



## Inserción internacional y desarrollo latinoamericano en tiempos de crisis global: una crítica a la CEPAL

Eduardo Gudynas

*A partir de una evaluación del reporte sobre la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009, se concluye que CEPAL persiste en entender los vínculos internacionales como esencialmente comerciales, no ofrece alternativas a la primarización exportadora, y vuelve a defender el regionalismo abierto, a pesar de la crisis global. La agenda ambiental es distorsionada, no se postulan reformas en cuestiones críticas como los flujos de capital, y no se ofrecen alternativas a la globalización contemporánea. Incluso se defiende un retroceso en la integración regional a la cooperación. Este reporte ejemplifica que el neoestructuralismo actual de la CEPAL no logra generar una visión crítica ni alternativas originales frente a la actual crisis.*

*“Las grandes fallas éticas y ecológicas del capitalismo periférico se han venido sintiendo de tiempo atrás. Pero ha sido necesaria la crisis del sistema para que se vaya formando una concepción colectiva acerca de esas fallas. Porque la crisis pone de manifiesto el carácter excluyente y conflictivo del sistema. Pone de manifiesto su inequidad social, su carencia de ética.”*

*Raúl Prebisch, 1981.*

La actual crisis económica global ha llevado a que, entre otras cosas, se derrumbaran muchos dogmas, diversas certezas volvieron a ser discutibles, y se abrieron las puertas para ensayar otros tipos de propuestas. Estos cambios alcanzan a un amplio abanico de cuestiones, desde el funcionamiento de los mercados, a la forma que debería adoptar o una nueva arquitectura financiera global.

Es en este contexto que la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), ha presentado el

reporte “Panorama sobre la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009”. Se esperaba que ese informe estuviera a tono con el actual espíritu que anima debates y alternativas, como aquellos que reclaman cambios en las finanzas internacionales o las relaciones comerciales. Por lo tanto es oportuno revisar ese informe de CEPAL, analizar sus bases conceptuales y las opciones de salida a la actual crisis que se presentan. Esa tarea se realiza en el presente documento desde la perspectiva del desarrollo sostenible.

Como resultado se encuentra que este reporte de CEPAL en muchos casos no está a tono con los debates actuales, enfatiza los aspectos comerciales bajo una perspectiva convencional, en ciertos aspectos es minimalista, y por momentos plantea retrocesos en la integración regional. El reporte parece ser un síntoma más de que la actual perspectiva neoestructuralista de la CEPAL no logra sintonizar con los nuevos problemas y urgencias latinoamericanas, perdiendo originalidad en explorar abordajes más agudos y miradas renovadoras.

### **Un reporte sobre la inserción internacional y la crisis global**

El reporte de CEPAL, presentado en Santiago de Chile el pasado 26 de agosto 2009, tiene por tema central la crisis global y sus efectos en la inserción internacional de la región. Como respuesta frente a la crisis, el reporte se centra especialmente en dos frentes: aumentar las exportaciones, y un mayor papel de los Estados. Seguidamente se resumen los contenidos presentados por la Comisión y se analizan sus implicaciones y bases conceptuales. En las secciones que siguen se analiza específicamente ese documento, y por lo tanto no se revisa toda la producción cepalina sobre temas comerciales o internacionales.

### **Globalización y crisis**

Mientras que diversos analistas consideran que esta crisis no sólo es profunda, sino que además es multidimensional (con facetas económicas, financieras, políticas, sociales, y ambientales; véase por ejemplo Estay, 2009; Foster y Magdoff, 2009; Fullbrook, 2009; Ugarteche, 2009), el reporte de CEPAL si bien reconoce su importancia y la severidad de sus efectos, cae en una perspectiva minimalista. Se afirma que esta crisis será transitoria y enseguida se “retomará la senda de la globalización y la expansión”<sup>1</sup>. En varias secciones aparece un optimismo globalizador, sosteniendo que los principales impactos y efectos negativos, podrían ser manejados. Es una postura de una globalización que puede ser gerenciada y es una cuestión esencialmente comercial.

No se abordan otros temas claves como los aspectos cambiarios, las causas y efectos de las variaciones de tipo de cambio, el rol del dólar, o el papel

de los flujos de capital en la transmisión de la crisis.

Por lo tanto, entre las principales acciones propuestas para salir de la crisis se postula profundizar la inserción comercial global de los países, y hacer que la integración regional sea funcional a esas metas. No se ofrecen alternativas sustantivas a la globalización actual, sino apenas ajustes. Esto se complementa con postular un papel más activo del Estado, pero como se verá más adelante, esas medidas también se presentan como funcionales a la globalización. El conjunto de acciones son casi todas instrumentales, lo que deja en evidencia que al menos por ahora, la CEPAL carece de teorías alternativas a la globalización contemporánea.

El reporte considera que la presente crisis es una “fuente de oportunidades”, donde las “las empresas que mejor aprovecharán las nuevas oportunidades son aquellas que además de realizar los ajustes necesarios de corto plazo frente a la crisis, adopten también estrategias de inserción internacional de mediano y largo plazo” (CEPAL, 2009: 12). No está demás advertir que con esta postura se repiten las recetas convencionales de ajustes empresariales (que se traducen en medidas como reducción de la plantilla de empleos, reclamos asistencialistas, venta de activos, etc.), y ajustes nacionales (donde los propios estados promueven la flexibilización laboral o el aligeramiento de los requisitos sociales y ambientales). A su vez, se desprende del reporte que estos ajustes serían inevitables, y que de ellos sobrevivirán los mejor preparados para una nueva etapa de inserción global.

Seguidamente, la CEPAL propone medidas como la “internacionalización de empresas”, insertarse en “cadenas mundiales de valor” y promover “alianzas plurinacionales”<sup>2</sup>. En realidad ninguna de estas proposiciones son novedosas, es dudoso que representen alternativas efectivas frente a la crisis global, y habría que ver su utilidad para las urgencias latinoamericanas actuales. Estas propuestas son funcionales, por ejemplo, a procesos de fusión, adquisiciones y acuerdos, donde unas grandes corporaciones se expanden internacio-

<sup>1</sup> “No obstante sus dimensiones históricas, la crisis es transitoria, y la economía mundial retomará la senda de la globalización y la expansión.” (CEPAL, 2009: 12).

<sup>2</sup> Por ejemplo, la CEPAL indica que la estrategia de inserción internacional debe pasar hacia nuevas fases, a saber: “i) de la apertura comercial y la orientación exportadora a estrategias de internacionalización de empresas; ii) de la inserción de tipo interindustrial en el comercio internacional a la inserción en las cadenas mundiales de valor o en algunos nichos de productos de alta tecnología y servicios especializados en el caso de países de tamaño reducido, y iii) de una inserción nacional a alianzas plurinacionales, más apoyadas en esfuerzos de integración de cadenas productivas y en la cooperación regional” (CEPAL, 2009: 12).

nalmente instalándose directamente en los países vecinos, o absorbiendo compañías nacionales. La orientación de ese proceso es ganar eficiencias de escala y reducir costos atendiendo la rentabilidad corporativa, pero sus beneficios para las economías nacionales son discutibles (se pierden empresas locales, hay caída de puestos de trabajo, aumenta la concentración y extranjerización empresarial, etc.).

En estos momentos, la internalización de algunas empresas aprovecha la crisis global, donde aquellas que cuentan con capital (sea propio, o aportado por el estado, como sucede en Brasil), están de compras en los países vecinos. Por lo tanto, se debería analizar más seriamente cuáles son los efectos finales de la expansión de translatinas, la mayor parte de ellas mexicanas o brasileñas, sobre los demás países vecinos.

En el reporte la CEPAL no aborda otras cuestiones claves, como los aspectos cambiarios, las causas y efectos de las variaciones de tipo de cambio, el rol del dólar o el papel de los flujos de capital como vías de transmisión de la crisis. Mientras que en la discusión actual la regulación sobre los flujos de capital y los mercados financieros concentra mucha atención, en el reporte de CEPAL parecería que se apunta a sostener su liberalización<sup>3</sup>.

### Exportaciones y primarización

Si bien la Comisión admite que las condiciones globales han cambiado, se insiste en concebir la inserción internacional como un asunto esencialmente comercial. Otras dimensiones, y en especial la geopolítica internacional, es apenas abordada o está ausente. Entretanto, ese énfasis comercial es funcional a los mercados globales, y no apunta a romper con la dependencia en exportar materias primas, ni con los mecanismos que operan en esos mercados.

La CEPAL admite que es “preciso repensar nuevamente el patrón de inserción internacional de la región”. Por cierto que ese es un tema central, donde miradas novedosas serían bienvenidas, pero en el reporte se cae en posiciones convencionales. Por ejemplo, se afirma que los países deberían “esforzarse” más en “aprovechar sus ventajas comparativas en sectores ligados a recursos naturales y ecosistemas aptos para el turismo, entre otros” (CEPAL, 2009: 14). O sea, acentuar todavía más el tradicional énfasis con las materias primas.

<sup>3</sup> Un ejemplo de un abordaje más diversificado sobre el papel de los flujos financieros se encuentra en el reporte de UNCTAD sobre comercio y desarrollo (UNCTAD, 2009).

Además, indica que esa salida exportadora debería enfocarse en Asia.

La dependencia en exportaciones primarias tiene una larga historia a cuestas, y aunque es cierto que el alto precio de los commodities generó un mayor crecimiento en muchos países, no se logró una diversificación productiva. Incluso, hay algunos cambios que se presentan como éxitos pero merecerían una mejor evaluación (como por ejemplo pasar de la exportación de naranjas a la de concentrado de jugo de naranja).

El reporte de CEPAL no brinda opciones concretas para romper con esa dependencia de las materias primas, y la subordinación que implica (desde la dependencia con los mercados compradores a la aceptación de precios fijados externamente). Estas cuestiones no son abordadas decididamente, aunque es uno de los problemas claves de América Latina. No aparecen propuestas para incidir en la fijación de los precios de los commodities o en regular coordinadamente la oferta (algunos intentos y experiencias que en el pasado promovió la UNCTAD en ese terreno no han sido recuperados por la CEPAL).

En el caso de los sectores extractivos (minería e hidrocarburos), se ha agudizado esa dependencia y subordinación exportadora, tanto por la volatilidad de los precios, como por los efectos externos sociales y ambientales de ese sector. Es más, la inserción internacional que descansa en los sectores extractivos determina y condiciona muchas políticas económicas nacionales, y tiene fuerte incidencia en la gobernabilidad<sup>4</sup>. Sin embargo, a pesar de esta importancia, este reporte de CEPAL no aborda esta cuestión como un problema, y no se plantea la exploración de vías de salida al extractivismo. En las propuestas de salidas a la crisis, no aparecen alternativas post-extractivistas en el repertorio cepalino.

### Integración regional

En el reporte, la CEPAL repite elementos centrales del “regionalismo abierto”, donde el vínculo entre países sería una mediación para insertarse en la globalización, y esa inserción es esencialmente comercial<sup>5</sup>. Es, por lo tanto, una visión de la integración regional que acentúa unos pocos aspectos comerciales y pierde la sustancia de un proceso multidimensional.

<sup>4</sup> Véase por ejemplo el neo-extractivismo bajo los gobiernos progresistas; Gudynas, 2009.

<sup>5</sup> Sobre el “regionalismo abierto” véase CEPAL, 1994; por la crítica véase Gudynas, 2005.

En el actual reporte, ese reduccionismo se agrava, ya que la CEPAL propone avanzar más en la “cooperación” antes que en la liberalización comercial regional. Este cambio se debe a que la Comisión reconoce los conflictos y tensiones que se viven en el seno de los procesos de integración. Por un lado, es muy importante que se admitan esas dificultades, ya que en los últimos años siempre se evitaban las referencias a esas disputas, y también es importante desandar el énfasis en la liberalización del comercio. Pero la solución que plantea la Comisión no es profundizar la integración buscando solucionar sus conflictos políticos y comerciales, sino que en los hechos postula dar un paso atrás, y regresar a la fase de “cooperación”. El problema es que por momentos esto asoma como una renuncia a las metas tradicionales de la integración. En otras palabras, se estaría indicando que no hay condiciones para una integración sustantiva, y entonces como alternativa se plantean esquemas de cooperación<sup>6</sup>.

Tampoco se analizan, o se brindan opciones, sobre otros temas muy relevantes, tales como la situación actual de la ALADI, o el papel desempeñado por los Tratados de Libre Comercio que han firmado varios países. No se exploran alternativas recientes, como los llamados de Brasil para suplantarse el dólar por las monedas nacionales en el comercio intraregional o la iniciativa del SUCRE (Sistema Unificado de Compensación de Pagos Recíprocos).

Ante la crisis y estancamiento de la integración regional, la CEPAL debería asumir que con la cooperación no se lograrán cambios sustantivos. Por lo tanto es necesario seguir explorando acciones y compromisos para concretar una verdadera integración, asumir los distintos componentes en esa discusión y lidiar con las críticas que podría recibir por ello. Es indispensable explorar temas como los arreglos institucionales para lograr compromisos políticos mayores, promover cadenas productivas compartidas, complementaciones productivas,

<sup>6</sup> En el documento se señalan los avances pero se admiten los incumplimientos y limitaciones, y por lo tanto se insiste en la visión del “regionalismo abierto”, por ejemplo sosteniendo que es “el momento de reforzar la complementariedad entre los procesos de integración a la economía mundial y los esquemas de integración regional o subregional”, e incluso pone como ejemplo los acuerdos laxos propios de Asia y Pacífico (pág 84). Agrega que “por convicción y doctrina, la CEPAL postula la necesidad de integración regional”, pero advierte que los “avances en esta materia han sido demasiados modestos y se han presentado notables dificultades” (pág. 84). Para solucionar estos problemas, la Comisión postula cinco abordajes: reconocer la diversidad subregional, reconocer los obstáculos políticos, construir espacios de convergencia, aceptando la diversidad, crear espacios de cooperación e integración a nivel subregional, y la modestia programática (págs 84-85). Queda en claro que estas respuestas son insuficientes para solucionar los problemas que la misma Comisión diagnostica.

coordinaciones en la oferta de commodities exportables, etc. Evidentemente esto requiere, simultáneamente, una rediscusión de la teoría y la práctica de la integración en América Latina, y de su papel en el contexto global. El modelo del “regionalismo abierto” cepalino es actualmente insuficiente e inadecuado para ese fin (Gudynas, 2005).

Algunas proposiciones son positivas y deberían ser apoyadas. Un ejemplo en ese caso es la idea de crear un “fondo regional de ayuda” para el comercio intraregional, o un foro regional innovación científico tecnológica.

### El papel del Estado

El reporte sobre el comercio exterior también propone un “papel mayor de los gobiernos en las economías”<sup>7</sup>. Bajo la actual crisis global, esa meta es compartida por casi todos, y no hay novedades en ella. Pero si se examinan los contenidos que le brinda CEPAL en el reporte sobre inserción internacional, aparecen aspectos preocupantes. En primer lugar, se sostiene que esa mayor presencia es sobre las economías, y poco y nada se aborda sobre las acciones en otros flancos. Esta crisis no es solamente una cuestión económica, y sus soluciones no pueden estar restringidas a unas reparaciones en los mecanismos económicos. Tampoco se considera que en casi todos los países no existen políticas contracíclicas reales.

En segundo lugar, sorprende la lista de cuestiones que a juicio de CEPAL el Estado debería abordar sobre las economías: regulación, “rescatar sectores en crisis, promover el crecimiento, compensar socialmente, impulsar la innovación y mitigar los efectos del cambio climático” (CEPAL, 2009: 12).

Esta enumeración es llamativa por su contenido y por su brevedad. Se vuelven a postular cuestiones convencionales; seguir insistiendo en “promover el crecimiento” no aparece como algo novedoso. Pero además, eso implicaría persistir en el crecimiento económico como esencia del desarrollo, ignorándose las controversias sobre la validez de ese postulado. Incluso disfrutando de altas tasas de crecimiento económico motorizadas por un sustantivo crecimiento exportador, en América Latina persisten serias limitaciones para erradicar la pobreza o mejorar la equidad, que la CEPAL aquí no aborda adecuadamente. Es así que muchas de las actuales

<sup>7</sup> “Para enfrentar los retos de la crisis y la poscrisis, se precisa un papel mayor de los gobiernos en las economías (‘la mano visible’)” (CEPAL, 2009: 12).

discusiones sobre el desarrollo y el crecimiento económico, no son consideradas.

La indicación de la “compensación social” en manos estatales también debería ser manejada con precaución. Por momentos esa postura cae en aceptar que los procesos económicos tienen efectos negativos que son inevitables, y que éstos deben ser compensados, y esa es una responsabilidad que debería estar en manos del Estado. Una posición más novedosa sería que la CEPAL buceara sobre las posibilidades de ordenamientos económicos que no generaran efectos negativos a gran escala que deban ser compensados, o que explorara cuáles deberían ser los mecanismos para que aquellos que desencadenan impactos negativos asuman ellos mismos esa “compensación”.

La idea de la compensación ha llegado a ser reduccionista, y se expresa en los clásicos programas focalizados de asistencia social, que tienen mucha importancia por ejemplo para aliviar condiciones de pobreza, pero no atacan los problemas de fondo en la generación de la pobreza o la distribución de la riqueza.

También es necesario preguntarse porqué siempre se cae en postular que el Estado debe “compensar” los efectos negativos que el capital transfiere a la sociedad (bajo formas actualizadas de socializar las pérdidas, pero persiste en mantener como privadas las ganancias). En su lugar se deberían establecer marcos regulatorios para que desde un inicio ese mismo capital asuma sus responsabilidades e internalice sus impactos sociales y ambientales.

El problema con el reporte de la Comisión es que estos asuntos no son abordados en profundidad, y solo en algunos casos hay menciones que se adentran en otros aspectos de la problemática (como es el caso de la educación). Se podría retrucar que este informe está específicamente orientado a la inserción internacional, y que esos otros aspectos ausentes se los encontrará en otros documentos (como los documentos sobre pobreza de CEPAL). Esto es cierto solamente en parte, ya que en las versiones más recientes de esos otros informes hay limitaciones similares. Pero además no es posible seguir asumiendo por separado esos temas, como si fueran mundos distintos, compartimientos estancos, que nada tienen que ver entre ellos.

La inserción internacional basada en el comercio, y especializada en materias primas, determina tanto las posibilidades como limitaciones de los Estados latinoamericanos, y su condición subordinada en la globalización. Ese mismo estilo exportador hace

*... se insiste en concebir la inserción internacional como una cuestión esencialmente comercial.*

---

---

que los países, municipios o empresas, compitan entre sí en el mercado global, unos ofreciendo menores niveles salariales, otras exoneraciones tributarias, subsidios energéticos, y así sucesivamente. El apego de la CEPAL a la globalización y la competitividad le impiden evaluar adecuadamente el papel del Estado en esa problemática y sus efectos en la integración.

Tampoco es menor, que esa misma inserción internacional está detrás de muchos conflictos y dramas locales, y que ahora son muy visibles en los sectores extractivos debido a las frecuentes protestas sociales que desencadenan. En esos procesos también hay claras responsabilidades del Estado, sea en promover y sostener proyectos exportadores que generan esas protestas, como en la forma en que bajo la cual se manejan esos conflictos sociales, y que no se abordan en este informe.

### **Una agenda ecológica mínima**

Otro de los flancos más débiles del reporte de CEPAL es su abordaje de la temática ambiental. Se la minimiza a costa de enfocarse en el cambio climático, al que se califica como una cuestión que ha surgido con “fuerza recientemente” (CEPAL, 2009: 11). Esa es una afirmación equivocada, y por varios motivos. El recalentamiento global no es una preocupación “reciente”, ya que su abordaje a nivel multilateral tiene más de dos décadas. Pero además, no es el único tema clave en el continente. No se debería invisibilizar la larga y compleja agenda ambiental latinoamericana, con cuestiones que van desde la pérdida de biodiversidad, la ampliación de la frontera agropecuaria a la contaminación urbana. Es posible que este énfasis se deba, al menos en parte, a la influencia de una agenda ambiental que se genera desde los países industrializados, donde los gobiernos latinoamericanos esperan insertarse bajo las expectativas de lograr beneficios económicos o transferencias tecnológicas. Pero la región debe abordar muchas cuestiones ambientales algunas de las cuales están relacionadas con el cambio climático, pero muchas otras no, y entre ellas hay muchas cuestiones con claras implicancias internacionales y comerciales que el reporte de CEPAL no considera.

Muchos de esos problemas ambientales, como la pérdida de biodiversidad, erosión de suelos o alteraciones en los regímenes hidrológicos, están directamente ligados con la estructura exportadora latinoamericana. Toda vez que cambian los precios de las exportaciones o se altera la demanda global, ello inmediatamente repercute en la presión sobre los ecosistemas. La CEPAL parece no entender que América Latina exporta sobre todo su Naturaleza. Las implicancias ambientales de ese tipo de inserción internacional son fenomenales, y en especial se han acentuado en los sectores extractivistas, tales como la minería o hidrocarburos, en la devastación de áreas naturales por los avances de los monocultivos.

Un desbalance a favor del cambio climático tiene el riesgo de generar una imagen “verde” mientras se esquivan las contradicciones de un énfasis exportador basado en materias primas, que en realidad son recursos naturales que se extraen bajo procedimientos casi siempre de alto impacto ambiental. La propuesta cepalina de seguir aumentando las exportaciones acentuaría todavía más la pérdida de áreas naturales, y los impactos ambientales, y queda atrapada bajo ese desbalance.

Esta es otra dimensión que fundamenta la importancia de evitar análisis reduccionistas, sean enfocados en aspectos comerciales o en la meta del crecimiento económico, ya que lo que debe estar en cuestión es un estilo de desarrollo basado en exportaciones de productos primarios a costa de altos impactos ambientales y sociales.

Por lo tanto, casi en línea contraria a la receta cepalina, la urgencia está en explorar vías que permitan reducir esa dependencia en exportar recursos naturales, en aminorar la subordinación a los vaivenes de los mercados internacionales, generando así condiciones para una desvinculación selectiva de la globalización. Pero estas son cuestiones que la Comisión ni siquiera se plantea de manera adecuada.

Incluso en el asunto del cambio climático, la CEPAL no considera de manera apropiada las particularidades latinoamericanas. En nuestros países la principal fuente de emisiones de gases con efecto invernadero proviene de los cambios en el uso del suelo, la deforestación y la agricultura. Entonces, a contrario de las campañas publicitarias que se entretienen con el recambio de lamparillas o los automóviles híbridos, en nuestro continente la agenda del cambio climático exige discutir a fondo las políticas en el uso del suelo y las estrategias

agropecuarias. Esas facetas no son consideradas por CEPAL.

Finalmente, mientras aborda la dimensión ambiental por el flanco del cambio climático, desde el flanco comercial recomienda “resistir” el proteccionismo verde. Enseguida se vuelve a caer en la simpatía por la globalización, apelando a la venta de bienes y servicios ambientales. Esto implica que la CEPAL también estaría promoviendo la mercantilización de la Naturaleza para insertarla como bienes y servicios a venderse en los mercados globales. Esta postura no es una respuesta adecuada, ni asegura solucionar los problemas ambientales de la región, y muy probablemente agravaría algunos. Las urgencias de la región apuntan aquí también casi en sentido contrario: es necesario desmercantilizar la Naturaleza y volver a posicionar la agenda ambiental como una política pública.

### Un lenguaje muchas veces difuso

En el reporte de CEPAL muchas secciones tienen problemas con su redacción. En efecto, se presenta una idea, pero se la condiciona con una larga serie de adjetivos que la matiza, la hace políticamente correcta, pero a la vez difusa. Se dicen cosas con las cuales casi todos estaríamos de acuerdo, pero están seguidas por un cortejo de condicionalidades y matices que deja a todos el texto envuelto en vaporosidades.

Es oportuno presentar un ejemplo de este tipo de redacción. En el informe se dice que una de las premisas para explicar el regreso a la “cooperación” regional es la:

“Internalización con un enfoque regional, suponiendo que la cooperación regional es más eficaz que los esfuerzos aislados de cada país por construir las bases de una competitividad internacional vinculada al desarrollo económico sustentable y la cohesión e inclusión social” (p. 86).

Cuando el lector recupera el aliento después de leer este párrafo, se hacen evidentes muchos problemas, que van desde la sorpresa en encontrar que una premisa básica que fundamenta un cambio sustancial en la integración sea una “suposición”, a la ambigüedad del verdadero significado sobre qué es una “internalización” con un “enfoque regional”. Por si fuera poco, se da un gran salto asumiendo que esa internalización servirá para la cohesión e inclusión social, y por si ello fuera poco, también permitiría construir los fundamentos de una “competitividad internacional”.

Estos y otros ejemplos dejan en claro que existen problemas de redacción serios en el documento, y por lo tanto su utilidad práctica es limitada, y su ambigüedad permite que muy diferentes posturas conceptuales siempre tengan la posibilidad de hallar alguna frase que las represente.

### Debates en un contexto de crisis global

Es oportuno pasar ahora a considerar dónde se ubicaría este reporte de CEPAL en las actuales discusiones frente a la crisis global. Muy esquemáticamente se pueden reconocer tres tendencias: Una sostiene que la esencia del capitalismo, y su expresión globalizada, es esencialmente correcta, y por lo tanto, frente a la actual crisis solo son necesarias acciones de “reparación” debido a errores y malfuncionamientos. Otra indica se debe encaminar una “reforma” con otro papel del Estado, regulaciones más finas sobre los mercados y la globalización; defiende cambios más sustanciales pero dentro del capitalismo convencional. Finalmente, hay un conjunto de posturas, muy diversas, y varias de ellas en borrador, sobre distintos tipos de “transformaciones” de las economías y la mundialización.

En este mapa muy esquemático, ¿dónde se ubicaría el presente reporte de CEPAL sobre la inserción internacional comercial de América Latina? Es cierto que se proponen varios cambios, y por lo tanto sería injusto decir que correspondería a los que defienden la “reparación” del capitalismo. Pero sus contenidos y su énfasis son muy moderados, cercanos en muchos casos a los de Amartya Sen; en otros aspectos se acerca a las propuestas por ejemplo de Joseph Stiglitz. Pero parece más alejada de otras posiciones que reclaman acciones más enérgicas, como el “capitalismo 3.0” de Dani Rodrik<sup>8</sup>. Por ejemplo, la defensa del papel del Estado, y medidas puntuales como un fondo para el comercio regional o el papel de la educación, la alejan de los que reclaman “reparaciones”, pero su apego a la globalización, el llamado a concluir la ronda de Doha, el rechazo al proteccionismo verde, y otros elementos de ese tipo, la dejan por detrás de varias posiciones de los reformistas. Todavía más lejos está de los que buscan una transformación profunda.

En esa postura tímida, a medio camino entre la “reparación” y la “reforma”, este reporte de CEPAL no logra ofrecer una visión renovada sobre la

*... se enfatiza el cambio climático global, pero se olvida que nuestra inserción internacional se basa en vender la Naturaleza...*

inserción internacional, y tampoco es exitosa en vincular esta cuestión con otras facetas del desarrollo.

También es llamativo que nada se dice sobre las propuestas de la comisión de las Naciones Unidas, lideradas por J. Stiglitz, para regular los flujos de capital, y por el contrario, la CEPAL llama a fortalecer las instituciones financieras internacionales<sup>9</sup>. No se habla, pongamos por caso, de la reforma de esas instituciones (en especial cambios en el FMI), ni se brinda un análisis comparado de los efectos de la actual asistencia económica liderada por ese fondo en Europa del Este, de manera de evitar sus errores.

### Limitaciones del análisis y recuperación de la crítica

Muchos de los temas reseñados por el reporte de CEPAL dejan en claro que el camino del regionalismo abierto es inadecuado; ello es evidente, por ejemplo, en el estancamiento de los bloques regionales o la llegada de los efectos de la crisis transmitidos por flujos de capital liberalizados. De esta manera, una de las conclusiones del reporte tendría que haber sido dejar en claro esa problemática y encaminarse a buscar alternativas al regionalismo abierto. Por el contrario, la Comisión redobla su fe en el regionalismo abierto y prefiere hacer retroceder la integración a la cooperación regional, pone como ejemplo a las vinculaciones laxas de la región de Asia Pacífico, y sigue confiando en la globalización y las instituciones financieras internacionales.

Esas y otras cuestiones hacen necesario concluir que el reporte de CEPAL sobre la inserción internacional adolece de varias limitaciones, ideas debatibles, y por sobre todas las cosas un espíritu convencional, alejado de una postura crítica o re-

<sup>8</sup> En estos casos puede consultarse a Sen (2009), la Comisión Naciones Unidas presidida por J. Stiglitz, UN, 2009; y sobre Rodrik su artículo de 2009, o su presentación en la London School of Economics.

<sup>9</sup> Por ejemplo, el reporte de CEPAL recomienda el "Fortalecimiento de las instituciones financieras internacionales, dotándolas de más capital y capacidad de prestar rápidamente para anticiparse a posibles crisis de balanza de pagos, y de las instituciones financieras regionales, favoreciendo su capitalización y su mayor complementariedad con la banca de fomento" (CEPAL, 2009: 82).

novadora. Por momentos no parece haber sido escrito en un contexto de profunda crisis global.

Sus posiciones moderadas y convencionales podrían ser entendidas años atrás, cuando eran otros los gobiernos en América Latina, y desde los centros financieros y muchas cátedras universitarias se repetían las bondades del libre mercado y la globalización financiera. Pero al día de hoy, el contexto político latinoamericano es claramente otro, con una fuerte presencia de gobiernos progresistas y diversas discusiones sobre el papel del Estado, sobre las formas que debería seguir la integración regional e incluso sobre el desarrollo. Además, la crisis económica ya tiene unos dos años sobre sus espaldas.

Por todo esto resulta sorprendente que la CEPAL persista en recomendaciones convencionales, como las de aumentar las exportaciones, profundizar la liberalización comercial en la Ronda de Doha o fortalecer las IFIs (Instituciones Financieras Internacionales). Es preocupante que enfatice la inserción internacional como una cuestión esencialmente comercial, así como priorizar la cooperación regional en lugar de promover soluciones efectivas a la conflictividad dentro de América Latina. Otro problema es su distorsión de la agenda ambiental latinoamericana, sin adentrarse en las contradicciones entre los actuales estilos de desarrollo y la base ecológica continental. Es hora de revisar esas viejas ideas, pero sobre todo, es momento de otra actitud en el análisis y los planteos para recuperar una mirada crítica sobre la situación actual y presentar alternativas originales.

Es impactante que no se preste adecuada atención, y que a veces ni se mencionen, otras cuestiones que se discuten acaloradamente en América Latina. A modo de ejemplo se pueden mencionar, las discusiones sobre el “buen vivir” en los países andinos, el neodesarrollismo de Brasil, la promoción de un banco de desarrollo alternativo (Banco del Sur), o los experimentos del ALBA. Estas cuestiones tendrán sus aspectos positivos y negativos, pero más allá de ellos, la CEPAL no debería ignorar su existencia en tanto son fenómenos en marcha en América Latina<sup>10</sup>.

Por otro lado, las mutuas dependencias entre los actuales estilos de desarrollo y la inserción internacional exigen miradas renovadas. Deben abordarse varias interrogantes claves, como por ejemplo: ¿Es conveniente proseguir por el camino de hacer cre-

cer las exportaciones por volumen, por ejemplo, exportando cada vez más toneladas de porotos de soja? ¿O bien sería más apropiado apostar a nichos especializados, como los alimentos de calidad? Desde diversos puntos de vista es necesario abordar alternativas al desarrollo extractivista y la inserción internacional basada en commodities. Esta tarea es necesaria en todos los países, incluyendo aquellos bajo gobiernos progresistas, ya que ellos también están repitiendo el mismo camino de inserción comercial “vendiendo” la Naturaleza.

Por lo tanto, frente a la crisis las alternativas están en romper con la dependencia agobiante donde muchos exportan, por ejemplo, bananas y café, otros petróleo o gas, algunos cobre y estaño, y varios carne o soja. Esto no quiere decir que se debe proponer a la ligera desmontar las exportaciones de materias primas de un día para otro, pero si es urgente comenzar a identificar mecanismos de transición orientados a salir de esa dependencia y recuperar autonomía. Esto requiere otras conceptualizaciones de la globalización, y que en buena medida van en sentido opuesto a los planteos de CEPAL, ya que en lugar de profundizar la inserción comercial mundial habría que ver cómo recuperar autonomía y capacidades de maniobra frente a las dinámicas globales. Esto exigirá cambios sustanciales en la integración regional, y donde la cooperación que propone CEPAL es sin duda un aporte, pero no es la solución clave a los problemas actuales.

Es indispensable rediscutir el contenido del concepto de competitividad, ya que la distinción entre una competitividad legítima y otra espuria, si bien tiene aspectos muy positivos, no ha logrado traducirse en medidas concretas para evitar el dumping social o ambiental. Estos y otros puntos justifican la importancia de evaluar alternativas post-extractivistas bajo otra inserción internacional.

El papel del Estado debe ser analizado con mayor detalle. Actualmente prevalecen prácticas donde se busca atraer inversión extranjera y se promueven las exportaciones, a veces en un papel subsidiario a los actores empresariales. A su vez, los gobiernos compiten entre sí en esos terrenos, lo que reciente los procesos de integración regional. Incluso, el Estado asume los costos sociales y ambientales, y apenas logra generar medidas focalizadas de compensación de los impactos negativos más graves. Por lo tanto, otro tipo de inserción internacional requiere otro tipo de acciones, y de actitud, en los estados latinoamericanos.

<sup>10</sup> Sobre el buen vivir pueden verse los ensayos en Acosta y Martínez, 2009; sobre el nuevo desarrollismo brasileño véase Bresser-Pereira, 2008, y Sicsú et al., 2007.

*... es necesario preguntarse si la CEPAL realmente está entendiendo la problemática actual del desarrollo latinoamericano.*

---

---

A pesar que estos y otros componentes de la inserción internacional están claramente relacionados con los estilos de desarrollo, no son abordados en profundidad en el actual reporte de CEPAL. Posiblemente el último gran intento de envergadura de la Comisión en ese sentido fue, en 1990, el paquete de la “transformación productiva con equidad”. Un examen de aquellas ideas muestra que muchos de sus contenidos eran funcionales a un estilo de desarrollo convencional, y donde su gran amplitud de componentes no necesariamente estaban acoplados adecuadamente entre sí. Siguiendo ese camino, la CEPAL presentó en 1994 sus propuestas de “regionalismo abierto”. La situación empeoró con esas ideas, ya que eran funcionales tanto a la globalización en marcha en aquellos años, como a las reformas de mercado. Muchos de los problemas recientes de la integración latinoamericana son herederos de algunos componentes de ese regionalismo abierto cepalino (Gudynas, 2005).

La línea de trabajo seguida desde aquellos años representó una postura neo-estructuralista, que si bien cuestionó las reformas de mercado de estirpe neoliberal, lo hizo con timidez, intentando reducir sus efectos negativos y aprovechar aquellos que consideraban positivos. Esto derivó hacia posiciones cada vez más pragmáticas, una obsesión con la estabilidad macroeconómica, y por lo tanto algunas convergencias con algunos aspectos propios de las reformas de mercado de estirpe neoliberal (Kay, 1998; Sztulwark, 2005). Han sido posturas que oscilan entre la prudencia y la ortodoxia, y que terminan siendo contradictorias (Saludjian, 2006).

El neoestructuralismo actual de la CEPAL refuerza el crecimiento económico como meta primaria, y desde allí defiende la competitividad y una inserción internacional exportadora. Si bien se esfuerza en buscar la equidad, las políticas sociales quedan subordinadas a aquellos aspectos económicos y comerciales, y terminan siendo casi siempre compensaciones, junto a reclamos en ciencia y tecnología. No se cambia la marcha de la liberalización económica, sino que se espera que ésta genere un crecimiento económico que permita captar recursos y distribuirlos mejor (Saludjian, 2006). Entre-

tanto, la dimensión ambiental es minimizada, se aceptan algunos ajustes inevitables, y se aborda el cambio climático de una manera distorsionada.

Sostienen que las políticas orientadas a la equidad o el ambiente no deberían poner en riesgo la movilidad del capital, la rentabilidad de los conglomerados empresariales, las condiciones laborales, y así sucesivamente (Leiva, 2008). Esto genera otros efectos colaterales, tales como limitar o erosionar la participación ciudadana, la acción colectiva o una profundización de la democracia.

A pesar de las limitaciones de estos enfoques cepalinos recientes, las revisiones críticas han sido escasas. Es cierto que la CEPAL lleva en sus espaldas el prestigio cosechado a mediados del siglo XX por las ideas innovadoras iniciadas por R. Prebisch, y posiblemente por esa razón no es común examinar desapasionadamente sus contenidos. Pero muchos años han pasado desde aquella época, y los laureles de aquellos años no deberían justificar sus posturas actuales ni deberían impedir evaluar rigurosamente documentos como el presente reporte sobre la inserción global.

Es cierto que las actuales publicaciones institucionales de la CEPAL con indicadores y datos son muy útiles, y que varios de los estudios presentados por sus diferentes investigadores son muy valiosos. Pero simultáneamente ha tenido lugar cambios que expresan un debilitamiento en la profundidad del pensamiento crítico y la exploración de alternativas. Sus propuestas están muy limitadas por sus ajustes instrumentales los que están dentro de las corrientes dominantes, sin llegar a romper con ellas.

Ante esta situación es inevitable recordar a Raúl Prebisch, ya que más allá de si sus postulados siguen siendo válidos o no, es impactante apreciar la originalidad en su pensamiento, justamente el atributo que parece ausente en la CEPAL actual. Por ejemplo, en 1981 Prebisch sostenía que las soluciones instrumentales no eran suficientes, y era necesaria una transformación profunda del capitalismo contemporáneo, que iba más allá de los aspectos económicos, abarcando diversas dimensiones, incluso sociales, políticas y hasta ecológicas, y todo ello bajo otro marco ético. Adelantándose a su tiempo, Prebisch por ejemplo reclamaba “defender la biósfera”, o denunciaba que el mercado carece de horizonte social. De esta manera, Prebisch alertaba sobre una crisis más profunda del capitalismo de la que se aceptaba en aquellos años, y cuya salida imponía medida sustantivas en las relaciones entre los centros y la periferia, en la estructuración

de las economías, y hasta en los marcos éticos (Prebisch, 1981). Ese espíritu no está presente en el actual informe de CEPAL.

Por lo tanto, el reporte de CEPAL sobre la inserción internacional no ofrece un aporte sustantivo a los actuales debates latinoamericanos sobre la crisis global. En lugar de una crítica sólida y propuestas de alternativas, la postura es en muchos casos minimalista y descansa sobre posiciones convencionales, varias de ellas envueltas en una redacción vaporosa propia de la diplomacia. Este es un problema que se ha repetido en los últimos años, y por lo tanto cabe preguntarse si la CEPAL realmente está entendiendo la problemática actual del desarrollo latinoamericano.

### **Agradecimientos**

Estoy muy agradecido por los aportes, revisiones y comentarios de Alberto Acosta (FLACSO, Ecuador), Mariela Buonomo (D3E CLAES Uruguay), Carlos Aguilar (IBASE, Brasil), Oscar Ugarteche (UNAM, México) y Claudio Lara (Universidad Arcis, Chile) sobre distintas versiones del presente texto. El presente documento es parte de la línea de investigación de CLAES / D3E sobre globalización, que se realiza con apoyo de la Fundación Ford bajo administración de CEUTA. Como es tradicional, no está de más advertir que los errores que pudieran persistir son de única responsabilidad del autor.

## Referencias

- Acosta, A. y E. Martínez. 2009. El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo. Abya Yala, Quito.
- Bresser-Pereira, L.C. 2008. Novo - desenvolvimentismo e ortodoxia convencional, pp 55-93. En: Nação, câmbio e desenvolvimento (L.C. Bresser-Pereira, org.). Editora F. Getulio Vargas, Rio de Janeiro.
- CEPAL. 1990. Transformación productiva con equidad. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL. 1994. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago.
- CEPAL. 2009. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. 2008-2009. CEPAL, Santiago de Chile.
- Estay, J. 2009. De la crisis económica ... ¿a la crisis del pensamiento económico? En: "La primera crisis global del siglo XXI. Miradas y reflexiones" (E. Gudynas, comp.). CLAES, Montevideo. [www.economiasur.com](http://www.economiasur.com)
- Foster, J.B. y F. Magdoff. 2009. The great financial crisis. Causes and consequences. Monthly Review Press, New York.
- Fullbrook, E. 2009. Crah - why it happened and what to do about it. Vol. 1. Real World Economics Review. [www.paecon.net/CRASH-1.pdf](http://www.paecon.net/CRASH-1.pdf)
- Gudynas, 2005. El 'regionalismo abierto' de la CEPAL: insuficiente y confuso. Programa de las Américas, International Relations Center, 28 de septiembre de 2005; [www.ircamericas.org/esp/amesp/838](http://www.ircamericas.org/esp/amesp/838)
- Gudynas, E. 2009. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual, pp 187-225, En: "Extractivismo, política y sociedad" (varios autores), CAAP (Centro Andino Acción Popular) y CLAES, Quito.
- Kay, C. 1998. Estructuralismo y teoría de la dependencia en el período neoliberal. Nueva Sociedad 158: 100-119.
- Leiva, F.I. 2008. Latin American neostructuralism. The contradictions of post-neoliberal development. University Minnesota Press, Minneapolis.
- Prebisch, R. 1981. Capitalismo periférico. Crisis y transformación. Fondo Cultura Económica, México.
- Rodrik, D. 2009. Coming soon: Capitalism 3.0. Business Standard, New Delhi, febrero 11.
- Saludjian, A. 2006. La inserción mundial de América Latina en las teorías de la CEPAL: una confrontación entre estructuralismo y neoestructuralismo. Ensayos FEE, Porto Alegre, 27(1): 5-30.
- Sen, A. 2009. Capitalism beyond the crisis. The New York Review of Books, 56 (5), [www.nybooks.com/articles/22490](http://www.nybooks.com/articles/22490)
- Sicsú, J., L.F. de Paula y R. Michel. 2007. Por que novo-desenvolvimentismo? Revista Economia Política 27(4): 507-524.
- Sztulwark, S. 2005. El estructuralismo latinoamericano. Universidad Nacional General Sarmiento y Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Ugarteche, O. 2009. La crisis general: elementos teóricos. En: "La primera crisis global del siglo XXI. Miradas y reflexiones" (E. Gudynas, comp.). CLAES, Montevideo. [www.economiasur.com](http://www.economiasur.com)
- UN 2009. Recommendations of the Commission of Experts of the President of the General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. J. Stiglitz, chair. United Nations, General Assembly, A/63/838, New York.
- UNCTAD 2009. Trade and development report, 2009. UNCTAD, Geneva.

*Autor: Eduardo Gudynas es analista principal en D3E – Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad – América Latina, un programa de CLAES, Montevideo, Uruguay.  
Contacto: [egudynas \(a\) globalizacion.org](mailto:egudynas(a)globalizacion.org)*

Se permite la reproducción siempre que se cite la fuente.  
Licencia de Creative Commons.



## PUBLICACIONES

D3E publica las series Documentos de Discusión Global, el Observatorio de la Globalización y la Carta Latinoamericana. Todos los títulos están disponibles en forma gratuita en nuestro sitio web ([www.globalizacion.org](http://www.globalizacion.org) y en [www.cartalatinoamericana.com](http://www.cartalatinoamericana.com))

Los interesados en someter artículos a estas series deben escribir a **D3E**.

### DOCUMENTOS de DISCUSIÓN GLOBAL – Otros títulos:

Nº 1 A favor de un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana, por *Oscar Ugarteche* (Perú) y *Alberto Acosta* [Ecuador].

Nº 2 La crisis Argentina y el MERCOSUR, por *Héctor Alimonda* [Argentina] y *Ruy de Villalobos* [Argentina].

Nº 3. La reciente crisis financiera en Argentina, Brasil y Uruguay. Análisis comparativo, por *Joachim Becker* (Alemania)

### OBSERVATORIO de la GLOBALIZACIÓN – Otros títulos:

Nº 2. El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil, por *Natalia Ayala* (Abril 2003).

Nº 4 Un fallido intento de priorizar las políticas públicas. El consenso de Copenhague. Los límites del análisis costo-beneficio, por *Sanna Stockstrom* (Junio 2004).

Nº 5. Agua embotellada: signo de nuestro tiempo, por *José da Cruz* (Mayo 2006).

### CARTA LATINOAMERICANA – Contribuciones en desarrollo y sociedad en América Latina. Último número:

Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo - Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones, por *Koldo Unceta Satrústegui* (Universidad del País Vasco, España). No 7, Abril 2009

---

**D3E – Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad – América Latina** es una iniciativa para promover y apoyar estudios y acciones en los temas del desarrollo en América Latina, atendiendo especialmente sus aspectos económicos, sociales y ambientales. Los principales temas de interés incluyen las estrategias de desarrollo, los procesos globales, y el papel de la sociedad civil. Las actividades se nutren tanto de acciones propias de la institución, como en el apoyo y colaboración con otras organizaciones en todo el continente.

D3E es una iniciativa que parte de **CLAES** (Centro Latino Americano de Ecología Social).

D3E mantiene un activo programa de publicaciones y distribuye el boletín electrónico *Globalización América Latina*.  
Más informaciones en el sitio [www.globalizacion.org](http://www.globalizacion.org)

El programa de globalización de **D3E / CLAES** es apoyado por la Fundación Ford, bajo administración de CEUTA Uruguay.

The logo for D3E, featuring the letters 'D', '3', and 'e' in a stylized, bold font. The '3' is significantly larger and more prominent than the other characters.

CLAES – Magallanes 1334, Montevideo 11200, Uruguay.  
Telf / Fax 598-2- 4030854  
Correo-e: [d3e@internet.com.uy](mailto:d3e@internet.com.uy)  
[www.globalizacion.org](http://www.globalizacion.org)