



Problemas del Desarrollo. Revista

Latinoamericana de Economía

ISSN: 0301-7036

revprode@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México

México

Sunkel, Osvaldo

EN BUSCA DEL DESARROLLO PERDIDO

Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 37, núm. 147, octubre-diciembre, 2006, pp. 13-44
Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11820100002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

EN BUSCA DEL DESARROLLO PERDIDO*

Osvaldo Sunkel**

Fecha de recepción: 16 de junio de 2006. Fecha de aceptación: 28 de septiembre de 2006.

Resumen

El objetivo del desarrollo dominó la política económica en América Latina y el mundo subdesarrollado entre 1950 y 1970. El Estado impulsó la industrialización, la modernización agraria y la ampliación de la infraestructura productiva y los sectores sociales. Fue un ciclo estadocéntrico, basado en el enfoque estructuralista, agotado en los años setenta. Después de la crisis de la deuda en los ochenta, se reemplazó por el enfoque neoliberal del Consenso de Washington, orientado a la estabilidad financiera, el mercado y la apertura externa, lo que daría lugar al desarrollo. Es el actual ciclo mercadocéntrico. Pero los resultados han sido mediocres y decepcionantes. Vuelve el interés por el desarrollo como objetivo de la política económica, para lo cual se requiere un enfoque neoestructuralista y una perspectiva sociocéntrica, en que el Estado debe responder a la ciudadanía y guiar y regular estratégicamente el mercado.

Palabras clave: desarrollo, neoliberalismo, neoestructuralismo, estadocéntrico, mercadocéntrico, sociocéntrico.

* Una versión parcial y preliminar de este artículo fue publicado en Celia Barbato (coordinadora), *Nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo. Desde la economía, la sociedad y la ética*, Montevideo, Serie Desarrollo, Sociedad Internacional para el Desarrollo (capítulo Uruguay), INTAL/ Ediciones TRILCE, 2000. Se agradece a los responsables de esa publicación la autorización para incorporar dicha versión en este artículo.

** Presidente de la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), Santiago, Chile. Correo electrónico: osunkel@manquehue.net

Abstract

The aim of development dominated economic policy in Latin America and the under-developed world between 1950 and 1970. The State drove industrialization, agrarian modernization and the expansion of the productive infrastructure and the social sectors. This was a State-centric cycle based on the structuralist focus, which was exhausted during the 1970s. After the debt crisis of the 1980s, it was replaced by a neo-liberal focus of the Washington Consensus, oriented towards financial stability, the market and the external opening, replacing development. This is the present market-centered cycle. However, the results have been mediocre and disappointing. Interest in development as the aim of economic policy is returning, for which a neo-structuralist focus is required and a socio-centric perspective, in which the State must respond to the citizenry and guide and regulate the market strategically.

Key words: *development, neo-liberalism, neo-structuralism, State-centric, market-centered, socio-centric.*

Résumé

L'objectif du développement a dominé la politique économique en Amérique latine et dans le monde sous-développé entre 1950 et 1970. L'état a impulsé l'industrialisation, la modernisation agraire, et l'extension de l'infrastructure productive et des secteurs sociaux. Ce cycle centré sur l'état, fondé sur la perspective structuraliste, s'est épuisé dans les années soixante-dix. Depuis la crise de la dette dans les années quatre-vingt, le relais a été pris par la perspective néo-libérale du Consensus de Washington, orientée vers la stabilité financière, le marché et son ouverture, ce qui donnerait lieu au développement. C'est l'actuel cycle centré sur le marché. L'intérêt recroît pour orienter la politique économique vers le développement, ce qui requiert l'adoption d'une perspective néo-structuraliste et l'ouverture d'un cycle centré sur la société, où l'état est rendu responsable devant les citoyens et doit guider et réguler stratégiquement le marché.

Mots clés: *développement, néolibéralisme, néo-structuralisme, centré sur l'état, sur le marché ou sur la société*

Resumo

O objetivo do desenvolvimento dominou a política econômica na América Latina e no mundo subdesenvolvido entre 1950 e 1970. O Estado promoveu a industrialização, a modernização agrária e a ampliação da infraestrutura produtiva e os setores sociais. Foi um ciclo estadocêntrico, baseado no enfoque estruturalista, esgotado nos anos setenta. Depois da crise da dívida nos anos oitenta, foi substituído pelo enfoque neoliberal do Consenso de Washington, orientado para a estabilidade financeira, o mercado e a abertura externa, o que daria lugar ao desenvolvimento. É o atual ciclo mercadocêntrico. Porém os resultados têm sido mediocres e decepcionantes. Retorna o interesse pelo desenvolvimento como objetivo da política econômica, para o qual se requer um enfoque neoestruturalista e uma perspectiva sociocêntrica, na qual o Estado deve dar resposta à cidadania e guiar e regular estrategicamente o mercado.

Palavras chave: *desenvolvimento, neoliberalismo, neostructuralismo, estadocêntrico, mercadocêntrico, sociocêntrico.*

Introducción

El desarrollo económico y social fue el gran objetivo que se plantearon los gobiernos y las sociedades de América Latina a mediados del siglo pasado, al igual que las demás regiones subdesarrolladas del mundo. Los logros de los esfuerzos con esa orientación entre las décadas de 1950 y 1970 en materia de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones, de industrialización, de mejoramiento y ampliación de los servicios públicos de educación, salud, vivienda y seguridad social, y de modernización en general, aunque parciales, fueron considerables en la mayoría de los países de la región.

Sin embargo, dicho proceso se agotó en los años setenta por diversas causas: la persistencia o agravamiento de serios desequilibrios económicos, financieros, sociales y políticos internos, la influencia de las profundas crisis monetarias, energéticas y económicas internacionales de esa década, la aceleración de los fenómenos interrelacionados de la globalización y de la nueva revolución tecnológica, y, muy en particular, el surgimiento y predominio de la ideología y la praxis neoliberales, que si bien emergió ya en la década de 1970, se generalizó después de la crisis de la deuda externa a comienzos de los años ochenta y con el posterior colapso del mundo socialista.

El objetivo del desarrollo, que se había concebido como tarea prioritaria de largo plazo por ser impulsada fundamentalmente desde la esfera estatal, fue reemplazado en la mayoría de los países, por razones objetivas de agudas crisis financieras, por una preocupación prioritaria respecto de la estabilidad monetaria y financiera.

Al correspondiente e inevitable ajuste macroeconómico de corto plazo siguió, sin embargo, un proceso de reestructuración institucional destinado a lograr la apertura externa, la liberalización y desregulación de los mercados y la privatización de las empresas y servicios públicos, con la correspondiente jibarización del Estado. La tarea del desarrollo quedó entregada implícitamente al mercado y la empresa privada, con un papel subsidiario para el Estado.

Esta nueva fase de profundas transformaciones y reorganizaciones estructurales lleva ya entre dos y tres décadas, dependiendo de los países. Los resultados han sido dispares y contradictorios. Los más positivos se refieren a la recuperación de un modesto crecimiento económico después de la “década perdida” de 1980, al fuerte incremento de las exportaciones, al incremento del gasto social focalizado en los más pobres, al abatimiento de la inflación y al logro de razonables equilibrios

macroeconómicos de carácter financiero. Los más negativos, con pocas excepciones, se refieren a que aquella recuperación del crecimiento ha sido sumamente modesta y extremadamente inestable en materia de inversiones, empleo y crecimiento del PIB, de modo que el ingreso *per capita* sólo ha aumentado marginalmente y los elevados niveles de pobreza prevalecientes no han variado mucho, mientras la distribución del ingreso ha tendido a empeorar.

Persiste, por tanto, un severo y preocupante deterioro social que se ha traducido en situaciones crecientemente conflictivas, tanto en la convivencia ciudadana cotidiana, como en lo social y político, todo lo cual amenaza la supervivencia de la recientemente recuperada democracia. La decena de presidentes que en la última década y media no han podido completar sus períodos presidenciales, y el giro a la izquierda observado en las elecciones presidenciales más recientes, constituyen una demostración concluyente de las crecientes contradicciones entre el proceso de instalación de regímenes democráticos en los países de la región y las consecuencias de la globalización y las políticas neoliberales.

La controversia se polariza entre los partidarios de insistir en el neoliberalismo, que sobre la base de los logros alcanzados y pidiendo paciencia y “reformas institucionales de segunda y tercera generación”, avizoran un futuro esplendor, y sus críticos, que en virtud de los mediocres resultados económicos observados y sus preocupantes consecuencias sociales y políticas anticipan situaciones cada vez más graves. De esta manera, el debate cultural, social, político y económico contemporáneo, que se caracteriza por un reduccionismo binario ahistórico, que opone dicotómicamente Estado y mercado, se encuentra paralizado.

El contexto histórico e internacional

Para superar esa situación conviene recordar que el estatismo comenzó a reinar desde mediados del siglo pasado, como consecuencia de las dos guerras mundiales y de la profunda crisis económica y sociopolítica internacional de los años treinta. Tomó su forma más extrema en la Unión Soviética y los demás países del bloque socialista, que adoptaron la planificación económica estatal centralizada y el control sociopolítico y cultural del Partido Comunista, con el fin de crear un aparato productivo moderno en sociedades muy atrasadas.

En el mundo capitalista desarrollado la respuesta fue variada, lo que constituye una importante lección para nuestra situación actual, como veremos más adelante. Durante un breve periodo, en las llamadas potencias del Eje (Alemania, Italia, Japón, y por bastante más tiempo en España) prevaleció también un partido único nacionalsocialista o fascista en lo político, y una estrecha asociación planificada de

Estado y gran empresa capitalista en lo económico, con la finalidades básicamente armamentistas.

La versión estadocéntrica más moderada, que buscaba combinar Estado con mercado y democracia, de inspiración keynesiana, se dio en los países industriales de América del Norte y Europa, con fuerte énfasis en el crecimiento económico, el empleo y la redistribución del ingreso, el llamado *Estado de bienestar*. En Estados Unidos se adoptó el *New Deal*, con el objetivo principal del pleno empleo, aunque también, como en Europa, con fuerte subsidio y protección al sector agropecuario y grandes proyectos de desarrollo regional.

En Europa el estatismo se plasmó en variaciones sobre el tema del Estado de bienestar: el socialismo laborista británico, las socialdemocracias noreuropeas y las economías sociales de mercado demócratacristianas, principalmente en Alemania e Italia. Todas se centraban en el crecimiento, el pleno empleo, la provisión de servicios sociales públicos y, en mayor o menor medida, la estatización de las empresas de servicios de infraestructura. Con un agregado trascendental: la integración europea, con un fuerte contenido de apoyo al desarrollo de los países y regiones más atrasadas de ese continente.

En el tercer mundo —los países subdesarrollados— el estatismo tomó la forma del desarrollismo, con gran variabilidad de los grados de estatización y mercado. Hubo fuerte intervención y acción del Estado, más que en las economías capitalistas desarrolladas, pero sin suprimir el mercado. Aunque se trató de planificar el desarrollo económico dentro del contexto capitalista, hubo más planes que planificación efectiva, con propiedad privada y pública de los medios de producción y mercados más o menos intervenidos. Los principales objetivos eran la industrialización, la integración del mercado interno, la inversión en infraestructura, la modernización de la agricultura y las políticas sociales. En lo político, un amplio espectro y alternancia entre intentos más o menos logrados de democracia y dictadura.

La concepción estatizante de apoyo a las políticas desarrollistas también abarcó las relaciones internacionales. Las instituciones de Bretton Woods (FMI, BM, GATT), los bancos regionales de financiamiento del desarrollo y las instituciones de cooperación internacional constituyeron un sistema *público* de relaciones económicas internacionales encargadas de reemplazar los flujos financieros y de inversión privados que habían desaparecido con la gran depresión y de rescatar el comercio internacional del proteccionismo heredado de aquella crisis y la segunda guerra mundial.

Lejos de la leyenda negra propagada por el neoliberalismo sobre los desastres que estas políticas habrían ocasionado desde fines de los años cuarenta, en todas las áreas del mundo, destacando especialmente América Latina, se experimentó la

fase más exitosa de crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida de que se tenga registro histórico. Tanto así que ha sido calificada la *edad de oro* del capitalismo (Armstrong, Glyn y Harrison, 1991). En nuestra región se duplicó con creces el ingreso *per capita*, se concretó un avance sustancial en materia de industrialización e infraestructura, hubo progresos notables en los indicadores sociales, se redujo la pobreza, aumentó la productividad y se expandió, modernizó y diversificó considerablemente la capacidad productiva (Thorp, 1998). Sin embargo, como ya se anotó, este ciclo llegó a su fin en los años setenta por múltiples motivos internos de carácter no sólo económico, sino también socioculturales y políticos (Griffith-Jones y Sunkel, 1986). Enorme influencia sobre el fin de esta etapa tuvo también la presencia creciente de una nueva y poderosa institución capitalista —la Corporación Transnacional—, así como la reconstitución del mercado financiero privado internacional y una nueva revolución tecnológica, en definitiva, la eclosión del fenómeno de la globalización, sobre el que volveremos más adelante (Dicken, 1998).

El péndulo binario entre Estado y mercado se volcó desde entonces hacia este último. La era del fundamentalismo mercadocéntrico comenzó en 1975 en Chile, cuando los llamados Chicago Boys fueron puestos a cargo de la política económica del gobierno militar. Se confirmó después con los gobiernos de Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Gran Bretaña y se propagó al mundo entero en alas de la crisis del ciclo estatista, la globalización financiero-informática, el predominio del capital financiero sobre el productivo, la revolución ideológica neoliberal y el colapso del mundo comunista. Las políticas públicas correspondientes son bien conocidas: apertura de la economía, reducción del papel del Estado, confianza ilimitada en la empresa y las inversiones privadas y el mercado, privatización de empresas y servicios públicos, liberalización y desregulación de los mercados. El desarrollo económico y social se obtendría automáticamente como resultado final y corolario de este conjunto de políticas.

En su expresión internacional, la concepción mercadocéntrica se apoya y promueve la globalización, tanto en cuanto fenómeno objetivo y real, como sobre todo en su dimensión normativa de propuesta ideológica. Ello coincide con la gigantesca expansión del sistema financiero privado internacional, que ha relegado a un plano muy secundario al antiguo sistema público de relaciones internacionales, dando lugar también a una suerte de privatización de las relaciones económicas internacionales y a una situación caracterizada por gran inestabilidad e ingobernabilidad (Soros, 1998), en especial, en relación con los tradicionales y algunos nuevos bienes públicos globales, como por ejemplo los del equilibrio ecosistémico (Kaul, Grunberg y Stern, 1999).

Actualmente se reconoce que los resultados de este nuevo ciclo neoliberal dejan mucho que desear. Tanto en América Latina, como en el mundo en general, los resultados son sumamente preocupantes: crecimiento económico insuficiente y altamente inestable, fuerte concentración del poder económico, acentuación de la heterogeneidad estructural, aguda y creciente desigualdad tanto en los propios países desarrollados como en los subdesarrollados y una cada vez más abrumadora distancia entre ellos, pérdida de los bienes y espacios públicos, con fuerte exclusión social, pobreza y deterioro ambiental en todos los casos. La democracia, aparentemente el principal logro político, también se ha ido desvirtuando y está severamente amenazado en muchos países (CEPAL 2000; CEPAL 2001; CEPAL 2002).

Como se señalaba anteriormente, la preocupación prioritaria por el desarrollo económico y la industrialización, que había prevalecido luego de la segunda guerra mundial, desapareció de la agenda pública con las urgencias derivadas en los años setenta con el resquebrajamiento del régimen financiero internacional de posguerra, la secuencia de recesiones con inflación (*stop-go*) que le siguió, las crisis del petróleo de 1973 y 1979, y la de la deuda externa a comienzos de los ochenta. Debido a la ilimitada confianza en la superación de estas crisis mediante las políticas neoliberales de ajuste y reestructuración adoptadas en ese periodo, el tema de las perspectivas del desarrollo socioeconómico de América Latina a más largo plazo continuó brillando por su ausencia durante largo tiempo.

La excepción fueron los planteamientos de la CEPAL sobre “crecimiento con equidad” (CEPAL 1990; CEPAL 1992a; CEPAL 1992b) y el neoestructuralismo (Sunkel, 1991; Sunkel y Zuleta, 1990). Esos planteamientos no tuvieron mayor acogida, salvo en Chile, con el retorno de la democracia. En efecto, el programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia ha tenido desde 1990 como lema el “crecimiento con equidad” y ha implantado una serie de eficaces políticas sociales, financieras, de desarrollo productivo y tecnológico, de regulación y otras que no estaban en el recetario neoliberal y que han contribuido en forma significativa al reconocidamente exitoso desarrollo de ese país desde entonces, salvo en lo referente a una gran desigualdad, que sigue persistiendo (Sunkel, 2006).

La preocupación por el desarrollo socioeconómico ha vuelto a surgir a la luz de los resultados obtenidos en la región en los últimos años, donde, en contraste con el caso chileno, se mezclan logros macroeconómicos importantes, pero insuficientes y sumamente frágiles, como se ha visto en varias ocasiones, con consecuencias sociopolíticas adversas y preocupantes perspectivas de gobernabilidad. De ese modo, en los últimos años el tema del desarrollo ha vuelto al centro del escenario, como lo evidencian algunas fuertes críticas provenientes del propio *establishment* académico estadounidense, nada menos que un premio Nóbel (Stiglitz, 1998), e incluso en

algunas de las reuniones y publicaciones del Banco Mundial y del BID, instituciones que promovieron con entusiasmo las políticas neoliberales (Emmergí y Núñez del Arco, 1998).

Sin embargo, el tema del desarrollo carecía, hasta hace poco, de todo interés y sentido para gran parte de la élite y tecnocracia gobernantes de la región, y para la comunidad internacional privada y pública que los apoya y con los cuales se identifican. En su discurso único y dominante se afirmaba en forma explícita y reiterada, o se suponía implícitamente, que el colapso del mundo socialista y la globalización del sistema internacional —junto al inédito y acelerado proceso de profundas transformaciones tecnológicas, económicas, sociales, políticas y culturales en curso— estaban configurando una situación de superación de las ideologías tradicionales, al imponerse la democracia liberal en lo político y el sistema de mercado, en su versión neoliberal, en lo económico.

De esa manera se suponía que la sostenibilidad del desarrollo estaba plenamente asegurada en virtud del supuestamente reconocido potencial de crecimiento de la economía capitalista globalizada y de la implantación del régimen democrático. Había dos fenómenos centrales que estaban influyendo positivamente nuestra realidad y seguirían haciéndolo en el futuro: la globalización y el neoliberalismo. Ambos asegurarían la aplicación de tales políticas económicas y, con ello, un óptimo crecimiento futuro.

Frente a ese discurso triunfalista, apoyado parcialmente en realidades históricas incontrovertibles, los sectores progresistas, de centro-izquierda, socialistas y humanistas, renovados y no renovados, reaccionaban con escepticismo pero quedaban en verdad descolocados, confusos y perplejos. Sin embargo, en la medida en que el triunfalismo neoliberal enfrenta en su trayectoria realidades complicadas y bastante menos exitosas que las esperadas, se abre nuevamente un espacio para la reflexión crítica.

Globalización y neoliberalismo: ideología y realidad

Lo primero que conviene precisar es que dichas ideas constituyen en realidad una nueva ideología, la del “fin de las ideologías”. Según esta, se habría llegado a una estación terminal del proceso histórico, la fase final y superior del capitalismo. Ese discurso comienza a debilitarse ante una realidad que lo desacredita crecientemente. La democracia, lejos de afirmarse y profundizarse, está en peligro, y aunque se mantenga su formalidad, se está desvirtuando en muchos países (PNUD, 2004). El crecimiento económico no llega a la mitad de las tasas que prevalecieron en las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo pasado. Además, depende como nunca

del ahorro externo y la inversión extranjera, con lo cual se hace sumamente inestable, como ha quedado demostrado nuevamente con las repercusiones de las recurrentes crisis financieras internacionales. Las condiciones sociales continúan en muchos países siendo peores que en los años setenta y se hacen crecientemente insoportables. Siguen prevaleciendo los deteriorados índices de pobreza y una pésima distribución del ingreso, y las protestas sociales irrumpen con violencia, mientras las conductas individuales y colectivas antisistémicas (narcotráfico, drogadicción, violencia, corrupción) se extienden y agudizan convirtiéndose en serios problemas de gobernabilidad (Ocampo y Martín, 2003).

Pero no solamente en América Latina hay problemas. En Estados Unidos e Inglaterra, los dos países anglosajones que se exhiben como modelos de la nueva era del neoliberalismo, si bien se ha recuperado el crecimiento, la distribución del ingreso, la pobreza y la exclusión han empeorado notoriamente desde su implantación. En Europa prevalece el estancamiento y el desempleo ha alcanzado niveles sin precedentes desde la gran depresión de hace un siglo. En el plano internacional, cuatro de las características centrales son el crecimiento mediocre de la economía, la incontrolable volatilidad financiera, la extrema debilidad de la institucionalidad pública internacional y el empeoramiento sostenido de la distribución del ingreso mundial (Soros, 1998).

Cuando se examina esta última tendencia a la luz de las de la población mundial, se puede anticipar que en breve habrá pequeños islotes de extrema riqueza en los países de la OCDE para alrededor de 15 % de la población mundial, que disfrutará de cuatro quintas partes del ingreso mundial, sobre los que presionarán las crecientes corrientes migratorias impulsadas por la pobreza relativa y absoluta de la mayoría de 85 % restante, que tendrá que sobrevivir con sólo un quinto del ingreso mundial (Sunkel, 1995). Debe ser por esta razón que la única política que definitivamente se exceptúa del programa neoliberal de reducción del papel del estado, apertura, liberalización y desregulación es la política de migraciones internacionales, donde por el contrario, se refuerzan las restricciones.

A la luz de estos y otros antecedentes similares, entre los cuales el de los riesgos crecientes a que está siendo sometido el equilibrio ecosistémico del planeta en virtud del fenómeno del calentamiento global de la atmósfera, resulta notorio que es conveniente colocar los fenómenos de la globalización y del neoliberalismo en un claro contraste entre aquella ideología triunfalista y esta realidad objetiva. Hemos estado sumergidos en un baño ideológico de gran intensidad que nos ha impedido distinguir entre lo que es y lo que algunos quisieran que fuera, justificados en forma paradojal en función de un pretendido fin de las ideologías. El ideal del estado mínimo y el mercado máximo así como la identificación de globalización y

neoliberalismo con modernización, progreso y desarrollo, es una peligrosa trampa ideológica que nos impide ver las conflictivas realidades internas e internacionales que se están incubando en el mundo entero (Chua, 2003; Stiglitz, 2002).

Igual cosa ocurre con la idea de que estamos en una nueva realidad inmodificable, la mejor de todas las posibles, sin opciones ni alternativas, a la cual sólo cabe apoyar. Todo esto está muy reforzado por los medios internacionales de comunicación masiva, especialmente la prensa económica especializada, así como gran parte de la tecnocracia y la profesión económica. En esas circunstancias, hay una necesidad imperiosa de desarrollar una visión crítica de la sesgada situación intelectual que estamos viviendo (Mander y Goldsmith, 1996). Para ello es necesario plantearse dialécticamente frente a las ideas prevalecientes de la historia y la economía para observar que la linealidad triunfalista del neoliberalismo y la globalización se enfrenta a contradicciones formidables que son sistemáticamente despreciadas u omitidas del discurso neoliberal. No obstante, su razón instrumental en materia de política económica, con el apoyo de la profesión económica y de las instituciones y la prensa financiera internacional, se ha extendido aplastantemente, en abierto conflicto con las aspiraciones y necesidades sociales que en las nuevas condiciones de libertades democráticas se expresan abiertamente.

En contraste con la visión mecanicista y lineal del “fin de la historia” (Fukuyama, 1989), considero más fructífero explorar con un enfoque dialéctico una hipótesis parecida, respetuosa de las nuevas realidades contemporáneas, pero que no tiene carácter determinista, es mucho menos ambiciosa y está desprovista de ropajes ideológicos y mesiánicos. De acuerdo con esta hipótesis, el mundo estaría pasando por una fase histórica en la cual, efectivamente, por múltiples y poderosos motivos, internos e internacionales, se acentúa notablemente el predominio de la teoría y la praxis de la democracia liberal en lo político y del sistema de mercado en lo económico. Pero el futuro no está predeterminado; para bien y para mal continúa abierto, tanto para los países desarrollados, como especialmente para los que, como los nuestros, aún tienen mucho camino por recorrer antes de alcanzar aquel estado ideal. Suponiendo, además, que están en la vía correcta y no en un desvío, como parecen sugerirlo los preocupantes síntomas socioeconómicos y políticos prevalecientes.

Esta manera de conceptualizar la realidad actual le atribuye una temporalidad histórica de carácter más bien cílico y dialéctico y diferencia, además, entre los países centrales y los periféricos. Esto tiene al menos dos implicaciones supremamente significativas. Una, que el futuro no está de ninguna manera predeterminado desde ahora y para siempre y que siguen, por consiguiente, existiendo alternativas posibles. Por tanto, concebir utopías y elaborar visiones y programas alternativos de futuro continúa siendo un ejercicio no sólo posible y útil, sino extremadamente

necesario y urgente. De hecho, esta es tal vez la tarea más importante y urgente que debiera autoimponerse la intelectualidad progresista. En el plano intelectual y político esto tiene importantes consecuencias, en especial para los partidos políticos y las generaciones más jóvenes, que en ausencia de una perspectiva de esta naturaleza han sido desmovilizados en su accionar político e ideológico, retroceden a esquemas y etapas irrecuperables del pasado, superados por la historia, o caen en actitudes y comportamientos sin destino de tipo anarquizante.

La segunda implicación es igualmente significativa. Un mínimo de realismo, que no debe confundirse con pragmatismo oportunista, obliga a reconocer que efectivamente en la fase histórica actual las condiciones objetivas y subjetivas impulsan y propenden al establecimiento y fortalecimiento del régimen democrático, la economía capitalista y el mercado. Pero ello no quiere decir que haya una sola y única versión de democracia liberal y de economía de mercado, como las que existen en el mundo anglosajón, que es la que específicamente se pregonan como modelo exclusivo e ideal (Albert, 1992).

A parte de que, aunque el mercado se expanda velozmente, el dirigismo estatal sigue vigente en muchos países, y entre ellos nada menos que en China, y hay en el mundo contemporáneo una variedad de situaciones muy diferentes del capitalismo individualista anglosajón. Es, desde luego, el caso de los capitalismos *administrados*, ya sea en formas cooperativas como en Alemania, Francia, Austria, Italia o Suecia, o corporativas como en Japón, Taiwán, Corea o Singapur. Bajo los amplios ropajes comunes del capitalismo, y no obstante estar sujetos también a las presiones y ajustes impuestos por la globalización, esos países presentan realidades concretas y reacciones políticas muy diversas en lo económico y también en lo político y sociocultural. Y ahí está todo el ex mundo socialista y los países de tradición más estatista, como los latinoamericanos, los cuales se encuentran en procesos abiertos muy diversos y en distintas etapas de difícil, compleja y diferenciada transición, como lo sugieren los planteamientos de los diversos candidatos en las recientes y venideras elecciones presidenciales en Argentina, Uruguay, Ecuador, Venezuela y Nicaragua.

Esta constatación también tiene profundas implicaciones políticas prácticas. Significa que, reconociendo las orientaciones generales que la realidad y las corrientes de pensamiento actuales más determinantes e influyentes intentan imponer, es posible y necesario explorar los matices, las variantes y las alternativas que correspondan con mayor propiedad a las tradiciones históricas, las nuevas realidades contemporáneas y las perspectivas y proyectos futuros de nuestros países.

La globalización no plantea, por tanto, la cuestión general de la sobrevivencia del Estado-nación, como se nos quiere hacer creer, sino mucho más específicamente

la continuidad sociocultural de las sociedades nacionales relativamente exitosas estructuradas en el periodo de posguerra sobre la base de formas diversas de economía mixta y ensayos más o menos logrados de estados de bienestar o desarrollistas. Esa experiencia se caracterizó por la búsqueda de una complementación sinérgica del accionar del Estado y del mercado, en contraste con la alternativa socialista que intentó reemplazar el mercado por el Estado y la alternativa neoliberal que intenta reemplazar, con resultados cada vez más problemáticos, el Estado por el mercado, promoviendo deliberadamente la confusión entre privatización, desregulación, apertura y jibarización del Estado, o sea, el programa neoliberal, con la modernización. Ésta no puede consistir en retroceder al capitalismo salvaje sin contrapeso social característico del siglo XIX ni tampoco al estatismo burocrático en sus versiones más o menos opresivas y paralizantes de la posguerra.

El gran desafío prioritario es la recuperación de la política como acción pública innovadora para establecer un nuevo equilibrio que logre complementar Estado y mercado en el contexto de la globalización. Se trata de rechazar una visión unívoca de la globalización y el neoliberalismo mediante intentos como los de las sociedades europeas de recrearse a sí mismas a partir de nuevas propuestas, en nuevos contextos y superando su historia reciente sin nostalgias ni retrocesos.

La intelectualidad latinoamericana ha estado demasiado ausente en esta tarea. En el plano económico, el campo ha sido copado por los exégetas tradicionales del neoliberalismo, por conversos más o menos agresivos o vergonzantes y por opositores frecuentemente obsoletos que se atrincheran exclusivamente en la denuncia y la nostalgia. Pocos han sido los aportes que buscan y proponen alternativas al neoliberalismo, como es el caso ya citado del neoestructuralismo latinoamericano, que por cierto ha comenzado a cobrar interés e importancia. No obstante la riqueza del pensamiento económico-social latinoamericano heredado del pasado, ampliamente reconocido en la literatura especializada universal, hay todavía una relativa carencia de un pensamiento regional renovado, que reconociendo las cambiadas realidades actuales no renuncie sin embargo, en aras de un pragmatismo oportunitista, a sus fundamentos, raíces y experiencia históricos, de valores, filosóficos y epistemológicos, para desarrollar sobre esta base una capacidad para generar nuevas propuestas (Sunkel, 1994).

De acuerdo con ese pensamiento, ninguna reflexión profunda sobre la realidad latinoamericana puede prescindir de colocarla en un contexto estructural histórico e internacional. En otras palabras, no es posible una comprensión cabal del proceso en curso y sus perspectivas sin contrastarlo con sus raíces históricas en las anteriores etapas del desarrollo latinoamericano, todo ello en el contexto de la evolución del sistema internacional, o sea, del conocido esquema conceptual centro-periferia

elaborado originalmente por Raúl Prebisch. Paradójicamente, éste obtiene ahora plena legitimidad por la centralidad que unánimemente se da al proceso de globalización como marco del devenir de los países (Birdsall, 2006).

La ideología de la globalización presenta ese proceso como una tendencia novedosa e históricamente inédita, en esencia centrada esencialmente en la revolución tecnológica contemporánea, parte inherente del proceso de modernización, de carácter espontáneo, irresistible y fundamentalmente positivo. Por tanto, no quedaría sino incorporarse a ella y aprovecharla al máximo. Para superar este reduccionismo ideológico es imprescindible realizar un examen crítico de esta versión de la globalización. Para ello me parece conveniente referirme a cuatro de sus aspectos principales: su dimensión histórica, su trayectoria cíclica, su naturaleza intrínseca y su dinámica dialéctica.

Por lo que atañe al pretendido carácter novedoso e inédito del proceso de globalización, existe una nutrida bibliografía sobre el proceso de expansión y acumulación del capitalismo comercial inicialmente interurbano y luego de ultramar, con el que en los albores de la Edad Media se comenzaron a desarticular las sociedades precapitalistas. Más adelante, al vincularse el espíritu empresarial con la innovación tecnológica en el proceso de la revolución industrial, se afianzó definitivamente la vocación expansiva mundial del capitalismo al reducirse dramáticamente la distancia, el tiempo y los costos del transporte y las comunicaciones internacionales.

De esta manera, hacia fines del siglo xix el imperio británico llegó a una fase de globalización que, en términos relativos a la escala de la economía de la época, nada tiene que envidiarle a la actual en cuanto a la integración del sistema financiero comandado desde Londres por la libra esterlina, los abundantes y dinámicos flujos de inversión y de comercio, y las copiosas corrientes migratorias. Un texto sostiene fundadamente esa tesis al señalar que lo que está pasando actualmente no es sino una nueva fase de extraordinaria intensificación de ese proceso (Ferrer, 1996).

Sin retroceder mucho históricamente, por lo menos desde la era de los grandes descubrimientos del siglo xv hasta los imperios coloniales del siglo xix y la evolución del sistema internacional durante el siglo que comienza, observamos una persistente tendencia acumulativa de largo plazo de creciente integración de las diversas regiones del mundo. Esa tendencia se caracteriza, sin embargo, por fases de intensificación o aceleración seguidas de otras de desintegración o desaceleración, al pasar de unas formas o maneras de integración internacional a otras.

En ese sentido es interesante y sugerente revisar los términos, conceptos o metáforas que surgen en ciertos momentos históricos y con los cuales se alude a dichos períodos de mayor integración mundial: el colonialismo en los siglos xvi al xviii, el imperialismo en los siglos xix y xx, posteriormente la internacionalización, más

recientemente la transnacionalización (Sunkel, 1971), y actualmente la mundialización y la globalización (Ianni, 1996). Aunque esos conceptos surgen en determinadas circunstancias históricas, sobre todo los más antiguos, se van superponiendo con el tiempo y algunos debaten sesudamente sobre cuál de estas expresiones realmente corresponde al fenómeno que estamos observando. No me parece que ese sea un ejercicio demasiado fructífero, porque pareciera que esas distintas metáforas corresponden, en realidad, a visiones históricas que remiten a momentos en que el mundo tendía a integrarse de cierta manera, históricamente específica y diferenciada (Bouzas y Ffrench Davis, 1999).

Por consiguiente, tal vez no valga la pena una gran disquisición sobre cuál es la definición correcta, cuál de esos conceptos corresponde mejor a la realidad actual. Porque éstos corresponden más bien a etapas específicas del proceso histórico universal de globalización, que fue tomando diferentes características en distintos momentos, los cuales le dieron su nombre. Si el proceso actual se le considera de globalización y no, por ejemplo, como colonización, es porque hay algo nuevo y diferente, aunque se retengan real o aparentemente elementos del periodo colonial (Held y Mc Grew, Goldblatt y Perraton, 1999).

La globalización: nueva fase de expansión del capitalismo

El examen histórico de la prolongada evolución hacia una creciente integración de las diferentes regiones del mundo se revela en definitiva como el proceso de desarrollo del capitalismo. La expansión del modo de producción capitalista y de la incorporación de nuevos espacios geográficos al comercio, las inversiones, los transportes, las comunicaciones, las migraciones y las instituciones y normas jurídicas y la cultura capitalista se dio en forma de procesos cíclicos, con períodos de avance y otros de retroceso, y con cambios en la naturaleza de las vinculaciones entre los territorios que se integraban (Maddison, 1991).

Los períodos de aceleración tienen evidentemente mucho que ver con los procesos de innovación tecnológica, los que, como es bien conocido, también se producen en oleadas periódicas (Landes, 1969). Los descubrimientos geográficos del siglo xv están asociados a notables innovaciones tecnológicas en los instrumentos de navegación. La gran expansión económica internacional de la segunda mitad del siglo xix está asociada al extraordinario desarrollo de la tecnología del transporte: la máquina a vapor, el ferrocarril, el barco de casco metálico y también las comunicaciones y la electricidad. El fenómeno de globalización contemporáneo está muy asociado al transporte aéreo, las corporaciones transnacionales, la revolución

comunicacional e informática, y a la sinergia que se produce entre estos componentes claves del proceso.

Ahora bien, creo que no hay que confundir. La naturaleza del proceso de globalización no hay que asimilarla al puro progreso tecnológico, como se hace, por ejemplo, en un muy interesante trabajo que atribuye la esencia de la globalización a la innovación tecnológica (Birou, 1997). Con una adecuada perspectiva histórica creo que queda claro que la esencia del proceso de globalización es la ampliación, intensificación y profundización de la economía de mercado. La revolución tecnológica contemporánea, como otras anteriores, es uno de los medios fundamentales por los cuales ello se produce. Que esto es así lo demuestra el hecho de que tal como hay períodos de aceleración de la integración internacional, también hay de desintegración y retroceso. Eso no ocurre con el proceso acumulativo de desarrollo tecnológico, que bien puede continuar o mantenerse, pero en ningún caso retrotraerse a niveles anteriores.

Los lapsos de desintegración o retroceso corresponden justamente a cambios y fases de crisis y reemplazo de la potencia dominante y de reorganización del sistema internacional imperante y sus instituciones. Así ocurrió durante el siglo XVII y la primera mitad del XIX, cuando el imperio británico en plena fase de expansión comercial y luego manufacturera fue desplazando gradualmente a los imperios español y portugués en América y quebrantando sus relaciones comerciales y financieras, y eventualmente, después de la revolución francesa, también las políticas. Ocurrió también en el periodo de estancamiento, inestabilidad, crisis económicas y bélicas que, entre 1914 y 1945, desarticuló el notable grado de integración internacional que se había producido a la vuelta del siglo con la égida del imperio británico, la revolución industrial y la libra esterlina (Sunkel y Paz, 1970).

De hecho, como ya se ha señalado, aquella situación no tiene mucho que envidiarle comparativamente a la situación actual en términos de integración comercial, financiera, de inversiones, de los transportes, las comunicaciones, las migraciones, las instituciones y la cultura. Keynes recordaba ese periodo con nostalgia unos años después del fin de la primera guerra mundial:

¡Qué episodio más extraordinario en el progreso del hombre fue la época que terminó en agosto de 1914! [...] El habitante de Londres podía pedir por teléfono, mientras saboreaba su té matinal en cama, los productos más variados procedentes del mundo entero, en la cantidad que desease, seguro siempre que, dentro de un tiempo razonable, dichos productos estarían a la puerta de su casa; podía al mismo tiempo y por el mismo medio invertir su fortuna en materias primas y nuevas empresas en cualquier región del mundo, y participar, sin gran dificultad y sin problemas, de los frutos y ventajas de esos negocios; o, en fin, podía ligar la seguridad de su fortuna con la buena fe de la comunidad de una honesta municipalidad en cualquier continente, según la información de los servicios de información (Keynes, 1920).

No obstante continuar desarrollándose una notable sucesión de innovaciones tecnológicas, durante el periodo interbético se desarticuló completamente ese mundo maravillosamente integrado a que aludía Keynes. Las guerras mundiales y la gran depresión llevaron al reemplazo del imperio británico por Estados Unidos como potencia mundial dominante; el dólar por la libra esterlina como moneda hegemónica; los mercados financiero, comercial y de inversiones internacionales por el sistema de instituciones financieras públicas internacionales de Bretton Woods; la primera fase de la revolución industrial (carbón, máquina a vapor, ferrocarriles) por la segunda (petróleo, electricidad, industrias petroquímica y automotriz).

En el plano sociopolítico durante este periodo se produjo el desdoblamiento del mundo capitalista en dos sistemas antagónicos, con la instauración de un sistema socialista estatizado en la URSS, que se amplió a muchos otros países después de la segunda guerra mundial. Dentro del área capitalista se produjo un avance sin precedentes del papel del Estado para constituir economías mixtas que garantizaran la expansión económica, el pleno empleo y la protección social. Como ya se ha señalado, estas economías mixtas adoptaron modalidades diferentes en distintos grupos de países: el *new deal* en Estados Unidos, los estados de bienestar en Europa (después del fascismo y el nazismo en Italia, España y Alemania) y diversas variedades de desarrollismo en Japón y el mundo subdesarrollado, gran parte del cual recién salía del status colonial. Esta diversidad de situaciones dentro del mundo capitalista es una precisión sumamente importante, a la que ya hemos aludido y que conviene retener, pues volveremos a ella más adelante.

La gran mayoría de esas economías mixtas, y también las socialistas, tuvieron un periodo de crecimiento económico y mejoramiento social excepcionalmente exitoso, sin precedentes históricos, entre el fin de la guerra y la década de los setenta, cuando unas entraron en decadencia y otras colapsaron. En ese contexto emerge y se fortalece la nueva etapa de integración internacional que ahora llamamos globalización, tal vez porque aparentemente lo abarca todo y a todos y se caracteriza por una nueva revolución tecnológica, institucional, financiera e ideológica: el neoliberalismo (Hobsbawm, 1994).

Sostengamos, entonces, que la globalización es la forma como se manifiesta en este particular lapso histórico, y con las características peculiares de esta época, una fase de notable aceleración y ampliación del proceso secular de expansión del capitalismo. Ésta tiene dos dimensiones que me interesa destacar: una es extensiva y otra intensiva.

La dimensión extensiva es la territorial, la incorporación de nuevos espacios geográficos a la economía de mercado. El colapso del socialismo ha significado que territorios que estuvieron vedados a dicha economía durante más de medio siglo,

como son los que fueron países socialistas, se están incorporando al sistema capitalista aceleradamente, por cierto con grandes dificultades e incertidumbres. Pero no sólo son nuevos territorios y naciones que se incorporan al capitalismo después de haber estado bajo el signo del socialismo. También lo hacen amplias áreas geográficas interiores de estados nacionales capitalistas subdesarrollados que habían quedado semimarginadas del mercado, y donde actualmente hay una gran expansión de la frontera capitalista interna, como es por ejemplo el caso de la cuenca amazónica.

Lo anterior es relativamente obvio. Lo que no es tan obvio, y mucho más interesante, es la idea de la intensificación del capitalismo, comenzando por el traspaso de empresas y actividades productoras de bienes y servicios tradicionalmente públicos, incluyendo los sociales, al área privada y la esfera del mercado, siguiendo con la penetración en profundidad en la vida social, de la cultura, del comportamiento, de una impregnación mercantilista e individualista muy intensa en las formas de conducta y los valores de los individuos, de las familias, de las clases sociales, de las instituciones, de los gobiernos, de los estados. Éste es tal vez el fenómeno más impresionante en la actualidad. Todos los que se van incorporando a este proceso tienden a transformar conductas tradicionales de distintos tipos en comportamientos maximizadores, sometidos al análisis costo-beneficio, racionalizadores de utilidad, en el pleno sentido de la racionalidad individualista capitalista.

Otra característica de la globalización es que su dinámica no es lineal, sino dialéctica, lo que implica reconocer que cada proceso tiene su antiproceso. Tal es el caso en la concepción marxista que visualiza el desarrollo histórico del nuevo modo de producción capitalista en contradicción con los modos de producción preexistentes, lo cual determina su desarticulación y desplazamiento. Similar es la concepción del ciclo económico de Joseph Schumpeter, que lo concibe como el resultado del proceso de innovación tecnológica, cuya irrupción en oleadas de innovación tiene efectos simultáneamente creadores de nuevas actividades productivas y destructores de las actividades que son desplazadas. Es también la visión de Karl Polanyi, que me parece particularmente apropiada (Polanyi, 1957). Cuando analiza la gran expansión del capitalismo en el siglo XIX y comienzos del XX, y los profundos efectos desgarradores en las sociedades preexistentes que ese proceso tiene, así como los movimientos sociales defensivos y reactivos con que procuran defenderse las sociedades, lo que denomina “el doble movimiento”, creo que describe adecuadamente lo que estamos viviendo de nuevo en la actualidad, en forma tanto o más intensa (Etzioni, 1988).

Y, curiosamente, en compañía de estos autores —Marx, Schumpeter y Polanyi— está nada menos que Michel Camdessus, ex director general del Fondo Monetario Internacional. Como buen francés, aunque economista, es también una persona



culta que conoce a esos autores clásicos. Hay un párrafo notable en el cual nos dice que no debemos olvidar que el proceso de desarrollo capitalista, junto con su tremenda eficiencia expansiva, es brutalmente desgarrador, destructor y desplazador en lo social, y que, por consiguiente, hay un papel esencial para el Estado, que es preciso recuperar (Camdessus, 1997)

La dinámica dialéctica del proceso de globalización incorpora efectivamente a algunos a las actividades socioeconómicas modernas, mientras desplaza, margina y excluye parcial o totalmente a los restantes. Por lo tanto, la globalización económica es un proceso desigual, desbalanceado, heterogéneo. Por otra parte, el proceso intensivo de penetración de la cultura capitalista tiende a generalizarse a todos —integrados y excluidos—, como consecuencia principalmente de la abrumadora masificación global de los medios de comunicación audiovisuales. Este último proceso de globalización comunicacional genera una amplia integración cultural virtual o simbólica, que contrasta dramáticamente en la mayoría de la población con una situación socioeconómica precaria que no permite su concreción en la realidad. Este violento contraste entre las fabulosas expectativas virtuales y las desastrosas realidades materiales de la gran masa de marginados sin duda contribuye a las tendencias al aumento de las conductas antisistémicas: criminalidad, violencia, vandalismo, narcotráfico, drogadicción, por mencionar algunos, particularmente entre los jóvenes, que son los más excluidos y desesperanzados y los más susceptibles a la globalización mediática. Las tan difundidas imágenes de la *aldea global* y sus *ciudadanos globales* comunicados todos por Internet, es un mito y una utopía inalcanzable para la inmensa mayoría de la población mundial, que todavía no han logrado acceder a la electricidad y el teléfono, que ya existen desde hace más de un siglo, y que carecen de los niveles de ingresos y educacionales requeridos y sufren de analfabetismo tecnológico (Hopenhayn, 1998; Roncagliolo, 1998).

El anterior examen crítico del fenómeno de la globalización ha pretendido hacer relativo y colocar en perspectiva histórica este concepto del que tanto se abusa actualmente, sin desconocer de ninguna manera que hay efectivamente una nueva realidad en el grado de entrelazamiento internacional en todas las dimensiones de la vida social, una especie de *globalización global*. No se puede desconocer tampoco que es un proceso acumulativo de larga data, que no es primera vez que pasa por un ciclo de notables avances, pero que también ha experimentado interrupciones y retrocesos notorios que bien podrían volver a ocurrir en el futuro. Si bien introduce extraordinarias novedades y avances tecnológicos con indudables efectos positivos de todo tipo, tiene también simultáneamente profundos efectos negativos, desequilibrantes y desgarradores en lo económico, social, ambiental, político, cultural e internacional, lo cual tampoco es históricamente inédito.

Algunas contradicciones actuales

No es posible cubrir la vasta gama de situaciones problemáticas asociadas a los fenómenos de la globalización y de las políticas neoliberales en relación con la sostenibilidad del desarrollo vigente en las próximas décadas. En lo que sigue destaca solamente algunas las que me parecen más importantes y que no han merecido ni remotamente la atención y el debate que merecen.

Un tema esencial en el plano sociopolítico, acentuado con el colapso del socialismo, es que desde hace unas dos décadas estamos en presencia de un proceso masivo y deliberado de desmantelamiento del sistema de solidaridad y protección social público creado durante las décadas de posguerra; del amplio sector público fruto de la acción innovadora del Estado de bienestar. Un tipo de Estado que, políticamente, se expresó en coaliciones sociales amplias: en el caso de Alemania e Italia, en la economía social de mercado y los partidos demócrata-cristianos, y en el resto de Europa, en las economías mixtas y los partidos socialdemócratas.

El gran tema en esos países al iniciarse la etapa posbética era cómo recuperar la capacidad expansiva del capitalismo decimonónico después de la gran crisis socioeconómica y política del periodo entreguerras, cómo superar la desocupación masiva y cómo mejorar las condiciones sociales de la mayoría de la población, con el fin de hacer compatibles el régimen democrático con el capitalismo. Como ya se mencionó, la instauración de economías mixtas orientadas a crecer con pleno empleo y protección social dio lugar un periodo tremadamente exitoso, sin precedentes, la llamada *edad de oro* del capitalismo.

Dentro de este contexto favorable, más el del socialismo real, se desencadenó también en muchos países de América Latina una acción económica y sociopolítica en favor del desarrollo económico, la industrialización y las políticas sociales. Asimismo se basaron en coaliciones amplias, aunque más o menos parciales, de empresarios, clases medias y clases obreras urbanas organizadas, todos los cuales —algunas más que otras— participaron del exitoso lapso de crecimiento de las décadas de los cincuenta y los sesenta, antes que éste sucumbiera por las razones anteriormente señaladas.

Al cabo de un cuarto de siglo excepcional esa etapa completó su ciclo. Lo vaticinó tempranamente Colin Clark, un economista australiano, quien por los años cuarenta ya sosténía que la economía capitalista no podría soportar una tasa impositiva mayor de 20 o 25%. En aquellos años, en que se ampliaba entusiasta y permanentemente el Estado, no se tomaba en serio esa advertencia. Pero Clark, aunque exageraba, tenía razón, pues cuando la carga impositiva y de transferencias del Estado llegó a niveles que empezaron a entorpecer la rentabilidad y el funcionamiento de

la empresa privada, mucho más elevados por cierto de los que postulaba, comenzó la presión para su desmantelamiento y retroceso, dando paso al neoliberalismo.

A ello se sumó la aceleración del nuevo proceso de globalización, que ya estaba en marcha a comienzos de la década de los setenta en virtud de un fenómeno institucional —la expansión de la empresa transnacional—; de los inicios de las revoluciones tecnológica y financiera, reforzado todo ello mediante la implantación de las políticas neoliberales de los gobiernos Thatcher y Reagan. De esta manera, las dos caras de una misma medalla —el proceso objetivo de globalización y su dimensión ideológica, las políticas neoliberales— se comenzaron a reforzar mutuamente. Un neoliberalismo ahora globalizado, en el cual juega obviamente un papel muy importante la revolución tecnológica contemporánea que permite la difusión instantánea de la información por el mundo entero.

Pero también incide fuertemente el fenómeno financiero, que se inicia con la acumulación de los eurodólares a fines de la década de los sesenta y adquiere un desarrollo inusitado con los petrodólares derivados de las dos crisis del petróleo en los setenta, así como de la política deliberada de desregulación de los sectores financieros que se inicia en Estados Unidos e Inglaterra a fines de esa década, lo que en conjunto le dio un inmenso impulso al mercado financiero global. A tal punto, que actualmente el capital financiero —para usar terminología de hace un siglo, a lo Rosa Luxemburgo— prevalece absolutamente sobre el productivo (Caputo, 1999; Wachtel, 1990). Eso es exactamente lo opuesto a lo que Keynes y el desarrollismo propusieron para la posguerra: énfasis en la economía nacional real, en la acumulación de capital, la industrialización, el desarrollo productivo, el empleo pleno, el crecimiento equilibrado de la producción y los ingresos y su redistribución mediante políticas sociales.

Eso no es lo que interesa prioritariamente al neoliberalismo en la actualidad. Sí, en cambio, la estabilidad en el sentido de equilibrios macroeconómicos financieros y la menor inflación posible; lo demás, el desarrollo económico y social, vendría de suyo. Sin embargo, la realidad es muy diferente. El mercado financiero internacional, con el inmenso poder adquirido por el capital especulativo mundial, acecha todas las oportunidades de ganancia en cualquier parte del mundo. Entre ellas las que pueden derivarse de las debilidades cambiarias, que suelen tener los países que incurren en desequilibrios monetarios, fiscales y de sus cuentas externas, y que por ello requieren de fuertes entradas de capital extranjero para saldarlas.

Para no desencadenar un ataque especulativo contra su moneda, los gobiernos se encuentran entre la espada y la pared. Por una parte se han visto forzados a reducir —o cuando menos a no elevar— sus ingresos tributarios, para asegurar que las empresas privadas se mantengan competitivas en un mercado mundial altamente inte-

grado. Por otra, para evitar el déficit fiscal, han debido comprimir el elevado nivel de gastos que acarreaba el mantenimiento del Estado de bienestar o el desarrollista. Y eso exige políticas monetarias, fiscales y salariales conservadoras y restrictivas.

Ésas son las razones fundamentales reales —independientemente de la prédica ideológica neoliberal de la desregulación, liberalización, privatización, apertura y reducción del papel del Estado— de por qué se ha hecho sumamente difícil y exigente tener políticas nacionales independientes y autónomas en el nivel macroeconómico. Ésta es también la causa principal real —sin perjuicio de sus indudables aspectos problemáticos— que ha inducido a los persistentes intentos de desmantelamiento del estado de bienestar, de la economía social de mercado, del socialismo, del desarrollismo, de la economía mixta de posguerra, de la protección a las clases trabajadoras.

En los casos en que ello se ha logrado, se corroa la solidaridad social que se había organizado con mayor o menor eficacia en aquel periodo, se vacía de contenido intelectual a los partidos políticos que tenían ese tipo de ideología, se destruye la organización de la clase obrera y se deteriora la situación de la clase media. Buena parte de la ampliación y fortalecimiento que en esa época logró la clase media y la clase obrera organizada se logró precisamente mediante los servicios y empresas del Estado.

La extensión de la salud pública, del sistema educacional, de la vivienda y la previsión social que ofrecía el Estado, así como las empresas públicas, significaba que el propio Estado tenía que ampliarse considerablemente y, por consiguiente, elevar enormemente la cantidad de médicos, enfermeras, educadores, arquitectos, administradores y otros profesionales, empleados y obreros que conformaban gran parte de las clases medias y obreras organizadas.

El neoliberalismo crea tanta resistencia, desaliento, angustia e inseguridad porque no es simplemente una política económica. Es el instrumento sociocultural a través del cual se busca reemplazar un tipo de sociedad —que procuraba cierto equilibrio entre la eficiencia económica y la solidaridad social, y que se había logrado construir en alguna medida en la posguerra—, por otra en la cual se exacerba la eficiencia, la competitividad, el individualismo; que privilegia extraordinariamente todo lo privado a expensas de lo público, con gran concentración de riqueza, ingreso y poder en pocas manos y la consiguiente marginalización de gran parte de la población, particularmente de aquella que proviene de orígenes étnicos diferentes de los grupos dominantes, procurando anular toda capacidad para contrarrestar esos efectos. Todo se mercantiliza, los espacios y los intereses públicos desaparecen o se debilitan, la solidaridad social se extingue, la polarización y la exclusión se agudizan, especialmente en relación con los segmentos más débiles de

la población en términos raciales o étnicos, etáreos (jóvenes y viejos) de género (mujeres), inmigrantes, entre otros (Chua, 2003).

En el ámbito académico e intelectual, que aquí nos interesa centralmente por su función crítica en relación con el plano ideológico, encontramos a los investigadores que no se han fugado al sector privado desparramados en diversas instituciones precarias o universidades públicas sin financiamiento, sin poder constituir núcleos de reflexión, investigación y docencia sólidos en el área de las ciencias sociales, las ciencias básicas y la cultura. La razón obvia es que no hay recursos ni interés para ello. Lo público, lo social y de largo plazo no tiene financiamiento. Esta sociedad no se interesa por ese tipo de actividades (Urzúa, 1998).

¿Cómo nos adentramos entonces en el siglo xxi? Diríamos que nos adentramos con el espectro del *apartheid*. Esta nueva economía globalizada, con enorme dinamismo en su sector exportador, que compite en todo el mundo, con tecnologías extraordinariamente intensivas en capital, destruye mucha actividad productiva tradicional con el consiguiente desempleo, mientras requiere muy poca mano de obra altamente calificada. De esa manera se crea poco empleo neto, si es que se crea, y se profundiza la brecha entre los segmentos de alta y de baja calificación, acentuando la exclusión social, una de las grandes temáticas del presente (Rifkin, 1996). Ésa es también una de las fuentes de las masivas corrientes migratorias de personas de escasa calificación desde el mundo subdesarrollado hacia los países de Europa y Norteamérica, así como de la intensa circulación internacional de elites de alta calificación dentro del circuito de las empresas transnacionales. Los nuevos empleos que se crean ahí son para adultos jóvenes y de muy buena formación. La posibilidad de que encuentre buen empleo una persona con escasa calificación, sin dominio del inglés y demasiado joven o adulta, es cada vez más remota. Una de las características psicosociales principales de esos grupos de edad es, por tanto, una generalizada sensación de inutilidad, inseguridad e incertidumbre, lo que es especialmente grave en los grupos juveniles.

El desmantelamiento del aparato estatal, la privatización de los servicios públicos, un crecimiento económico modesto —menos de la mitad de lo que fue en las épocas de posguerra— sólo mejora las condiciones de vida de segmentos muy limitados de la sociedad, y excluye y expulsa segmentos crecientes de la población, produciendo algo que habría que llamar francamente polarización. Se trata, en definitiva, de la reproducción, y probablemente de la profundización, en esta nueva etapa y modelo de política económica, de la heterogeneidad estructural característica de la conformación socioeconómica histórica del subdesarrollo latinoamericano (Pinto, 1976; Sunkel, 1978).

El proceso en el cual hoy se insertan nuestras sociedades fortalece el mercado, el sector privado y su inserción internacional, pero debilita al Estado nacional. Hay un aumento de la eficiencia y de la competitividad de la gran empresa nacional y extranjera. Pero no de las capacidades del Estado, especialmente de los servicios públicos. Se favorece la inversión extranjera que, de suyo, favorece la generación de empleos especializados cada vez más elitizados, lo cual empuja a grandes segmentos de la población a trabajos de menor calidad, a la informalidad y a la precariedad.

Se crea una estabilidad económica superficial y frágil, aumenta o persiste la pobreza y existe una creciente tendencia a la exclusión social, en agudo contraste con la concentración del ingreso y la riqueza. Se produce una dicotomía en la calidad de los servicios de quienes acceden al sistema privado y los usuarios del sistema público, cuya calidad ha empeorado por el debilitamiento del Estado. Asimismo, se fomenta desmesuradamente el consumo mediante una publicidad desorbitada y el crédito fácil que genera un endeudamiento angustiante. Si bien se logran ciertas mejorías en los niveles de consumo en términos de la adquisición de bienes, por otra parte se deteriora la calidad de vida por el aumento, intensificación y desprotección de las jornadas de trabajo, la necesidad de tener varias ocupaciones, las angustias de equilibrar unos ingresos difíciles de lograr con demandas en constante multiplicación. A todo ello se suman crecientes niveles de congestión y contaminación urbanas.

En conclusión, el futuro social de América Latina parece en general bastante oscuro.

¿Qué hacer?

No es nada de fácil responder esta pregunta. En lo que sigue esbozaré solamente algunas pistas que me parece conveniente explorar.

Es necesario, en primer lugar, recuperar una visión crítica y de largo plazo, como la que hemos estado elaborando, para apreciar y comprender cabalmente la trascendencia histórica del proceso que estamos viviendo y sus perspectivas. Un aspecto crucial es que las tasas de crecimiento de la región son enteramente insuficientes para lograr la creación de los empleos que se necesitan para mejorar la situación social, al mismo tiempo que hay gran dependencia de los capitales extranjeros y del sistema financiero internacional, con el consiguiente riesgo de inestabilidad. La visión de corto plazo prevaleciente, así como los esfuerzos para escabullir los desequilibrios sociales y sus consecuencias políticas y de seguridad ciudadana, está llevando a una polarización social que genera conductas individuales antisistémicas y movimientos sociales que están poniendo en jaque la gobernabilidad.

Un eje fundamental en torno al cual gira inevitablemente cualquier conjunto de propuestas es el del papel del Estado. Durante estos años se ha procurado reducir su tamaño, privatizar empresas y servicios públicos, desregular y liberalizar mercados, privilegiar los equilibrios macroeconómicos, descentralizar funciones y mejorar la gestión pública. En la medida que estos objetivos se van cumpliendo aparecen nuevas necesidades y funciones que requieren intervención pública. Es el caso de la supervisión y regulación de actividades que fueron traspasadas al sector privado y se requiere cautelar el interés público, así como en materia de responsabilidad del Estado con los sectores sociales y productivos más precarios, justamente aquellos en los cuales se agudiza la heterogeneidad estructural. Por otra parte, mientras más abiertas las economías más necesidad de protección social del Estado, por la inestabilidad y las exigencias que ello conlleva (Foxley, 1997).

Además, surge la imperiosa necesidad de que el Estado asuma la responsabilidad de contribuir a plantear una visión estratégica nacional de mediano y largo plazos destinada prioritariamente a atenuar la heterogeneidad estructural y su reproducción, que sirva de marco orientador para reordenar y mantener los incentivos y desincentivos coherentes con esa visión, y comprometer constructivamente, mediante el diálogo y la concertación, a todos los sectores sociales y políticos con esa estrategia. Un Estado organizado eficazmente alrededor de esa función central correspondería a la nueva etapa del desarrollo latinoamericano, caracterizada por los objetivos de profundización democrática y de superación de la pobreza y la inequidad (Fernández, 1999). También es necesario para salir de la trayectoria dependiente de productor primario o aprovechamiento de mano de obra barata a que hemos vuelto en gran medida, y que requiere de un esfuerzo deliberado de desarrollo y diversificación productiva y exportadora.

¿Hacia dónde se puede mirar para enfrentar esta perspectiva? Me concentro solamente en dos dimensiones fundamentales: el Estado nacional y la ciudadanía. Deberá quedar para otra ocasión el examen de la dimensión internacional, donde hace falta una radical revisión de la asimétrica e ineficaz institucionalidad pública global heredada del pasado y completamente superada por el fenómeno de la globalización.

En el nivel del Estado nacional es inimaginable que se reconstruya el Estado de bienestar o el desarrollista: que de 10 o 15% del producto dedicado al Estado se pueda llegar al 30 o 40%. Sin embargo, hay un margen sustancial para aumentar la recaudación pública de los bajísimos niveles actuales y para incrementar su progresividad, tanto en materia de ingresos, como de gastos. Así, al abandonar sus funciones productivas directas, el Estado se reduce o se mantiene menor que antes y ello ha permitido que crezca considerablemente la proporción del gasto social, lo que abre posibilidades de utilizarlo de forma mucho más eficaz y eficiente para

mejorar la condición de vida de la población. Pero para darle verdadera eficacia podría ser necesario crear en lo social una institucionalidad equivalente a la que hay en lo económico. Así como hay un Banco Central, un ministerio de Hacienda y una Dirección de Presupuesto para vigilar los equilibrios macroeconómicos, pensamos que, previa una reforma radical del Estado, se debería crear algo paralelo en lo social: un ministerio-banco-presupuesto social para preocuparse de los equilibrios macrosociales y macropolíticos (Sunkel, 1992).

En el plano de la ciudadanía está todo por hacer; ésta es una enorme deficiencia de nuestro desarrollo latinoamericano. En contraste con Europa y Estados Unidos, donde la comunidad local fue armándose históricamente desde las aldeas, los pueblos, las ciudades y las regiones hacia el Estado central, nosotros fuimos creados desde el Estado hacia abajo, herencia de la administración colonial jerarquizada y centralista, que se mantuvo después de la Independencia hasta la actualidad.

Hay, por consiguiente, una enorme tarea de creación de una institucionalidad participativa, a través de la descentralización, de la regionalización, la iniciativa local, las organizaciones de base, todo tipo de asociaciones, cooperativas, mutualidades, municipios, juntas de vecinos, organismos de desarrollo social, organizaciones filantrópicas; en fin, una red de instituciones sociales de base. Ésta es tal vez la tarea más grande que tenemos por delante, que involucra además un profundo cambio cultural, pues requiere la constitución de comunidades activas y participativas.

En la sucesión histórica binaria de Estado y mercado que hemos descrito anteriormente se ha transitado desde una matriz sociocultural, política y económica estadocéntrica a otra mercadocéntrica, sin percibir que Estado y mercado son sólo medios para un fin superior: el bienestar de las personas, que en su conjunto constituyen la sociedad civil. La cuestión central actual me parece por ello la elaboración y aplicación de una concepción sociocéntrica del desarrollo.

Esta exigencia se deriva de un fenómeno que tal vez no ha sido debidamente apreciado. A raíz de los efectos de las transformaciones económicas y socio-demográficas de las últimas décadas y de las que están en curso en nuestros países y en el mundo entero, la sociedad civil se ha ampliado, fortalecido, diversificado, complejizado y movilizado. Ha ido adquiriendo en ese proceso nuevas formas de articulación y de acción mancomunada, particularmente entre sus segmentos tradicionalmente postergados o marginados, como los étnicos, de género, etáreos y de las regiones y comunidades locales, así como en función de nuevas demandas ambientales, de transparencia administrativa, de derechos del consumidor y de derechos humanos, constituyéndose en nuevos actores sociales no tradicionales.

Se trata entonces de poner al Estado y al mercado al servicio de la sociedad civil. El fortalecimiento de la ciudadanía requiere un ajuste tanto del Estado, como

del mercado a las nuevas necesidades de las personas y la sociedad civil. Para ello se debe profundizar la democracia y la participación ciudadana, para comprometer al Estado con la sociedad civil, dotándolo al mismo tiempo de la capacidad de orientar y regular el mercado, a fin de que cumpla con sus insustituibles funciones de asignación de recursos privados y también con sus compromisos sociales y de desarrollo productivo y sustentable.

El concepto *sociedad civil* no es fácil de definir, característica que comparte con los de Estado y de mercado, con los cuales, además, se traslapan en cierta medida. Pero incluye, según diversas tradiciones intelectuales, líneas temáticas relacionadas con la solidaridad, la asociatividad, la ciudadanía, la participación, el espacio público, el capital social y la comunidad. Se trata en concreto de instituciones, organizaciones y comportamientos situados entre el Estado, las empresas y las familias, que incluyen las organizaciones sin fines de lucro, las instituciones filantrópicas, los organismos no gubernamentales, los movimientos sociales y políticos, diversas formas de participación, así como los valores y patrones culturales que los caracterizan.

Todo ello constituye el conjunto de pistas que habría que identificar y profundizar para definir acciones y políticas públicas destinadas al fortalecimiento sustentable de la sociedad civil y al mejoramiento de sus formas de relación con el Estado y el mercado, dentro de una nueva concepción sociocéntrica del desarrollo. El reencuentro con la temática del desarrollo requiere, por consiguiente, visiones de conjunto, estratégica, una visión-objetivo, un sentido de misión que refleje lo que la sociedad civil anhela, busca y necesita. Es necesario un enfoque global, de conjunto, de mediano y largo plazos y centrado en los intereses de las personas, de las familias, de las agrupaciones sociales y del conjunto de la sociedad civil.

Esta nueva realidad emergente se traduce, por una parte, en demandas económicas insatisfechas derivadas de la pobreza, la inequidad y el deterioro de la calidad de vida, que el mercado es incapaz de proporcionar a la mayoría por su falta de horizonte social y su incapacidad de superar la heterogeneidad de nuestras estructuras productivas, realidad material que contrasta violentamente con la espléndida realidad virtual que promete a todos el omnipresente mensaje mediático. Por otra parte, en la contradicción entre los valores y la ética de la democracia —respeto, reconocimiento, participación, ciudadanía, pluralismo, diversidad, solidaridad— y la realidad de amplios sectores sociales emergentes que aspiran a convertirse en actores sociopolíticos y culturales, pero tropiezan con la ausencia de los espacios públicos y los medios adecuados para concretar sus aspiraciones socioculturales y políticas insatisfechas.

En virtud de estas nuevas realidades socioculturales, que son universales, los objetivos y la concepción misma del desarrollo se han venido modificando notable-

mente desde que éste asumiera una posición prioritaria en la agenda internacional, al final de la segunda guerra mundial. Inicialmente se identificaba el desarrollo con el crecimiento económico, para luego, en la medida que dicho crecimiento no respondía a las expectativas, incorporar gradualmente nuevas dimensiones del fenómeno como objetivos explícitos por seguir: primero la superación de la pobreza y la inequidad social, posteriormente la sustentabilidad ambiental, enseguida la democracia y los derechos humanos, y más recientemente la identidad y el pluralismo cultural, así como los valores y la ética.

Simultáneamente, la concepción del desarrollo fue ampliándose desde una perspectiva estrictamente nacional hacia su colocación como subconjunto dependiente en interacción con el fenómeno del desarrollo global. Esta visión se ha acentuado notablemente en las últimas décadas con la aceleración, extensión y profundización del proceso de globalización del capitalismo. De ahí derivan nuevas demandas relacionadas con los resultados internos e internacionales que están produciendo los esfuerzos que realiza América Latina para acomodarse y reaccionar al *shock* contemporáneo de la globalización.

Ahora bien, las demandas sociales generales, tanto las internas, como las que suscita la globalización, tienen un camino insoslayable de resolución que se da inevitablemente en la esfera de las políticas públicas, es decir, de lo político. Se expresan a partir de los juegos de intereses que movilizan las fuerzas políticas constituidas y las instituciones que enmarcan su accionar, las que tratarán de conciliar éstas y otras demandas y establecer prioridades políticamente viables para algunas de ellas.

Eso implica superar el modelo mercadocéntrico en aplicación, que en lo relativo a la periferia viene produciendo crecimientos mediocres y espasmódicos, extrema vulnerabilidad externa, desigualdad y pobreza y amenazas continuas de crisis económicas y sociopolíticas profundas. No se trata, por cierto, de retornar al modelo estadocéntrico, que cumplió al menos en parte su misión histórica modernizadora, pero ya no es viable en las realidades contemporáneas.

Se requiere un patrón de desarrollo sociocéntrico, cuyo eje fundamental consista en políticas deliberadas destinadas a responder a las nuevas demandas de la sociedad civil. En especial a la inclusión social y, por ende, a la transformación de la heterogénea estructura productiva y ocupacional, ambas articuladas y compatibles con políticas tecnológicas y de transformación de las estructuras productivas, con vistas además a una inserción dinámica en la economía internacional en su proceso de acelerada globalización.

El desarrollo es, por tanto, no sólo una cuestión de política interna —una articulación amplia y firme de fuerzas sociales y políticas internas con una visión de mediano y largo plazo—, sino también una cuestión de política exterior, de



geopolítica, que implica para nuestros países moverse mancomunadamente para contribuir a encauzar el desorden y desgobierno económico mundial y lograr transformaciones institucionales que eliminen el proteccionismo y faciliten el acceso a los mercados de los países industrializados y a la ciencia y la tecnología, a todo lo cual la periferia viene siendo particularmente sensible.

Brevemente, se trata de concebir el desarrollo de otra manera. No como una aspiración *modernizadora* estrecha de algunas élites que se apropián del aparato del Estado para imponerle su visión a la sociedad, sino como el producto de un conjunto de demandas de la sociedad misma que se articulan y manifiestan democráticamente en lo que podría constituir un nuevo contrato social, y se traducen y adquieren eficacia en el Estado mediante las políticas públicas. La sociedad movilizando al Estado y orientando con sentido estratégico al imperfecto, pero insustituible mercado, de eso se trataría en el enfoque sociocéntrico. Cumplir con funciones y objetivos sociales exige que lo político —expresado mediante el Estado— conduzca una transformación económica inspirada en las demandas de la sociedad y compatible con el mercado, en un contexto de globalización, que requiere nuevas regulaciones y cauces.

Las consideraciones precedentes poseen evidentemente un carácter embrionario y preliminar. Pero en definitiva, ellas dicen respecto del tránsito histórico que se ha venido produciendo de un enfoque estadocéntrico del desarrollo a otro mercadocéntrico, y de este último a un nuevo enfoque sociocéntrico. Creo firmemente que son esos tránsitos, y muy particularmente el segundo, aún en cierres, son los que delinean los grandes temas que necesitan ser abordados urgentemente en nuestros países.

En definitiva, el enfoque económico prevaleciente debe ser revisado de modo crítico a la luz de éstas y otras consideraciones y flexibilizado mediante propuestas políticas y económicas creativas en materia de deuda externa, reforma del Estado, políticas sociales y de empleo, reinserción internacional, reestructuración productiva y acumulación y progreso técnico, que hagan sostenible tanto la reorganización económica, como el proceso de democratización que tan amenazado se ve actualmente.

Las condiciones económicas no pueden constituir un marco dogmático rígido, pero imponen ciertos límites cuya amplitud o estrechez depende de la eficacia, creatividad y responsabilidad con que los actores políticos y los equipos técnicos —incluidos los de los organismos financieros internacionales— logren articular y conducir el proceso político y la reforma económica. El desafío es formidable, pero también lo es la oportunidad de reorganizar nuestras economías y sociedades para lograr una nueva etapa de desarrollo democrático sustentable.

La reforma económica se hizo inevitable y necesaria. Lo que no es inevitable ni necesario es una reforma económica ultraneoliberal, con sus gravísimos costos eco-

nómicos, sociales, ambientales y políticos. Existen alternativas más moderadas y menos costosas en cuanto a la forma de instrumentar y aplicar las medidas de política económica necesarias para llevar a cabo la reforma. La posibilidad de utilizarlas depende en lo fundamental de la capacidad de la clase política de reconocer su propia crisis de ideas y procedimientos, renovarse radicalmente y comprender que la reforma económica es una necesidad histórica contemporánea, y a partir de este reconocimiento lograr diseñar, estructurar y mantener un acuerdo social y político amplio, destinado en primer lugar a distribuir en forma más equitativa el inevitable costo social del ajuste y la reestructuración, y posteriormente también sus beneficios.

Existe perplejidad y confusión en los sectores de centro-izquierda por el giro neoliberal extremo que ha tomado con frecuencia la política económica. Hay para ello razones objetivas: el colapso del socialismo real; las crisis del desarrollo y de la deuda externa; la formación de economías y sociedades exageradamente estatizadas y burocratizadas en América Latina; los problemas del Estado de bienestar en los países industriales; y la globalización de la economía y la sociedad, que reduce la libertad de maniobra de la política económica.

No obstante, hay también una poderosa razón ideológica: buena parte de la comunidad académica y la tecnocracia económica nacional e internacional utiliza el enfoque neoclásico positivo, que ha desarrollado la disciplina económica para analizar el funcionamiento del sistema capitalista, como un enfoque normativo (ideológico) destinado a transformar economías más o menos estatizadas en economías de mercado lo menos intervenidas posible.

Sin embargo, reconocer las fallas del Estado y las nuevas realidades nacionales e internacionales —que entre otras cosas exigen una dinámica inserción internacional, y aceptar las funciones que en una economía capitalista corresponden al mercado y a la empresa privada— no autorizan a desconocer las fallas del mercado y sus insuficiencias dinámicas, sociales y ambientales, plenamente demostradas por la propia teoría neoclásica. A la luz de estas precisiones, se hace urgentemente necesario un examen sistemático, crítico y tan desapasionado como sea posible, de las experiencias de reforma económica realizadas en la región con el objeto de extraer lecciones positivas para las orientaciones futuras de la política económica y del desarrollo de América Latina.

Es posible que con base en enfoques pragmáticos y las lecciones de la experiencia correctamente interpretadas, se puedan superar las dicotomías polares y aproximarse las posiciones entre los neoclásicos menos ideologizados con las tesis del desarrollo latinoamericano reformuladas en su versión neoestructuralista. Aun así, esta relativa aproximación al nivel de las propuestas —derivada tal vez de experiencias

frustrantes de uno y otro signo, de las propias condiciones de crisis que se prolongan dolorosa e interminablemente, y de la menor ideologización y mayor pragmatismo que comienzan a imperar en estos primeros años de posguerra fría— no modifica las diferencias fundamentales en lo que se refiere a premisas axiomáticas, valóricas y filosóficas entre neoliberales y neoestructuralistas (Sunkel, 1994).

Para estos últimos es esencial impregnar las políticas económicas y la institucionalidad pública de solidaridad mediante una amplia participación social, la descentralización, el fortalecimiento de los movimientos sociales y de los actores sociales más débiles así como las organizaciones no gubernamentales. Un campo amplio y complejo que tiene que ver en su esencia con lo que podría denominarse la *ampliación y profundización* de la democracia.

Una manera de interpretar el actual periodo histórico de transición sería reconocer que se ha sacrificado el desarrollo por la estabilidad financiera, y contrastar la irracionalidad del capitalismo con la inviabilidad del socialismo. ¿Cómo impregnar el capitalismo con las inquietudes públicas y sociales del socialismo sin espantar al empresariado capitalista, evitando al mismo tiempo el autoritarismo burocrático militarizado de derecha o de izquierda y luchando por mayores libertades individuales y sociales? ¿Cómo lograr una síntesis de la máquina capitalista de crecimiento con la preocupación socialista por mejorar las condiciones de las mayorías oprimidas, explotadas, marginadas y discriminadas? ¿Cómo evitar que el proceso hacia la integración transnacional y la presión por mayor competitividad se traduzca en una ulterior desintegración nacional, económica, social y cultural? ¿Cómo proteger los bienes públicos del asalto privado, burocrático y tecnocrático, como es el caso del ambiente, los derechos humanos y la justicia, entre otros?

Tal vez la hebra común de las inquietudes y propuestas en torno a estos temas es la búsqueda de una concepción más radical de la democracia. Una participación más estructurada y más amplia de la sociedad civil fortalecida: menos gigantismo burocrático estatal y empresarial y un control social más estrecho sobre ambos ejercido por una cadena reforzada y un tejido más denso de organizaciones ciudadanas para cumplir funciones públicas y para representar, en particular, a los grupos y sectores más débiles de la sociedad.

Bibliografía

Albert, M., <i>Capitalismo contra Capitalismo. Paidós Estado y Sociedad</i> , Barcelona, Paidós Ibérica, 1992.	Armstrong, P., A. Glyn y J. Harrison, <i>Capitalism since 1945</i> , Oxford, Basil Blackwell Ltd, 1991.
--	---

Birdsall, N., "América Latina y la globalización: Prebisch tenía razón", en BID-INTAL, *Raúl Prebisch: el poder, los principios y la ética del desarrollo*, Buenos Aires, INTAL, 2006.

Birou, A., "Las fuerzas hegemónicas de la mundialización" *Estudios Sociales* núm. 90, Santiago, Corporación de Promoción Universitaria, 1997, pp. 9-28.

Bouzas R. y R. Ffrench Davis, "Las condicionantes económicas internacionales y la gobernabilidad en los países en desarrollo", en C. Contreras (coordinador), *La sostenibilidad de desarrollo vigente en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica y Universidad de Guadalajara, 1999.

Camdessus, Michel, "Reglas, instituciones y estrategias para el bien común en una economía global", *Estudios Sociales* núm. 88, Santiago, Corporación de Promoción Universitaria, 1997, pp. 9-28

Caputo, D., "Gobernabilidad, Soberanía estatal y globalización", C. Contreras (coordinador), *La sostenibilidad de desarrollo vigente en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica y Universidad de Guadalajara, 1999.

CEPAL, *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile, 2002.

—, *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa. Economía de América Latina*, México, Alfaomega Grupo Editor, 2001.

—, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, 2000.

—, Equidad y transformación productiva: un enfoque interado, Santiago de Chile, 1992a.

—, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, 1992b.

—, Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, 1990.

Chua, A., *El Mundo en Llamas. Los males de la globalización*, Ediciones B, Barcelona, 2003.

Dicken, P., *Global Shift. (Transforming the World Economy)*, tercera edición, Paul Chapman Publishing Ltd, London, 1998.

Emmerij, L. y Núñez del Arco, J., *El Desarrollo Económico y Social en los Umbrales del Siglo XXI*, BID, Washington, D.C., 1998.

Etzioni, Amitai, *The Moral Dimension; Toward a New Economics*, The Free Press, New York, 1988.

Fernández, G., "Sociedad del conocimiento y los desafíos a la gobernabilidad en América Latina", en C. Contreras (coordinador), *La sostenibilidad de desarrollo vigente en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica y Universidad de Guadalajara, 1999.

Ferrer, A., *Historia de la Globalización: orígenes del orden económico mundial*, FCE, México, 1996.

Foxley, A., *Chile en la nueva etapa: repensando el país desde los ciudadanos*, Editorial Dolmen, Santiago, 1997.

Fukuyama, F., "The End of History", en *The National Interest*, verano, 1989.

Griffith-Jones, S., y Sunkel, O., *Debt and Development Crises in Latin America. The end of an illusion*, Oxford University Press, Oxford, 1986.

Held, D. y A. McGrew, D. Goldblatt y J. Perraton, *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Stanford University Press, Stanford, California, 1999.

Hobsbawm, E. *The Age of Extremes. A History of the World, 1914-1991*, Pantheon Books, New York, 1994.

Hopenhayn, M., "Identidad diseminada-identidad desintegrada: opciones abiertas", en Foxley, A.M. y P. Halpern, *Revista Cultura América Latina en la Encrucijada Cultural*, número especial, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago, Chile, 1998.

Ianni, Octavio, Teorías de la globalización, Siglo XXI Editores, México, 1996.

Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (editores), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

—, Human Development Report, New York, 1992.

Keynes, J.M., *The Economic Consequences of the Peace*, Harcourt Brace, Londres, 1920, p. 9.

Landes, D., *The Unbound Prometheus. Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present*, Cambridge University Press, Cambridge, 1969.

Maddison, A., *Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative View*, Oxford, Oxford University Press, 1991.

Mander, J. y E. Goldsmith, *The Case Against the Global Economy*, Sierra Club Books, San Francisco, 1996.

Ocampo, J.A., y J. Martín (editores), *Globalización y desarrollo, una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega, 2003.

Pinto, A., "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina", en *El trimestre económico*, vol 37, núm. 145, enero, FCE, México, 1976.

PNUD, *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, 2004.

Polanyi, K., *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston, 1957.

Rifkin, J., *The End of Work; The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Tarcher/Putnam, New York, 1996.

Roncagliolo, R., “¿Integración Cultural versus Globalización?”, en A.M. Foxley y P. Halpern, *op. cit.*, 1998.

Soros, G., *The Crisis of Global Capitalism; Open Society Endangered*, Little, Brown and Co. Great Britain, London, 1998.

Stiglitz, J., *El Malestar en la Globalización*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2002.

Post-Washington Consensus, United Nations University, World Institute for Development and Economic Research, Helsinki.

Sunkel, O., “Un ensayo sobre los grandes giros de la política económica chilena y sus principales legados”, en Bielshowsky, R. et al., *Brasil y Chile. Una mirada hacia América Latina y sus perspectivas*, Instituto de Estudios Internacionales, Embajada de Brasil, Santiago, 2006.

—, “Poverty and Development: From Economic Reform to Social Reform”, en *The Comission on Global Governance, Issues in Global Governance*, Kluwer Law International, London, 1995.

—, “La crisis social de América Latina. Una perspectiva neoestructuralista”, en C. Contreras (compilador), *El desarrollo social. TAREA DE TODOS*, Comisión Sudameri-cana de Paz, Seguridad y Democracia, 1994.

—, “La consolidación de la democracia y el desarrollo en Chile: desafíos y tareas”, Revista de la CEPAL, núm. 47, Santiago, 1992.

—, *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para el desarrollo de la América Latina*, FCE, México, 1991.

— y G. Zuleta, “El neoliberalismo versus el neoestructuralismo en los años 90”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 42, diciembre, 1990.

—, “La dependencia y la heterogeneidad estructural”, en *El trimestre económico*, núm. 177, Fondo de Cultura Económica, México, enero-marzo, 1978.

—, “Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina”, en *El trimestre económico*, abril-junio, 1971.

— y P. Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo xxi Editores (25a. edición 1995), México, 1970.

Thorp, R. *Progress, Poverty and Exclusión. An economic History of Latin America in the 20th Century*, Inter-American Development Bank, Washington, 1998.

Urzúa, R., “Universidad y Neoliberalismo”, documento de trabajo presentado en el Primer Encuentro de Universidades Regionales Arica, Chile, 1998.

Wachtel, H.M., *The Money Mandarins. The Making of a Supranational Economic Order*, revised paperback edition, M.E. Sharpe New York, Pluto Press London, 1990.