

Intervención de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en ocasión de la inauguración del Seminario sobre Neoestructuralismo y Economía Heterodoxa

Santiago, 22 de abril de 2013

Amigas y amigos:

Es para nosotros un verdadero orgullo la realización de este Seminario sobre Neoestructuralismo y Economía Heterodoxa. Un seminario que contribuye a hacer de la CEPAL, como está inscrito en su tradición, un espacio de reflexión y debate original sobre las miradas no convencionales al desafío que plantea el desarrollo.

Nos anima comprobar que para este esfuerzo hemos podido convocar tantas voces distinguidas. Al profesor Belluzzo, que hace pocas horas ha dictado la duodécima Cátedra Raúl Prebisch; a José Antonio Ocampo, ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL; a intelectuales de la talla de Robert Boyer, Ricardo Ffrench-Davis, Jan Kregel, Ricardo Bielschowsky, Osvaldo Sunkel, João Carlos Ferraz, Jorge Katz, Fernando Porta, Luis Bértola, Fernando Filgueira y Antonio Ibarra. Su participación, junto al equipo de la CEPAL, a los directores y expertos de la casa y de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, nos permite augurar un intercambio provocador y desafiante.

A todos ustedes muchas gracias por acoger nuestro llamado a la que estimamos una oportunidad invaluable de contrastar miradas y alentar la puesta al día de una cantera de pensamiento vigente, pertinente y necesaria.

Me gustaría aprovechar esta oportunidad para agradecer a los socios de cooperación de la CEPAL que han apoyado la realización de este seminario. En primer lugar, al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) del Canadá , con el que estamos desarrollando desde hace casi dos años el proyecto “Raúl Prebisch y los desafíos del siglo XXI”. Este proyecto nos ha permitido rescatar el pensamiento de Prebisch y analizar su vigencia en el contexto actual. Para ello, hemos llevado a cabo una serie de actividades de investigación que están plasmadas en un sitio web orientado a sacar el máximo provecho de las nuevas tecnologías y en que se proporciona material multimedia innovador para difundir este conocimiento a las nuevas generaciones. También hemos procurado con este proyecto potenciar nuestra colaboración con las redes académicas de la región, tanto en el ámbito de la enseñanza como de la investigación, en torno a los grandes temas del desarrollo de América Latina y el Caribe, sus desafíos tradicionales y sus problemáticas emergentes. Aprovecho para saludar a Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, quien ha supervisado este proyecto junto con Luis Bértola, que ha ejercido de coordinador técnico, y su equipo.

Asimismo, agradezco a los gobiernos de Francia y España, socios tradicionales de la CEPAL, que se mostraron enseguida muy interesados en apoyarnos en la realización de este seminario.

Quiero también hacer público testimonio de afecto y gratitud a cuatro de los asistentes que hoy nos honran con su presencia: Matthijs Kerssemakers, Jacoba Lagers, Raúl Alejandro Moll y Renate Liselotte Kurschinski de Moll. Sobrinos y familiares de Raúl Prebisch y persistentes cultores de su huella y legado, que han

ofrecido generosamente ceder a la CEPAL el acervo que componen los archivos personales de nuestra figura fundacional. Para ellos un abrazo y la reiteración, en nombre de quienes conformamos esta institución, de nuestro emocionado agradecimiento.

Amigas y amigos, como ustedes saben, a finales de los años ochenta e inicios de los años noventa se comienza a desarrollar en la CEPAL una nueva corriente de pensamiento llamada neoestructuralista.

El fracaso de las políticas denominadas, paradójicamente, de “ajuste estructural” y las experiencias de desarrollo en el sureste asiático crearon entonces un entorno favorable para el surgimiento de paradigmas alternativos.

En efecto, durante la década de 1980, en el mismo momento en que los países latinoamericanos adoptaban programas de ajuste estructural y padecían un fuerte estancamiento —el período denominado la “década perdida”—, las economías asiáticas alcanzaban tasas de crecimiento sin precedentes y lograban mejorar su inserción internacional gracias a las exportaciones de productos con mayor contenido tecnológico.

Esta experiencia asiática fue muy importante y reveladora, ya que ponía en tela de juicio las recomendaciones surgidas bajo los preceptos del Consenso de Washington y su corolario, los programas de ajuste estructural.

Tres hechos destacan en este contexto. Primero, en tanto que los defensores del ajuste estructural se pronunciaban por el retiro del Estado, los países asiáticos apostaban por una mayor regulación e intervención estatal.

Segundo, mientras que en los planes de ajuste estructural se ponderaba la inserción internacional siguiendo el principio de las ventajas comparativas —es decir, la exportación de productos intensivos en trabajo— los países asiáticos construían su competitividad a partir de una inserción dinámica en las nuevas tecnologías.

Tercero, en el momento en que los defensores del Consenso de Washington aconsejaban a las economías latinoamericanas que reorientasen su actividad hacia los mercados externos, las economías asiáticas potenciaban relaciones dinámicas estrechas entre las actividades vinculadas al mercado interno y las actividades exportadoras. En estas condiciones, la experiencia asiática constituía un auténtico ejemplo contrafactual de las prácticas imperantes en materia de política económica en América Latina.

La corriente neoestructuralista se presenta no solo como el paradigma alternativo al neoliberalismo, sino como una superación del paradigma estructuralista original en que se inspira. Se trata de adaptarlo a los nuevos tiempos de apertura y globalización. Para los neoestructuralistas —Osvaldo Sunkel, Octavio Rodríguez, Joseph Ramos, Ricardo Ffrench-Davis, Ricardo Bielschowsky, Fernando Fajnzylber, Jorge Katz, Luiz Carlos Bresser Pereira, Lance Taylor, Roberto Frenkel, José Antonio Ocampo y Jaime Ros, entre otros—, los principales problemas económicos de América Latina no se deben en lo fundamental a distorsiones inducidas por la política económica; son más bien de carácter endógeno, estructural y de origen histórico.

Al respecto, nos recordaba Nora Lustig que los neoestructuralistas destacan tres circunstancias características de las economías latinoamericanas a finales de los años ochenta: a) la presencia de un modelo de inserción externa que condujo a una

especialización empobrecedora; b) el predominio de un modelo productivo desarticulado, vulnerable, muy heterogéneo, que concentraba el progreso técnico y era incapaz de absorber de manera productiva el aumento de la mano de obra, y c) la persistencia de una distribución del ingreso muy concentrada y excluyente, que muestra la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza.

Así, el neoestructuralismo significa la transformación productiva con equidad, basada en cambios estructurales en la economía que permiten el desarrollo y el crecimiento económico para la igualdad, con equilibrios financieros que sustenten estos cambios en la esfera productiva y con apoyo social y estatal. Esto es, un cambio estructural para la igualdad.

El neoestructuralismo surgió como un enfoque teórico alternativo al esquema neoliberal del ajuste. Inicialmente se orientó a encontrar soluciones menos regresivas frente a los problemas inflacionarios y de desequilibrio comercial, por medio de los planes de estabilización y de ajuste heterodoxos de los años ochenta.

Se trataba, por tanto, de un enfoque de corto plazo. La preferencia por el corto plazo es explicable: en plena crisis de la década de 1980 y “en un medio ambiente intelectual hostil a cualquier consideración de orden estructural, el corto plazo era la única vía de entrada al debate”¹.

Sin embargo, a medida que fracasaban los planes de ajuste ortodoxos del neoliberalismo y los heterodoxos del neoestructuralismo inicial, el neoestructuralismo comenzó a referirse cada vez más al pensamiento original de la CEPAL.

¹ Véase [en línea] <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/hector3.pdf>.

No obstante, ello no impidió que los neoestructuralistas procedieran a una revisión crítica de este pensamiento, con el fin de superar algunas de las que consideraban sus principales insuficiencias. Por ejemplo, una confianza excesiva en los beneficios de la intervención estatal, dejando de lado los problemas de corrupción, burocracia y poca eficacia del sector público; un pesimismo exagerado y muy prolongado frente a los mercados externos, y una subestimación de los aspectos monetarios y financieros, lo cual conduce a una política económica de corto plazo muy poco rigurosa.

Respecto a este último punto, Ricardo Ffrench-Davis sostiene que dos insuficiencias caracterizaban al estructuralismo en el plano de la política económica: “Una fue la limitada preocupación por el manejo de las variables macroeconómicas de corto plazo: el análisis sobre la definición de los espacios de maniobra en lo referente a los déficits fiscales, la liquidez monetaria y regulación de la balanza de pagos ocupó un lugar secundario en el pensamiento estructuralista. No se pasó de manera sistemática de diagnosticar el origen de los desequilibrios al terreno de las políticas adecuadas de regulación de los mercados. La otra limitación se ubicó en la debilidad de la reflexión en las políticas de mediano plazo, que relaciona el corto plazo con los objetivos nacionales de desarrollo y la planeación”.

Así, para los neoestructuralistas, sus precursores de la CEPAL tenían una visión analítica insuficiente de los problemas de corto plazo y de su articulación con la dinámica de largo plazo.

En el centro de la nueva estrategia propuesta por los neoestructuralistas se encuentra la acción del Estado. La intervención estatal no debe conducir a suplantar a las fuerzas del mercado con una acción excesiva, sino selectiva y que sostenga la actividad del

mercado. La cuestión no es ya tener más Estado o más mercado, sino optar por un mejor Estado y un mercado más eficaz y equitativo.

Aprovecho para destacar una corriente de pensamiento que también emergió en los años setenta. Se trata de la escuela de la regulación, de la que tenemos hoy el honor de recibir a uno de los principales fundadores: el profesor Robert Boyer. Durante muchos años esta corriente nos ha permitido beneficiarnos de un análisis crítico y de la definición de una tipología de las diferentes crisis que han afectado las sociedades capitalistas. Una vez más, este enfoque nos ayuda a entender mejor la crisis financiera iniciada en el año 2008 y la crisis que están atravesando actualmente las economías industrializadas —en particular, las de países de la Unión Europea—, así como los cambios de paradigma que se están produciendo a nivel mundial. Al respecto, esperamos también con mucho interés escuchar las perspectivas de Jan Kregel —reconocido especialista en Keynes cuyos trabajos nos permiten entender mejor las conexiones que existen entre la parte financiera y la parte real—, al igual que los aportes de José Antonio Ocampo, Ricardo Ffrench-Davis y Jorge Katz.

La CEPAL se alegra de contar con su presencia y sus contribuciones, que estimamos indispensables para dar cuenta de una realidad regional caracterizada, neciamente, por la desigualdad. Un rasgo vergonzoso de identidad que recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda categoría y la peor distribución del ingreso del mundo.

Las décadas recientes nos exhiben con desnudez cómo se ha exacerbado la heterogeneidad en cuanto a las oportunidades productivas en la sociedad, cómo se ha

deteriorado el mundo del trabajo y cómo se ha segmentado el acceso a la protección social.

Sin embargo, cuanto mayor es el recorrido de la desigualdad, más intenso es el anhelo de igualdad, sobre todo cuando la continuidad de la historia se quiebra y el futuro reclama un punto de inflexión. De este modo, la crisis iniciada en 2008 a escala mundial es un momento en que la igualdad aparece nuevamente como valor intrínseco del desarrollo que buscamos juntos.

Al confrontar las brechas, la sociedad migra de lo individual a lo colectivo y busca suturar las heridas de la desigualdad hilvanando el hilo de la cohesión social.

La igualdad de derechos brinda el marco normativo y sirve de base a pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes menos tienen.

Un pacto fiscal que procure una estructura y una carga tributaria con mayor impacto redistributivo, capaz de fortalecer el rol del Estado y la política pública para garantizar umbrales de bienestar, es parte de esta agenda de la igualdad, así como lo es una institucionalidad laboral que proteja la seguridad del trabajo.

Un orden democrático en que la orientación del desarrollo plasme la voluntad de la mayoría y haga posible la concurrencia de todos los actores también responde al valor de la igualdad. Asimismo es pilar de esta agenda un conjunto de políticas económicas que se apliquen con visión de largo plazo en el ámbito productivo, laboral, territorial y social, y que procuren no solo igualdad de oportunidades, sino también la reducción de las brechas en materia de logros efectivos.

Igualdad social y dinamismo económico no están reñidos entre sí y el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos objetivos. Lo que proponemos va en esa dirección: hay que crecer para igualar e igualar para crecer. En el horizonte estratégico del largo plazo, igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental tienen que ir de la mano. Por eso proponemos crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, e igualar potenciando capacidades humanas y movilizándolo desde el Estado.

Proponemos remediar las tremendas disparidades espaciales mediante sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas, con sinergias sociales y territoriales positivas.

Esta es la dirección en la que, con humildad, intentamos apuntar, planteando preguntas y ofreciendo respuestas desde nuestros documentos de posición *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* y *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*.

Amigas y amigos, con estas ambiciosas metas en mente y con la certeza de que existe aquí una rica cantera de ideas para construir sociedades en la senda de la igualdad, doy por inaugurado este seminario.

Muchas gracias.