a ultranza, como lo señalan los estereotipos que se han formado de su pensamiento. Por ello, es injusto asociarla a los excesos que caracterizaron este proceso en muchos países, en algunos casos incluso en forma relativamente tardía. Todo lo contrario, desde muy temprano la CEPAL fue crítica de los abusos del proceso sustitutivo y partidaria de combinar ese proceso con la promoción de exportaciones y con ambiciosos procesos de integración regional. Esta crítica, que comenzó a realizarse con regularidad desde comienzos de los años sesenta, se convirtió en los años setenta en una defensa abierta de las políticas de promoción de exportaciones. Una de las expresiones más acabadas de esta crítica a la sustitución de importaciones y de la defensa de una política exportadora fue la que se realizó en el *Estudio económico de América Latina* de 1969, cuando se afirmó que: "La sustitución indiscriminada de importaciones al amparo de una protección exagerada ha llevado a una industrialización extensiva que en su etapa actual se caracteriza por una estructura distorsionada, ineficiente en aspectos importantes y de altos costos... El establecimiento de numerosas plantas de dimensiones inadecuadas ha significado desperdicio de capital y baja productividad".

Se señalaba, en este contexto, que "la solución sana y permanente del estrangulamiento externo reside esencialmente en la expansión de las exportaciones" y que "la integración y las exportaciones industriales fuera de la región brindarán las ventajas de un mercado más amplio y los estímulos para proseguir el proceso de industrialización en condiciones más eficientes que en el pasado".[1/](#)

Para la nueva etapa de desarrollo, en la cual se encuentra inmersa la región, la institución ha venido construyendo un nuevo mensaje, que se ha venido articulando en torno al concepto de "transformación productiva con equidad". A riesgo de una simplificación excesiva, permítanme resumirlo en seis proposiciones básicas.

La primera de ellas es la valoración de la macroeconomía sana, de las oportunidades que ofrecen la apertura y la globalización, y de un Estado eficiente. Es mejor afirmar todo ello en forma clara, categórica, aunque no se puede desconocer que en la práctica el significado de algunos de estos conceptos es objeto de múltiples controversias. Estos, dicho sea de paso, son parte de un consenso, que va más allá del denominado Consenso de Washington, a cuyo amparo se desarrollaron visiones simplistas, que afortunadamente comienzan a ser superadas.

La segunda establece que los objetivos de desarrollo son múltiples y no sustituibles. Los objetivos de desarrollo económico, social, político y ambiental deben perseguirse simultáneamente. En nuestra etapa actual de desarrollo, esto implica buscar activamente las complementariedades entre transformación productiva y equidad, entre competitividad y cohesión social, y entre ambas y desarrollo democrático. Deben buscarse activamente también las complementariedades entre competitividad y

sostenibilidad ambiental. En múltiples sentidos, estos objetivos son complementarios. Sin desarrollo social, tanto el crecimiento económico como la estabilidad democrática se ven amenazados. Y sin desarrollo sostenible, las condiciones de vida de la población se deterioran, se elevan los costos de la recuperación e incluso se deterioran irreversiblemente los ecosistemas, amenazando el desarrollo futuro. Pero ello no es así en todos los casos y existen, por ello, muchas instancias en que estos objetivos chocan entre sí, dando lugar a múltiples disyuntivas de política. No obstante, el reconocimiento de que deben perseguirse simultáneamente está en la esencia del enfoque de la CEPAL, como también de lo que el Presidente del Banco Mundial denominó en la Cumbre de las Américas el "Consenso de Santiago", como sucesor del "Consenso de Washington".

La tercera proposición, que se interrelaciona con la anterior, es que no existe una conexión simple entre crecimiento y equidad. Parece suficientemente demostrado, como lo corrobora de nuevo la experiencia regional en la década actual, que el crecimiento económico contribuye a reducir la pobreza pero no por fuerza la desigualdad. Por lo demás, el reto de hacer compatible el crecimiento con la equidad, lejos de haberse reducido, se ha acrecentado con la apertura y la globalización, tal como lo atestiguan las tendencias ya señaladas en términos de generación de empleo y de ampliación de las brechas de remuneraciones. La aparición de fenómenos crecientes de "pobreza dura" muestra, además, que la propia capacidad del crecimiento de reducir la pobreza encuentra también rendimientos decrecientes. Todo esto indica que la apertura y la globalización deben complementarse con una política muy activa de protección social. Ella debe incluir, en particular, esfuerzos ambiciosos en materia educativa, la ampliación del gasto social dentro de estrictos parámetros de sostenibilidad fiscal y la búsqueda de nuevas formas de aumentar la eficacia del gasto social, incluyendo los espacios que ofrece la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios.

La cuarta proposición es que un desarrollo productivo dinámico requiere más que buen manejo fiscal y libertad económica. Requiere, en primer término, una política macroeconómica orientada a manejar las vulnerabilidades externas, especialmente aquellas que se originan en la excesiva volatilidad de los flujos externos de capital. Asimismo, como lo demuestra nuevamente la experiencia asiática, pero también nuestra propia historia, necesita un manejo prudente de las regulaciones financieras internas. Exige también el desarrollo de marcos regulatorios apropiados para el funcionamiento de mercados internos no perfectamente competitivos, como los de servicios públicos domiciliarios, políticas activas de promoción de la competencia y de defensa del consumidor y regulaciones e incentivos apropiados para proteger el medio ambiente. Requiere también una política tecnológica activa y múltiples otras actividades orientadas a mejorar la "mesoeconomía", es decir, el entorno sectorial en el cual operan las firmas, incluidos mecanismos que promuevan acciones coordinadas entre las distintas empresas. Por último, pero no menos importante, exige apoyar a los agentes productivos con menor capacidad de acumulación y adaptación: las pequeñas empresas y las microempresas.

La quinta es la importancia del capital social para el crecimiento económico. Este concepto expresa que, aparte del patrimonio individual asociado a la acumulación de capital privado, existe un patrimonio colectivo igualmente decisivo para el crecimiento y

resalta, en particular, la complementariedad que existe entre uno y otro. Incorporo dentro de este concepto distintas acepciones que ha recibido a lo largo de los últimos años. En primer término, el "capital-conocimiento" incorporado en el grado de educación de la población, en sus conocimientos tecnológicos y en el desarrollo de una infraestructura apropiada para acrecentar el conocimiento. En segundo lugar, la infraestructura física. En tercero, el patrimonio natural. Finalmente, en sus significados más sociológicos, el desarrollo de formas de cohesión social, de confianza mutua y de capacidades organizativas de la población, es decir, el capital cívico e institucional.

Para promover un desarrollo integral, como el que sugieren los puntos anteriores, son necesarias políticas públicas activas. Pero las políticas públicas, y esta es la sexta y última proposición, no son sinónimo de estatismo. Existen múltiples formas de explotar las complementariedades entre el Estado y el mercado, es decir, de buscar simultáneamente un mejor Estado y mercados más eficientes. Y existen además múltiples funciones "públicas" que pueden ser ejercidas por agentes privados, solidarios o comunitarios.

La historia de la CEPAL es mucho más que el contrapunto entre estas dos etapas de despegue de distintos "estilos de desarrollo". Es también su participación en los debates sobre inflación, en los que ha sembrado las semillas del concepto de "inflación inercial", sin el cual no serían comprensibles muchos experimentos exitosos de estabilización inflacionaria en la región. Es su contribución al discurso sobre la crisis de la deuda y las modalidades de ajuste macroeconómico en los años ochenta. Es su aporte a los análisis sobre desarrollo sostenible desde los años setenta. Es, finalmente, como lo señalaron Enrique Iglesias y Gert Rosenthal en la celebración de los treinta y cuarenta años de la institución, el desarrollo de una metodología de trabajo que combina múltiples elementos. En primer término, la búsqueda de una visión integral del desarrollo, de carácter interdisciplinario. En segundo lugar, un juego dialéctico entre ideas y realidad, entre pensamiento y acción, que implica una constante transformación de las primeras en función de los cambios en el entorno, en clara interacción con los gobiernos de la región. En tercer término, la búsqueda de una identidad regional, el análisis de la realidad en función de los intereses regionales y el cuestionamiento de cualquier esquema conceptual en función de su validez para comprender nuestras realidades y operar sobre ellas.

Somos, así, continuidad y cambio. Nos sentimos orgullosos de nuestro pasado, pero con la misma creatividad que ha demostrado la institución queremos enfrentar el futuro. Con ese espíritu iniciamos nuestro segundo medio siglo.

---

Este documento reúne parte del discurso pronunciado por el señor Ocampo en la inauguración de la etapa ministerial del vigesimoséptimo período de sesiones de la Comisión, (Oranjestad, Aruba, 15 de mayo de 1998) y parte del que pronunció con motivo de la recepción del grado de Doctor Honoris Causa concedido por la Universidad de San Marcos (Lima, 2 de septiembre de 1988)

---

1 **CEPAL**, *Estudio económico de América Latina*, 1969 (E/CN.I2/ 851/Rev. 1), Santiago de Chile, agosto de 1970, pp. 9 y 10. Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.71.II.G.1.

---