

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Andrés Bianchi

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO 1988

**SUMARIO**

La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio. <i>Gert Rosenthal.</i>	7
La agricultura en la óptica de la CEPAL. <i>Emiliano Ortega.</i>	13
Las regiones como espacios socialmente contruidos. <i>Sergio Boisier.</i>	39
* Algunos alcances sobre la definición del sector informal. <i>Martine Guerguil.</i>	55
Cambios en los estilos de desarrollo en el futuro de América Latina. (Seminario en homenaje a José Medina Echavarría).	63
Medina Echavarría y el futuro de América Latina. <i>Adolfo Gurrieri.</i>	71
* Cultura política y conciencia democrática. <i>Enzo Faletto.</i>	77
Una esperanzada visión de la democracia. <i>Jorge Graciarena.</i>	83
El desafío ortodoxo y las ideas de Medina Echavarría. <i>Antibal Pinto.</i>	93
* Otra noción de lo privado, otra noción de lo público. <i>Antibal Quijano.</i>	101
Sentido y función de la Universidad: la visión de Medina Echavarría. <i>Aldo Solari.</i>	117
* Dilemas de la legitimidad política. <i>Francisco C. Weffort.</i>	125
* Los actores sociales y las opciones de desarrollo. <i>Marshall Wolfe.</i>	143
Publicaciones recientes de la CEPAL.	149

# La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio

*Gert Rosenthal\**

Sean mis primeras palabras para expresar nuestro más profundo reconocimiento al Gobierno y al pueblo de Brasil por acogernos en esta hermosa y hospitalaria ciudad. Hasta 35 años que nuestro máximo foro intergubernamental no tenía la oportunidad de celebrarse aquí, pero ello no significa en modo alguno que la CEPAL haya estado ausente de la experiencia brasileña. Todo lo contrario. Hemos tenido el privilegio de seguir sistemáticamente la evolución de la economía brasileña, sobre todo a través de nuestra oficina que viene funcionando en este país desde 1968 con el apoyo del gobierno. Así, Brasil, crisol de las más variadas vivencias históricas, ha enriquecido enormemente nuestro acervo de conocimientos, señalando, entre otros aspectos, el camino de la industrialización inserta en las corrientes del comercio mundial.

Asimismo, sería largo enumerar los nombres de hijos dilectos de estas tierras que mucho han aportado a los trabajos de la Secretaría. Sin embargo, no puedo dejar de mencionar la original y pionera contribución de Celso Furtado, quien hoy nos honra con su presencia. Por todo eso, es auspicioso celebrar nuestro cuadragésimo aniversario en uno de los países que más hizo por dar vida a la Comisión y más sigue haciendo por enriquecer y reforzar sus actividades.

Este período de sesiones, señor Presidente, marca una fecha especial en la vida institucional de la CEPAL. A lo largo de los últimos cuarenta años la institución ha podido seguir la etapa de más intensas transformaciones económicas y sociales en la historia independiente de América Latina y el Caribe. Esa etapa surgió precisamente como una reacción a las convulsiones asociadas con la gran crisis de los años treinta y la segunda guerra mundial. Hoy, estamos nuevamente inmersos en un período de ajuste y transición. De allí que haya que remozar los patrones nacionales de desarrollo, a paso y medida que se reconstruye el orden económico internacional. Tenemos que poner la vista en el futuro, apoyándonos en lo aprendido y edificado que va quedando atrás.

Es por ello que quisiera referirme hoy, en especial, al papel pasado, presente y futuro de la CEPAL en el desarrollo de la región. Lo hago, en primer término, obligado por el momento de crisis que vivimos, y persuadido de que toda transición constituye un estímulo a la reflexión, por ser el cambio la más humana de las condiciones. En segundo lugar, porque formo parte de una generación que no participó en las labores iniciales de la Secretaría, durante el que, sin duda, fue su período más creativo. Esto me permite apreciar su significado con la objetividad que hace posible la distancia de los años. Mi generación se siente identificada con un ideario —no con una ideología— que ha inspirado desde su fundación las labores de la Secretaría.

Ese ideario se nutre en dos fuentes principales. La primera es el compromiso indeclinable con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y en particular, con el de “promover el progreso económico y social de todos los pueblos...” dentro del concepto más amplio de libertad y democracia. Ello no sólo valida nuestra meta y nuestra vocación de alcanzar el desarrollo integral, sino también nuestro respeto por la pluralidad de puntos de vista. La segunda es una profunda identidad latinoamericana y caribeña, que nos induce a abordar la agenda del desarrollo desde la perspectiva de los países que forman nuestra región. Así, reducida a su expresión más sencilla, la misión de la CEPAL es ni más ni menos que la de buscar vías al desarrollo económico y social de los países de América Latina y el Caribe.

\*Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Discurso inaugural del vigesimosegundo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, Brasil, 20 al 27 de abril de 1988.

En el pasado, las maneras en que dicho cometido se tradujo en acciones fueron muy variadas, pero con mucho, la más significativa ha de encontrarse en el dominio de las ideas. En efecto, si la Secretaría de la CEPAL ha creado un acervo importante, éste proviene de sus contribuciones al pensamiento económico latinoamericano. Lo más distintivo de la CEPAL en los años cincuenta, en efecto, fue su creatividad, esto es, su capacidad de integrar un conjunto coherente de ideas en torno al progreso económico latinoamericano en las primeras décadas de la postguerra. Muchas de esas ideas resultaron relevantes, y por eso fueron controvertidas y, no pocas veces, malinterpretadas. Hoy en día el debate sigue vivo, lo que demuestra la vigencia del análisis cepalino.

Quisiera, entonces, ahondar mi propia interpretación de ese acervo institucional, sobre todo en las vertientes que podrían señalarlos derroteros hacia el futuro. Al hacerlo, no me referiré a los conceptos y proposiciones básicos de la Secretaría, que son ampliamente conocidos. Más bien deseo destacar la capacidad de la CEPAL de articular un pensamiento económico *propio*, en especial al enriquecer y adaptar a las realidades latinoamericanas las teorías económicas en boga en el mundo. Ahí está lo que Fernando Henrique Cardoso acertadamente ha llamado "la originalidad de la copia"<sup>1</sup>. Y ello explica también la singular capacidad de convocatoria de la CEPAL a través de toda su vida institucional. En los hechos, el pensamiento económico cepalino se ha convertido en patrimonio intelectual de América Latina; patrimonio que es apreciado como algo propio, aun por quienes discrepan de él.

Al recrear y amoldar conceptos universales a las realidades de la región, la Secretaría de la CEPAL imprimió tres rasgos distintivos a su estilo de trabajo, que es importante recordar.

*Primero*, recurrió a una mezcla original de pensamiento y acción. A la institución no le satisfizo la sola abstracción teórica, ni el pragmatismo sin guía en la reflexión. Se buscó tenazmente poner los conceptos al servicio de la acción, en un juego dialéctico entre ideas y realidades. De ahí el interés de la Secretaría en realizar estudios prolijos por países, y en analizar la coyuntura internacional. Estos hechos subrayan el carácter inductivo del método de trabajo de la CEPAL, en el cual las recomendaciones de política económica se apoyan en interpretaciones conceptuales, validadas por situaciones específicas.

*Segundo*, como norma de trabajo se cuestionó el pensamiento convencional en su aplicación mecánica a las realidades latinoamericanas. Se puso así en tela de juicio el supuesto de que las medidas de economía política surten resultados semejantes sea que se las aplique a economías desarrolladas o a economías en vías de desarrollo.

*Tercero*, dado que la realidad está siempre sujeta a continuas mutaciones, pronto se reconoció la necesidad de amoldar el pensamiento cepalino a las cambiantes circunstancias socioeconómicas, incluidas las transformaciones inducidas por las políticas de desarrollo mismas. La Secretaría nunca concibió su matriz conceptual como un cuerpo inmutable de ideas. El propio Raúl Prebisch insistió, una y otra vez, en la necesidad de "renovar incesantemente nuestro pensamiento"<sup>2</sup>.

Por estas causas, el pensamiento económico de la CEPAL alcanzó considerable influencia dentro y fuera de la región. Las sendas variadas que siguió la difusión de ese pensamiento aportan también lecciones para el futuro. Sin duda en ello desempeñó un papel vital la semejanza y complementariedad de percepciones entre los gobiernos y la Secretaría, especialmente en los foros de la Comisión. De hecho, a veces se pierde de vista que la Comisión reúne tanto a los gobiernos como a la Secretaría. Esta última le brinda apoyo, pero su única influencia real reside en el poder persuasivo que tengan sus argumentos. En este aspecto, lejos de tomar posiciones de prédica doctrinaria, la Secretaría se ha puesto al servicio de los gobiernos, como una especie de caja de resonancia de ideas y recomendaciones, apoyando la reflexión colectiva con investigación, asesoría, capacitación y formulación de interpretaciones y propuestas de política económica.

En ese legado —los tres rasgos distintivos de su estilo de trabajo y la manera en que la Secretaría y

<sup>1</sup>F.H. Cardoso, "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo", *Revista de la CEPAL* N° 4, Santiago de Chile, segundo semestre de 1977, pp. 7 al 40.

<sup>2</sup>Exposición de Raúl Prebisch, el 7 de junio de 1978, al conmemorarse el trigésimo aniversario de la CEPAL en Santiago de Chile. Este mensaje fue reproducido en la *Revista de la CEPAL* N° 6, Santiago de Chile, segundo semestre de 1978, pp. 286 a 288.

los gobiernos interactuaban— la CEPAL puede encontrar fuente de inspiración y, a la vez, el método de identificar tareas relevantes en su actuación futura al servicio de América Latina y el Caribe. En efecto, hoy, más que nunca, hace falta un amplio debate sobre las sendas más propicias para alcanzar la modernización socioeconómica de una región que, al parecer, perdió la capacidad de crecer en los años ochenta, y donde la fuerza de las circunstancias ha relegado a segundo plano las preocupaciones del desarrollo de mediano y largo plazo ante los imperativos de la coyuntura.

Hoy, más que nunca, hace falta un esfuerzo por adaptar las verdades convencionales de los paradigmas neoliberales y nekeynesianos a las realidades distintivas de América Latina y el Caribe.

Hoy, más que nunca, hemos de revisar la manera en que nuestros países se insertan en la economía mundial, en los ámbitos comercial, tecnológico y financiero.

Hoy, más que nunca, cuando dos tercios de la humanidad se debaten aún entre el hambre y la miseria, sin que exista razón objetiva para mantener ese estado de cosas, hace falta que en la agenda de la comunidad internacional se realce la importancia del desarrollo sostenido.

Y hoy, como ayer, los temas del desarrollo integral que están en el centro de nuestras preocupaciones, siguen siendo relevantes para las sociedades latinoamericanas, por más que las circunstancias hayan cambiado y, por ende, requieran proposiciones remozadas.

Así hoy, como ayer, hemos de preocuparnos por la manera en que se accede al progreso técnico y se lo aplica al proceso productivo latinoamericano. Hoy, como ayer, hemos de explorar fórmulas a fin de que tanto los costos de ajuste como los beneficios del crecimiento se distribuyan de manera más equitativa entre la población. Hoy, como ayer, sigue siendo indispensable alentar la formación de capital, como requisito esencial para el crecimiento y como vía para absorber buena parte del avance tecnológico. Hoy, como ayer, debemos definir el papel del Estado y de los agentes privados en la economía, dentro de sociedades crecientemente democráticas y participativas. Hoy, como ayer, la interacción política forma parte de la experiencia del desarrollo. Hoy, como ayer, la cooperación intrarregional tiene una función vital que desempeñar en la modernización de estructuras económicas y en el inevitable juego de intereses que dará forma al ordenamiento económico en gestación a escala mundial.

Y hoy, como ayer, la CEPAL debe continuar depurando y aplicando el método de trabajo que antaño le rindió tan fecundos resultados. En ese sentido, es importante que siga desempeñando el papel de mediadora entre las ideas y la acción. Ello obliga a estar al día en la evolución del pensamiento en los diversos campos de las ciencias sociales y, a la vez, a profundizar el análisis de las realidades cambiantes de Latinoamérica, del Caribe y su entorno externo. Entre esas realidades destaca la diversidad de situaciones que presentan los distintos países de la región y, sobre todo, los problemas peculiares de las economías de menor dimensión económica, que han sido particularmente castigadas por la crisis de los últimos años.

Asimismo hoy, más que nunca, es pertinente cuestionar la pretendida validez universal de las tesis económicas elaboradas en el mundo industrializado, en función de las singularidades de América Latina y el Caribe. Debe admitirse que el desarrollo de los países del Tercer Mundo no transitará necesariamente por las mismas sendas que recorrieron las economías hoy industrializadas, ni que ha de resultar en una réplica fiel de éstas.

Debemos reiterar el concepto fundamental, pero cuestionado en algunos círculos en años recientes, de que la economía política más adecuada para los países en vías de desarrollo es cualitativamente distinta a la que conviene a las naciones desarrolladas. No cabe aceptar la asimilación acrítica de verdades convencionales, apoyadas en supuestos acaso alejados de las circunstancias latinoamericanas, y a veces insuficientemente comprobadas. Así, por ejemplo, puede aceptarse que en los centros la preocupación por el crecimiento no siempre ocupe un lugar de primera importancia. Nuestro caso es distinto. El atraso, la marginalidad y la pobreza hacen que en nuestros países el desarrollo sea precisamente la meta que no podemos abandonar.

Al mismo tiempo, el pensamiento de la CEPAL habrá de continuar amoldándose a los cambios de circunstancias que se presenten dentro y fuera de la región. Valga la mención de un caso: contrariamente a lo que suele afirmarse, la Secretaría le ha atribuido una creciente importancia a la exportación

de manufacturas desde el inicio de los años sesenta. Al hacerlo, no se abraza posición alguna en el debate abstracto sobre las virtudes e inconvenientes de políticas "aperturistas" frente a las estrategias orientadas al mercado interno; simplemente se responde a las alteraciones económicas reales que se observan dentro y fuera de la región. Tal como se indica en los documentos elevados a la consideración de esta reunión, es preciso avanzar simultáneamente hacia el perfeccionamiento de la articulación económica interna y regional, así como hacia el mejoramiento de las formas en que nuestras economías se insertan en la economía internacional. Adviértase aquí cómo lo que permite fundir ambos eslabones fundamentales de la nueva estrategia del desarrollo latinoamericano es precisamente su dependencia funcional del progresivo avance del proceso de industrialización, que continúa siendo un pilar insustituible del crecimiento sostenido.

De igual modo, afirmar las virtudes del mercado en la asignación de recursos no significa negar un papel fundamental al Estado en el proceso de desarrollo. De nuevo, son las circunstancias socioeconómicas específicas, reflejadas en la tensión creadora de la interacción de agentes públicos y privados, las que definen los campos de actividad de los agentes productivos, con variaciones sustanciales en el tiempo y de un país a otro. Así, la vieja y falsa dicotomía entre intervención y mercado ha de ser sustituida pragmáticamente por políticas en que se integren y aprovechen los elementos positivos de ambos mecanismos.

No existe tampoco oposición entre la meta de estrechar la integración latinoamericana y las estrategias de articulación a la economía internacional. Así lo demuestra palmariamente la experiencia europea y así lo exige la búsqueda de fórmulas para atenuar la crisis y de vías para renovar el proceso de desarrollo regional. Los apremios de la desfavorable coyuntura actual facilitarán superar los complejos problemas de coordinación de políticas económicas que antes contuvieron los avances de la integración regional o subregional.

La Secretaría, desde luego, no pretende tener respuestas a todos estos interrogantes y mucho menos presume ser poseedora del monopolio de la verdad latinoamericana. Disponemos, sí, de experiencia; hay una tradición institucional, existe capacidad de convocatoria y contamos con un método de trabajo que nos permite ser un mecanismo decantador de las ideas económicas. A fin de cumplir con este papel, la Secretaría ha de interactuar sistemáticamente con los gobiernos y relacionarse, además, con la comunidad académica y los agentes privados de la región.

En esa tarea, la Secretaría aporta el análisis de todos y cada uno de los países de la región y la reflexión sobre opciones y estrategias de mediano y largo plazo. De su lado, los gobiernos tienen el conocimiento íntimo de sus respectivas realidades y objetivos nacionales, y pueden evaluar en mejor forma las restricciones sentidas en la coyuntura. Conjugar ambas visiones enriquecería notablemente la capacidad creativa y de acción de la región. Hago, entonces, un llamado a que usemos ese potencial para vencer la crisis, para avanzar en el esclarecimiento de las vías más propicias al desarrollo integral de América Latina y el Caribe. Y lo formulo aquí porque este foro constituye una de las instancias más importantes al servicio de tan noble tarea.

Lo anterior me lleva a algunas reflexiones finales sobre la naturaleza y el alcance de los trabajos de la Comisión, de la que también son miembros algunos de los principales países del mundo industrializado. Este último hecho no es casual. Pone de relieve la importancia que atribuimos al diálogo entre los países desarrollados y en desarrollo en torno a la cuestión siempre presente de la inserción de América Latina y el Caribe en la economía internacional. Y también nuestra intención de facilitar la discusión de caminos y opciones necesariamente inmersa en las tensiones asociadas al relacionamiento entre unas y otras naciones.

Preciso es reconocer que en años recientes, conforme se ha profundizado la crisis regional, ese diálogo se ha tornado difícil. Si bien los países desarrollados y en desarrollo podrían coincidir en que el origen de los problemas se halla en una compleja interacción de fenómenos internos y externos, son muy distintas las apreciaciones que unos y otros hacen cuando se trata de deslindar responsabilidades. Asimismo, pese a que todos los gobiernos aceptarían que para superar la crisis se precisa una combinación de esfuerzos nacionales y de mejoras en el ambiente económico internacional, se está lejos

de haber llegado a un consenso sobre la distribución de las cargas del ajuste y acerca de las tareas que han de realizar unos y otros países para favorecer la reactivación y el crecimiento.

Simplificando al extremo el punto de vista de la Secretaría (tal y como se expone en la documentación que fundamentará el debate de este período de sesiones), diremos que la reactivación duradera de las economías de la región exige al menos tres requisitos previos vertebrales. Primero, se necesita una economía internacional en expansión —lo que a su vez depende del crecimiento vigoroso y estable de las principales economías del centro—, acompañada de un régimen comercial más equitativo y menos restrictivo. Segundo, es preciso revertir las transferencias al exterior de recursos financieros que afectan adversamente a muchos de nuestros países, buscando fórmulas conjuntas y mejores al problema del endeudamiento externo y a la movilización de nuevos recursos. Tercero, es necesario aplicar políticas de cambio estructural tendientes a transformar la capacidad productiva, incrementar la productividad, elevar el ahorro interno, hacer más equitativa la distribución del ingreso y mitigar los severos desequilibrios macroeconómicos de los últimos tiempos.

Para superar la crisis en forma perdurable, es indispensable que estos tres requisitos —los dos primeros en el ámbito de la cooperación internacional, el otro en el dominio del esfuerzo interno de cada país— se cumplan en forma simultánea. Tal estrategia de acción no beneficiaría exclusivamente a nuestros pueblos, sino que multiplicaría también el aporte latinoamericano a la normalización y la expansión armónica del conjunto de la economía mundial.

Ahí ha de encontrarse la clave de un diálogo verdaderamente constructivo entre los países industriales y los países en desarrollo en torno a la manera de compartir esfuerzos y responsabilidades en la reactivación y en el reordenamiento de la economía mundial. Hasta ahora, pese a los considerables esfuerzos de ajuste realizados por los países de la región y el altísimo costo social que ellos han pagado, los resultados han sido insatisfactorios. Por eso, los gobiernos latinoamericanos sostienen, con razón, que sus pueblos han sobrellevado una parte desproporcionada del costo del ajuste internacional. Hay que reconocer, asimismo, que los avances registrados en el marco del diálogo entre naciones desarrolladas y en desarrollo han sido magros, mientras la abundancia de críticas recíprocas ha llevado a la "fatiga" de los participantes, y a la erosión de las instancias de negociación multilateral.

Sin embargo, todavía es tiempo de rescatar la capacidad constructiva, esperanzadora, de ese diálogo, sobre todo en los foros del sistema de las Naciones Unidas. De otra suerte, de no satisfacerse los requisitos mencionados, la presión de las circunstancias podría forzar a los países de América Latina y el Caribe, a implantar políticas de mayor aislamiento. Trátase de una opción que, al entender de la Secretaría, no responde hoy a la voluntad de los países de la región, ni en definitiva es la más eficiente para su desarrollo. Sin embargo, es igualmente improbable que los gobiernos de América Latina y el Caribe puedan seguir imponiendo sacrificios a sus poblaciones por mucho tiempo más, sin contar con la decisión política de la comunidad desarrollada de contribuir al logro de una solución equitativa de uno de los problemas que más afectan la convivencia internacional.

Sería trágico, en efecto, provocar la división del mundo en compartimentos estancos, cuando se dispone de los medios, la creatividad y las instituciones para lograr soluciones mejores. En este foro habría que impulsar la búsqueda de soluciones cooperativas que constituyen la respuesta más racional y ventajosa para todos. No es una utopía, sino una exigencia insoslayable, dar prelación al tema del desarrollo económico en las discusiones de los países industrializados sobre el futuro ordenamiento de la economía internacional. Ni es ocioso o irrealista impulsar el diálogo abierto sobre las responsabilidades que habrán de asumir, sin excepción, todos los miembros de una economía mundial cada vez más estrechamente integrada.

Señor Presidente, la quinta década de la existencia de la CEPAL se inicia en un ambiente cargado de celos e incertidumbre, pero que también ofrece oportunidades. Nuestra región ya demostró durante treinta años de postguerra una considerable capacidad de concretar crecimiento y modernización. Hoy América Latina y el Caribe disponen de los recursos humanos y naturales, así como de la necesaria creatividad, para dominar la crisis y acceder al siglo XXI con mejores perspectivas, en el marco de sociedades crecientemente democráticas y participativas. Un clima económico internacional favorable sin duda facilitaría en forma decisiva el éxito de ese esfuerzo; pero en su ausencia, los pueblos

latinoamericanos estarán obligados a encontrar por sí mismos las soluciones necesarias. No hacerlo conllevaría el riesgo de producir fracturas sociales insalvables.

En tales circunstancias, la CEPAL tiene ante sí un doble papel que desempeñar. Primero, ha de contribuir a renovar el pensamiento económico latinoamericano, combinando ideas con realidades y acciones. Ese ha sido su aporte singular en el pasado, y continuará siendo su misión principal en las transformaciones de fines del presente siglo. Segundo, conforme a la mejor tradición de las Naciones Unidas, ha de alentar el acercamiento y la cooperación entre los países de la región y entre éstos y los centros industrializados. El *desideratum* consistiría en facilitar el desarrollo latinoamericano a la par que la expansión ordenada de la economía mundial. A la postre, las soluciones apoyadas en el entendimiento recíproco y la concertación son claramente superiores a las que surgen de la imposición o la conservación de desigualdades contrarias a los valores de la democracia. Es por ello que los pueblos y gobiernos de América Latina y el Caribe deben impulsar, contra toda resistencia, el avance hacia su modernización económica, social y política.