

El agotamiento del desarrollo, la confesión de la CEPAL.

Por: Eduardo Gudynas. Rebelión. 15/02/2020

Lo que puede ser interpretado como la confesión de una derrota que afecta a toda América Latina ha pasado casi desapercibida. Se acaba de admitir que todas las estrategias de desarrollo implementadas en la región están agotadas. No sólo eso, sino que además se fracasó en todas ellas. Esa es la confesión de la secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

A pesar de la gravedad de la declaración, no reaccionaron ni los gobiernos, ni la prensa, ni los actores ciudadanos directamente vinculados a la temática del desarrollo. Es más, la secretaria de CEPAL, Alicia Bárcena, avanzó más afirmando que el extractivismo, o sea la exportación de materias primas, es el que está agotado porque “concentra riqueza en pocas manos y apenas tiene innovación tecnológica” (1).

Estamos ante la confesión de la máxima autoridad del organismo económico más importante del continente, el que por un lado tendría que haber contribuido a evitar ese fracaso, y por el otro, haber asegurado el camino hacia lo que ellos conciben como un desarrollo virtuoso que reduce la pobreza y la desigualdad. Reconocer que nada de eso ha sucedido es admitir que la CEPAL no tenía estrategias realmente efectivas para ese propósito, o si se asume que sus propuestas eran las adecuadas, entonces los gobiernos serían los culpables por no haberlas seguido. Cualquiera de las dos posibilidades tienen muy graves connotaciones.

La admisión del fracaso

Resulta sorprendente que semejante confesión pasara desapercibida. Habría que preguntarse si la secretaria ejecutiva de la CEPAL reconoce eso en público porque ya todos los saben, y como muchos que son responsables de un modo u otro, nadie se ofenderá ni exigirá asumir las responsabilidades por ese fracaso. Es que hay un aire de fatalismo creciente en el continente que se siente en estas y otras situaciones que hacen a las estrategias de desarrollo.

Esto contrasta con el entusiasmo con que se discutía sobre desarrollo en el pasado reciente, tanto por políticos como académicos y militantes. Desde inicios de los años

2000 proliferaron en América Latina todo tipo de ensayos sobre otros modos de organizar el desarrollo, incluyendo cambios en el papel del Estado, la regulación de los mercados y las políticas públicas. Aquel ímpetu estuvo directamente asociado con los gobiernos progresistas, y a medida que éstos languidecieron, las expectativas con sus versiones del desarrollismo también menguaron.

La CEPAL navegó bajo distintas tensiones y ambigüedades frente a los ensayos desarrollistas del siglo XXI. Nunca fue una promotora entusiasta de algunas de sus versiones, como la bolivariana, pero contribuyó a legitimar los modos más moderados, como el de Brasil bajo Lula da Silva. No abandonó sus propias propuestas, como las que en los años noventa postulaban la “transformación productiva” o la inserción en la globalización comercial. Más allá de los énfasis, la CEPAL se mantuvo fiel al credo del crecimiento económico como motor indispensable del desarrollo, y ponía su esperanza en ciertas regulaciones para educir la pobreza y la desigualdad.

Crecimiento económico y extractivismos

Asegurada la adhesión al crecimiento económico, se hacen concesiones que no lo pongan en riesgo. En ello está el origen de la aceptación de los extractivismos. De ese modo, la CEPAL llegó a apoyar el concubinato de los extractivismos con todo tipo de planes y estrategias de desarrollo, conservador o progresista, enfocándose en que se mejorara la gestión tecnológica (más limpios), se aumentara el dinero recaudado (económicamente más beneficiosos), y que se apaciguara la protesta ciudadana (menos conflictivos). Toleró los extractivismos a pesar que ello iba en contra de la temprana prédica cepalina que cuestionaba un desarrollo basado en exportar materias primas. Lo hizo porque esperaba que permitiera acumular capital que de alguna manera sirviera a cambios estructurales y a reducir la desigualdad. Como consecuencia, la CEPAL nunca fue una voz enérgica en denunciar sus severas consecuencias negativas.

Por ello, es tremendamente llamativo que ahora, en 2020, se reconozca que los extractivismos concentran la riqueza, apenas tienen innovación tecnológica y son parte de ese desarrollo que fracasó. Todo eso es lo que han dicho las organizaciones ciudadanas, unos cuantos políticos y un puñado de académicos, desde hace más de una década, sin ser reconocidos por la CEPAL.

Por el contrario, la comisión contribuyó a un nacionalismo de los recursos naturales,

que sobre todo desde el discurso progresista insistía, en las exportaciones de materias primas para asegurar el crecimiento económico, y desde allí desplegar planes sociales. La discusión se centró, por ejemplo, en la recaudación fiscal sobre los extractivismos y no en el tipo de desarrollo que éstos implicaban. No se entendió que ese modo de apropiación de recursos naturales tienen impactos locales de todo tipo, pero que además generan condiciones que impiden una diversificación productiva.

Como ya se adelantó, esta situación es llamativa porque esa adhesión a los extractivismos en cierto modo contradice la prédica inicial de la CEPAL a favor de la industrialización y la autonomía comercial. Recordemos que el mandato fundacional de la comisión, en 1948, y luego bajo Prebisch en la década de 1950 y parte de 1960, se volcó a defender una industrialización, la revisión de los términos de intercambio, e incluso un mercado común continental. No es que estuvieran en contra de grandes emprendimientos mineros o petroleros, sino que consideraban como condición de atraso que éstos sirvieran únicamente al papel de proveedores de materias primas hacia el mercado internacional. Los extractivismos, en cambio, debilitan las opciones para una industrialización y a la vez imponen subordinaciones en el comercio externo, ya que deben aceptarse todas sus reglas si se quieren seguir exportando materias primas.

Cambio de rumbo y vuelco estructural

Con el paso del tiempo, la CEPAL poco a poco se apartó de aquellos propósitos para atender otras prioridades en el desarrollo. Por ejemplo, las propuestas cepalinas de la década de 1990 de una “transformación productiva con equidad” sumó un abanico tan enorme de metas, que varias de ellas terminaron siendo contradictorias entre sí (2). Por ejemplo, su adhesión a la globalización entorpecía su propuesta de industrialización, mientras que la insistencia en el crecimiento económico hacía imposible una sustentabilidad real. El “regionalismo abierto” de la CEPAL acentuó esos problemas (3). Las propuestas cepalinas nunca tuvieron un contenido teórico ni un apoyo político que permitiera atacar los obstáculos a la industrialización o a otra inserción comercial.

Más recientemente parecería que la CEPAL se recuesta más sobre el debate global acerca del desarrollo, como el que ejemplifica la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible o los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin duda, nadie puede estar en contra de perseguir algunas de las metas en esas plataformas, como asegurar el

agua potable o el saneamiento, pero esos esquemas no suplantán ni resuelven las especificidades latinoamericanas.

Entonces no puede sorprender que la CEPAL tenga muchas dificultades en lidiar con la coyuntura actual y se sienta más cómoda en el pasado reciente. Se lanzan múltiples estudios sobre asuntos muy actuales, como el impacto de China en el continente, pero a la vez se sigue apuntando al neoliberalismo de las décadas de 1980 y 1990 como explicación de los problemas de hoy. Es así que cuando Bárcena admite que América Latina perdió las opciones de industrializarse, de promover la innovación y de reducir la brecha de desigualdad (otra confesión demoledora), lo explica culpando al neoliberalismo, que a su vez refiere a Milton Friedman y el Consenso de Washington.

Al hacerlo de ese modo, es como si se olvidara que en siglo XXI la región pasó por una fase de fenomenal crecimiento económico y en varios países se desmontaron unas cuantas de aquellas reformas de mercado. En sus explicaciones se desvanece la variedad de regímenes políticos que se sucedieron en el continente, cada uno con su ensayo sobre el desarrollo, desde Néstor Kirchner en Argentina a Juan Manuel Santos en Colombia, o desde Hugo Chávez en Venezuela a la irrupción de la extrema derecha en Brasil. Cualquier análisis del desarrollo actual requiere analizar estas circunstancias latinoamericanas.

Del mismo modo, no está nada claro si realmente se entienden todas las implicancias que tiene confesar el agotamiento del programa extractivista en particular y del desarrollo en general. Es que Bárcena afirma que hace falta una “vuelta estructural del modelo” para revertir ese agotamiento. Ese es otro propósito compartible, pero la duda está en qué entienden por “estructural” y por cambio en la CEPAL. Una reversión en las estructuras que resultan en las exportaciones de materias primas implicaría, por un lado una desvinculación selectiva de la globalización, y por el otro una integración regional dentro de América Latina aunque bajo otras premisas en organizar la industrialización. Es necesaria una postura muy distinta frente a la globalización, a los mercados globales y a su institucionalidad, como los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio. La CEPAL nunca avanzó decididamente en ese tipo de cuestionamientos y alternativas, y por ello no está claro cuán estructural es el cambio que pregonan.

Los fantasmas de Prebisch

¿Qué dirían los fantasmas de Prebisch y sus compañeros de aquella CEPAL si escucharan que hoy se reconoce que todas las opciones de desarrollo fracasaron? ¿Qué sentirían al constatar que las materias primas siguen siendo los principales rubros de exportación de América Latina? ¿Cómo reaccionarían al observar la sucesión de planes de industrialización que no llegan a consolidarse?

Estas y otras interrogantes están vigentes porque la mirada de aquel estructuralismo inicial y los debates sobre el desarrollo de cuño prebischiano siempre criticaron la dependencia en exportar materias primas propia de los extractivismos. Una y otra vez intentaban apartarse de esa adicción.

No puede negarse que la situación actual de América Latina es muy distinta a la de 1948, cuando se creó la CEPAL. Por lo tanto es comprensible que las propuestas actuales difieran de las de aquellos años. Del mismo modo, las ideas de Prebisch de aquel tiempo, enfocadas en un “desarrollo hacia adentro”, no pueden ser trasladadas a la actualidad como un todo, aunque muchos de sus aportes siguen vigentes, y varios de los que fueron desechados merecerían ser resucitados. Tampoco puede olvidarse que el mismo Prebisch actualizó sus concepciones sobre el desarrollo, como lo hizo en 1981 en uno de sus últimos libros, “Capitalismo Periférico” (4).

Pero lo que sí se echa de menos son actitudes como las de Prebisch y su equipo en aquella CEPAL, avanzando en análisis críticos y rigurosos, independientes pero a la vez comprometidos con América Latina, y enfocados en buscar alternativas. Decía Prebisch en 1963: “Es todavía muy fuerte en América Latina la propensión a importar ideologías, tan fuerte como la propensión de los centros a exportarlas”, y para ser más claro agregaba: “Ello es residuo manifiesto de los tiempos de crecimiento hacia afuera”. No rechaza el aporte desde otros ámbitos y regiones, pero insistía en que “nada nos exime de la obligación intelectual de analizar nuestros propios fenómenos y encontrar nuestra propia imagen en el empeño de transformar el orden de cosas existente” (3).

Aquella “vieja” CEPAL producía ideas novedosas como respuestas a los problemas más agudos de su tiempo, y muchas de ellas fueron muy incisivas y por ello fueron tan resistidas. Los gobiernos no eran indiferentes, algunos las rechazaban otros intentaban aplicarlas cada uno a su manera. Había una visión, una aspiración y hasta un sueño de una gran narrativa de cambio, el “empeño” en transformar el

orden actual, y es ese talante el que se fue desvaneciendo con el paso de los años.

Es esa postura, esa intransigencia en buscar el camino propio, la que más se necesita hoy en día dado que se reconoce que la propia idea de desarrollo está en crisis. No solo ha colapsado la concepción del crecimiento económico perpetuo, sino que eso también ha arrastrado en su caída a la categoría desarrollo. La confesión muestra que la CEPAL de alguna manera lo comprende, y que seguramente también lo entienden muchos dentro de unos cuantos gobiernos latinoamericanos. Es insostenible la tesis simplista de un crecimiento económico que asegura el desarrollo, ya que casi todos los países pasaron recientemente por una fase de expansión pero sin solucionar problemas como formalidad del empleo, equidad o industrialización. Hoy también es evidente que la propia idea de desarrollo está agotada. Se ha probado de todo, y el resultado final ha sido muy magro.

Este reconocimiento sería una oportunidad notable para abordar otro tipo de alternativas que estén ubicadas más allá del desarrollo. Pero como todos son más o menos responsables de este agotamiento, parece ser que siguen operando las barreras que impiden dar ese paso. Tal vez sea necesario rescatar del olvido a los fantasmas de Prebisch para, como él decía, “encontrar nuestro propio camino”

Notas:

(1) América Latina ha perdido el tren de la política industrial y la innovación, I. Fariza entrevista a A. Bárcena, El País, 7 febrero 2020.

(2) La transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo en América Latina y el Caribe en los años noventa. CEPAL, Santiago, 1990.

(3) El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. CEPAL, Santiago, 1994.

(4) Capitalismo periférico. Crisis y transformación. R. Prebisch. México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

(5) Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. R. Rebisch. México, Fondo de Cultura Económica, 1963 (2da ed., 1971), pág. 20.

[LEER EL ARTÍCULO ORIGINAL PULSANDO AQUÍ](#)

Fotografía: Estrategia & Negocios.

Fecha de creación

2020/02/15