

FLACSO . Biblioteca

## **América Latina 2020**

*Escenarios, alternativas, estrategias*

Francisco López Segrera y Daniel Filmus (coordinadores)

© Francisco López Segrera y Daniel Filmus, coordinadores

© Temas Grupo Editorial SRL, 2000

Talcahuano 1293 piso Iro. B

1014 - Buenos Aires, Argentina

Tel: 4813.9334 y rotativas / Fax: 4813.5463

www.editorialtemas.com

E-mail: temas@ciudad.com.ar

Derechos reservados en idioma español

Diseño de cubierta e interiores: Diego Barros

Coordinación General: Carlos Sibilla

Corrección: Soledad Casanova

*1ª edición, mayo de 2000*

ISBN 987-9164-43-1

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin permiso escrito de la Editorial.

5808  
10-11-05  
10-2

5808

# ÍNDICE

## TOMO I

### Presentación

- 13 Nota de los coordinadores. Francisco López Segrera y Daniel Filmus  
25 Prólogo. *Brasil: para reiniciar el crecimiento*, Celso Furtado  
29 Introducción. *Mensaje al III Encuentro Latinoamericano de Estudios Prospectivos*. Federico Mayor Zaragoza

## Capítulo I

- 35 *Los estudios prospectivos como herramientas de construcción de futuro*
- 35 Xabier Gorostiaga  
*Hacia una prospectiva participativa. Esquema metodológico*
- 51 Sergio Buarque  
*Elaboración de escenarios de Brasil y de la Amazonia brasileña*
- 111 Francisco José Mojica  
*Determinismo y construcción del futuro*

## Capítulo II

- 127 *La educación para el siglo XXI*
- 127 Carlos Tünemann Bernheim  
*La educación para el siglo XXI*
- 153 Axel Didriksson  
*Tendencias de la educación superior al fin de siglo: escenarios de cambio*
- 165 Jorge Broveto  
*La educación para el siglo XXI*
- 181 Ana Luiza Machado  
*La educación en América Latina y el Caribe: visión prospectiva al año 2020*
- 199 Xabier Gorostiaga  
*En busca del eslabón perdido entre educación y desarrollo: desafíos y retos para la universidad en América Latina y el Caribe*

- 227 Daniel Filmus  
*Educación y desigualdad en América Latina de los noventa.  
¿Una nueva década perdida?*
- 257 Flavio Fava de Moraes  
*Educación superior y desarrollo: visiones del futuro*
- 265 José Raymundo Martins Romêo  
*Educación para el siglo XXI*

### **Capítulo III**

- 275 *Cultura y desarrollo*
- 275 Edgar Montiel  
*Globalización y geopolíticas de las culturas.  
Un ejercicio prospectivo a partir de los años ochenta*
- 287 Celso Furtado  
*¿Y ahora, Brasil?*
- 293 Julio Carranza Valdés  
*Cultura y desarrollo. Algunas consideraciones para el debate*
- 311 Estrella Bohadana  
*Humanidad: entre el lenguaje y la cultura*
- 323 Carlos J. Moneta  
*Identidad y políticas culturales en procesos de globalización e integración regional*

### **Capítulo IV**

- 337 *Ciencias sociales*
- 337 Theotonio Dos Santos  
*Construir el futuro: el papel de las ciencias sociales*
- 351 Aldo Ferrer  
*La globalización y el futuro de América Latina: ¿qué nos enseña la historia?*
- 365 Wilfredo Lozano  
*Cooperación internacional, redes globales y ciencia social en América Latina*
- 381 Atilio A. Borón  
*América Latina: crisis sin fin o el fin de la crisis*

- 397 Francisco López Segrera  
*Herencia y perspectivas de las ciencias sociales en América Latina y el Caribe*
- 413 Emir Sader  
*Modelos de acumulación y crisis hegemónica*
- 427 José Antonio Ocampo  
XIII Congreso Brasileño de Economistas y VII Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe
- 439 **Apéndices**
- III Encuentro de Estudios Prospectivos: “Los Escenarios de América Latina y el Caribe en el Horizonte 2020”, Río de Janeiro, 20 al 22 de septiembre de 1999
- 439 Declaración Final
- 445 Informe de Relatoría

## *La globalización y el futuro de América Latina:*

### *¿qué nos enseña la historia?*

Aldo Ferrer\*

La persistencia del subdesarrollo y la dependencia revela que América Latina no ha dado buenas respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización. El problema no es de ahora. Desde su independencia hasta la actualidad nuestros países no han logrado una inserción en el sistema internacional compatible con su desarrollo.

En tiempos recientes, la extrema vulnerabilidad financiera y la subordinación a los criterios prevalecientes en los centros de poder internacional son los indicadores más elocuentes de la persistencia de las malas respuestas de América Latina a la globalización.

Este ensayo sugiere que existen factores estructurales, arraigados en la formación histórica, que explican su pésima inserción latinoamericana en el orden mundial. No se trata de la existencia de situaciones en el escenario mundial frente a los cuales nuestros países sean impotentes para elegir caminos propios. Por el contrario, las claves para entender nuestros problemas se encuentran dentro de las propias fronteras. Es en esta realidad interna en donde se gestan, en primer lugar, las vías de inserción en la globalización.

El futuro de América Latina será también determinado por la resolución de los riesgos y oportunidades que plantea la globalización del orden mundial. Sin remover las

\* Ex Ministro de Economía de Argentina. Su libro *La economía argentina* es considerado un clásico. Recientemente ha publicado *Historia de la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1996 y *De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.

causas estructurales que explican los fracasos del pasado y la actualidad es presumible que el futuro pueda seguir caracterizado por el subdesarrollo y la dependencia prevalientes en la trayectoria histórica y la actualidad latinoamericana.

## **1. La trayectoria histórica**

La experiencia histórica y el orden contemporáneo proporcionan conclusiones categóricas acerca de las relaciones entre el desarrollo de los países y el orden mundial. Sean cuales fueren la dimensión de su espacio territorial y de su población, sólo han tenido éxito en el pasado y lo tienen en la actualidad aquellos países y regiones que han sido y son capaces de vincularse estrechamente al orden mundial a partir de su integración interna y de su capacidad de decidir su estilo de crecimiento e inserción en la globalización.

El análisis comparado contribuye a identificar algunas de las causas que explican este comportamiento de los países exitosos.

En efecto, los países de desarrollo industrial tardío que, en el transcurso del siglo XIX y en la segunda mitad del XX, lograron superar su atraso relativo revelan la existencia de algunas condiciones necesarias del éxito. Es decir, de las buenas respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización.

Los países exitosos, como por ejemplo los Estados Unidos, Alemania, Dinamarca y Suecia en el siglo XIX y, en la segunda mitad del XX, Japón, Corea del Sur y Taiwán, tienen entre sí extraordinarias diferencias de dimensión territorial, población, recursos naturales, mercado interno y en la magnitud de la brecha que los separaba del país líder al tiempo de su despegue. A su vez, las condiciones de la globalización en ambos períodos revelan también marcadas diferencias.

Sin embargo, pese a semejantes discrepancias, esos países exitosos presentan algunos rasgos comunes en cuestiones críticas. En el campo social y político es posible observar, en todos ellos, la estabilidad del marco institucional, la existencia de elites con vocación autónoma de acumulación de poder, predominio de las ideas económicas heterodoxas, respeto del derecho de propiedad y tendencia a la reducción de los costos de transacción, estados capaces de impulsar las transformaciones necesarias y respaldar la iniciativa privada y, por último, sociedades integradas e incorporadas al proceso de crecimiento y transformación.

En el terreno económico, los países exitosos revelaron una suficiente capacidad de generación de ahorro interno y de emplearlo en la expansión y transformación de la capacidad productiva, generar ventajas competitivas fundadas en la incorporación del

cambio técnico y equilibrios macroeconómicos de largo plazo incluyendo pagos externos sustentados, principalmente, sobre la capacidad exportadora.

Estos países fueron capaces de aprovechar las oportunidades abiertas por la globalización y defenderse de sus peligros.

Por el contrario, aquellos subordinados a fuerzas exógenas incontroladas forman parte de la categoría de países y regiones subdesarrolladas y dependientes. En ellos están ausentes, al menos, varias de las condiciones inherentes a las soluciones constructivas a la globalización. Esta es la situación prevaleciente en América Latina.

Es posible identificar rasgos sistémicos de la realidad latinoamericana que contribuyen a generar malas respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global. Pasemos breve revista de los principales.

### **1. 1. Concentración de la riqueza y el ingreso**

América Latina es la región del mundo con la peor distribución del ingreso y la mayor concentración de la riqueza. Este es un rasgo instalado desde el inicio de la conquista y la colonización y prevalece hasta nuestros días. Después de la Independencia continuó el proceso de concentración de la propiedad de la tierra y otros recursos. Argentina y Brasil proporcionan dos ejemplos notables al respecto. En la primera, la expulsión del indio y la conquista del desierto en la región pampeana, entre 1820 y 1870, culminó con la apropiación de las tierras más ricas del país en pocas manos. En Brasil, la Ley de Tierras de 1850, concentró aún más la propiedad de la tierra en manos de los grandes *fazendeiros*. Estos ejemplos ilustran una situación generalizada en América Latina. Después de 1945, el crecimiento hacia adentro tampoco resolvió el problema ni siquiera en países como Brasil y México que sostuvieron altas tasas de crecimiento en el período.

### **1. 2. Estratificación social**

La concentración de la propiedad de la tierra y otros recursos creó brechas profundas y limitó las oportunidades de ascenso en la escala social. A su vez, la conquista y sometimiento de las poblaciones nativas y, más tarde, la incorporación masiva de esclavos africanos en diversos países, introdujo una dimensión étnica en la estratificación social, característica observable hasta nuestros días.

En la segunda mitad del siglo XIX, cuando llegaron grandes contingentes migratorios, especialmente al Cono Sur y Brasil, los recién llegados tuvieron pocas posibilidades de convertirse en propietarios y productores independientes en la frontera agrícola

en expansión. Esta experiencia marca una diferencia radical con la verificada en los otros países de poblamiento reciente, como los Estados Unidos y los dominios blancos del Imperio Británico. En éstos, el poblamiento expandió la frontera y formó nuevas capas de productores independientes. En cambio, en la Argentina y en otras partes de América Latina, cuando llegaron los inmigrantes las mejores tierras ya estaban jurídicamente ocupadas. De allí la consolidación del sistema de grandes estancias, latifundios y *fazendas* y el predominio del régimen de arrendamiento y del trabajo asalariado en la actividad agropecuaria. En Centroamérica y el Caribe subsistió el régimen de plantaciones para la producción de diversos cultivos tropicales.

Es improbable que en tales condiciones se forme una masa crítica de grupos privados capaces de acumular capital, incorporar tecnología e innovar, aprovechar el mercado interno y proyectarse al mercado mundial. No es que la historia latinoamericana no presente ejemplos de personajes con extraordinario espíritu de iniciativa para montar grandes negocios y generar ganancias. En el siglo XIX, Lucas Alaman fue un exitoso hombre de empresa que desarrolló la industria moderna textil en México y, en Brasil, el Barón de Maua, fue el mayor empresario del Imperio (y de Iberoamérica) con negocios diversificados desde la industria y la minería a los transportes y los bancos. En la primera mitad del siglo XX, en la Argentina, el ingeniero de origen italiano Torcuato Di Tella fue un auténtico capitán de industria.

Sin embargo, el contexto prevaleciente debilita la posibilidad de multiplicar la aparición de semejantes personajes, generar eslabones y alianzas estratégicas con otros empresarios nacionales, transformar la protoindustrialización existente en las artesanías previas a la industria moderna (como en el caso de la actividad textil), impulsar procesos amplios de acumulación, cambio técnico y aumento de la productividad.

Estos límites a los liderazgos empresarios impidieron, en definitiva, expandir el empleo e integrar al conjunto de la sociedad en un proceso generalizado de crecimiento. En otros términos, se redujeron las posibilidades de construir sistemas de capitalismo nacional autocentrando en la movilización del ahorro y los recursos internos, el aprovechamiento del mercado doméstico, la expansión de las exportaciones y el cambio técnico.

Durante la etapa denominada de la industrialización sustitutiva de importaciones la debilidad relativa de los liderazgos empresarios nacionales fue en buena medida reemplazada por el Estado y por la inversión privada directa extranjera.

En los últimos años, las privatizaciones y el achicamiento del Estado han reservado para las filiales de empresas extranjeras las actividades de mayor dinamismo que incluyen servicios públicos privatizados en telecomunicaciones y otras áreas, redes comerciales y una creciente participación en el sector financiero. Tradicionalmente, la

presencia de filiales de empresas extranjeras es mucho más alta en América Latina que en los países exitosos.

Los mayores obstáculos a la formación de una masa crítica de liderazgo empresarial en América Latina no radican, como sugiere la llamada nueva economía institucional, en la falta de garantías para el ejercicio del derecho de propiedad o la corrupción. Desde la Independencia los derechos de propiedad nunca fueron seriamente amenazados. En todo caso, el problema principal radica en la excesiva concentración de la riqueza y las dificultades de acceso a la propiedad de nuevos actores económicos.

A su vez, la corrupción no es un rasgo exclusivamente latinoamericano. Basta recordar la historia de las potencias industriales y de algunos de los países de más rápido desarrollo de la actualidad, para advertir que la corrupción no es una variable que alcance para explicar el éxito o fracaso de los países, de las malas o buenas respuestas a los desafíos de la globalización.

### **1. 3. Régimen político**

América Latina es la región del mundo que estuvo sujeta durante más tiempo a una administración colonial. En efecto, en ningún lado y en semejante escala, existió un régimen de administración colonial que durara tres siglos. Esto contribuyó a la pobre experiencia de autogobierno de las comunidades locales durante el período colonial.

En las trece colonias continentales británicas en América del Norte la situación fue muy distinta. Se instalaron tempranamente allí sistemas comunales de autogobierno y los colonos hicieron suyos los principios democráticos de la Revolución Gloriosa británica de 1688. Sobre estos fundamentos se construyó la tradición política norteamericana. En realidad, nunca existió una subordinación plena de esas colonias a su madre patria. Cuando, contemporáneamente con las reformas de Carlos III en el Imperio español y de Pombal en el de Portugal, el gobierno de Jorge III intentó ajustar las riendas del Imperio Británico en el Nuevo Mundo, estalló la revolución. El reclamo de los colonos por el respeto del principio de “ningún impuesto sin representación”, vigente en la metrópoli, fue uno de los detonantes del alzamiento.

En nuestros países, la concentración de la riqueza y el ingreso y la fractura social de raíz étnica contribuyeron a formar regímenes políticos excluyentes y/o inestables. Este fue el gran dilema de la reconstrucción de la legitimidad del poder en Hispanoamérica después de la Independencia. Es decir, cómo compatibilizar los principios de la Ilustración y del liberalismo, que inspiraban la construcción de las nuevas repúblicas, con un régimen de exclusión en el cual los criollos de las clases altas ocupaban el lu-

gar de los antiguos representantes del poder colonial. Las características de la transición del Brasil a la independencia evitaron la crisis de legitimidad y contribuyó a mantener la unidad territorial del país pero, como en el resto de Iberoamérica, el sistema político emergente fue de participación restringida.

Una vez instalado el crecimiento hacia afuera en la segunda mitad del siglo XIX, afianzadas las constituciones de cuño liberal en las naciones hispanoamericanas y establecida la república en Brasil, siguió prevaleciendo la limitación de la representatividad del sistema político. Cuando las tensiones fueron insoportables se restablecieron gobiernos autoritarios. Esto se reflejó en la inestabilidad institucional y política prevaliente en la mayor parte de nuestros países y en algunos acontecimientos de gran alcance, como la Revolución Mexicana.

América Latina tiene, desde siempre, dificultades en construir instituciones estables, al estilo norteamericano o regímenes progresivamente abiertos como en la experiencia británica y las democracias continentales europeas.

Instituciones inestables carecen de condiciones para sostener políticas consistentes de largo plazo de movilización de recursos, promoción de exportaciones, capacitación de los recursos humanos y desarrollo científico tecnológico.

Un Estado débil carece, también, de capacidad para establecer relaciones simétricas con los países centrales, los mercados financieros y las corporaciones transnacionales. Entre otras cosas, cabe esperar desequilibrios macroeconómicos persistentes y una dependencia continua del crédito externo para financiar el déficit público y del balance de pagos. Esto es un problema que se instaló en la mayor parte de América Latina desde la Independencia y prevalece, acrecentado, hasta nuestros días.

Cuando predominan tales circunstancias difícilmente un país puede proporcionar respuestas exitosas al desafío de su desarrollo en el mundo global. En situaciones extremas esta debilidad se refleja en la impotencia para defender la integridad territorial. Los conflictos abiertos en México después de la independencia contribuyen a explicar la secesión de Texas y, poco después, la derrota en la guerra con los Estados Unidos y la pérdida de la mitad del territorio nacional consagrada en el Tratado de Guadalupe Hidalgo de 1848.

#### **1. 4. Las variables económicas**

Dados los rasgos sistémicos de la realidad latinoamericana es comprensible que nuestros países revelen, en el largo plazo, una baja capacidad de formación de ahorro y, sobre todo, una tendencia crónica al consumo conspicuo y al despilfarro de recursos.

Las mismas razones contribuyen a explicar la persistencia de los desequilibrios macroeconómicos y de las presiones inflacionarias. En tiempos recientes, el endeudamiento externo crónico y la vulnerabilidad externa reflejan tales desequilibrios y la incapacidad de los sistemas políticos de poner la casa en orden y articular el poder negociador frente al resto del mundo. El reparto inequitativo de los costos del ajuste y el deterioro consecuente de las condiciones sociales en los últimos lustros es comprensible en el marco de los rasgos sistémicos prevaletentes en la realidad latinoamericana.

Estados débiles (aunque a menudo hipertrofiados) y liderazgos empresarios condicionados por la fragmentación social y otros problemas, difícilmente pueden generar una masa crítica de ventajas comparativas dinámicas y una relación simétrica con el orden global. Es decir, una participación en la división internacional del trabajo fundada en la incorporación de valor agregado a la producción primaria, el desarrollo industrial y los eslabones de cadenas productivas complejas y diversificadas, crecientemente asentadas en la tecnología y la ciencia. En tales condiciones son pobres las posibilidades de participar en la difusión del conocimiento científico y de la tecnología en el orden global.

Resulta así imposible profundizar en el sistema productivo las actividades líderes de cada período como, por ejemplo, el ferrocarril en el transcurso del siglo xix y la electrónica en la segunda mitad del xx.

Los Estados Unidos, Alemania, Japón y otros países de desarrollo industrial tardío en el siglo xix instalaron la red ferroviaria (en varios casos inicialmente con capitales, equipamiento y técnicos ingleses) y, al mismo tiempo, impulsaron el desarrollo de la siderurgia, la metalmecánica y otras industrias conexas para el equipamiento, instalación y explotación de lo que era, entonces, una actividad en la frontera tecnológica. Hacia la misma época, en Inglaterra, los talleres constructores de locomotoras eran llamados “universidades de ingeniería mecánica”.

En América Latina, el ferrocarril transformó también la realidad espacial y la integración territorial pero se instaló casi totalmente con empresas y equipamiento extranjero. En este caso, los eslabonamientos del sistema ferroviario con el conjunto del sistema económico se limitaron, casi exclusivamente, a la instalación de talleres de reparación y mantenimiento.

En la segunda mitad del siglo xx, las empresas nacionales del sector electrónico son uno de los pilares del desarrollo de Japón, Corea y Taiwán, cuyas economías han sido las de mayor crecimiento en el período. Esta rama industrial está notoriamente subdesarrollada en América Latina, predominan en ella las filiales de corporaciones transnacionales y su balance de comercio es deficitario.

Estos hechos ayudan a entender por qué América Latina sigue siendo una región periférica cuya inserción principal en el mercado mundial es como exportadora de productos primarios. Esta situación, cuyo análisis fue una de las contribuciones fundamentales de la CEPAL, es inherente al subdesarrollo latinoamericano y explica la declinación de la participación de la región en el mercado mundial en el último medio siglo.

De este modo se debilita la capacidad de América Latina de profundizar el desarrollo y trasladar a la estructura de la oferta y el empleo los cambios en la composición de la demanda generados por el aumento del ingreso y el cambio técnico. La inserción en el orden mundial resultó así en procesos exógenos de modernización como los observables en las décadas previas a la Primera Guerra Mundial y en la actualidad.

En resumen, cuando se verifican tales condiciones extremas de concentración de la riqueza y el ingreso, fragmentación social y representatividad restringida e inestabilidad de los sistemas políticos, cabe esperar malas respuestas a los dilemas del desarrollo en el mundo global.

## **2. La experiencia reciente**

La crisis de la deuda externa en la década de 1980 trajo aparejado un cambio drástico en la orientación de la política económica de los países latinoamericanos. A juzgar por los resultados, las respuestas actuales de América Latina a la globalización son tan malas y aún peores que en el pasado. Basta observar la situación actual para sugerir que, en efecto, la región no está respondiendo con eficacia a las actuales tendencias del orden mundial.

Prevalece actualmente en América Latina un proceso de reformas cuyo eje es la inserción incondicional en el orden global. La política económica predominante consiste, en primer lugar, en administrar el *stock* de deuda existente y en satisfacer las expectativas de los mercados.

El enfoque actualmente predominante sugiere que alcanza con respetar los derechos de propiedad y reducir los costos de transacción, desregular y dar transparencia a los mercados y al sistema financiero, flexibilizar el régimen laboral, mantener el equilibrio fiscal y la estabilidad de precios, abrir la economía, privatizar todo lo privatizable y reducir el Estado a su mínima expresión.

Muchas de estas acciones son indispensables para el buen funcionamiento de los mercados y la racional asignación de recursos. Pero esto no alcanza para remover los obstáculos fundamentales al desarrollo latinoamericano e iniciar un crecimiento sostenido.

nible de largo plazo. En el contexto de tales políticas, la posibilidad de paliar la pobreza y la marginalidad por acciones sociales focalizadas es muy escasa.

El predominio en la región de la visión fundamentalista, expresada por la estrategia del Consenso de Washington, produce malas respuestas a la globalización. En efecto, la mayor apertura coincide con procesos de desindustrialización y ruptura de eslabonamientos intraindustriales. A su vez, la vulnerabilidad externa es mayor que en el pasado. La libertad de maniobra para decidir el propio destino en el mundo global está probablemente en sus mínimos históricos desde la Independencia.

Los resultados son elocuentes. Durante la década de 1980 el producto *per cápita* de la región cayó en más del 10% y su crecimiento en la de 1990 es la mitad de la verificada durante la etapa del crecimiento hacia adentro. En los últimos veinte años aumentó la pobreza y la marginalidad y creció aún más la concentración de la riqueza y el ingreso, que es uno de los peores rasgos sistémicos de la realidad latinoamericana.

Los avances logrados en materia de estabilidad de precios y en los equilibrios macroeconómicos están sustentados, en buena parte de la región, por un creciente endeudamiento externo y mayor subordinación a los criterios de los acreedores. Diversas transformaciones estructurales, como la reforma del Estado, las privatizaciones, la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio y la desregulación de diversos mercados, eran imprescindibles. En muchos casos, sin embargo, no resolvieron los problemas preexistentes y, en otros, no han formado parte de estrategias viables de desarrollo sostenible.

En el pasado, la presencia del FMI era importante para resolver los periódicos desequilibrios de pagos externos. En la actualidad el Fondo, junto al Banco Mundial, se ha convertido en un protagonista permanente de la formulación y gestión de la política económica de diversos países. Es comprensible. La vulnerabilidad externa no es actualmente un problema coyuntural. Es una condición permanente arraigada en el peso de los servicios de la deuda externa sobre las finanzas públicas y el balance de pagos de los deudores.

Actualmente, la política económica de los países latinoamericanos, en mayor o menor medida, se formula, condiciona o monitorea desde el exterior. La globalización, particularmente la financiera, influye en la situación de todos los países que integran el orden global y limita los rangos de libertad de las políticas nacionales. Pero, en nuestros países, la situación es más rigurosa que en otras partes.

En los últimos quince años, con la excepción de África Subsahariana, América Latina es la región con el peor comportamiento de los principales indicadores del desarrollo económico y social. No es aventurado sugerir, entonces, que las respuestas actuales a los desafíos de la globalización no son consistentes con el desarrollo sostenible.

El progreso registrado en los sistemas de comunicaciones, en diversas redes comerciales y ramas de la producción, en las áreas donde habitan los grupos sociales de mayor ingreso y en otras esferas, tiene semejanzas con los extraordinarios cambios que se produjeron a finales del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial. También se verificó entonces un proceso importante de modernización exógena, inducida por la inserción en la globalización del período. La realidad reveló, más tarde, cuán limitados eran aquellos cambios.

En la actualidad, cabe preguntarse si la acumulación de tensiones sociales y políticas emergentes del deterioro de las condiciones sociales no terminarán generando amenazas para la democracia recuperada en los últimos lustros. Mientras tanto cabe observar que, a diferencia de la fase del desarrollo hacia afuera, existe hoy una forma inversa del malestar social reflejada en la inseguridad pública existente en gran parte de la región y, sobre todo, en sus principales ciudades.

### **3. La tarea de las ciencias sociales**

Dada la complejidad de factores que influyen en la calidad de las respuestas a la globalización, el análisis de la cuestión excede las posibilidades de una aproximación economista. Por las mismas razones, las políticas eficaces para el desarrollo sostenible superan los límites de la política económica en sentido estricto. El estudio del problema requiere, pues, incorporar los diversos planos de la realidad en una perspectiva histórica de largo plazo. Este es un gran desafío para las ciencias sociales en América Latina.

Es preciso, así mismo, identificar los intereses propios de los países latinoamericanos dentro del mundo global. Esto no puede lograrse con teorías que proponen, como opciones racionales para América Latina, aquellas que, en realidad, responden a las perspectivas y los intereses de las economías más desarrolladas y hegemónicas dentro del orden global.

En la etapa del crecimiento hacia afuera de América Latina el enfoque céntrico predominó con el paradigma del librecambio. La crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial demolieron los fundamentos teóricos de la inserción de América Latina en el orden mundial. El paradigma liberal fue sustituido por la aproximación keynesiana y el Estado asumió nuevos roles.

Desde fines de los años cuarenta, con el liderazgo intelectual de Raúl Prebisch, la CEPAL propuso nuevas respuestas a los dilemas planteados por la globalización. El ob-

jetivo era compatibilizar la inserción de nuestros países en el mercado internacional con la industrialización y el comando del propio destino en un mundo global.

A través de la integración latinoamericana, la unidad de nuestros países fortalecería su capacidad de respuesta a los problemas y oportunidades de la globalización.

El análisis de la CEPAL fue enriquecido por las contribuciones de Celso Furtado y otros analistas que incorporaron la perspectiva histórica de largo plazo y variables socio-políticas cruciales. De este modo, se formó un conjunto de ideas que constituye uno de los aportes más importantes e influyentes del pensamiento social propio a lo largo de la historia latinoamericana.

A partir de la crisis de la deuda externa en la década de 1980 y la restauración neoliberal se difundió el planteo de que las ideas y las recomendaciones de política de Raúl Prebisch y la CEPAL fueron los responsables de la crisis del desarrollo latinoamericano.

Sin embargo, los desequilibrios macroeconómicos que predominaron en América Latina durante la fase de crecimiento hacia adentro no tuvieron ese origen. Sus causas responden a factores más complejos reveladores de la incapacidad histórica de América Latina de resolver con eficacia los dilemas del desarrollo en el mundo global.

A partir de la crisis de la deuda de los años ochenta se reinstaló en la región el paradigma ortodoxo, esta vez bajo los lineamientos del Consenso de Washington.

Las razones por las cuales la visión céntrica se convierte, en los diversos períodos históricos en la ideología de los grupos dominantes en nuestros países, reflejan los mismos rasgos sistémicos que condicionan la calidad de las respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global.

Para colmo, la formación de economistas dentro de nuestros países y en centros académicos del exterior se realiza, en gran medida, dentro de los moldes de la visión fundamentalista de la globalización y de una concepción del desarrollo subordinada a los criterios de los tomadores de decisiones en los centros del sistema mundial. Se forman hoy analistas de mercado (para operar preferentemente en la esfera financiera) más que economistas en la concepción clásica del término; es decir, cientistas sociales que abordan la actividad económica en el contexto de la realidad social y política.

Lo grave es que, frecuentemente, quienes toman decisiones que influyen en la producción, el empleo, el bienestar y la inserción internacional, son los analistas de mercado, supuestamente depositarios de la racionalidad económica. De este modo el objetivo excluyente de la política económica resulta ser reducir el riesgo país para mejorar la capacidad de atracción de fondos externos. Sea cual fuere el costo para la producción, el empleo y el bienestar, se trata de satisfacer las expectativas de los mercados. De allí el alto grado de sofisticación irrelevante e irracionalidad en que ha caído actual-

mente buena parte de la investigación económica en nuestros países y la mala calidad de las políticas inspiradas en las preferencias de la especulación financiera.

#### **4. Las vísperas del tercer milenio**

Hemos visto que los problemas de América Latina con la globalización no son de ahora. En el largo plazo, nuestros países no lograron transformar su estructura productiva para asimilar la revolución tecnológica e insertarse en las corrientes dinámicas de la economía internacional. Su participación en el comercio mundial ha declinado sin pausa en el último medio siglo, la brecha que separa el ingreso *per cápita* latinoamericano respecto de las sociedades avanzadas es cada vez mayor y nunca antes la política económica estuvo tan subordinada a factores exógenos como en la actualidad. Las reformas de los últimos años, bajo el paradigma del Consenso de Washington, han logrado algunos avances, más aparentes que reales, respecto del equilibrio fiscal y la estabilidad de precios. Sin embargo, las respuestas a los desafíos del desarrollo en un mundo global son peores que en el pasado. Esto es particularmente evidente en el área financiera.

La situación actual debería inducir a perder las ilusiones sobre los frutos prometidos por la estrategia neoliberal. La inserción incondicional en la globalización es, en efecto, un camino sin salida. América Latina no puede nivelar el campo de juego de la globalización ni influir en una eventual reforma del sistema financiero internacional. Pero sí puede poner su casa en orden y encarar un proceso profundo de reformas para liberar las fuerzas de crecimiento, repartir con equidad la riqueza y el ingreso y transformar los vínculos con el resto del mundo.

El fracaso de las recetas del Consenso de Washington está a la vista. Los logros alcanzados en cuestiones como el equilibrio fiscal y la baja de la inflación son efímeras porque se sustentan sobre el endeudamiento externo y/o la depresión económica y el desempleo. Las transformaciones estructurales necesarias, como las privatizaciones y la eliminación de controles innecesarios, resultan ser insuficientes cuando no se insertan en políticas que permitan recuperar la gobernabilidad de la economía y trazar el propio destino en el mundo global.

América Latina requiere, pues, mejorar sus respuestas a la globalización. Las buenas incluyen pero exceden la política económica en sentido estricto. Incorporan la reforma institucional y política, la integración social y un amplio abanico de cambios para remover obstáculos al desarrollo latinoamericano hondamente arraigados en la historia y en los sistemas prevalecientes. De allí la magnitud de los problemas de la construcción

de la democracia en América Latina. Se trata, nada menos, que de remover los obstáculos históricos al desarrollo de nuestros países.

A modo de la crisis de los años treinta, la región vuelve a enfrentar los dilemas fundamentales de su desarrollo y sus respuestas a la globalización. Como en aquel entonces, las políticas ortodoxas se revelan impotentes para sacar a estos países de la crisis, iniciar el crecimiento y resolver los graves problemas sociales que caracterizan la realidad latinoamericana.

El desafío de construir una visión propia de la realidad y de formular políticas compatibles con los intereses de nuestros países y sus pueblos es probablemente mayor que en los años treinta. En aquel entonces, bajo el impacto de la crisis mundial, se derrumbó el andamiaje normativo de la ortodoxia neoclásica. Desde los propios centros industriales surgió entonces un pensamiento crítico y políticas heterodoxas. Los aportes de Lord Keynes y el *New Deal* del presidente Roosevelt son los mayores ejemplos, en esta materia, en las sociedades democráticas. La economía de guerra durante el conflicto provoca enseguida una decidida intervención pública en la asignación y distribución de los recursos. Terminada la guerra, predominaron el objetivo del pleno empleo y los criterios de solidaridad social plasmados en el estado de bienestar. Por el peso de las circunstancias, los centros eran entonces más permisivos con la heterodoxia ajena.

Fue en este contexto que se produjo la formulación del pensamiento crítico en América Latina liderado por Raúl Prebisch y desarrollado, en el seno de la CEPAL, por él mismo y sus jóvenes colaboradores.

El contexto internacional para construir un pensamiento propio de América Latina es menos propicio en las actuales circunstancias que en aquel entonces. Bajo el liderazgo de los Estados Unidos, los centros siguen recomendando a la periferia y, especialmente a América Latina, las políticas del Consenso de Washington.

No es que falte, sin embargo, el estímulo de nuevas ideas provenientes de los centros. En ellos, economistas de relieve están formulando críticas severas a la sabiduría convencional y a la visión fundamentalista de la globalización. Al mismo tiempo, las turbulencias del sistema financiero internacional y, en la Unión Europea, las altas tasas de desempleo, están generando respuestas políticas alternativas a las que predominaron en las últimas dos décadas. El triunfo de la social democracia en todos los países de la Unión Europea (con la excepción de España e Irlanda), está dando lugar a nuevos planteos: la llamada tercera vía.

No será, de todos modos, bajo la influencia de un *shock* externo que podrá construirse una visión latinoamericana de la globalización y ejecutarse políticas para trazar el propio camino dentro del mundo global.

Nada de lo que hace falta podrá importarse. Debe construirse inevitablemente desde adentro, aprendiendo de la experiencia ajena pero descansando en la propia iniciativa y la identidad de nuestras sociedades.