

**Sobre la ecuación pendiente de América Latina:  
Una revisión de las ideas de la “Orden Cepalina del desarrollo”**

**Rolando Cordera Campos  
Facultad de Economía, UNAM**

**Presentación**

En el mundo turbulento de la globalización que se propuso como nuevo orden mundial después de la guerra fría, la noción de las elites como grupos dirigentes nacionales deja más dudas y preguntas que respuestas. Las fronteras entre lo militar y lo civil se desdibujan al calor de la guerra contra el terrorismo y de la introducción de la seguridad internacional como un componente obligado del proceso unificador del mundo postulado por el credo neo liberal; las capacidades de los estados nacionales aparecen mermadas por las exigencias y restricciones del mercado mundial, mientras que los reclamos sociales crecen y se concentran precisamente sobre dichos estados nacionales; por su parte, los dirigentes de los países avanzados y poderosos no aciertan a definir un orden global que concilie la hegemonía americana con un multilateralismo efectivo y sus elites se vuelven cosmopolitas y renuncian a sus antiguos compromisos “clásicos” con la formación y el desarrollo de las agendas públicas nacionales.

Todo se mueve pero no encuentra un centro que lo sostenga, y en los territorios del mundo en desarrollo y del subdesarrollo que se reproduce al calor del cambio del mundo, la combinación de globalidad, progreso económico y social y democracia plena, no se consolida y en muchas naciones más bien se vuelve una pretensión inalcanzable. Este es el escenario inicial para reflexionar sobre el papel posible o esperado de las elites, y para preguntarnos por su papel en el futuro de las democracias latinoamericanas.

Por mucho tiempo, fundar un orden democrático en América Latina fue visto como ensueño e ilusión, pero en los años finales del siglo XX la democracia se convirtió en un horizonte viable, cercano, para capas enteras de la población pero sobre todo para muchas de las elites que habían sobrevivido los terribles lustros de dictaduras para, paradójicamente, verse luego propulsadas a las cúpulas sociales e intelectuales de lo que sigue siendo, como lo bautizara Alain Rouquié, el “extremo occidente”.

Para importantes grupos empresariales y académicos, técnicos y profesionales tradicionales y modernos, junto con las dirigencias políticas que regresaban del exilio obligado por los golpes de Estado de los sesentas y setentas del siglo pasado, la democracia empezó a ser vista como el vehículo político por excelencia para dejar de ser la excepción o el pie de página de la historia occidental, y así incorporarse plenamente al banquete de la modernidad, ahora entendida como globalización. Un banquete siempre pospuesto o restringido por las dictaduras o las crisis financieras y económicas, también acosado por los fantasmas del populismo, pero en la realidad más profunda del continente

sobre todo por una concentración de riquezas e ingresos, así como por una heterogeneidad estructural, incompatibles con los requisitos mínimos de una ciudadanía creíble y compartida por todos sus habitantes.

Al calor de la crisis de la deuda externa iniciada en México en 1982, casi todos los países de la región empezaron a plantearse la conveniencia y la necesidad de un cambio estructural que les permitiera superar la trampa del endeudamiento y habilitara a sus economías para inscribirse novedosamente en el nuevo mundo que emergía de las crisis internacionales de los años setenta y, a partir de 1989, del desplome del sistema soviético y del fin de la bipolaridad y la guerra fría. Receptores atentos y hasta fieles de lo que se llamó el “Consenso de Washington”, sectores de profesionistas, profesionales de la información y la comunicación, junto con administradores financieros y empresariales, economistas e intelectuales, empezaron a configurar nuevas modalidades elitistas y a tratar de fijar la agenda pública en consonancia con los nuevos mundos que anunciaban la globalización y la afirmación de la hegemonía de Estados Unidos. La clave maestra de esta agenda renovadora estaría dada por la combinación virtuosa de una democracia recuperada o, como en el caso de México, estrenada, con una economía abierta y de mercado que dejaría pronto atrás las deficiencias del proteccionismo, las adiposidades de los estados dirigistas e intervencionistas y los espectros del populismo.

No ha ocurrido así y al empezar el siglo XXI estas elites y sus visiones se encuentran en entredicho, hasta el grado de que muchos observadores y analistas del proceso político latinoamericano han empezado a hablar de un descontento “en la democracia” que bien puede desembocar en un malestar **con** la democracia y el cambio económico y social gestado en los últimos años del siglo pasado (Cf. PNUD, 2004). Crecimiento económico mediocre y altamente inestable; aguda desigualdad y empobrecimiento masivo; insatisfacción recurrente y creciente con los sistemas políticos organizados por el código democrático: he aquí un primer corte de caja de la saga latinoamericana al cierre del siglo y el inicio del nuevo milenio, luego de casi veinte años de ajuste y cambio estructural hacia la globalización.

Tal vez haya llegado el momento de mirar atrás y recoger las enseñanzas y propuestas de otros empeños, dirigidos sobre todo al logro de un desarrollo económico sostenido, que fueron sistemáticamente soslayados y acerbamente criticados durante los años de crisis y cambio drástico, en especial por los organismos internacionales de crédito y de gestión monetaria cuyos diagnósticos y recetas fueron ávidamente recibidos por una parte significativa de las nuevas o reconvertidas elites del mercado abierto y global y de la democracia. Un rasgo significativo de esta “recepción” del cambio estructural -para la globalización, fue el desplazamiento, por momentos de modo absoluto, del tema del desarrollo de las agendas políticas y económicas de la región. Para no mencionar al gran ausente de las agendas históricas latinoamericanas, el de la distribución del ingreso y la riqueza, que la urgencia de

las crisis había de plano hecho desaparecer del discurso público de los ochentas y noventas del siglo pasado.

Desde esta perspectiva, el propósito de este trabajo es pasar revista a una experiencia de “pensamiento de elite” vinculada expresa y sostenidamente con los procesos de desarrollo y modernización que arrancaron de la segunda posguerra y que, en medio de este permanente verano de descontento con los cambios presentes, podría contribuir a la construcción de un mensaje de futuros económicos y sociales mejores, sin poner en riesgo los logros democráticos: la “Orden cepalina del desarrollo” como la llamara Celso Furtado en su extraordinario testimonio *La fantasía organizada* (Furtado, Celso, 1991).

### **Notas para un contraste**

La conmoción y el desconcierto que se observa en las elites latinoamericanas como consecuencia de los cambios democráticos, económicos y sociales, realizados al calor del proceso de globalización, no es privativa de la región. Estos cambios alcanzan una dimensión planetaria aunque haya que pasar cada experiencia por el filtro poderoso de las respectivas historias nacionales y de los Estados.

Tan sólo como punto de contraste, vale la pena echar una ojeada a la trayectoria norteamericana, tal y como se presentaba antes del fatídico once de septiembre. A partir de esa fecha, mucho ha cambiado pero, por lo pronto, tal vez para empeorar.

En su libro póstumo, *The Revolt of the Elites* (1995), Christopher Lasch nos advierte sobre las nuevas amenazas que se ciernen sobre la democracia americana. En particular, Lasch sostiene que las elites, encargadas de definir los asuntos públicos, “han perdido contacto con el pueblo.

“El carácter irreal, artificial, de nuestra política refleja el aislamiento de las elites respecto de la vida común, junto con la secreta convicción de que los problemas reales no tienen solución” (pp.3,4)

Las amenazas a la democracia americana que nuestro autor detecta, no tienen como fuente lo que Ortega y Gasset llamara en las primeras décadas del siglo XX la “rebelión de las masas” o, como solía decirse en los propios análisis políticos estadounidenses, en los “bárbaros a la puerta” (hoy encarnados en la migración mexicana, según Samuel Huntington), sino más bien en la separación progresiva de los grupos dirigentes y ricos de la sociedad respecto de sus bases sociales y territoriales tradicionales.

En el pasado, las clases privilegiadas cultivaban una suerte de lealtad local y regional y trataban de mantener una idea firme de responsabilidad social. “Su insistencia en la santidad de la propiedad privada estaba calificada por el principio de que los derechos de propiedad no eran absolutos ni incondicionales” (ibid, p.4). Con el declive de las viejas fortunas y la explosión de la movilidad del capital y la emergencia del mercado global, esas lealtades y ese sentido de responsabilidad se diluyen o, de plano, se niegan.

“En nuestra era, la amenaza principal a la democracia parece venir de los que están en la cumbre de la jerarquía social y no de las masas (Lasch, 1995, p.25). Ortega, nos dice Lasch, reflexionaba a partir de una crisis europea cruzada por la devastación de la Primera Guerra, los desplomes económicos y financieros y la emergencia de movimientos sociales de orientación revolucionaria y totalista, del fascismo al comunismo ruso, y era esa observación la que lo llevaba a hablar de la “dominación política” de las masas.

Para Lasch, instalado en los inicios de la alta globalización que despega del fin de la bipolaridad y abre la puerta al inicio de la hegemonía del unilateralismo americano, la perspectiva es la opuesta. “Hoy, son las elites, aquellos que controlan el flujo internacional de dinero e información, presiden las fundaciones filantrópicas y las instituciones de educación superior, administran los instrumentos de la producción cultural y así determinan los términos del debate público- las que han perdido la fe en los valores de Occidente, o lo que queda de ellos.”, (ibidem).

La falta de sensibilidad respecto de los valores y las obligaciones para con la civilización que Ortega atribuía a las masas, son ahora atributos de las elites y no del “hombre-masa” que tanto atribulaba por su vulgaridad y ramplonería al filósofo español. Este hombre-masa, pensaba Ortega, sólo estaba interesado en su propio bienestar y pensaba en un futuro de posibilidades ilimitadas. “Era el niño malcriado de la historia humana”

Todos estos hábitos mentales, nos propone Lasch, son ahora más característicos de los niveles superiores de la sociedad que de los estratos medios o bajos. Los movimientos radicales que subvirtieron la paz en el siglo XX, sustentados en la participación de capas provenientes de esos sectores, han fallado uno tras otro y no han aparecido sucesores de ellos en el horizonte.

Así, el curso general de la historia reciente no favorece más la nivelación de las distinciones sociales; más bien corre en la dirección de una sociedad de dos clases en la cual los pocos favorecidos monopolizan las ventajas del dinero, la educación y el poder. Sin desmedro de la enorme expansión material que trajeron consigo la modernidad y el desarrollo económico a partir del siglo XIX, parece cada día más claro que la “democratización de la abundancia”, la idea de que las generaciones posteriores vivirían mejor que las presentes, da paso ahora a una suerte de reversión en la que las viejas desigualdades se restablecen.

No es este el lugar para pasar revista a las disparidades globales de ingreso y bienestar que los cambios bruscos del mundo post guerra fría han hecho aparecer a los ojos de todos. Pero no sobra advertir que este panorama de desigualdad globalizada se condensa hoy en una macro urbanización desbocada en las naciones en desarrollo o subdesarrolladas y en la migración masiva que es portadora transoceánica de esa desigualdad y pone cotidianamente en entredicho la universalidad de los derechos humanos y de la democracia que se postuló como el gran cemento que unificaría y daría sentido al mundo unipolar del nuevo milenio.

De todo esto, que en nuestros días es reportado y denunciado por los nuevos movimientos “altermundistas”, sobresale un fenómeno global que pone en jaque el viejo esquema de formación y reproducción de las elites y los grupos dirigentes: la reducción de las clases medias, portavoces del propósito de “satisfacer las aspiraciones sociales y económicas de sus miembros (C.f. Ratinoff, 2004)”, a la vez que comprometidas con la estabilidad, la democratización y continuidad de las instituciones, así como la crisis de los intelectuales como categoría social dedicada a la producción de visiones de reforma o transformación económica y social y de democratización de las relaciones sociales y de dominación.

Para Lasch, quien escribe en los albores del portentoso boom americano del gobierno del presidente Clinton, que llevó a muchos a imaginar una “nueva economía” como sostén del orden global, es esta crisis de las clases medias que afecta al mundo en su conjunto, y no solamente la distancia creciente entre ricos y pobres, lo que debe tomarse en cuenta para evaluar la perspectiva de la democracia en su país así como en el resto del mundo industrializado.

“La cambiante estructura social de los Estados Unidos nos acerca, a veces de manera exagerada, a los cambios que tienen lugar sobre todo el mundo industrial. La población que pertenece al quintil más alto en la estructura de ingresos, controla ahora la mitad de la riqueza del país.

“La clase media alta, el corazón de las nuevas elites de profesionales y administradores, se define, fuera del rápido crecimiento de su ingreso, no tanto por su ideología como por un estilo de vida que la distingue, cada vez más, del resto de la población. Estos grupos constituyen una nueva clase sólo en el sentido de que su modo de vida descansa no tanto en la propiedad como en la manipulación de información y la experiencia profesional.

“Dado que abarcan una amplia variedad de ocupaciones que carecen de un enfoque político común, es inapropiado caracterizar a estas elites profesionales y gerenciales como una nueva clase dirigente.

“Un hecho más relevante es que el mercado en el que estas elites operan es ahora internacional en su alcance. Sus fortunas están atadas a empresas que operan a través de las fronteras. Estas elites están más preocupadas con el funcionamiento armónico del sistema en su conjunto que con cualquiera de sus partes. Tienen más en común con sus contrapartes en Bruselas o Hong Kong que con las masas americanas todavía desconectadas de la red global de comunicaciones” (p.35)

Lasch nos habla de una transformación dentro de los grupos altos como resultado de su alejamiento estructural de la sociedad; esta transformación, nos dice, pone en crisis la noción establecida de las clases medias como el semillero de las ideas y de las deliberaciones democráticas. Lo que ocurre hoy en Estados Unidos podría leerse como un momento más de definición y de inflexión en ese proceso, pero lo que queda cada vez más claro es que la otrora inmovible democracia americana ha entrado en una fase de profunda conmoción, donde la incredulidad y la abstención parecen darse la mano con manipulaciones de todo tipo dentro y sobre el propio proceso electoral.

## La mutación latinoamericana

América Latina recoge en el extremo estas transformaciones, que en general suelen atribuirse a las características del proceso de globalización encabezado por las fórmulas neoliberales. Estas mudanzas arrancaron en la región de la terrible crisis de la deuda externa que dio paso a la “década perdida” de los años ochenta del siglo XX, sólo superada en parte en la primera mitad de los noventa, para ser sucedida por agudo y largo receso económico que ha puesto de moda ominosas hipótesis sobre una reversión que abarcaría no sólo a la economía y los niveles de vida sino a las democracias tan duramente recuperadas en los últimos diez años del siglo XX.

La polarización social es elocuente y conocida, y resume la ecuación pendiente del desarrollo y la democracia latinoamericanos: sin empleo ni remuneraciones sostenidas y crecientes, la apuesta por la equidad parece una apuesta perdida de antemano y la ciudadanía apenas vislumbrada se torna una ilusión más del sueño latinoamericano de una modernidad vernácula pero no separada de su pertenencia al canon occidental.

Lo crucial, que las teorías de la modernización de los años sesenta y setenta del siglo XX ponían en el centro, es la capacidad del sistema económico para crear y recrear clases medias que produzcan ofertas simbólicas, mecanismos de intermediación social y de arbitraje del conflicto y den sustento operativo a la representación democrática. Sin ello, la combinación de democracia con desarrollo en la globalización no parece sustentable y la “rebelión de las masas” tan temida por Ortega, asoma de nuevo su nariz en un panorama abrumado por el colapso productivo y la corrosión de los tejidos que hacían posible mantener una cohesión social por lo demás siempre en peligro o en cuestión.

Al este respecto, Lasch nos remite a Walter Russell Mead (*Mortal Splendor*): “Una clase media no aparece de la nada. Su poder y magnitud depende de la riqueza total de la economía nacional y en aquellos países donde la riqueza está concentrada en las manos de una pequeña oligarquía y el resto de la población es desesperadamente pobre, la clase media solo puede crecer hasta un punto limitado. Nunca escapa de su papel primario de clase sirviente de la oligarquía” (Lasch, p. 31).

La democracia latinoamericana fue ganada por las clases medias pero se firmó en un pacto de elites, más que a partir de grandes movilizaciones antioligárquicas. Los militares optaron por el compromiso y el retiro convenido y los grupos políticos asociados con los viejos mecanismos de dominación oligárquicos y/o dictatoriales procesaron sin más un transformismo que los relevó de nuevos ajustes de cuentas, salvo cuando estos tenían o tienen que ver con abusos mayúsculos de los derechos humanos. Pero las elites recién estrenadas o reconvertidas, pronto empezaron a probar sus armas en la globalización a través de un alejamiento progresivo de las demandas y necesidades de una base social castigada en extremo por los ajustes externos y fiscales y las crisis del pasado.

Nuevos ajustes externos y políticas de control de la demanda social y de la acción estatal, han sido puestos en práctica, justificados como el precio inapelable para mantenerse o acceder a la globalización, quedando las explicaciones de la crisis aparentemente en el pasado. Lo que está en juego ahora, es mantener o ganar la respetabilidad de los mercados internacionales a través de políticas responsables garantizadas por los bancos centrales autónomos y la permanente supervisión de los organismos internacionales de financiamiento.

La consecuencia de todo esto es un desempeño económico mediocre, una concentración mantenida o agravada de los ingresos y la emergencia de un malestar masivo “en la democracia”, que amenaza convertirse sin más en un descontento contra la democracia. Las elites gobernantes no parecen haber encontrado caminos sólidos para acomodar las tensiones provenientes de una acumulación de capital trunca proveniente del camino adoptado para hacer el cambio estructural para la globalización, con los reclamos de una redistribución económica y social siempre pospuesta pero que irremediablemente se asocia con la democracia que promete igualdad política y legal, así como la expansión de los derechos humanos a su dimensión económica y social que promete el propio discurso del nuevo orden global.

Revisar un discurso sobre el desarrollo que para muchos ahora vuelve por sus fueros y parece probarse como el más consistente en el tiempo, más allá de las crisis y los derrumbes financieros, aquel discurso emitido al inicio de la Segunda Posguerra por la CEPAL, es el propósito de las páginas que siguen. Este discurso, en su original y sus varias “copias”, constituye una referencia obligada para actuar y entender este nuevo mundo hostil, donde las elites se fugan y reniegan de sus responsabilidades históricas como grupos dirigentes y forjadores de visiones de futuro.

En la CEPAL se dio cita una elite que buscó precisamente lo contrario: producir ideas, ponerlas en circulación, ampliar el campo de opciones para un continente en transformación y sentar las bases de una forma de inserción en los nuevos mundos que auguraba el fin de la Segunda Guerra que asegurara a las masas de la región un futuro de bienestar y de progreso. Este pensamiento, es todavía la obligada contraparte de un pensamiento cosmopolita que no acierta a combinar democracia con equidad, ni desarrollo abierto o globalizado con la constitución de formas estatales que le den fortaleza y no debilidad a las ricas idiosincrasias nacionales que hacen singular a la historia latinoamericana.

“Estamos entrando en un túnel difícil, en el que ignoramos cómo van a terminar las cosas. Es un momento en el que añoramos a Prebisch y a los hombres que lo acompañaron...yo creo que (las) tres dimensiones (cultivadas por Prebisch): su permanente actitud contestataria de las interpretaciones convencionales de la realidad que le tocó vivir; la búsqueda de ideas fuerza, y el cultivo de utopías relevantes, forman parte de una agenda importante que deberíamos incorporar en un pensamiento crítico.” (Iglesias, p. LII y LIII).

El papel y peso de las fórmulas para el desarrollo puestas en juego a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, no fueron evaluados cabalmente cuando América Latina no pudo sortear los primeros rebotes

de una globalización que emergía en medio de un violento y desbocado desorden económico y financiero internacional. Las ideas acostumbradas para lidiar con las crisis fueron sobrepasadas por la emergencia y por la urgencia, así como por la debilidad política y estructural de los países del área. Sin demasiada meditación o medida se importó el recetario de Washington, que luego se presentó como “consenso” y el subcontinente entró en una década devastadora. Las elites comprometidas con el desarrollo endógeno y la promesa de bienestar social y equidad, fueron puestas contra la pared con el argumento de que su “modelo” de desarrollo no sólo estaba en crisis sino que era el principal responsable de la misma.

Si es adecuado recuperar el peso de las ideas en el curso de los acontecimientos políticos y las coyunturas decisivas de la economía, la que se abrió con la crisis de la deuda externa en los años ochenta es un momento paradigmático. “El curso de la historia está determinado por ideas, sean éstas verdaderas o falsas; y por hombres que actúan inspirados y bajo la guía de ideas verdaderas o falsas”. Lo que resta es definir las verdaderas y las falsas ideas. La discusión continua y la documentación son deberes que “la clase intelectual” tiene, puesto que “solo cuando gobiernan las ideas falsas la catástrofe es inevitable.” (p. 6, Hans-Hermann Hoppe, “Natural Elites, Intellectuals and the State” en [www.mises.org/etexts/intellectuals.asp](http://www.mises.org/etexts/intellectuals.asp) ).

En esta perspectiva, la Cepal, como organismo perteneciente a las Naciones Unidas, comprometida sobre todo con su enfoque sobre un desarrollo capaz de modular o redefinir el esquema “centro-periferia” propuesto por Prebisch, buscó ubicarse “mas allá de las coyuntura” impuesta por la crisis de la deuda, incluso fuera del alcance de círculos de poder que enrarecieran su actividad, y buscó el apoyo a su producción intelectual en las elites académicas y algunas políticas en diversos países de la región y fuera de ella. Su desafío fue mostrar congruencia con este “deber natural” en la búsqueda de ideas. En la discusión continua que pudo propiciar, afirmó su carácter de elite responsable, creando además una identidad propia y un sentido de pertenencia a la región y sus afanes más profundos o históricos.

Pero no sólo se ha tratado en el caso de la CEPAL de un juego de ideas y fórmulas intelectuales. En la labor de la Cepal el poder juega papel crucial. El peso de sus propuestas tiene una fuerte relación con el poder constituido o con la influencia que pueda ejercer sobre las elites políticas nacionales. “El poder jugó un papel central para promover los cambios deseados por Prebisch” (Op.cit. Ricupero, p. LVIII). Y su importancia, en medio de las tormentas globalizadoras, continúa siendo considerable pues su pensamiento se ha sistematizado y difundido al resto del mundo en desarrollo, se ha “globalizado”, y ha contribuido a la reconstrucción de una nueva visión sobre el mundo en desarrollo.

### **Del Manifiesto de Prebisch al ajuste y el cambio estructural**

A comienzos de 1948 las Naciones Unidas crearon la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Su constitución se hizo bajo los peores auspicios, según cuenta Celso Furtado uno de los

fundadores. Estados Unidos la veía como algo temporal y buscaba que sus relaciones con América Latina se dirimieran en el campo de las relaciones bilaterales, de acuerdo con el “tal punto cuarto de Truman” (Furtado, 1991, p.45).

Pronto se incorporó a sus trabajos Raúl Prebisch, quien había dirigido el Banco Central de Argentina y era para el único economista de la región con reconocimiento internacional. De los primeros cuadros de la situación regional, nos relata el economista brasileño, resaltaba la extrema precariedad en que vivían las masas latinoamericanas. Sin embargo, la preocupación principal parecía ser la relación entre la industrialización experimentada por la región antes y durante la guerra y el comercio exterior, que la sabiduría convencional veía como algo artificial creado por la guerra.

Para Prebisch, quien primero se incorpora a la Comisión como consultor, la situación y la perspectiva eran distintas. En su segundo texto sobre la cuestión, circulado restringidamente antes de la conferencia de la Habana, “el lenguaje de Prebisch era el de un manifiesto que convocaba a los países latinoamericanos para que siguieran la política de industrialización. El punto de partida era un grito de guerra: ‘la realidad está destruyendo en América Latina aquel viejo sistema de división internacional del trabajo...que seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta hace muy poco tiempo’. Reconocía que nosotros, latinoamericanos, estábamos muy lejos de tener una ‘correcta interpretación teórica de la realidad pero ya sabíamos que para obtenerla necesitábamos abandonar la óptica de los centros mundiales. Con un claro gesto dirigido a la nueva generación, señalaba la carencia de economistas capaces de penetrar con un criterio original en los fenómenos concretos latinoamericanos. Y agregaba con insistencia que no bastaba con enviarlos a las universidades de Europa y Estados Unidos porque ‘una de las fallas más serias que padece la teoría económica general, contemplada desde la periferia, es su falso sentido de universalidad’

“El texto, nos dice Furtado, no comportaba propiamente una crítica de la teoría clásica 8<sup>o</sup> neoclásica) del comercio internacional. Su objeto de ataque era el sistema real de división internacional del trabajo, que venía conduciendo históricamente a la concentración de la renta en beneficio de los centros industrializados. Se afirmaba que la legitimidad del sistema se fundaba en la tesis de que los frutos del progreso técnico tendía a ‘repartirse con ecuanimidad’ entre los países que participaban en el intercambio. Pero ahí los datos estaban demostrando lo contrario...” (Furtado, ibid, p.53).

Con Raúl Prebisch al frente de la Cepal, el selecto grupo inicial avanza en la consolidación de su pensamiento, y otorga mayor coherencia al concepto original de Centro – Periferia, indudable “patrimonio de Prebisch”. Al desarrollar las hipótesis sobre el deterioro de los términos de intercambio y adelantar las propuestas sobre la necesidad y racionalidad de continuar el proceso de industrialización, se abre paso la idea de una política de desarrollo cuyo eje tiene que ser la conducción planificada del proceso a cargo del Estado.

Este “pequeño grupo de selectos economistas latinoamericanos” desarrolló un pensamiento autónomo y original sobre América Latina. Entre estos debe recordarse a Juan Noyola (México), Celso Furtado (Brasil), Regino Botti (Cuba), Jorge Méndez, Carlos Castillo (Costa Rica), Jorge Ahumada, Osvaldo Sunkel y Aníbal Pinto (Chile), Víctor Urquidi (México), Manuel Balboa, José Antonio Mayobre (Venezuela), Dudley Seers (Gran Bretaña), y Oscar Soberón y Cristóbal Lara (México). Más tarde, a lo largo del siglo XX y los inicios del actual, habría que incorporar a David Ibarra (México), Gert Rosenthal (Guatemala), Fernando Fajnsylver (Chile), José Antonio Ocampo (Colombia).

“Fue en ese fructífero periodo inicial cuando la Cepal configuró y definió un sistema de ideas que se transformó en una corriente de pensamiento propio y que tuvo honda influencia en América Latina. (...) América Latina comenzó a mirarse a sí misma a través de su propio pensamiento, (... un) paradigma teórico y político alternativo a la economía convencional” (Paz, 1987. pp. 11 y 12).

No se trataba ni se trata de una profecía o de un programa político de transformación total, revolucionario. De entrada, se quería tomar nota de cambios significativos en la estructura económica y social de América Latina en el periodo de crisis y entreguerras y darle a estos cambios una perspectiva histórica, racional y analítica congruente, a la vez que contribuir a la circulación y enriquecimiento de las visiones y ambiciones forjadas por esas crisis y, desde luego, por la traumática experiencia de la guerra.

La industrialización se dio en los hechos antes que en el discurso político, y éste, antes que en la teoría. Pero al mismo tiempo, debe contemplarse que la industrialización trajo consigo el surgimiento de nuevos actores políticos, sociales y económicos, la emergencia de ellos y la circulación de las existentes. Y es en este contexto que las ideas de la CEPAL pueden y buscan “hacer época” (J. Love, p. 393).

La especialización de América Latina en la producción de materias primas estaba justificada por el crecimiento ligado a las exportaciones y la teoría de la ventaja comparativa que, entre otras cosas, suponía la ausencia de poder monopólico y la expansión de los beneficios del progreso tecnológico. Un “corolario” derivado de la teoría de Ricardo es la existencia de actividades económicas naturales y artificiales. Las actividades artificiales son aquellas impulsadas y desarrolladas sin el beneficio del factor abundante, y por lo cual habrían de ser desalentadas evitando una asignación ineficiente de recursos. Frente a esto, se da a todo lo largo de la historia del capitalismo intentos múltiples por demostrar la racionalidad histórica de muchas de esas actividades económicas “artificiales” que tanto política como teóricamente se consideran cruciales para el desarrollo de los países y los Estados. Entre estas plataformas económicas destaca la industrialización, vista no sólo como proceso sectorial sino como un conjunto complejo de esfuerzos y proyectos sociales y políticos, decisivos para ascender por la escalera del progreso económico y social (Cf. Chang, 2002).

Sobre todo durante la gran depresión de los años 1930, aparecieron en América Latina diversos discursos a favor de la industrialización; sin embargo, ninguno encontró un eco generalizado y profundo. Desde dentro y fuera del área se desataron acusaciones acerca de violaciones de las reglas de hierro de la ventaja comparativa y de un orden internacional colapsado.

En los primeros años de la segunda guerra, el establecimiento de bancos de desarrollo industrial en las cuatro economías más grandes de la región (México, Argentina, Chile y Brasil) dio cuenta de que las cosas y las ideas habían cambiado. La industrialización comenzaba a verse como una necesidad que trascendía las coyunturas críticas de los años treinta..

Por otro lado, la acción de los gobiernos parecía errática e inconsistente. El apoyo oficial era sobre todo para la recuperación más que para el desarrollo. "En la década de 1930, los proponentes de la industrialización eran prácticamente los industriales mismos...(después), los análisis de la CEPAL prescribieron y legitimaron la industrialización" (Op. Cit. Love, pp. 394, 395).

Esta legitimación del cambio estructural de entonces sí logró sustentarse en una búsqueda teórica. La presencia de Prebisch, en este sentido probó ser decisiva. (C.f. Love, pp. 396 - 409).

La teoría de la industrialización, poco instrumentada hasta entonces, parecía enfrentar una suerte de vacío teórico, y encontraba dificultades teóricas para "adaptar a las realidades económicas y sociales que se procuraba entender y transformar". La teorización cepalina impulsada por Prebisch estaba desinada a llenar este vacío. "sería la versión regional de la nueva disciplina que se instalaba con vigor en el mundo académico anglosajón siguiendo la estela "ideológica" de la hegemonía heterodoxa keynesiana, o sea, la versión regional de la teoría del desarrollo" (Bielschowsky, p. 25)

Para Prebisch, las naciones periféricas no podían aplicar las políticas de control monetario o fiscal con el mismo resultado que en los "centros", "pues un aumento en la oferta monetaria de estos países que buscara el pleno empleo devaluaría la moneda debido a la alta propensión a importar" (Op.cit. Love p. 410 - 411). Con esta perspectiva, Prebisch convierte casi dos décadas de participación directa en la política económica de su país en una audaz fórmula teórica que le permitía cuestionar algunas de las tesis keynesianas sobre la moneda y rechazar la teoría de las ventajas comparativas. De hecho, nuestro autor "había formulado las bases de su tesis antes de que en 1949 apareciera en una publicación de la ONU la primera base empírica sobre la que podría descansar su tesis, un estudio sobre los precios relativos por H. W. Singer. El estructuralismo fue presentado en forma embrionaria por los argumentos institucionales de Prebisch acerca de por qué la economía neo-clásica no podía aplicarse sin modificación en la periferia (...) y el grupo de jóvenes economistas y otros científicos sociales agrupados en la CEPAL se abocarían desde entonces a emplear el análisis estructural en estudios históricos formales" (Love,. p. 459)

En 1949 Raúl Prebisch propone una nueva interpretación global del desarrollo económico latinoamericano. Su diagnóstico sobre el atraso era contundente: América Latina ocupaba un lugar

dentro de la periferia del sistema económico internacional, lejos del centro ocupado por los grandes países industrializados pero dependiente del mismo, en la medida en que jugaba, junto con otras regiones periféricas, el papel de abastecedora de materias primas para soportar el crecimiento industrial. Había en esta relación, unos términos de intercambio tendencial o estructuralmente desfavorables para aquellas regiones (C.f. Thorp, Sunkel y González en CEPAL, 2000).

Una vez creada la Cepal, se amplían los argumentos del deterioro de los términos de intercambio. Entre ellos se encuentra que la periferia absorbe la mayor parte de la contracción del ingreso en el sistema, como consecuencia de una mala organización de los trabajadores en ésta. El deterioro de los términos de intercambio proviene de una concentración del beneficio del progreso técnico en el centro, y su causa básica se analizó como un exceso en la oferta de trabajo. En 1950, H. W. Singer, publica su estudio "Relative Prices" donde explica el diferencial en el efecto del progreso técnico mediante una extrapolación de la Ley de Ernest Engel, en la diferencia de diferentes elasticidades-ingreso de la demanda para los bienes primarios e industriales. Esta idea no pudo ser separada en adelante de la propuesta del deterioro de los términos de intercambio de Prebisch. ( Love, p. 410 – 416, Love).

La vinculación entre la formulación analítica y los proyectos y ambiciones políticas y económicas de la época no fue menor y en varios países adoptó la forma de idea fuerza oficial o casi. Puede decirse así, que las elaboraciones cepalinas pronto se inscriben en la deliberación política y social de prácticamente toda la región. “Los planteamientos de la CEPAL corresponden a un intento de mediación de las instancias económicas y sociales en relación al Estado, y como tales pueden ser asimilados a una ideología en la que a un tiempo se realiza un diagnóstico esencialmente histórico del devenir latinoamericano y se estructura un proyecto económico de gran relevancia política”.

En especial, “el discurso de la CEPAL confiere racionalidad a una acción gubernamental que varios países estaban llevando a cabo, empíricamente, (y que son) políticas después organizadas por la CEPAL y sustentadas en lo técnico. (...) Dicho enfoque (buscó) interpretar retrospectivamente la evolución de América Latina, y sobre todo, dar racionalidad a las propuestas de cambio que permitirían iniciar el crecimiento económico, las reformas indispensables en el campo, y las transformaciones democráticas a las que aspiraba la masa de la región,” (Zapata, 1990. pp. 138 - 149).

En los años sesenta y setenta, el diálogo o confrontación con la matriz cepalina incesantemente alimentada por Prebisch, se habla con insistencia de “estructuralismo” y “dependentismo” que aparecen como escuelas de pensamiento que buscan dar curso a la nueva problemática de la región que al calor de la Revolución Cubana y de la Alianza para el Progreso se inscribía con intensidad en la Guerra Fría. Estas escuelas tuvieron influencia política (estructuralismo y escuela de la dependencia), y son asimiladas como la doctrina que inspiró la acción estatal entre 1940 y 1960, englobadas en el concepto de desarrollismo. En un sentido amplio, podría decirse que también fueron recogidas por los intentos reformistas del presidente Kennedy en la Alianza para el Progreso. Sin embargo, fueron

lastimados de manera profunda por las dictaduras militares sudamericanas que cubrieron el fin de los años sesenta y prácticamente toda la década siguiente, al calor de las cuales se intentó aplicar una gama diversa de proyectos económicos en buena medida opuestos a los postulados por el pensamiento cepalino.

en 1949 Raúl Prebisch propuso una nueva interpretación del desarrollo económico latinoamericano que fue asumida por la Comisión Económica para América Latina de la ONU, creada en esos años. El diagnóstico sobre el atraso latinoamericano era contundente: América Latina ocupaba un lugar dentro de la periferia del sistema económico internacional, lejos del centro ocupado por los grandes países industrializados pero dependiente del mismo, en la medida en que jugaba, junto con otras regiones periféricas, el papel de abastecedora de materias primas para soportar el crecimiento industrial. Había en esta relación, unos términos de intercambio tendencial o estructuralmente desfavorables para aquellas regiones (C.f. Thorp, Sunkel y González en CEPAL, 2000).

Una vez creada la Cepal, se amplían los argumentos del deterioro de los términos de intercambio. Entre ellos se encuentra que la periferia absorbe la mayor parte de la contracción del ingreso en el sistema, como consecuencia de una mala organización de los trabajadores en ésta. El deterioro de los términos de intercambio provienen de una concentración del beneficio del progreso técnico en el centro, y su causa básica se analizó como un exceso en la oferta de trabajo. En 1950, H. W. Singer, publica su estudio "Relative Prices" donde explica el diferencial en el efecto del progreso técnico mediante una extrapolación de la Ley de Ernest Engel, en la diferencia de diferentes elasticidades-ingreso de la demanda para los bienes primarios e industriales. Esta idea no pudo ser separada en lo siguiente de la propuesta de los términos de intercambio de Prebisch. (p. 410 – 416, Love).

J. Love infiere las influencias teóricas que pudo tener Prebisch para su planteamiento original. En primera instancia se nombra a Alejandro Bunge, quien fue profesor de Prebisch en la Universidad de Buenos Aires y defendió la Industrialización en términos más políticos que teóricos. Luego está Víctor Estrada, Director del Banco Central de Ecuador, quien advirtió en 1922 sobre el deterioro de los términos de intercambio de las exportaciones tradicionales de su país. Esto lo atribuyó a la alza de los costos de la mano de obra en las manufacturas de Estados Unidos. Un tercer nombre es Werner Sombart, cuyo trabajo "Der Moderne Kapitalismus" fue el primer trabajo en distinguir entre el Centro y la Periferia del sistema económico mundial. Luego aparece como una figura importante el rumano Mihail Manoilescu quien comparte una perspectiva teórica con Prebisch: "la separación de la crítica de imperialismo y del capitalismo". La idea de industrialización, y de la protección de la industria para su desarrollo comienza a asomarse aquí. Francois Perroux y su teoría de la economía dominante de 1948, interesado en las economías dominadas antes del plan Marshall en Europa, pero también argumentó el deterioro de los términos de intercambio de los países primario- exportadores, debido a los patrones de importación de la economía dominante. Otra influencia mencionada es Charles

Kindleberger, quien en 1943 escribe a favor de una industrialización de los países productores de materias primas, basándose en el deterioro de los términos de intercambio a largo plazo.

El camino propuesto entonces consistía en impulsar, desde la razón y la voluntad políticas que habían emergido de las crisis de los años treinta y de la experiencia de la Segunda Guerra, una industrialización que arrancara de la sustitución de importaciones, ayudara a superar la asimetría de las relaciones económicas de la región con las economías más avanzadas y redujera su dependencia del exterior, al lograr estructuras productivas más integradas y diversificadas. No se trataba de evadir la inserción en el nuevo orden internacional que se construía en esos años, sino de explorar una senda de internacionalización distinta, sustentada en la transformación productiva interna, y la producción manufacturera con mayor contenido tecnológico en cada etapa (Cf. **Villareal**, 2000). Como se sabe, esta transformación había despegado casi naturalmente, pero siempre auspiciada por los Estados, en el periodo de entreguerras.

La contribución de cada uno de los miembros del grupo formado en la Cepal es significativa, y construyen un camino para la solidificación de una teoría consistente. Las contribuciones teóricas van desde el apoyo a los argumentos en favor de la industrialización partiendo de la concentración del Ingreso de Celso Furtado, los problemas de la industrialización, el análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo, y las causas de la inflación. Desde luego hubo muchas críticas y ataques por parte de la corriente neoclásica. Existió una encarnada discusión “sobre inflación entre esta corriente de estructuralistas y los monetaristas, (...) que los llevó a tomar una posición ideológica de cuño nacionalista”. En esta definición Juan F. Noyola jugó un papel fundamental. Noyola dio un marco analítico de la inflación, fuera de la racionalidad de la teoría convencional, y con ello hizo una importante contribución al desarrollo del pensamiento estructuralista. Definió 3 grupos de elementos que pudieran dar origen a desequilibrios del sistema económico, de carácter Estructural, Dinámico e Institucional. Estos pueden ser respectivamente, diferencias en la distribución de la población o la productividad, diferencias en el crecimiento de sectores importantes como el comercio exterior y el mercado interno, y por último, la organización sindical, productiva, funcionamiento del Estado o el grado de Monopolio. En el sistema conceptual formado figuran 2 categorías, una se refiere a las presiones inflacionarias o causas estructurales básicas, y la otra son los mecanismos de propagación. De este último destaca el de origen en el sistema fiscal, del crédito y el reajuste de los precios.

De esta manera “la intensidad de la inflación depende primordialmente de la magnitud de las presiones inflacionarias básicas”. Al aplicar, su modelo en el análisis inflacionario comparativo de Chile y México, Noyola plantea la insuficiencia del efecto redistributivo de los aumentos de gasto corriente, incluida la inversión pública. Siendo la inflación una expresión redistributiva en la contienda social por la participación del ingreso nacional, y no solo visto como un aumento en los precios. Así, la intensidad del efecto inflacionario no depende ya de un desequilibrio en la balanza de pagos como tal, tanto como un

desequilibrio en el crecimiento del sector exportador y la rigidez de la oferta de alimentos. Partiendo de este punto, los mecanismos de propagación pueden ser manipulados a corto plazo con un conjunto de políticas, una vez atacadas las presiones estructurales básicas que impidan la expansión del desarrollo. Estas estructuras pueden eliminarse vinculando las políticas de inflación a las políticas generales de desarrollo. Puesto que, desde este enfoque, las políticas de estabilización de precios limita el proceso mismo de desarrollo (C.f. Paz, 1989).

En un amplio sentido, el estructuralismo tomó su nombre en el contexto del análisis de la inflación, que tuvo su raíz más directa de un análisis de M. Kalecki sobre la inflación en México, conocida por Noyola. Kalecki "enfaticó la inelasticidad de la oferta agrícola y las tendencias monopólicas en la industria, en los patrones inflacionarios de los países subdesarrollados. Así, la inflación se debía, en este análisis, a las desproporciones básicas en las relaciones productivas, y por ello no se podía prevenir con instrumentos financieros puros (C.f. Love).

Luego en 1963, Santiago Macario observó que los gobiernos de las cuatro naciones más industrializadas de la región, utilizaron la estrategia ISI como una estrategia deliberada para contrarrestar una falta persistente de intercambio externo, y para crear empleo para la población en expansión. En estos países, sin embargo, el proteccionismo había sido irracional y no tenía políticas consistentes para el desarrollo de las industrias manufactureras más eficientes. Celso Furtado explica que la ISI era fundamentalmente diferente a la industrialización europea de los siglos XVIII y XIX, donde la tecnología abarataba continuamente el costo de los bienes de capital; en el siglo XX de América Latina, la tecnología fue exógena a la economía regional, y estaba diseñada específicamente a los requerimientos de los países en desarrollo. La absorción de los factores no dependió entonces en la disponibilidad relativa de los factores, sino en el tipo de tecnología utilizada. Comienza entonces a cuestionarse el planteamiento sobre el subdesarrollo. Así, la capacidad de la región durante la depresión, no pudo crecer en la magnitud deseable debido a la falta de créditos para comprar bienes de capital, ni durante las guerras mundiales por la baja disponibilidad de bienes de capital y combustible de las potencias beligerantes. Por ello, la falla que se percibió del modelo de ISI como proceso histórico, encabezaba la causa del pesimismo entre estructuralistas la última mitad de 1960s. Así, comenzando por Osvaldo Sunkel, se comienza a observar que los problemas anotados para América Latina, permanecieron en vez de disminuir. La tasa de crecimiento del producto disminuye, la dependencia persistió con su deterioro de los términos de intercambio, la concentración del ingreso y la caída del empleo industrial crecían, a la par que la población. Otra crítica al estructuralismo fue la espiral de deuda creada, que resultó en un desequilibrio en la Balanza de Pagos. Desde 1964, con la aparición en escena de las dictaduras en el cono sur de la región, la ortodoxia anti-CEPAL aparece en la forma de "programas monetaristas que establecieron políticas anti-populistas, anti-inflacionarios", y por

supuesto, regímenes autoritarios. "La ortodoxia liberal asumiría la posición política dominante bajo los regímenes militares durante la década de 1970"(Love, p. 435 ).

F.H. Cardoso, se sumergió en el pesimismo de la burguesía, arguyendo que lo que le hacía falta a América Latina "es lo que Chales Morazé llamó la burguesía conquistadora" (p. 439). A partir de esta visión "pesimista" Cardoso y Enzo Faletto sentaron las bases para el surgimiento del dependentismo, ligando el planteamiento anterior, con la cobertura de esta falta por el arribo de las empresas multinacionales. Vieron entonces "el desarrollo y el subdesarrollo, no como etapas, sino como posiciones en el sistema económico internacional, donde los países subdesarrollados serían dependientes de los desarrollados. Contrario a la visión del marxismo latinoamericano que se basaba en una etapa tardía del capitalismo. Luego vinieron más desarrollos a este enfoque, tales como Sergio Bagú, quien proyecta tajantemente que la región nunca tuvo un pasado feudal, y que el comercio de las colonias tuvo siempre elementos capitalistas desde el siglo XVI. Así, A.G. Frank retomó este planteamiento y el de Paul Baran que anuncia que el capitalismo produce simultáneamente desarrollo y subdesarrollo, aunque en diferentes áreas. Desarrollando el concepto de Satélite y Metrópoli, y la expresión de involución para referirse al proceso de desarrollo de la región satélite en los periodos de crisis de la metrópoli, análogo al análisis histórico Cepalino del crecimiento hacia adentro. Y del mexicano González Casanova el concepto de "colonialismo interno" que es la forma de describir a los centros políticos e industriales en la región satélite, cuando explotan su región dependiente a través de políticas fiscales y de intercambio. "Antes de que terminaran los 60, la versión de la dependencia de Frank había sido retada por la ortodoxia marxista a través de muchas críticas. Sin embargo, sea el dependentismo y sobre todo el estructuralismo como vía de análisis, Love advierte que la intervención del estado como doctrina no parece diluirse pronto. (C.f. Love, pp. 427 - 448)

La visión reformista implícita en el estructuralismo fue parte de una creciente importancia dada a las cuestiones sociales por los miembros de CEPAL. Una importancia que, continúa Love, aceleró el creciente radicalismo de la revolución cubana después de 1959. Fue muy importante el llamado de Prebisch por una reforma social en un ensayo de 1963, "Toward a Dynamic Policy for Latin America". Aquí, propone reformas específicas a la estructura agraria, distribución del ingreso, y educación. Más adelante se recogen dos propuestas ante el deterioro de las balanzas de pago de la región a lo largo del proceso de industrialización. Una de ellas es la necesidad de un incremento en las exportaciones primarias y de la producción de alimentos para consumo doméstico, que absorbieran las crecientes zonas urbanas. La segunda es que un mercado común regional debía desarrollarse para asegurar el desarrollo de industrias manufactureras eficientes.

Aunque con matices muy importantes, podemos caracterizar las tres décadas siguientes a la segunda guerra mundial como una etapa de crecimiento sostenido (a una tasa promedio de 6.2% anual para la región entre 1950 y 1982, según estimaciones de la CEPAL), basada en una industrialización que,

siguiendo las pautas anteriores, fue fomentada y protegida por el Estado que logró cambiar la fisonomía de la región. Así, “aunque hay muchos factores que influyen en la tendencia al desarrollo de una nación es evidente que, independientemente de las diferencias en los sistemas sociales, uno de los requisitos para el desarrollo es un elite competente. Por ello, los factores que influyen en las capacidades de las elites desempeñan un papel principal para determinar la tendencia de distintos países al crecimiento económico y a la estabilidad política” (Lipset, 1971).

A pesar de su dinamismo y de las mutaciones sectoriales y espaciales a que dio lugar, la pauta de desarrollo adoptada no logró eliminar la dependencia del exterior, sino sustituirla por otra que requería de insumos y bienes de capital foráneos para asegurar la reproducción ampliada de la industria. El proceso se volvió autolimitativo; el crecimiento se fue agotando y cada etapa de la sustitución de importaciones se hizo más difícil y costosa, tanto fiscal como socialmente y en términos de las divisas necesarias para su continuidad. Así, nunca pudo llegarse a la conformación de una sólida industria productora de bienes de producción en la región, en la que pudiera sustentarse una capacidad sistémica de producción y adopción creativa de progreso técnico.

El control del comercio exterior se volvió restrictivo y complejo, en parte, debido a la evasión de procedimientos legales de comercio. La cuenta corriente de la balanza de pagos encaró un sucesivo deterioro y el déficit público comenzó a crecer para prolongar el crecimiento artificialmente. La inflación se aceleró y en una década en la que existía un exceso de liquidez en el mercado internacional (los años setenta), el financiamiento del déficit se logró recurriendo en exceso a la contratación de préstamos. Fue así cómo América Latina buscó capear los primeros temporales de la globalización e insertarse sin demasiados tropiezos en la nueva realidad internacional que surgía.

Los cambios en la política monetaria de los Estados Unidos al inicio de los ochenta (con aumentos en la tasa nominal de interés del 20%) y la crisis de los precios del petróleo, marcan el inicio de la crisis de la deuda y el comienzo de la década perdida para América Latina. Para entrar y vivir en la globalización no parecía haber rodeos, mucho menos los que ofrecía la sobreexplotación directa e indirecta (a través de la deuda) del petróleo, enormemente valiosa pero a la vez sujeta de modo cada vez más estricto y expreso a las reglas de un mercado global dominado por los poderes establecidos y en expansión del binomio Multinacionales-Estados metropolitanos.

Este cambio estructural que siguió, promovido por el Consenso de Washington, ha consistido principalmente en una revisión del papel del Estado en la economía y de las relaciones económicas con el exterior. Las principales medidas que lo han caracterizado son la apertura comercial, un importante proceso de privatización y desregulación, y una liberalización financiera extensa y en el caso de algunos países acelerada.

Sin embargo, superado el ajuste, las economías que parecían listas para entrar en la etapa del cambio estructural no han logrado retomar un curso de crecimiento elevado y sostenido, por varias

razones. La primera, porque la caída en los coeficientes de inversión fue muy drástica, en tanto que la inversión productiva sólo puede reponerse lentamente, sobre todo con políticas monetarias que mantienen elevadas las tasas de interés.

A su vez, las políticas de control de la inflación que impone el marco de globalización, introducen un componente recesivo, o de contención, de mucho peso en las políticas latinoamericanas. Influyen también las restricciones fiscales del sector público, que le impiden desempeñar el papel de “locomotora” de la economía de las décadas anteriores. Incluso en el caso de que este papel haya sido realmente superado por una nueva dinámica de la inversión privada, parece claro que esta última no puede desplegar todas sus posibilidades sin una infraestructura adecuada, tanto física como humana.

Esta es la etapa en la que parecen haberse establecido las economías latinoamericanas a todo lo largo de la década de los años noventa. Los principales indicadores macroeconómicos han sido mejores que en la década anterior, pero distan mucho de alcanzar los porcentajes de antes de la crisis. Lo más preocupante es el cambio registrado en la composición territorial de la pobreza. Como consigna CEPAL, “la distribución de la población pobre presenta ahora una mayor concentración urbana. (...) Hacia 1997, el número de pobres urbanos superaba en 60% el de los rurales y el aumento de las personas pobres durante la década de 1990 se generó totalmente en las zonas urbanas” (Ocampo, 2001 p.199).

La disparidad en los ingresos urbanos ha aumentado, y parece haber ocurrido lo mismo entre el conjunto de los trabajadores del sector formal de la economía y los del sector informal. En este último es donde se ha creado la mayoría de los nuevos empleos no agrícolas (7 de cada diez), lo que ha redundado en el empeoramiento de la situación distributiva. (Ibidem. P.208). “A juzgar por el patrón regional (de empleo) en el decenio, el nivel de informalidad observado no podrá reducirse con ritmos de crecimiento del producto por habitante inferiores a 3.5% anual (Ob. Cit. Ocampo, 2001 p.194)

Una de las asimetrías consideradas como limitante para los países en desarrollo es la movilidad internacional de factores y su relación con la distribución de los beneficios, así, el factor trabajo está en desventaja frente al financiero. Por otro lado, la asimetría se da entre los distintos grados de calificación y su movilidad internacional, siendo el trabajo calificado y mejor remunerado proveniente en gran parte de los países desarrollados. En este sentido “la ausencia de la movilidad internacional del trabajo fue vista por Prebisch en 1950 como una de las imperfecciones básicas de la economía internacional, que jugaba un papel esencial en la tendencia al deterioro de los términos de intercambio (...), partir de la creación de la UNCTAD, bajo influencia directa de Prebisch, se reconoció explícitamente la necesidad de corregir las asimetrías que (...) siguen caracterizando el sistema económico internacional” (Ocampo, 2004 p. XX).

En los ingresos en las ciudades, se ha observado también una ampliación de las distancias entre las remuneraciones de los más calificados y aquellos con menor calificación. Esto, dice CEPAL, “se

refleja en un ensanchamiento particularmente notorio y generalizado de la brecha salarial entre profesionales y técnicos y quienes no lo son, en los sectores tanto formal como informal” (Ocampo, 2001 p.208).

En casi en todos los casos, el dinamismo económico ha sido insuficiente para atenuar la desigualdad distributiva, y lo mismo puede decirse del gasto público social, que observó sustanciales incrementos durante el decenio. Respecto de este último, hay que anotar que cuando se combina con tasas de crecimiento económico altas o relativamente altas o con descensos sustanciales en la inflación, puede tener efectos considerables si no en la distribución del ingreso, sí en la reducción de la pobreza y aun de la indigencia. El gasto social puede aumentar significativamente los ingresos de los más pobres y que un aumento sostenido en las cuotas del gasto dirigidas al capital humano pueden tener repercusiones significativas en la brecha entre los ingresos más altos y los más bajos (Cf. Stallings y Peres, 2000, pp.184-192; Ocampo, 2001, pp.204, 216-224).

Por su parte, el crecimiento recuperado debería generar empleos suficientes y cada vez mejor remunerados, en los que pudiera sustentarse una mejoría en el ingreso en el mediano plazo. Alcanzar esta etapa debía ser la consecuencia lógica de las dos primeras, pero además, el que ello se lograra constituiría el principal argumento político para asumir el costo social del ajuste y el cambio estructural.

Al encontrarse al final de este largo periodo con una inconvencible o agravada concentración del ingreso y de las oportunidades, así como unos panoramas dominados por la inseguridad laboral y personal y la pobreza de masas, las sociedades latinoamericanas no pueden menos que preguntarse si no han errado el camino. Si en vez de adentrarse en la senda de “más y más reformas” no debería intentarse ya una revisión de la reforma misma, como ha propuesto la CEPAL: “reformular las reformas”.

La importancia y vigencia del pensamiento Cepalino radica en la congruencia de su concepción sobre el desarrollo, a través de argumentos coherentes y su evolución hacia resultados de mayor alcance que repercuten en el diseño de políticas más sofisticadas y que son resultado de los años de análisis y experiencia, y de continuo enriquecimiento. La Cepal contribuye con un papel importante en el análisis y sistematización de la evidencia y las perspectivas que enfrenta América Latina.

El cambio estructural ha supuesto la eliminación de subsidios en mayor o menor medida, la venta de empresas públicas productoras de bienes y de servicios, y un importante desplazamiento de la inversión y el empleo de los sectores en declinación a aquellos que ofrecen mayores posibilidades de competir ante la apertura comercial. Esto produce un efecto desigual en cada sector, que podría subsanarse con políticas compensatorias y de promoción destinadas a ayudar a los productores afectados y a la población en general a hacer frente a los reajustes económicos y sus costos sociales. Sin embargo, ni la compensación social en escala amplia y sostenida, ni el fomento económico de mayor visión y alcance, tuvieron una buena acogida en la estrategia puesta en acto en estos años.

El papel de la Cepal en la creación de teorías de desarrollo destinadas a América Latina y extendida al resto de países en desarrollo, se basa en un análisis crítico de las teorías del centro. De este modo el periodo en que más influye la Cepal sobre la dirección del desarrollo de la región coincide con el de mayor ritmo de crecimiento y está entre dos periodos en que domina la teoría liberal (esto es después de la crisis del 30 y antes de las crisis de 1980s, sobre todo de 1982). El libre comercio y la aplicación de estas teorías en la política de todos los países conviene a los intereses del “Centro” (Ricupero). Quienes se valen de una fuerte crítica a las políticas de fomento a la industria naciente, una vez consumado su liderazgo tecnológico (Chang).

“La concentración exclusiva de las políticas comerciales es errónea”. El periodo de mayor crecimiento de los países en desarrollo coincide con el modelo de industrialización orientada a la sustitución de importaciones, y la apertura no es su elemento fundamental (...). La conclusión más importante es que el factor determinante no es la liberalización o el proteccionismo per se” sino cómo se implementan las políticas, en qué contexto y su combinación con “otras medidas” (como el fomento industrial o el desarrollo social). Chang demuestra con base en evidencia histórica las diversas políticas y estrategias que siguieron los ahora países desarrollados en su escalada al liderazgo económico, que sin embargo “descansan en el mismo concepto acerca del funcionamiento real de la economía mundial, según el cual una reorientación hacia actividades de alto valor agregado es crucial para la prosperidad de una nación (...) y que las fuerzas del mercado por sí solas pueden no provocar a una velocidad (y forma) deseable desde el punto de vista social” (Chang, p. 73).

La metodología que ha seguido la CEPAL durante su largo periodo de existencia lleva una línea consistente que Bielschowky identifica en cuatro puntos fundamentales. En primer lugar se encuentra la idea inicial de “Centro – Periferia”, que se hila con el segundo punto en torno al análisis de una “Inserción internacional”. En tercer lugar se erige el análisis de las condiciones estructurales internas como el empleo y la distribución del ingreso, el crecimiento y el progreso técnico. Por último se señala la consideración de posibilidades de acción estatal. En adelante, la evolución de las ideas pueden identificarse al rededor de "ideas-fuerza" que abarcan periodos aproximadamente decenales, siguiendo la evolución misma de la región, desde los primeros planteamientos de la CEPAL. De esta manera, en la década de 1950, se contempla la industrialización, luego en los años de 1960 las reformas necesarias para "desobstaculizar la industrialización". En la década siguiente impera una reorientación de estilos del desarrollo hacia una "homogeneización social y una diversificación productiva proexportadora". La década que abarca los años ochenta se definen por la superación del endeudamiento externo, buscando la forma de lograr un "ajuste con crecimiento". Y por último, desde los primeros años de 1990, se ha seguido la temática bautizada como "Transformación productiva con equidad", que se convive con la búsqueda de un financiamiento sólido para el desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones. Todas estas fases se desarrollan bajo un esquema de "unidad de

pensamiento", que se refiere al método "histórico-estructuralista". Este enfoque cepalino implica un método de producción del conocimiento, muy atento al comportamiento de los agentes sociales, y a la trayectoria de las instituciones, más aproximado a un proceso inductivo que a los enfoques abstracto-deductivos tradicionales" (Bielschowsky, p. 23 y 24).

### **Transformación Productiva con Equidad; ciudadanía y democracia: más allá de la década perdida.**

A finales de la década de los años ochenta, la CEPAL hizo un esfuerzo por sintetizar las principales lecciones de la crisis económica y proponer, de cara a los últimos diez años del siglo, una nueva estrategia de desarrollo. Esta estrategia, debería hacerse cargo de las restricciones y los desequilibrios que se habían puesto de manifiesto durante el ajuste, pero a la vez buscaría plantearse la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social. Se "emprendió un esfuerzo sistemático de actualización del pensamiento cepalino, que girara en torno a su legado histórico, pero se adaptara a las realidades presentes y previsibles(...de esta manera), la institución logró conceptualizar lo que la realidad estaba aportando, y su esfuerzo retroalimentó la evolución posterior de la realidad... Se continuó con el estilo de trabajo, mediando entre la reflexión y la praxis, y se revisaron los antiguos temas de la institución en torno a las circunstancias." (Rosenthal, en CEPAL 2000 pp. 75 - 78).

Con la propuesta, se buscaba rehabilitar los objetivos del desarrollo: crecimiento económico robusto, mejoría en la distribución del ingreso, consolidación de los procesos democratizadores, abatir el deterioro ambiental y mejorar el nivel general de vida. También se asumía el imperativo de disminuir la dependencia del financiamiento externo, como condición indispensable para reducir el riesgo de retrocesos por cambios en las condiciones externas.

La CEPAL acuñó el término de "la década perdida" en los momentos más agudos de la crisis, para resaltar el retroceso que experimentó la mayoría de los países latinoamericanos en los ámbitos económico y social (CEPAL, 1990, p.11). Sin embargo, al momento de hacer el balance de la década completa, la propia CEPAL propuso considerarla como una etapa de "aprendizaje doloroso", insistiendo en dos ideas principales: en lo económico, se habían sentado bases más firmes para un crecimiento más sano, y por consiguiente, más fácil de sostenerse en el largo plazo; en el ámbito político institucional, muchos países avanzaron hacia sociedades más plurales y participativas, restablecieron o extendieron sus sistemas democráticos y finalmente, se beneficiaron de la desideologización del debate político y económico que resultó de las transformaciones en Europa del Este.

Ante el rezago que experimentó la región en sus relaciones con el exterior, en una década en la que se produjeron cambios profundos en la economía internacional, resultaba evidente la necesidad de corregir la asimetría de la inserción de América Latina en el mercado mundial, a través de políticas más

agresivas de fomento a las exportaciones. También se avanzó en la búsqueda de nuevos mecanismos intrarregionales de cooperación y muchas rivalidades entre países vecinos fueron abandonadas para dar lugar a acuerdos comerciales de amplio alcance.

A más de diez años de estas propuestas, puede decirse que ya hay en la región un consenso mínimo, a la vez que robusto, sobre la necesidad y la conveniencia de una estabilidad macroeconómica que, por diversas razones, no admite demasiados márgenes de libertad. Este acotamiento de espacios para la política macro, por lo demás, no emana sólo de las “restricciones” de la globalización, tal y como las interpretan los operadores de los mercados financieros internacionales. También tiene poderosas fuentes internas que van de las ideas dominantes, en gran medida inspiradas en la ortodoxia del Consenso de Washington, a grietas más o menos profundas en las estructuras del financiamiento público y privado.

Lo que no ha podido definirse con claridad, mucho menos lograr algún consenso sobre su conveniencia, es lo tocante a las políticas sectoriales que deberían acompañar a la transición para dar forma a la transformación productiva. Toca a los Estados, en nuevas y difíciles condiciones políticas y sociales, caracterizadas por la diversidad de los actores políticos y por una desigualdad social acentuada por la pobreza extrema de masas, adoptar unas decisiones que no pueden quedarse en la dimensión compensatoria y hasta marginal que la emergencia de la crisis parecía justificar.

En realidad, y esto en más de un sentido, tanto la democracia representativa como la competencia mercantil, dejadas a su libre transcurrir, pueden acabar conspirando contra un formato de cooperación política y concertación social de larga duración, como el que se requiere para dar el paso del ajuste y el cambio estructural al crecimiento sostenido con equidad.

De estas cuestiones y aprendizajes informa vastamente el nuevo gran empeño de la CEPAL por configurar una convocatoria para el desarrollo regional, en la que la equidad se vuelve explícitamente el propósito central de la evolución económica y social, así como el criterio rector para evaluar el desempeño de las economías. En *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, (CEPAL, 2001), al que acompaña *Una década de luces y sombras* (Ocampo, 2001), se avanza de modo substancial en la elaboración estratégica y se hace un inventario de los logros y carencias, aciertos de política y descalabros mayores, que acompañaron a la región en su difícil empeño por dejar atrás ese decenio catastrófico, al calor del cual se buscó redefinir la pauta del desarrollo latinoamericano.

En su informe, la Comisión presenta una plataforma conceptual sustanciosa y estimulante, que invita a hacer una reflexión de fondo sobre el presente y el futuro latinoamericano. Las naciones que forman América Latina afrontan aún complicados panoramas de inseguridad económica, expectativas frágiles, crecimiento económico oscilante y, sobre todo, altos índices de pobreza de masas, desigualdad, y tendencias agudas a la heterogeneidad y la escisión productiva y social, incluso territorial. La tragedia Argentina, a pesar de las muchas “diferencias específicas” que la rodean, no

puede entenderse sino como una alarmante señal sobre la agudeza de las contradicciones y fricciones, tanto como las paradojas, que han acompañado el tránsito latinoamericano a nuevas formas de desarrollo y relación con el mundo.

Más allá de su conocida insistencia en la “integralidad” del proceso de crecimiento, los planteamientos de la CEPAL resaltan ahora la importancia central de la equidad, no sólo para la expansión económica sino como el sustento de una expansión de la ciudadanía vinculada a la consolidación de un efectivo orden democrático. Así, se explora la difícil circunstancia de una ciudadanía que emerge y se renueva, inscrita plenamente en una sociedad que cambia, pero que se ve acosada por lo que se llama en el su Informe la “ecuación pendiente” del desarrollo latinoamericano después del gran ajuste de los ochenta: una relación eficiente y productiva, creativa podría añadirse, entre ciudadanía, igualdad y cohesión social.

Lo atractivo de este punto, su “novedad” en la literatura institucional sobre el desarrollo internacional, es que no se le presenta como un argumento excéntrico, impostado, al tronco discursivo que organiza y da coherencia al texto. Al insistir en que el desarrollo que se busca debe ser integral, la CEPAL no podía soslayar ahora una reflexión conceptual, a la vez que estratégica, sobre el sistema político donde se toman las decisiones sobre la economía, así como sobre el orden democrático que los cambios sufridos por ese sistema reclaman con urgencia.

Cada vez es más claro, por otro lado, que en la perspectiva de economías abiertas y de mercado como las que trajeron consigo la gran crisis de la deuda y el cambio estructural perseguido, esta sintonía, inevitablemente conflictiva, se vuelve una pieza maestra para asegurar que la competencia y la inserción internacional rindan los frutos que se espera de ellos. Como lo propone la propia CEPAL, esta sintonía es una sintonía esquiva y frágil. Está de por medio, para decirlo en una palabra, todo el entramado de la organización democrática y de su reproducción.

La “ecuación pendiente”, como puede suponerse, está acosada por múltiples variables e incógnitas. De hecho, más que de una sola “ecuación” habría que hablar de un sistema complejo en el que confluyen las variables del juego político democrático y las incógnitas que hasta la fecha han acompañado a la transformación productiva (como las asociadas al empleo, los salarios, la productividad y la distribución de sus frutos).

Urge echar a andar un diálogo social, dentro del cual la tarea inconclusa de la equidad y el “talón de Aquiles” del empleo, tendrían que ser las prioridades obligadas de una agenda erizada por urgencias y restricciones. Será evidente, cuando este diálogo ocurra, la necesidad de que la región y desde luego México, cuenten con un marco ético que ponga en primer plano, “la vigencia de los derechos civiles y políticos...y la de los derechos económicos sociales y culturales (DESC) que responden a valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. Resalta además, la indivisibilidad e interdependencia de estos conjuntos de derechos” (CEPAL, 2001, p. 38).

## La agenda por venir

A la luz de la variada experiencia latinoamericana iniciada en 1982, pueden destacarse varios puntos centrales de la agenda pendiente. Entre otros, está por definirse una política industrial que sin introducir “de contrabando” la protección y el subsidio, permita hacer frente a la competencia externa en los sectores más vulnerados de la economía, directamente o creando formas de vinculación productiva con los sectores más dinámicos.

En este sentido, la industrialización tendrá que ser de nuevo una tarea de corte global e histórico y no sólo el resultado azaroso del cambio estructural o la integración al mercado mundial. El diseño y puesta en práctica de una “estrategia nacional de inversiones” no ha caducado y es un reto para el futuro que se busca construir. Dentro de esta estrategia, habría que revalorar el potencial de la pequeña y mediana empresa, desvinculada en su mayoría de las corrientes dinámicas de la exportación y la empresa transnacional. Quizás sea en este segmento industrial, más allá de los “grandes proyectos” precedentes que demandaban gran atención estatal, donde más se requiera de intervenciones públicas sostenidas. Junto con esto, parece indispensable concebir el fomento y la intervención estatales, en una dimensión espacial que jugó un papel residual en la anterior forma de desarrollo. La descentralización política que impulsa la democracia, debería tener un correlato explícito en la descentralización del apoyo, así como en la participación de los actores involucrados en el proceso industrial y de promoción.

Asimismo, es claro que la formación profesional y la capacitación continua, no pueden verse por separado de la educación para la ciudadanía democrática que se quiere consolidar. Capital humano y capital social van en este aspecto de la mano y no pueden soltarse, si se desea materializar una vida social definida por una equidad progresiva y sólida.

Los resultados “inesperados” del giro exportador mexicano, por ejemplo, revelan la necesidad de ir “más allá” de las expectativas originales que traería este viraje respecto de las funciones de producción. Más que privilegiar o valorizar el factor abundante (la mano de obra no o semi calificada), el brote exportador ha requerido más bien de extensas cohortes de trabajo calificado, de manera directa o derivada, que solo ha distanciado más la brecha entre ingresos respectivos.

La cuestión educativa, así, no sólo remite a los contenidos básicos de ciudadanía y oferta laboral; tiene desde luego implicaciones amplias y directas sobre la distribución de ingresos y oportunidades (C.f. Satllings, 2000, Capítulo IV). De aquí que la prioridad a la extensión y transformación cualitativa de la educación media y superior, no pueda ser postergada sin fecha. El cambio demográfico, por su parte, refuerza esta circunstancia.

La dimensión regional y territorial adquiere en el contexto actual una particular importancia. La descentralización de actores que propicia el cambio estructural hacia la “centralidad” del mercado, reclama a su vez que la redefinición territorial del desarrollo se extienda a la gestión y el fomento, y a

una efectiva reordenación territorial del Estado nacional. Las exigencias locales de equidad política, desembocan en un vasto reclamo por un federalismo donde destaca siempre la cuestión fiscal.

Por último, pero no al último: está en espera de su formalización y puesta en práctica una política social capaz de atender el deterioro en los niveles de vida, la acentuación de los desequilibrios distributivos y, a la vez, la necesidad de fomentar una movilidad y flexibilidad laborales que logren formar capacidades y un progresivo ambiente de equidad de oportunidades.

En el fondo, la experiencia de estas décadas de penoso aprendizaje advierte sobre la necesidad de reflexiones más complejas, menos instrumentales. Por ejemplo, sobre si los temas aquí planteados como importantes para alcanzar metas más altas de desarrollo, son compatibles con las restricciones que asumieron en su estrategia de ajuste y cambio estructural casi todos los países, sin importar su diferencia estructural y nivel de desarrollo. En el mismo sentido, habría que hacer un esfuerzo estratégico para precisar los ritmos temporales y espaciales del ajuste, que no ha hecho prácticamente ningún país de la región. Al no entender estos ritmos como elementos problemáticos de la estrategia, se han soslayado las implicaciones políticas y productivas de estas mudanzas sobre los mecanismos de fondo que hacen posible un mínimo de cohesión social y nacional en circunstancias de cambio acelerado, tanto económico como cultural. En este aspecto, el caso de Chiapas en México todavía es emblemático.

En particular, habría que examinar con claridad el abanico de posibilidades reales a que todavía puede llevar esta transición. Para hacerlo, es indispensable incorporar a la discusión el papel que han jugado y pueden jugar las instituciones, tanto las que sirvieron para impulsar los cambios en la economía y el Estado, como las que dicho cambio hace surgir como necesarias para consolidar un nuevo curso de desarrollo. Ninguna de éstas emergerá, menos se afirmará, de manera espontánea. Fundamentalmente, tendrán que ser producidas por la política, y es aquí donde la democracia enfrenta uno de sus más desafiantes eslabones perdidos.

La insistencia Cepalina sobre la importancia del papel Estatal ha variado, debido a la experiencia vivida y el cambio estructural, de rector de la economía a promotor a un fuerte promotor de las relaciones y encadenamientos necesarios para que la continua inserción al mercado mundial tome, mediante el regionalismo abierto, la forma y velocidad que, como sentencia Chang, es probable que no tenga el mercado por sí solo.

Desde el principio, “en materia de política económica, la Cepal planteó la necesidad de protección al mercado interno , de avanzar con la integración económica latinoamericana, definir los criterios para el financiamiento moderno (...) ampliar el papel del Estado como (promotor) , y defenderse de las fluctuaciones de la relación de intercambio con medidas anticíclicas”(Ibid). En retrospectiva, “la integración regional se convirtió en un elemento decisivo del modelo impulsado por Prebisch y la Cepal desde fines de los 50”. (Ocampo, p. XVI),. Los Estudios sobre fluctuaciones son diversos y se incluyen

también en la última agenda planteada por Ocampo, para el caso del financiamiento existen también diversos estudios entre los que se incluye el de Inversión Extranjera de David Ibarra.

Ahora, Ocampo (2004) traza la estructura de una necesaria agenda internacional equilibrada con la finalidad de corregir las asimetrías del sistema económico internacional con acciones en 3 frentes principales: (1) “Mecanismos que aceleren la propagación de progreso técnico desde el centro: la transferencia de tecnología a través de un trato especial y diferenciado”. (2) “Contribuir a través de las instituciones financieras internacionales a aumentar los márgenes con que cuentan los países en desarrollo para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas; a contrarrestar la concentración del crédito poniendo recursos a disposición de los países y agentes (sin acceso a crédito en los mercados privados internacionales); y acelerar el desarrollo financiero de los países en desarrollo”. (3) “Garantizar que la movilidad internacional de mano de obra reciba la misma atención en la agenda global que recibe la movilidad internacional de capitales”.

Por otro lado el desarrollo de encadenamientos productivos más dinámicos en un ámbito más amplio y con miras a fortalecer la regionalización económica toma un papel fundamental. “Los encadenamientos entre la modernización de los sectores dinámicos y el resto de la economía son, por tanto, importantes no solo para el crecimiento, sino también para la equidad. Las estrategias de desarrollo productivo pueden jugar un papel trascendental en fomentar esos encadenamientos (...). Por tanto las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos –capital, tecnología, capacitación y tierras- a los pequeños productores rurales y urbanos juegan un papel trascendental tanto en términos de crecimiento como de equidad (existe hoy en día un mayor flujo comercial debido a la integración regional.) “La visión según la cuál existe una complementariedad entre los procesos generados de apertura comercial y la integración fue bautizada por la Cepal con el nombre de regionalismo abierto (...) estos procesos permiten a la región absorber un mayor flujo de productos de alto contenido tecnológico y armonizar las normas que afectan la actividad económica y promueven relaciones económicas más profundas” (p. XXX a XXXIII). Pues si se excluye la participación de México, cuyos productos manufacturados se destinan en gran parte al mercado estadounidense, en 1999 el 81% de las exportaciones intrarregionales correspondía a productos manufactureros en comparación con un 65% del total de exportaciones. Además, “el avance del comercio crea (una mayor) demanda de armonización de los distintos esquemas regulatorios” y se enfatiza la importancia del desarrollo de redes de infraestructura concebida en función de la integración regional. (p.XXXV).

Como la “integración abre posibilidades en materia social y política, se propone que el desarrollo social ocupe el centro de la agenda de Integración”. El regionalismo abierto debe incluir la construcción y cooperación en infraestructura energía, telecomunicaciones, regulación financiera, reglas de comercio no arancelarias como el tema de los fitosanitarios, y una vigilancia continua como frente común a los

choques externos. Así, la capacidad de la región de sobrevivir en el contexto de un área de libre comercio y del proceso de globalización dependerá en su capacidad por profundizar en esta agenda.

### **El reto de la equidad: crecimiento más política social.**

La crisis del patrón de desarrollo anterior alcanzó a la política social que durante cuatro décadas se practicó. Como se ha dicho, esta política estaba estrechamente identificada con el modelo de industrialización de alto crecimiento del producto y del empleo formal. Así, las políticas sociales se orientaban fundamentalmente a los asalariados, en especial a los organizados en sindicatos, excluyendo a los otros ciudadanos que en número creciente no tenían acceso al empleo formal.

El sesgo emanado del “modelo”, derivó en sistemas estratificados de salud pública y seguridad social, donde los trabajadores formales, afiliados a los organismos de seguridad social, tenían derecho a una amplia gama de servicios de calidad (relativa, pero por encima del promedio) que no disfrutaba el resto de la población. A esta tendencia concentradora de oportunidades y servicios, se sumaron la caída económica, la crisis fiscal, y la incapacidad progresiva de las economías de la región de generar empleos en el sector formal, incluso durante las fases de recuperación, que llevó un crecimiento desmesurado del sector informal.

La transición del modelo de desarrollo, ha tenido poco éxito ante los problemas sociales derivados o exacerbados por el ajuste. En primer término, hay que reiterar la accidentada generación de empleos. El segundo problema se refiere al desbordamiento de los sistemas de seguridad social tradicionales, con cada vez más restricciones para dar cobertura oportuna y de calidad, al sector formal, del cual dependían. Estos sistemas, como ejes de una política social que no logró universalizarse pero que entrañaba grandes aparatos públicos destinados al grueso de la población, entraron en crisis a la vez que el empleo formal se estancó, los salarios cayeron y el apoyo presupuestal se redujo ante el ajuste. Por otro lado, aumentaron las demandas de servicios de una población en crecimiento "natural", ahora perteneciente al sector informal, y sin posibilidad de sufragar de manera individual los gastos en salud y educación.

La racionalización de recursos que generó esta crisis de la política social y la explosión de la pobreza extrema, creó la necesidad de ampliar los servicios esenciales, definiendo mejor los grupos objetivo que debían ser atendidos de inmediato, precisando los apoyos que realmente incidieran en la superación de la pobreza y crearan las condiciones para incorporar a estos sectores al mercado laboral. La focalización alcanzó en estos momentos su máxima legitimidad, pero sin poder sustituir los renglones clásicos de política social como educación, salud o seguridad social. El impacto negativo de las reformas es resaltado con la disparidad no resuelta entre los resultados esperados y los que se registran. En materia laboral, quizás lo más notable sea la ampliación de la brecha salarial en favor de los más educados, reforzando así la concentración del ingreso, y no necesariamente afectando el nivel

general de ocupación. Sin embargo, mientras el ritmo de crecimiento se mantenga por debajo de los niveles alcanzados con anterioridad al cambio estructural, será muy difícil valorar el efecto integral del cambio técnico sobre el crecimiento del empleo asalariado, cuyo desempeño varió notablemente en los diferentes países. Este lento crecimiento ha hecho surgir un empleo informal masivo y creciente que ocupa a todas las categorías laborales y favorece la creación de empleo precario y de bajos ingresos.

Según Stallings y Peres (Op. cit. pp.152-167) las disparidades salariales aumentaron en prácticamente todos los países estudiados. Sin duda, es concebible una pauta de mayor concentración salarial con mayor empleo general, que tendría que resultar de mayores ritmos de crecimiento y políticas específicas de ocupación. Más que de cambios rápidos en el mercado de trabajo, la atenuación de la inequidad tendría que provenir de una estrategia de reforma social consistente con el distorsionado mapa de empleo remanente de las reformas.

En esta perspectiva, recaen sobre la política social exigencias mayúsculas: además de contribuir a que los grupos más vulnerables cuenten con las condiciones mínimas de educación, salud y alimentación, debe abocarse a crear las condiciones necesarias para una participación social que conduzca a nuevas y mejores oportunidades para todos. Estas exigencias y la urgencia de rigurosas redefiniciones se acentúan, si se mira lo realizado después de la década perdida, cuando el gasto social aumentó de tal manera que parecía anunciar una nueva plataforma de compromiso estatal con el tema social (Cf. Hardy, 2002).

Puede admitirse que falta mucho por hacer. Baste comparar el gasto en América Latina con el de Europa o Estados Unidos, al igual que la inversión necesaria para cumplir con metas mínimas en materia de servicios sociales básicos. De todos modos, el gasto social ha sido factor clave de defensa del nivel de vida mínimo de los sectores sociales más pobres, en tanto que explica un alto porcentaje de su ingreso total. Vale señalar el caso de Brasil, donde las transferencias llegaron a representar 15.1% del ingreso de las familias pobres rurales y el 24.6% de las urbanas en 1996 (11.1% y 8.6% respectivamente en 1990). En general, en el resto de los países aumentó el papel del gasto social, y ha podido paliar los efectos más nefastos del cambio estructural y el ajuste. Así el gasto público parece jugar un papel relevante para evitar que las caídas sean todavía más pronunciadas.

La reforma social debe incrustarse, mediante la política democrática y la construcción institucional, en la organización económica y el discurso de la política. Sólo así será posible imaginar la erección de nuevos Estados de protección y bienestar, que den al desenvolvimiento económico bases sociales más eficaces que las actuales. La retórica democrática, sostenida en el aire de lo electoral y de lo "inmediato-representativo", tendría a su vez que acomodar el reclamo de la reforma social en su discurso, "(incorporando) en medida suficiente la verdadera sustancia democrática: igualdad y justicia social" (Ibarra, 2000. p.26), como parte consustancial de la democracia moderna que se busca construir.

Es en esta perspectiva que adquiere sentido el tema de las restricciones que provienen del marco mayor del proceso de globalización, pero son fruto también de la morfología estatal (y de la sociología) heredada del desarrollo anterior. A continuación, pensando en la experiencia mexicana, se presenta un breve repaso de este catálogo de limitaciones.

### **Una nota sobre las restricciones**

Reconocer las restricciones, debe ser el punto de partida para la elaboración de una estrategia de reforma social. De modo inevitable, México y el resto de América Latina tienen y tendrán que vivir en el mundo incierto determinado por una globalización sin instituciones globales. Este es, sin duda, el gran faltante de la época (C.f. Ianni, 2000. y Cardoso 2002), pero sólo puede subsanarse si se da una recuperación de la acción colectiva y de la concepción amplia del Estado.

La ampliación del número de habitantes que vive en torno a la línea de pobreza extrema, y la aguda concentración del ingreso son dos de los más poderosos argumentos en favor de una política social de ambicioso espectro. Por su carácter omnipresente en la región, ambos fenómenos se han vuelto testigos de que la organización económica y social, y la gestión estatal, no están a la altura de las necesidades centrales de sus sociedades después del cambio. Es un hecho que ni la magnitud ni el reconocimiento de la pobreza han llevado a acciones públicas que asuman la centralidad política (y ética) de estas carencias. La necesidad de actuar choca continuamente con restricciones que habría que reconocer como fuente de nuevos conocimientos que abran posibilidades y potencialidades no exploradas. Las restricciones son muchas, y de un modo telegráfico se pueden listar las siguientes.

En la vertiente económico-financiera de la globalización, hay que mencionar la competencia ampliada por mercados y capitales, la consiguiente pérdida de márgenes de libertad del Estado para operar con déficit, las difíciles modalidades del endeudamiento internacional, la creciente importancia del riesgo político en el financiamiento internacional, etc. La posibilidad ampliada de que los capitales “voten con los pies” y el jaque cambiario a los Estados está plenamente instalada en la nueva costumbre de la “alta” y la “baja” finanza mundiales.

En una segunda vertiente, la reforma social debe contar con la doble emergencia de la ciudadanía democrática y la individualidad económica, que tienden a desbocarse en un individualismo fuente de múltiples rechazos a toda acción pública, al tiempo que estimula una diversificación explosiva del reclamo social. Así, se sataniza al Estado, y a la vez se exige más apoyo estatal frente a la competencia, etc. Los que generalmente no participan en estas veleidades, son los sectores que menos reclaman y más necesitan, los menos organizados y carentes de voz pública, los más pobres.

De esta problemática surge, para los Estados, la complejidad de la existencia social: los problemas de definir, desde las instituciones, las necesidades de la gente, que se pretende sean generalizables y permitan delinear políticas públicas de alcance colectivo o general. La superación de

insatisfacciones elementales, tiene que lidiar ahora con una diversificación de expectativas, gustos, opciones y experiencias, que impiden la normalización simplista de la intensidad de estas necesidades consideradas no satisfechas. De la globalidad emanan poderosas determinaciones de la sensibilidad colectiva.

En adelante se anotarán algunas de las restricciones domésticas más notorias, y cuyo carácter interno está cada día más permeado por la impronta globalizadora. Estas, no solo podrían removerse, sino servir de palancas para confrontar las restricciones que provienen de la globalidad, y que a menudo se presentan como inamovibles.

La primera se refiere a la insuficiencia de recursos públicos; la eficiencia recaudadora es del todo insuficiente para desplegar una política compensatoria real que busque afectar, además, los núcleos duros en que se basa la reproducción de la desigualdad. El "pacto fiscal" convocado por la CEPAL puede tener en este terreno su soporte más vigoroso, pero no se ha convencido lo suficiente sobre la conexión virtuosa posible entre el fisco y la superación de la pobreza.

En segundo lugar, está la manera en que se ha entendido la asignación del gasto público, que no sólo está constreñido por directrices macroeconómicas, sino por la organización de la administración pública. Es visible que buena parte del gasto social se diluye en sueldos y salarios, derivando en la prestación de servicios que no van necesariamente a los más pobres. Aquí, temas como el trabajo público, los sindicatos estatales, el lugar del conocimiento especializado y la participación social correspondiente, toman particular relevancia. El resto, en especial el gasto en infraestructura, no tiene entre sus criterios de asignación a la cuestión social: tiene objetivos muy generales, y las demandas sociales que influyen en las decisiones tienden a venir de sectores diferentes a aquellos donde campea la carencia. Ello, se acentuará con la descentralización del gasto público; como paradoja, en el nivel local, la voz de los más pobres no es necesariamente la más escuchada.

La reforma política del estado no puede darse por concluida sin un pacto fiscal que involucre desde el inicio los impuestos y el gasto. Los estados de la región, hay que insistir, nunca avanzaron en las contribuciones directas y a la propiedad, que ahora, cobijados con lo hecho en naciones avanzadas, buscan abandonar mediante los impuestos indirectos, en especial el IVA. En tanto al gasto, es indispensable una revisión de las decisiones sobre los montos asignados. Si la equidad va a ser prioritaria, su jerarquía debe plasmarse en la distribución presupuestaria, con combinaciones eficientes entre el gasto de compensación y el destinado a la formación de capacidades y libertades, yendo más allá de los conceptos de capital humano en boga.

El gasto social debe blindarse respecto a la coyuntura, mediante presupuestos plurianuales, haciendo "no programables" los gastos que se consideren fundamentales para este propósito. Así, el presupuesto se convierte en vehículo para la concertación política y la asignación de recursos de mediano y largo plazo, donde queden consignados los compromisos de la sociedad con su construcción

y redefinición. El presupuesto da cuenta del acuerdo político al que las sociedades han podido llegar en un momento dado, así como de las prioridades que se adoptan para enfrentar una cuestión social que ha puesto en entredicho a naciones enteras y hoy pone en el banquillo a las democracias que han emergido o se han recuperado en los últimos lustros en América Latina. De aquí la necesidad y la conveniencia de regresarle al presupuesto su “dignidad clásica”.

Por último, vista desde la política social, la centralidad otorgada hoy a la educación, debe también concretarse en el presupuesto. La transformación social y productiva requiere de buenas dosis de educación, y desde luego, modificar la manera cómo se entiende y transmite esta educación. Sin embargo, es preciso que se asuma con claridad el punto de partida para este esfuerzo. La educación aparece hoy bifurcada dentro de la esfera pública y entre ésta y la privada, a la vez que determinada por una segmentación social que acorralla los proyectos educativos y los lleva a reproducir la segmentación original.

En tercer término, hay que registrar la discontinuidad que campea en la pobreza en general, y que, en el medio rural, desemboca en desarticulaciones que reproducen la marginalidad. De cara a los recursos escasos y segmentados en su asignación, tiende a agudizarse el reclamo colectivo, a veces regionalizado, donde suelen perder los más afectados por la pobreza. El conflicto entre los pobres, que al parecer ha resultado endémico en los programas anti-pobreza, debe entenderse también como una confrontación interconstruida que involucra a importantes sectores del servicio público.

Hay siempre un componente productivo que pone cotos a la acción pública contra la desigualdad y pobreza. Por una parte, en nuestro caso, encontramos el lento crecimiento de las empresas que no se han podido integrar a los círculos exportadores, y en las que se vive, por otro lado, un retraimiento del empleo, agravando así la situación salarial y de los sindicatos. Desde el perfil básico del cambio estructural para hacer a la economía más eficiente, parecen predominar las técnicas contrarias a un uso extensivo del trabajo como formas de incrementar la productividad. El hecho es que el auge exportador no ha implicado un mejoramiento ni una extensión consistente del empleo, salvo en algunos núcleos.

Revisar la pauta de gasto y financiamiento del Estado, así como los términos del desarrollo industrial que se busca a través de la internacionalización económica, se presentan como tareas obligadas cuando se pretende asumir como misión nacional la superación de la pobreza masiva y extrema y la construcción de la equidad social. La globalización y el cambio estructural deben verse como un conjunto de restricciones que inspiren una estrategia, no como la base fatal de un argumento para la rendición.

México y América Latina pueden plantearse de manera realista la superación productiva y racional de restricciones como las enunciadas. En particular, no pueden renunciar al pronto y mayor aumento de las transferencias de recursos sociales por la vía fiscal clásica o de mecanismos de solidaridad. El gasto público compensatorio es fundamental para dar a la vulnerada cohesión social un

mínimo de realidad. Tampoco puede abandonarse el propósito histórico de modificar la distribución de los frutos del crecimiento, mediante la acción de un Estado fiscalmente sólido, y gracias a una economía cada vez más robusta que no base su crecimiento y su productividad en salarios miserables y empleo escaso y precario. La acción colectiva, por su parte, se vio contenida so pretexto de sostener la competitividad en los sectores exportadores más vulnerables a la competencia externa y es preciso recuperarla.

La capacidad latinoamericana de intermediación social en la época del crecimiento protegido, parece haber quedado suspendida entre complejos mecanismos de representación de intereses en la democracia y la esperanza de un mayor crecimiento que no se concreta, y por ello estos mecanismos sufren desgastes sin contraparte en el nivel de bienestar logrado. Esta dialéctica aporta más presiones sobre la cohesión social y nacional. Sin una política inspirada por la meta de construir acuerdos fundamentales, que tengan como eje la cuestión social, el laberinto sólo puede ser el de una mayor soledad para América Latina, en tiempos de la globalidad.

En medio del camino sugerido, está una conducta de los grupos dirigentes y dominantes de afirmación y exclusión social, paradójicamente desplegada en reiterados reflejos de defensa política y huida económica y, hasta ahora, transmitida a buena parte de las franjas intermedias de la sociedad, gracias a una sensibilidad colectiva aletargada por el estancamiento. Es en esta conducta que, parafraseando a Galbraith, se ha vuelto una bizarra “cultura” de la satisfacción y de los satisfechos, donde radica la principal contaminación del ambiente estatal y nacional mexicano y latinoamericano.

Volcadas al exterior, las elites latinoamericanas se han desprendido de la obligada, casi siempre precaria, conciencia de interdependencia social interna, y se ha agudizado su sensación de dependencia de las relaciones de clase con el exterior. Al no concretarse en asociaciones efectivas, no se renuncia a la opción foránea, sino que se la convierte en una sistemática adquisición de activos en el exterior.

Por otro lado, la “culpa” por la pobreza o la desigualdad se ha difuminado en la nueva sociedad de ciudadanos “individualizados”. No hay un sentido de la responsabilidad de grupo, que pudiera dar lugar a reacciones solidarias elementales, mucho menos a admitir la necesidad de coaliciones democráticas que reconozcan la centralidad del tema social. Como, además, el nuevo modelo tiende a Estados instrumentales, despojados de capacidades sustanciales de intervención redistributiva, en adelante la responsabilidad pública se diluye en las manos de una sociedad civil imprecisa y desarticulada.

La democracia representativa puede reforzar, sin quererlo, este resultado que otros prefieren presentar como “sistémico”. Los congresos, presionados por los intereses dominantes o sujetos a la disciplina de las agencias multilaterales, dan lugar a esquemas presupuestales que obligan a racionar primero lo destinado a la cuestión social. Al aceptar como dados los múltiples requisitos de asignación

que trae consigo la estabilización macroeconómica permanente, y otros gastos no directamente vinculados con la carencia colectiva, los congresos “legitiman” una distribución de los recursos que desemboca en posposiciones sin fecha de término de proyectos trascendentes de desarrollo social. Se configura así, desde la democracia, una situación que potencialmente la niega, al coadyuvar a la reproducción de los desiguales que la política pretende igualar.

Para enfrentar este bloqueo enmarañado, es preciso pensar a la política social como una empresa civilizatoria, que abarque al conjunto de la sociedad y haga explícitas las implicaciones socialmente nocivas de las actuales mentalidades dominantes. Nada asegura hoy que esto ocurrirá gracias a la emergencia súbita de otro “consenso” negativo, como el que facilitó los primeros pasos del cambio estructural para la globalización. Pero la conversación entre economía y política, entendidas como mercado y democracia, no puede enfilarse por la senda de una modernidad robusta y consistente, en presencia de una despolitización intencionada y sistemática de la circunstancia social que las rodea.

## **Bibliografía**

Furtado Celso, *La fantasía organizada* Eudeba, Termundo Editores

Chang, Ha-Joon, *Kicking Hawaii the Ladder-Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press, London 2002.

Bielschowsky, Ricardo. "La evolución de las ideas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL* - No. Extraordinario, Octubre 1998, pp. 21-45.

Cardoso, Fernando Henrique, "La globalización y los desafíos de la Democracia en el plano internacional". En *Foreign Affairs en esp. México*, Primavera 2002. Volumen 2, No. 2.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 1990.

-- -- , *La CEPAL en sus 50 años: notas de un seminario conmemorativo*; Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2000.

-- -- , *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Tres volúmenes, CEPAL y Alfaomega, Bogotá, 2001

Díaz Paz, Pedro, "Juan F. Noyola Vázquez; precursor de la vertiente progresista del pensamiento estructuralista latinoamericano", en *Economía Informa*, Vol. XLIII, No. 70 Octubre – Diciembre, 1987; Facultad de Economía, UNAM. México.

Furtado, Celso, *La fantasía organizada*; Buenos aires; Eudeba, 1988

Hardy, Clarisa, "Una nueva generación de reformas sociales en América Latina. Colección Ideas", *Fundación Chile* 21. Año 3, No 17, Santiago, Chile, marzo 2002

Hoppe, Hans-Hermann. "Natural Elites, Intellectuals and the State" en <http://www.mises.org/etexts/intellectuals.asp>, consultado en septiembre de 2004.

Ianni, Octavio. *La era del Globalismo*. Ed. Silgo XXI, 1ª. Edición en Español, México, 1999.

Ibarra, David, *El nuevo orden Internacional*, Ed. Aguilar, México 2000

-- --, *La Inversión Extranjera*; CEPAL, México 2004.

Lasch, Christopher, *Titulo The Revolt of the elites : and the betrayal of democracy*; W. W. Norton, New York 1995

Lipset, Seymour Martin, y A. E. Solari; *Elites y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires : Paidós, 1967

Love, Joseph. "Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930", en Leslie Bethell, *The Cambridge History of Latin America*, vol. VI, pp. 393 - 460; Cambridge University Press, 1989.

Ocampo, José Antonio. *et. al. Una década de luces y sombras*, CEPAL y Alfaomega, Bogotá, 2001

-- -- (compilador), *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*; Alfa-omega, ONU Colombia, 2004

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La Democracia en América Latina*, Informe 2004, Buenos Aires, 2004.

Stallings, B. y Peres, W. *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. CEPAL y Fondo de Cultura Económica. Santiago, Chile, 2000.

Villareal, René., *Industrialización, Deuda y Desequilibrio externo en México. (Un enfoque industrial y financiero, 1929 – 2000)*. México. Fondo de Cultura Económica, 2000

Zapata, Francisco. *Ideología y política en América Latina*; Colegio de México, México, 1990.