

# Notas sobre desarrollo y globalización en América Latina<sup>1</sup>

Rolando Cordera Campos<sup>2</sup>

*“Los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos”.*<sup>3</sup>

## A manera de introducción

Entender el funcionamiento de las economías de la región latinoamericana para impulsarlas y fortalecerlas; desentrañar las conexiones entre centro y periferia; encontrar la compatibilidad dinámica entre los vocablos desarrollo, democracia y globalización, bien pueden resumir los esfuerzos reflexivos desarrollados en estos primeros cincuenta años por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social que empezó sus trabajos capitaneado por don Raúl Prebisch. Ahora, cuando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe propone una nueva agenda histórica centrada en la “hora de la igualdad”, los trabajos y los días del ILPES se tendrán que volver más complejos, para establecer nuevas y más

---

<sup>1</sup> Texto enviado al ILPES, en ocasión de su aniversario 50.

<sup>2</sup> Profesor emérito, Facultad de Economía, UNAM. Coordinador del Programa de Estudios del Desarrollo.

<sup>3</sup> Cfr., John M. Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.

ricas correspondencias entre sus tareas de formación, capacitación e investigación y el despliegue de la ambiciosa estrategia de cambio estructural para la igualdad trazada en los últimos años por su casa matriz.<sup>4</sup>

Demostrar la posible correspondencia entre igualdad, crecimiento y desarrollo en la globalización, así como contribuir a la formación de nuevas generaciones de funcionarios y técnicos compenetrados y comprometidos con la referida visión estratégica, tendrá que volver a ser gran empresa renovadora del Instituto, en el horizonte de cambio de época hecho suyo con toda intención renovadora por la Comisión. Poner en sintonía la idea de una América Latina soberana y dinámica gracias a su transformación productiva, gestada por Prebisch y su Orden Cepalina del Desarrollo, con la idea de una región inscrita creativamente en un nuevo mundo global marcado por una equidad destinada a asegurar una efectiva y duradera igualdad, es un empeño asumido con claridad por la Comisión, y que el ILPES habrá de traducir y concretar en novedosos *curricula* y agendas de investigación.

La crisis actual ha puesto al mundo al borde del colapso pero también le ha abierto, todavía de modo opaco y poco consistente, un horizonte de oportunidades que, con las potencialidades productivas instaladas o por instalar, podría conformar una nueva “utopía realizable”. El cambio climático global y su reclamo de renovación energética, productiva y en los modos de vida y consumo, junto con el reclamo social planetario del que es portadora persistente la migración global, constituyen o deberían hacerlo, argumentos *prima facie* en pro de un cambio estructural que se inspire en una concepción

---

<sup>4</sup> Cfr., Cepal, “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”, junio de 2010. “Cambio estructural para el desarrollo”, julio de 2012.

del “volver a lo básico” radicalmente distinta a la que inspiró la revolución neoliberal del último tercio del siglo XX.

Es en este escenario poblado de retos y enigmas, en que los dilemas planteados por la CEPAL sobre el desarrollo, la igualdad, la democracia y la globalización adquieren un pleno y complejo significado. Estos dilemas deben ser el gran marco de referencia para construir comunidades epistémicas explícitamente inscritas en la perspectiva abierta por la convocatoria cepalina y de la que el ILPES es componente insustituible.

La historia puede ser, en este caso, buena consejera. Como se sabe, las tareas del Instituto arrancan a principios de los años sesenta del siglo pasado, cuando la Guerra Fría se había instalado en la región y llevaba a gobiernos y grupos dirigentes a replantearse el tema y la problemática de un crecimiento económico cuyas dinámicas no parecían dispuestas para auspiciar un desarrollo propiamente dicho, capaz de ofrecer y concretar metas de mejoramiento y bienestar sociales creíbles y materializables de modo progresivo. La pugna competitiva de la Guerra Fría, siempre articulada por el equilibrio del terror nuclear, para el mundo en desarrollo se tradujo, parcialmente, en formas diversas de cooperación internacional así como en grados de libertad variables para que los gobiernos pudieran optar por opciones de política y pautas de desarrollo heterodoxas.

“Los países productores y exportadores de materias primas, afirmaba Prebisch,<sup>5</sup> estaban conectados con el Centro en función de sus recursos naturales, de modo que formaban una Periferia vasta y heterogénea, incorporada en el sistema en forma y amplitud diferentes. El tipo de conexión

---

<sup>5</sup> *Cfr.*, Raúl Prebisch, “Cinco etapas de mi pensamiento”  
[http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6057/1/DOCT2065096\\_ARTICULO\\_10.PDF](http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6057/1/DOCT2065096_ARTICULO_10.PDF)

de cada país periférico con el Centro y la amplitud de esta conexión dependían en gran medida de sus recursos y de su capacidad económica y política para movilizarlos”.

En su momento, las críticas del patrón de desarrollo orientado hacia afuera buscaban remover obstáculos y superar restricciones de origen estructural, mediante una industrialización que sentara nuevas bases para un desarrollo pleno. La propuesta inicial de Prebisch, se orientaba al establecimiento de un nuevo patrón de desarrollo cuyo objetivo principal fuera la industrialización. “(Esta) tarea no resultaba nada fácil porque la recuperación del orden económico internacional después de la segunda Guerra Mundial y la expansión de las exportaciones provocó un resurgimiento de los defensores del desarrollo orientado ‘hacia afuera’ y de la crítica de la industrialización de la Periferia.

“El gran proyecto latinoamericano para la segunda postguerra requería no sólo de una visión diferente, condensada en la industrialización, sino de formas alternativas a la conducción de la economía por parte de los gobiernos. Una nueva racionalidad estatal se ponía en la orden del día de la región”.

### **Volver a lo básico**

Para Prebisch y sus compañeros la planeación era necesaria a la vez que compatible con el mercado y con la iniciativa privada. Más aún, con claridad se postulaba que el funcionamiento adecuado del mercado en el contexto de una economía dinámica, era inconcebible sin la constitución de ciertas condiciones básicas, materiales e institucionales, que no podían sino recaer en la acción pública.

El interés por la planificación, el desarrollo regional, la gestión local, la competitividad territorial, el cambio estructural y la equidad, se han vuelto expresiones sostenidas del pensamiento cultivado en el Instituto y renovado a partir de los planteamientos sucesivos hechos desde la CEPAL sobre la transformación productiva y la equidad, el desarrollo sustentable y la democracia y la ciudadanía y, como dijimos arriba, la hora de la igualdad. Estos empeños intelectuales, así como culturales y políticos, han cobrado una centralidad plena e intensa, en estos años de convulsión y crisis globales.

La crisis actual revela la necesidad de rescatar y replantear enfoques. Las políticas estructurales adoptadas para superar la crisis de la deuda externa pudieron corregir desequilibrios de precios y fiscales y palearon el peso del endeudamiento externo, pero no tomaron debida nota del daño social y productivo del ajuste y del propio cambio estructural que se buscaba. En particular, la cuestión social empezó a quedar sujeta a las necesidades de optimizar el gasto sin alterar los equilibrios macroeconómicos; la preocupación por el bienestar social y el crecimiento sostenido ha cedido paso a los imperativos de la propia globalización tal y como este fenómeno es digerido por la Alta Finanza y las instituciones financieras internacionales. Más grave, quizá, es que el proceso de industrialización fue dejado en lo fundamental al juego de las fuerzas del mercado.

La aceptación apresurada del pensamiento neoliberal acotó los márgenes para las discusiones, polarizó posiciones, y ha cuestionado y desacreditado ideas y experiencias del desarrollo anterior. Ideológicamente, el dogma neoliberal está integrado por normas que impulsan ciertas políticas y desprecian contenidos de modelos alternativos; su desideratum se finca en

lograr el funcionamiento automático de la economía y de los mercados, libre de toda “distorsión” estatal.

Un rasgo significativo de esta “recepción entusiasta” que José Antonio Ocampo calificó como un “extraño sentido de pertenencia”, ha sido el desplazamiento del tema del desarrollo de las agendas políticas y económicas, así como el de la distribución del ingreso y la riqueza. También ha empañado temas centrales del debate sobre el papel del Estado en la economía, reflexión que condensa las fronteras entre lo público y lo privado, una de las cuestiones más apasionantes de toda agenda legislativa de la política moderna. Estas omisiones y soslayos constituyen ya un punto de partida obligado para avanzar en la construcción y el despliegue de una renovada agenda desarrollista.

Revisitar las tesis desarrollistas también debe servirnos para preguntar (nos) por qué, más allá de los factores idiosincrásicos de los países, unas naciones son ricas y otras no, por qué algunas dieron el salto a plataformas de progreso impensadas décadas atrás y otras se encuentran estancadas; por qué en el cambiante escenario mundial la combinación de globalidad, progreso económico y social, y democracia plena, lejos de consolidarse más bien se vuelve una pretensión inalcanzable. A esta reflexión, por cierto, la orden cepalina y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social han dedicado lo mejor de sus esfuerzos.

Tal vez la mejor manera de celebrar estos primeros cincuenta años del ILPES sea repensar (y reposicionar) el desarrollo como central y legítimo derecho humano fundamental. De aquí podría pasarse a su necesaria traducción en políticas públicas y responsabilidades estatales, dentro de los estrechos marcos impuestos por el dogma neoliberal y, ahora, por la crisis.

Una visión como la sugerida permitiría pensar de nuevo a la política y a la estrategia como posibilidades de relajar restricciones y obstáculos, en vez de resignarse a éstos como fatalidades intocables. Podría pensarse incluso en la recreación de una racionalidad histórica y no sólo instrumental.

Como proceso material, la globalización quiso entenderse como una nueva y revolucionaria forma de asegurar la supervivencia de la población, donde el mercado y la innovación tecnológica llevarían a una progresiva estandarización de la producción y del consumo y a la creación de un mercado mundial unificado. El capitalismo se globalizó y la globalización se volvió capitalista; sin embargo, el movimiento parece haber ha ido en sentido contrario al festejo que Keynes en su cada vez más clásico estudio sobre las consecuencias económicas de la paz, hiciera a principios del terrible y maravilloso siglo XX, cuando daba cuenta del progreso económico y sus promesas.

De una globalización económica y financiera vista como portento, asistimos a una brutal y costosa constatación: el así llamado pensamiento único, con su postulación de la eficiencia de los mercados y su imbatible eficacia para autorregularse, no sólo estaba equivocado en sus premisas fundamentales, sino que ha llevado a una crisis de enorme profundidad cuyos efectos son aún imprevisibles para los tejidos económicos y sociales.

El caos actual no es más que expresión de una globalización impuesta. Si bien puede proponerse que el proceso globalizador como lo hemos conocido ha llegado a un punto de inflexión, con una Europa que amenaza su unidad y a la economía mundial y con unos Estados Unidos cuyo consumo se estanca y su empleo se contrae, las rutas a seguir son todo menos claras. Es en este contexto que una manera menos incierta de estar en el mundo radica en

acudir a la historia para ser capaces de aprovechar los resquicios que la coyuntura abierta por la crisis permite.

Así ocurrió en Estados Unidos o en Suecia en los años 30 del siglo XX cuando se llevaron a cabo reformas profundas al capitalismo. Así ocurrió también en México durante el gobierno del presidente Cárdenas, cuando en la secuela de la gran crisis y en medio de grandes convulsiones políticas y sociales, el Estado nacional buscó una reforma popular redistributiva. Éste fue el punto de partida de la modernización mexicana subsiguiente basada en la industrialización.

### **La globalización y sus veleidades**

En sentido estricto, la globalización no es un fenómeno reciente. Desde el comienzo de la edad moderna ha estado presente en las relaciones económicas internacionales como un proceso de mayor interdependencia económica y financiera. Desde una cierta perspectiva de la economía política, incluso puede decirse que el fenómeno es inherente al capitalismo como forma de organización económica.

En términos de nuestra región, José Antonio Ocampo<sup>6</sup> apunta: “Una característica distintiva de América Latina (y el Caribe) fue su integración temprana y profunda a la expansión mercantilista encabezada por Europa (...) Sin embargo, la integración temprana a la economía mundial (...) no representó la autonomía económica para la América Latina cuando se inició

---

<sup>6</sup> Cfr., José A. Ocampo, “La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX”, en *El trimestre económico*, núm. 284, octubre-diciembre de 2004.  
<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/313/31328401.pdf>



una fase más profunda de la integración económica mundial. Con muy pocas excepciones, la inserción de la América Latina en la economía mundial continuó basándose, como en el pasado colonial, en sus recursos naturales. Dicho patrón de espacialización, junto con los flujos inestables de capital y, en algunos países, la migración laboral internacional contribuyeron a conformar las características fundamentales de la ‘era de las exportaciones’ del desarrollo económico latinoamericano.

“El crecimiento gradual de un mercado interno y una estructura económica moderna más diversificada facilitaron el ajuste de la región cuando la economía mundial estuvo bajo crecientes tensiones en el periodo de entreguerras, sobre todo en el decenio de los treinta del siglo XX. Aunque el apego a una economía de exportación basada en las materias primas no desapareció repentinamente, la industrialización basada en el mercado interno se convirtió cada vez más en la fuente principal del crecimiento económico. Esta transición, que implicó el desarrollo gradual de nuevos mecanismos de intervención estatal en la economía tuvo éxito (...) América Latina se convirtió en la región del mundo que experimentó el crecimiento más rápido en el periodo de entreguerras.

“La reconstrucción económica después de la segunda Guerra Mundial encontró así una región que había llegado a confiar en sí misma. La industrialización dirigida por el Estado se profundizó, pero nunca se sustituyó por completo la dependencia de las exportaciones de materias primas, sobre todo en los países más pequeños. Los países más grandes comenzaron a participar, además, en el crecimiento del comercio mundial de las manufacturas, un proceso que reforzó gracias a los esfuerzos de integración regional (...) El capital externo ayudó a sostener el crecimiento después de

1973, pero el ciclo de auge y contracción de los flujos externos de capital resultó fatal y condujo a la peor crisis económica, la ‘década perdida’ de los ochenta”.

### **Asimetrías y heterogeneidades**

Las expresiones de la globalización no son homogéneas ni unívocas. Las heterogeneidades estructurales recogen dentro de las naciones las asimetrías históricas entre el mundo desarrollado y los países que buscan su propio camino hacia el desarrollo. Esta combinación de heterogeneidad, asimetría y desigualdad ha constituido uno de los ejes articuladores de la investigación cepalina en su travesía hacia la construcción teórica del desarrollismo. En América Latina el cambio estructural se convirtió en un complejo simbólico de gran eficacia para delimitar los términos y alcances del debate político y económico. El ajuste externo y fiscal realizado para enfrentar la crisis de la deuda externa en los años 80 del siglo XX y, sobre todo, el cambio buscado en la estructura productiva de América Latina representaron profundas reconfiguraciones en las dinámicas económicas.<sup>7</sup>

Sin embargo, aparte de documentarlas poco se hizo para registrar las dislocaciones producidas por el cambio para la reconstrucción de una agenda del desarrollo. En este aspecto, la Cepal buscó marcar una diferencia significativa. Así lo ilustra su serie sobre la transformación productiva con equidad; la equidad, el desarrollo y la ciudadanía, y ahora su convocatoria a hacer de ésta la hora de la igualdad.

---

<sup>7</sup> Cfr., David Ibarra, *El nuevo orden internacional*, México, editorial Aguilar, 2000.

Desde la perspectiva neoliberal, este tránsito fue visto como obligado para arribar a un mercado mundial, libre y unificado. Luego de la implosión del sistema soviético se afirmó que la democracia representativa vendría a ser el componente virtuoso de la globalización económica. Sin duda, el proteccionismo y el corporativismo propiciaron comportamientos estatales perniciosos y depredadores, que desvirtuaron la gestión pública de la economía y vaciaron de contenido el corazón de las economías mixtas forjadas a lo largo de la segunda posguerra. Fue precisamente el registro de estas circunstancias y excesos, social y económicamente nocivos, junto con la irrupción del consumo de masas “planetario”, lo que conformó una suerte de consenso en torno al cual se pudo, en México y en otros lados, realizar con celeridad la primera ola de las reformas neoliberales.

No es posible analizar lo ocurrido en México sin tener en cuenta que prácticamente en toda América Latina, en diferentes momentos y con distintas intensidades, tuvieron lugar procesos de ajuste que dieron paso posteriormente a programas más amplios de reformas estructurales de mercado. Al analizar la experiencia chilena, Alejandro Foxley señaló algo que parece necesario recordar:

“Para comprender el significado real de las modernizaciones como programa de reforma institucional resulta imprescindible examinar la ideología que está detrás de tales políticas. ¿Se encontraba esta ideología presente desde los inicios del experimento o fue ella, por el contrario, configurándose de manera gradual? (...) lo que ilustraremos ahora es el proceso de gestación de una ideología global, desde la perspectiva del diseño de políticas. Más específicamente discutiremos la forma en que el conjunto de medidas tecnocráticas ortodoxas diseñadas inicialmente para reducir la

inflación se va transformando en un modelo global, útil no solo para el examen de los problemas técnicos, sino para iluminar aspectos más generales relativos a la organización de la sociedad, a nivel social, político e inclusive cultural”.<sup>8</sup>

### **Los desequilibrios como justificación de la “leyenda negra”**

La ideología con la que barre el cambio estructural es la que estaba detrás de las economías mixtas que se fue gestando a partir de la segunda posguerra. Entre nosotros esta visión recibió el cobijo intelectual y técnico de la Cepal como alternativa para superar la brecha del desarrollo y del comercio, y de la que echaron mano los Estados de la región latinoamericana obteniendo importantes resultados y aprendizajes.

El camino propuesto consistía en impulsar una industrialización que arrancara de la sustitución de importaciones, ayudara a superar la asimetría en sus relaciones foráneas, y redujera su dependencia del exterior al lograr estructuras productivas más integradas y diversificadas. Se trataba de explorar una senda de internacionalización distinta, sustentada en la transformación productiva interna, y en la producción de manufacturas de mayor contenido tecnológico y de capital en cada etapa.<sup>9</sup>

Aunque con importantes matices, podemos caracterizar las tres décadas siguientes a la segunda Guerra Mundial como una etapa de crecimiento sostenido (la Cepal estima una tasa promedio de 6.2% anual entre 1950 y

---

<sup>8</sup> Alejandro Foxley, *Experimentos neoliberales en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 93-94.

<sup>9</sup> Cfr., René Villarreal, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. (Un enfoque industrial y financiero 1929-2000)*, México, FCE, 2000.

1982), que llevó a la ampliación y consolidación de mercados nacionales fuertes. A su vez, los servicios sociales se extendieron a la par que el empleo formal crecía, y en relativamente pocos años, hubo un cambio definitivo en la estructura demográfica que de ser predominantemente rural se concentró en algunas ciudades que crecieron fuera de toda planeación, generando nuevos desequilibrios y demandas sociales.

Se implementaron políticas proteccionistas para garantizar a las empresas el tiempo de maduración necesario para integrarse plenamente al mercado, y el Estado no sólo promovió sino que llegó a dirigir el proceso. Al mismo tiempo, la oligopolización temprana auspició la “industrialización más que tardía” de la región, frenó la competencia e hizo de la ineficiencia industrial una manera de crecer, por lo general con cargo al fisco y a los consumidores.

Uno de los resultados de lo anterior es que no se conformó una sólida industria productora de bienes de producción que pudiera sustentar una capacidad sistémica de producción y adopción creativa de progreso técnico.<sup>10</sup> Bajo esas condiciones el crecimiento se fue agotando y cada etapa de la sustitución de importaciones se hizo más difícil y costosa, tanto en términos fiscales, como sociales y en términos de las divisas necesarias para poder darle continuidad. De aquí la crisis de la deuda externa.

Pero, como lo ha apuntado Ocampo, el proceso arrastraba limitaciones estructurales que iban creciendo. El control del comercio se volvió restrictivo y complejo, la cuenta corriente de la balanza de pagos encaró un sucesivo deterioro y el déficit público comenzó a crecer para prolongar artificialmente

---

<sup>10</sup> Cfr., Enrique Cárdenas, José A. Ocampo y Rose M. Thorp (comps), *Industria y Estado en América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, México, FCE, 2003.

el crecimiento, a la vez que se formaron grandes grupos de presión que buscaron sostener la protección a cualquier costo. La inflación se aceleró y en una década con exceso de liquidez en el mercado internacional (los años setenta), el financiamiento del déficit descansó en la contratación de préstamos.

Visto de cerca, los cambios en la política monetaria de los Estados Unidos al inicio de los años ochenta que implicaron aumentos en la tasa nominal de interés, así como la crisis de los precios del petróleo, marcan el inicio de la crisis de la deuda y el comienzo de la década perdida. La desaceleración que implicó este hecho en la región se estima en una reducción de la tasa media anual de crecimiento del PIB de 5.1%, entre 1973 y 1980, a un promedio de 1.4% a lo largo de la década de los ochenta, lo que equivalió a una reducción anual promedio del producto por habitante de hasta un 1%. Asimismo, el coeficiente de inversión en el PIB se redujo drásticamente al pasar de entre 23 y 26% al final de la década de 1970, a menos de 20% a finales de los noventa.

Este panorama marca el fin de la edad de oro del capitalismo también en las economías latinoamericanas. A medida que avanzaba el ajuste, era cada vez más claro que los desequilibrios eran de carácter estructural y hacían inviable la reanudación del crecimiento bajo la pauta de la industrialización fincada en la protección comercial. A pesar de que nunca se probó satisfactoriamente que el camino de la integración industrial interna estuviese del todo cancelado, y tampoco se asumió el efecto político-social de las dislocaciones sectoriales y regionales del ajuste propuesto, en lo fundamental todos los países adoptaron como divisa única el cambio estructural de mercado.

La revisión de estas estrategias convirtieron a la pauta de crecimiento seguida en una "leyenda negra", relato que sigue marcando el discurso de los profetas de una modernización entendida como libre mercado, y que frente a las nuevas adversidades prescriben la misma receta: respeto absoluto a los equilibrios de una macroeconomía que no considera los desequilibrios reales en la producción, la inversión y el empleo. En palabras de Krugman: “La experiencia de los últimos años -sobre todo el espectacular fracaso de las políticas de austeridad en Europa— ha sido una perfecta demostración de la idea básica de Keynes: recortar drásticamente el gasto en una economía deprimida la deprime todavía más. Ya es hora de hacer caso omiso a los supuestos hombres sabios que se han apropiado del debate político y han convertido el déficit en el tema de conversación”.<sup>11</sup>

Visto en perspectiva, nunca se prestó atención debida a lo que Raúl Prebisch había advertido y resumía en su noción de “insuficiencia dinámica” del crecimiento. Esta insuficiencia se expresaba en un desempeño externo crónicamente deficitario, que no sólo asociaba el crecimiento con déficit crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos, sino también con una precaria articulación doméstica de la estructura productiva, donde encontraba su raíz lo que se llamó la “heterogeneidad estructural” latinoamericana.

Esta forma de crecimiento llevó a las economías latinoamericanas a una fuerte dependencia de su capacidad para absorber capital externo, en especial mediante el endeudamiento. La fórmula que se consideraba como principal para elevar el bienestar general de la población puede verse hoy como simplista, literalmente aritmética: bastaba con que creciera la producción por encima de la población para garantizar un aumento en el ingreso *per cápita*,

---

<sup>11</sup> *Cfr.*, Paul Krugman, “Dinero por nada”, en *El país*, 29 de julio de 2012.

que se reflejaría en el incremento de los ingresos y las oportunidades. Se postulaba un círculo virtuoso articulado por la modernización económica y social fruto del desarrollo industrial, cuyos encadenamientos productivos serían el impulso para el resto de los sectores. Pero, como se ha mencionado, se descuidó la construcción de redes sociales de alcance universal. Luego en lugar de pleno empleo y protección social, se impuso la lucha contra la inflación, la estabilidad financiera y la permanente reducción del tamaño y de los compromisos del Estado con el bienestar.

### **La cuestión social, eje del desarrollo**

El cambio estructural prometía un cambio de fondo: la apertura externa y la competencia ampliada aumentarían las oportunidades de acceso al capital y a las actividades de alta productividad. El crecimiento sostenido crearía condiciones de mercado para modificar la distribución funcional del ingreso mediante la expansión del empleo; no ocurrió así. Con arrogancia se renunció a la industrialización como proyecto y se apostó el desempeño económico a la acción del mercado.

Lo que está hoy en cuestión es recuperar visiones de largo plazo cuyas divisas sean ya no sólo la recuperación del crecimiento económico sostenido, sino la igualdad y la equidad sociales en un contexto de creación sostenida de ciudadanía democrática. Sin embargo, la conjunción de la democracia y el desarrollo con la globalización no ha sido ni será un viaje sencillo o armonioso.



Para recuperar viabilidad económica, política y cultural, se requiere convertir a la cuestión social en el eje de proyectos renovados de desarrollo. Ahí es donde radica la posibilidad de consolidar un orden democrático robusto y darle consistencia y congruencia nacionales a la inserción en la globalización.

Se trata de ser capaces de impulsar proyectos de inclusión social y consolidación democrática, en los que pueda condensarse una nueva modernidad del mundo; una en donde, parafraseando a Keynes, la incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos ya no sean características de la sociedad económica en que vivimos.

Necesitamos, decía Prebisch, “una política internacional inspirada en una visión a largo plazo (...) una política económica ilustrada que implique una serie de medidas convergentes mutuamente aceptadas (...) No se está haciendo nada importante para enfrentar una responsabilidad histórica enorme, cuyas consecuencias económicas, sociales y políticas son muy graves para todo el mundo”.<sup>12</sup>

La circunstancia crítica de la situación económica actual debería ser un buen momento para replantearse en estos términos la estrategia de desarrollo seguida. La necesidad de contar con Estados fiscales, fuertes y dinámicos es insoslayable. Sólo así se podrá intentar la delicada y siempre veleidosa combinación de crecimiento económico con equidad y estabilidad, tempranamente vislumbrada por la orden cepalina. No obstante, reiteremos

---

<sup>12</sup> Cfr., Raúl Prebisch, “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”, [http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6057/1/DOCT2065096\\_ARTICULO\\_10.PDF](http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6057/1/DOCT2065096_ARTICULO_10.PDF)

que en los últimos treinta años los objetivos de desarrollo sostenido y justicia distributiva, fueron opacados por la utopía destructiva de la competencia perfecta del mercado mundial unificado.

Señalábamos que la mejor manera de celebrar los primeros cincuenta años del ILPES era visitar las luces y las sombras del cambio latinoamericano hacia la globalización, reflexionar sobre las difíciles relaciones entre mercado, cohesión social y democracia, sobre los desafíos de un mundo en acelerado cambio y sin rumbo cierto. En suma, sobre las “grandes transformaciones” asimiladas y traducidas desigualmente por sociedades complejas y heterogéneas en extremo.

Para poder articular un sentido de futuro, es indispensable poner el desarrollo por delante y a la equidad para la igualdad en el centro. No sobra insistir en que se vive un momento de crisis. Como propusiera la Cepal en 2010<sup>13</sup> que llamó a hacer de ésta la hora la igualdad; en un momento “(de) crisis de un patrón de globalización en que la creciente potencia, autonomía y desregulación de la economía financiera, con relación a la economía real, produce una elevada volatilidad y tiende a la mayor concentración mundial de la riqueza y el ingreso”.

En esta búsqueda no hay atajos. En opinión de la Comisión: “la región enfrentará un doble desafío. En primer lugar es preciso recuperar los niveles de actividad y reducir al mínimo las secuelas sociales de la crisis. En segundo lugar (...) reducir la heterogeneidad estructural, vale decir, orientarse a una mayor convergencia en los niveles de productividad que permita, a su vez,

---

<sup>13</sup> *Cfr.*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, 2010.  
[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604\\_2010-114-ses.33-3\\_la\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad\\_doc\\_completo.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-ses.33-3_la_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf)

superar estructuralmente los problemas seculares de desigualdad social. En tercer lugar, retomar la senda del crecimiento, basándolo en el aumento de la competitividad apoyada en el conocimiento y la innovación, el fortalecimiento de las instituciones y los mecanismos que posibiliten la difusión de los beneficios del crecimiento hacia todos los sectores de la población (en especial hacia los más desfavorecidos), el uso sostenible de sus recursos naturales y el cuidado del medio ambiente”.

Frente a esta ruta el globalismo, entendido como la ideología al modo de la fórmula neoliberal, no puede seguir presentándose como receta única. Democracia y modernidad económica sólo serán viables en la medida en que seamos capaces de poner en el centro a la equidad; en donde lo social ya no es residuo de lo económico ni referencia contingente de la política. En opinión de Rapoport: “Democracia y mercado no son términos intercambiables y, si la vigencia de la primera debe subordinarse a la persistencia del segundo, es decir, si los ciudadanos no pueden intervenir en el dominio de una economía cada vez más desconectada de lo social y a la que se le niega la posibilidad de utilizar los instrumentos de política necesarios para corregir los desequilibrios que el mercado por sí mismo no puede solucionar, la sociedad civil deja de tener sentido y se corre el riesgo de que otras aventuras totalitarias se levanten, como en los años ‘30, por sobre sus cenizas. Antes de que ello ocurra es necesario encontrar, lo más pronto posible, las alternativas sacrificadas en los altares del ‘pensamiento único’ ”.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Mario Rapoport, “Orígenes y actualidad del "pensamiento único". En Julio Gambina, “La globalización económica financiera. Su impacto en América Latina, Clacso, 2002.  
<http://sala.clacso.edu.ar/gsd1252/cgi-bin/library?e=d-000-00---0grup--00-0-0--0prompt-10---4-----0-11--1-es-50---20-about---00031-001-1-0utfZz-8-00&a=d&cl=CL3.13&d=HASH9915fab88bc7073cbf0838.4.2>

En palabras de David Ibarra:<sup>15</sup> “La falta de correspondencia entre las políticas económicas y las sociales resta eficiencia a ambas y torna imposible que las segundas puedan compensar a posteriori los estragos distributivos causados por las primeras (...) Los objetivos sociales, junto con los de estabilidad y crecimiento, han de formar parte indisoluble e integrada de las políticas públicas. De otra suerte, los gobiernos quedan sujetos al desmoronamiento inevitable de su legitimidad, como lo atestiguan las innumerables crisis latinoamericanas contemporáneas”.

La pertinencia de incorporar la dimensión de los derechos para buscar modular los acomodos de la globalización, adquiere particular fuerza desde la perspectiva de la economía política de la crisis. Es desde esta atalaya, que puede empezar a (re)conocerse el derecho al desarrollo como un derecho central y fundamental de la modernidad globalizada. Leer productivamente las señales de un entorno mundial marcado por la incertidumbre, la desigualdad multidimensional y la pobreza masiva y planetaria, y traducirlas en el desarrollo de los derechos. La oportunidad de una inscripción de la democracia en los objetivos del desarrollo, tan integrales e integradores como sea posible, parece ser la senda más segura, aunque tal vez la más ardua, para hacer factible la ambición, revigorizada por el cambio del mundo, de avance económico con profundización democrática y equidad social.

“Los economistas, afirmaba Keynes, se asignan una tarea demasiado fácil, demasiado inútil, si en las épocas tempestuosas sólo nos pueden decir que cuando la tempestad pase, el océano volverá a estar tranquilo”.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr., David Ibarra, “Derechos sociales exigibles o ilegitimidad política”, en *Configuraciones*, núm. 14, primavera-verano 2004, México.

<sup>16</sup> Cfr., *Tract of Monetary Reform*, 1923.