

la sostenibilidad del desarrollo vigente en américa latina ⁺

osvaldo sunkel *

introducción

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 70 del resquebrajamiento del régimen financiero internacional de postguerra, 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 80. Debido a la ilimitada confianza en la superación de estas crisis mediante las políticas neoliberales de ajuste y reestructuración adoptadas en ese período, el tema de las perspectivas del desarrollo socioeconómico de América Latina a más largo plazo continuó brillando por su ausencia en la última década. La excepción fueron los planteamientos de la CEPAL sobre “crecimiento con equidad” y el neoestructuralismo, que no tuvieron mayor acogida, salvo parcialmente en Chile con el retorno de la democracia.

Esta situación ha cambiado a la luz de los resultados obtenidos en la región en los últimos años, donde se mezclan logros macroeconómicos importantes, pero insuficientes y sumamente frágiles, como se ha visto en varias ocasiones y en particular en la actualidad, con consecuencias sociopolíticas adversas y preocupantes perspectivas de gobernabilidad. De este modo, en los últimos años, el tema del desarrollo ha vuelto al centro del escenario. Una muestra son algunas de las recientes reuniones y publicaciones del Banco Mundial y del BID, instituciones que promovieron con entusiasmo las políticas neoliberales.

capítulo I

1. del pensamiento único al pensamiento crítico

Por las razones anteriores, el tema que se pretende explorar en este trabajo carecía hasta hace poco de todo interés y sentido para gran parte de la elite y tecnocracia gobernantes de la región, y para la comunidad internacional privada y pública que los apoya y con los que 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

⁺ Este artículo hace parte del libro *América Latina en el siglo XXI. De la esperanza a la equidad*, Carlos Contreras (compilador), FCE y Universidad de Guadalajara, México, 1999.

* Actualmente es Asesor Especial del Secretario Ejecutivo de la CEPAL; Presidente de la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE) y Profesor Titular y Director del Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

ideologías tradicionales, imponiéndose la democracia liberal en lo político y el sistema de mercado, en su versión neoliberal, en lo económico.

De esta manera, se suponía que la sostenibilidad del desarrollo estaba plenamente asegurada en virtud del reconocido potencial de crecimiento de la economía capitalista globalizada y de la implantación del régimen democrático. Había dos fenómenos centrales que estaban influyendo positivamente sobre 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 este 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 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.

Lo primero que conviene precisar es que dichas ideas constituyen en realidad una nueva ideología, la del fin de las ideologías. Según ésta, se habría llegado a una estación terminal del proceso histórico, la fase final y superior del capitalismo. Este 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. El crecimiento económico no llega a la mitad de las tasas que prevalecieron en las décadas del 50 y 60. Además, depende como nunca del ahorro externo, con lo que se hace sumamente inestable, como ha quedado demostrado nuevamente en la actualidad con las repercusiones de la crisis financiera asiática. Las condiciones sociales continúan en muchos países siendo peores que en los años 70 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.

Pero no solamente en América Latina hay problemas. En EE.UU. 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 y la pobreza han empeorado notoriamente desde su implantación. En Europa, salvo en Holanda, prevalece el estancamiento y el desempleo ha alcanzado niveles sin precedentes desde la Gran Depresión de comienzos de los años 30. 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.

Cuando se examina esta última tendencia a la luz de las de la población mundial, se puede anticipar que hacia el año 2000 habrá pequeños islotes de extrema riqueza en los países de la OCDE para alrededor del 15 % de la población mundial que disfrutará de cuatro quintas partes del Ingreso Mundial, sobre los que presionarán la pobreza relativa y absoluta de la mayoría del 85 % restante, que tendrán que arreglárselas con sólo un quinto del Ingreso Mundial. Debe ser

por esta razón que la única política que definitivamente se exceptúa del programa neoliberal de apertura, liberalización y desregulación es la política de migración.

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, al que aludiré más adelante, resulta claro que es conveniente situar 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 paradójicamente 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: nos impide ver la realidad y reaccionar.

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 que solo 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 estas circunstancias hay una necesidad imperiosa de desarrollar una visión crítica de esta sesgada situación intelectual que estamos viviendo. Para ello, basta 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 omitidas del discurso. No obstante, su razón instrumental en materia de política económica se ha extendido aplastantemente en relación a los consensos y necesidades sociales.

En contraste con la visión mecanicista y lineal del “Fin de la Historia” articulada por Fukuyama, 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 que 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 cíclico 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 que debiera autoimponerse el Foro América Latina-Europa para un Desarrollo Social Sostenible en el

Siglo XXI. 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.

La segunda implicación es igualmente significativa. Un mínimo de realismo, que no debe confundirse con pragmatismo oportunista, obliga a reconocer que 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 pregona como modelo exclusivo e ideal.

Aparte de que el socialismo, aunque el mercado se expanda, sigue vigente en varios países, y entre ellos nada menos que en China, hay en el mundo contemporáneo una variedad de casos 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, estos países presentan realidades concretas y reacciones políticas muy diversas en lo económico y también en lo sociocultural. Y está todo el ex mundo socialista y los países de tradición más estatista, como los latinoamericanos, que se encuentran en procesos abiertos muy diversos y en distintas etapas de difícil, compleja y diferenciada transición.

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 corresponden con mayor propiedad a las tradiciones históricas, las nuevas realidades contemporáneas y las perspectivas y proyectos futuros de nuestros países.

La globalización no plantea 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 período de postguerra 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 sin éxito 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. La modernización 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 postguerra.

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, al estilo de la interesante experiencia holandesa, o mediante propuestas y proyectos como las del laborismo de Blair en Inglaterra, de Jospin en Francia y de Prodi en Italia, así como los esfuerzos por avanzar hacia el crecimiento con equidad en Chile. 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 del neoestructuralismo latinoamericano. No obstante la riqueza del pensamiento económico-social latinoamericano heredado del pasado, ampliamente reconocido en la literatura especializada universal, hay una relativa carencia de un pensamiento regional renovado, que reconociendo las cambiadas realidades actuales no renuncie sin embargo, en aras de un pragmatismo oportunista, a sus fundamentos, raíces y experiencia históricos, valóricos, filosóficos y epistemológicos, para desarrollar sobre esta base una capacidad para generar nuevas propuestas.

De acuerdo con ese pensamiento, ninguna reflexión profunda sobre la realidad latinoamericana puede prescindir de situarla 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.

2, la globalización y el neoliberalismo: ideología y realidad

Partamos entonces por examinar estos conceptos, para desentrañar lo que hay en ellos de ideología y de realidad. La ideología de la globalización presenta este proceso como una tendencia novedosa e históricamente inédita, 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 iniciar un examen crítico de esta versión de la globalización, que ciertamente no pretende ser exhaustivo, conviene referirse a cuatro de sus aspectos: su dimensión histórica, su trayectoria cíclica, su naturaleza intrínseca y su dinámica dialéctica.

2.1. la dimensión histórica

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 interurbano de ultramar, con el que en los albores de la Edad Media se comienzan a desarticular

las sociedades precapitalistas. Más adelante, al vincularse el espíritu empresarial con la innovación tecnológica en la Revolución Industrial, se afianza 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 llega 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 la City de Londres por la libra esterlina, los abundantes y dinámicos flujos de inversión y de comercio, y las copiosas corrientes migratorias. Un libro reciente sostiene fundadamente esa tesis, señalando que lo que está pasando actualmente no es sino una nueva fase de extraordinaria intensificación de ese proceso.

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 XX, 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 este sentido, es interesante y sugerente revisar los términos, conceptos o metáforas que surgen en ciertos momentos históricos y con los que 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; y, actualmente, la mundialización y la globalización. Aunque estos 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 una cierta manera específica y diferenciada.

Por consiguiente, tal vez no valga la pena una gran disquisición sobre cuál es la definición correcta, cuál de estos conceptos corresponde mejor a la realidad actual. Porque estos conceptos corresponden más bien a etapas específicas del proceso histórico universal de globalización, que fue tomando diferentes características en distintos momentos, características que le dieron su nombre. Si el proceso actual se le considera de globalización y no como colonización es porque hay algo nuevo y diferente, aunque se retengan real o aparentemente elementos del período colonial.

2.2. el carácter cíclico

El examen histórico de la prolongada evolución hacia una creciente integración de las diferentes regiones del mundo se revela en definitiva como el proceso histórico 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.

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. 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 lo hace, por ejemplo, Alain Birou, en un interesantísimo trabajo que atribuye la esencia de la globalización a la innovación tecnológica. 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 a través de 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 períodos de desintegración y retroceso. Esto no ocurre con el proceso acumulativo de desarrollo tecnológico, el que bien puede continuar y en ningún caso retrotraerse a niveles anteriores, a menos que haya convulsiones socioeconómicas o políticas.

Los períodos 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 XVIII y la primera mitad del XIX, cuando el Imperio Británico, en plena fase de expansión comercial y luego manufacturera, fue desplazando gradualmente al Imperio 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 período 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 bajo la égida del Imperio Británico, la Revolución Industrial y la libra esterlina.

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 período con gran 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”.

No obstante continuar una notable sucesión de innovaciones tecnológicas, durante el período interbélico 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 los EE.UU. 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 período 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 rol del Estado para constituir economías mixtas que garantizaran la expansión económica, el pleno empleo y la protección social. Estas economías mixtas adoptaron modalidades diferentes en distintos grupos de países: el New Deal en EE.UU., 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 estas economías mixtas, y también las socialistas, tuvieron un período de crecimiento económico y mejoramiento social excepcionalmente exitoso, sin precedentes históricos, entre el fin de la guerra y la década de 1970, cuando unas entraron en decadencia y otras colapsaron. En este 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 que se caracteriza por una nueva revolución tecnológica, institucional, financiera e ideológica: el neoliberalismo.

2.3. las dimensiones extensiva e intensiva

Sostengo entonces que la globalización es la forma como se manifiesta en este particular período histórico, y con las características peculiares de esta época, una fase de notable aceleración y ampliación del proceso secular de expansión del capitalismo. Esta tiene dos dimensiones que me interesa destacar: una es la extensiva y otra la 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 la economía de mercado durante más de medio siglo, como son los territorios de los países socialistas, se están incorporando al sistema capitalista aceleradamente, por cierto que con grandes dificultades e incertidumbres. Pero no son sólo nuevos territorios y nuevas 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 particularmente el caso de la Cuenca Amazónica en América del Sur.

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 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. Este es tal vez el fenómeno más impresionante en la actualidad. Todos los que se van incorporando a este proceso transforman conductas de distintos tipos en comportamientos maximizadores, sometidos al análisis costo-beneficio, racionalizadores de utilidad, en el pleno sentido de la racionalidad capitalista.

2.4. el proceso dialéctico

Otra característica de la globalización es que su dinámica no es lineal sino dialéctica, lo que implica reconocer que cada proceso tiene su antiproseso. 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 que 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. Cuando Polanyi analiza la gran expansión del capitalismo en el siglo XIX y comienzos del XX, y los profundos efectos desgarradores sobre 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.

Y curiosamente, en compañía de estos autores -Marx, Schumpeter y Polanyi- está nada menos que Michel Camdessus, Director General del Fondo Monetario Internacional. Como buen francés, aunque economista, es también una persona culta que conoce estos autores. En un artículo reciente hay un párrafo notable en donde 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 rol esencial para el Estado, que es preciso recuperar.

2.5. la integración material versus la integración simbólica

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, tanto a integrados como a 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. 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 ha logrado acceder a la electricidad y al teléfono, que ya existen desde hace más de un siglo, que carecen de los niveles de ingreso y educacional requeridos y/o que sufren de analfabetismo tecnológico.

3. algunas contradicciones sociopolíticas de la globalización y del neoliberalismo

El examen crítico del fenómeno de la globalización ha pretendido relativizar 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 que tampoco es históricamente inédito.

No es posible cubrir la vasta gama de situaciones problemáticas asociadas a los fenómenos de la globalización y de las políticas neoliberales en relación a la sostenibilidad del desarrollo vigente en las próximas décadas. En lo que sigue destacaré 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 postbélica era cómo recuperar la capacidad expansiva del capitalismo decimonónico después de la gran crisis socioeconómica y política del período 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 período tremendamente 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. También se basaron en coaliciones amplias de empresarios, clases medias y obreros organizados, todos los cuales, cual más cual menos, participaron del exitoso período de crecimiento de las décadas del 50 y del 60, antes que éste sucumbiera, entre otras razones, por causa del populismo.

Al cabo de un cuarto de siglo excepcional, esa etapa completó su ciclo. Lo vaticinó tempranamente un economista australiano, Colin Clark, quien sostenía ya por los años 40 que la economía capitalista no podría soportar una tasa impositiva mayor del 20 al 25%. No se tomaba en serio esa advertencia en aquellos años en que se ampliaba permanentemente el Estado. 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 él postulaba, comenzó la presión para el desmantelamiento y el retroceso del Estado, 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 70 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 de globalización y las políticas neoliberales- se comenzaron a reforzar mutuamente. Un neoliberalismo ahora globalizado, donde juega obviamente un rol 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 de la década del 60 y adquiere un desarrollo inusitado con los petrodólares derivados de las dos crisis del petróleo en los 70, así como de la política deliberada de desregulación de los sectores financieros que se inicia en EE.UU. 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 comienzos de siglo a lo Rosa Luxemburgo- prevalece absolutamente sobre el capital productivo. Esto era exactamente lo contrario de lo que Keynes y el desarrollismo habían propuesto para la postguerra: énfasis en la economía nacional real, la industrialización, el empleo pleno, el crecimiento de la producción, e ingresos mayores y mejor distribuidos.

Esto no es lo que interesa prioritariamente en la actualidad. Lo que interesa ahora es la estabilidad financiera, los equilibrios macroeconómicos y la menor inflación posible, lo demás vendría de suyo. El mercado financiero internacional, 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 requieren por ello 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 integrado. Por otra, para evitar el déficit fiscal, han debido comprimir el elevado nivel de gastos que acarrea el mantenimiento del Estado de Bienestar o el Estado Desarrollista. Y esto exige políticas monetarias, fiscales y salariales conservadoras y restrictivas.

Estas son las razones fundamentales reales -independiente de la prédica ideológica neoliberal de la desregulación, liberalización, privatización, apertura y reducción del rol del Estado- que explican por qué se ha hecho sumamente difícil y exigente tener políticas nacionales independientes y autónomas al nivel macroeconómico. Esta es también la causa principal real, sin perjuicio de sus indudables aspectos problemáticos, que ha inducido a los intentos de desmantelamiento del Estado de bienestar, de la economía social de mercado, del socialismo, del desarrollismo, de la economía mixta de postguerra, de la protección a las clases trabajadoras.

En los casos en que ello se ha logrado, se corroe la solidaridad social que se había organizado con mayor o menor eficacia en aquel período, 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 a través de 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 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 un cierto equilibrio entre la eficiencia económica y la solidaridad social, y que se había logrado construir en alguna medida en la postguerra, por otra en donde se exagera la eficiencia, la competitividad, el individualismo; donde se privilegia extraordinariamente todo lo privado a expensas de lo público, con una gran concentración de riqueza, ingreso y poder, procurando anular toda capacidad para contrarrestar estos efectos. Todo se mercantiliza, los espacios y los intereses públicos desaparecen o se debilitan.

En el ámbito académico e intelectual, que aquí nos interesa centralmente por su 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 desfinanciadas, 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.

¿Cómo nos adentramos entonces en el siglo XXI? Yo diría que nos adentramos con el espectro del *apartheid*, porque esta nueva economía, con una enorme capacidad competitiva, que compite con todo el mundo, con una tecnología y capital extraordinariamente intensivos, que requieren muy poca mano de obra y de alta calificación, crea muy poco empleo. Tanto así que en Europa la exclusión social constituye una de las grandes temáticas del presente, temática que no es muy distinta de la de la marginalidad de fines de los 50 y los 60 en América Latina .

En ese proceso de creación y destrucción, cuando se avanza en la creación de nuevas actividades muchas veces se destruyen las antiguas, y hay actividades que desaparecen porque no se pueden seguir subsidiando, con mucha destrucción de empleo. Y los nuevos empleos que se crean, son para adultos jóvenes y bien calificados. La posibilidad de que una persona muy joven o de más de 50 años y con escasa calificación tenga un buen empleo, es cada vez más remota. Por consiguiente, una de las características psicosociales principales de esos grupos de edad es una generalizada sensación de inseguridad e incertidumbre en las personas.

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 como polarización.

El proceso en que se insertan hoy nuestras sociedades fortalece el mercado, el sector privado y su inserción internacional, pero debilita al Estado nacional. Hay un aumento de la eficiencia, 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, a su vez, favorece la generación de empleos aunque cada vez más elitizados, lo que empuja a grandes segmentos de la población a trabajos de menor calidad o a la informalidad.

Se crea una estabilidad económica frágil, aumenta la pobreza y existe una creciente tendencia a la exclusión social. 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 vida en términos de la adquisición de bienes, por otra parte se deteriora la calidad de vida por el aumento de las jornadas de trabajo, la necesidad de tener varios trabajos, las angustias de equilibrar unos ingresos difíciles de lograr con demandas en constante multiplicación. A todo ellos se suman crecientes niveles de congestión y contaminación urbanas.

Es necesario recuperar una visión de mediano y largo plazo para apreciar la naturaleza del proceso que estamos viviendo y sus perspectivas. Las tasas de crecimiento de la región no son suficientes para lograr la creación de los empleos que se necesitan y hay una gran dependencia de los capitales extranjeros y del sistema financiero internacional. Esta visión de corto plazo, así como no pensar en los desequilibrios sociales, puede llevar a una polarización social que además cree inestabilidad a partir de las expresiones de búsqueda de salidas anómicas.

capítulo II

4. dos desafíos claves de mediano y largo plazo

Junto a una transición precaria a la democracia, se ha logrado avanzar en la obtención de los equilibrios macroeconómicos de corto plazo y algunas de las rectificaciones fundamentales e impostergables en aspectos claves de la política económica. Pero quedan pendientes tareas de mediano y largo plazo muy decisivas para consolidar la democracia y el desarrollo. Sin desconocer las importantes iniciativas que se han puesto en marcha en algunas materias de esta naturaleza, parece imprescindible llamar la atención sobre la necesidad de acentuar y generalizar la preocupación y la reflexión sobre algunos aspectos estratégicos del desarrollo económico.

Nuestros países están cada vez más incorporados a los circuitos transnacionales de la cultura, el medio ambiente, la tecnología, la economía y la política. Este es un fenómeno inevitable e irreversible de la realidad contemporánea, que presenta ventajas e inconvenientes. Para minimizar las últimas y aprovechar las primeras, nuestros países requieren realizar un esfuerzo mayúsculo con el fin de responder al desafío irrenunciable de participar en una sociedad mundial que se globaliza aceleradamente. Sólo se puede interactuar ventajosamente con el mundo sobre la base del conocimiento, la calidad, la creatividad, la eficacia, la seriedad y la competitividad en todas nuestras formas internacionales de expresión. Esto requiere un grado excepcional de cohesión, disciplina y cooperación sociales, lo que plantea exigencias de solidaridad e integración social.

4.1. el desafío de la internacionalización

En materia de internacionalización, el éxito logrado en los últimos años en los mercados internacionales se basó principalmente en el reconocimiento de la necesidad imprescindible de pasar de una estrategia de desarrollo hacia dentro a otra de inserción en una nueva realidad internacional. Por otra parte, en establecer un marco apropiado de condiciones macroeconómicas, tener mayor confianza y ampliar el papel del mercado y los agentes económicos privados, y lograr un gran esfuerzo innovador empresarial. Llevar a cabo este impostergable cambio de orientación fue la función más importante del período de postcrisis de los gobiernos democráticos, al consolidar esas nuevas orientaciones y transformarlas en políticas de Estado, sobre las cuales no existe sin embargo un amplio consenso nacional .

Es justo reconocer que se contaba para ello con un considerable acervo: stock o patrimonio de potencial productivo heredado de las décadas anteriores en materia de conocimiento y disponibilidad de recursos naturales, de infraestructura energética y de transportes, de capacidad de producción industrial y silvoagropecuaria, de empresarios experimentados y de recursos humanos calificados; en términos técnicos, existía un conjunto nuevo y más favorable de condiciones iniciales acumuladas en el largo plazo para el crecimiento, o sea, una nueva situación en materia de patrimonios, acervos o stocks productivos.

Por otra parte, dicha reorientación económica significó también ingentes sacrificios sociales y ambientales: un prolongado período de elevado desempleo y sustanciales reducciones de los salarios reales, junto a tasas de rentabilidad anormalmente elevadas, con el consiguiente deterioro en la distribución del ingreso y una fuerte concentración de la propiedad, así como un agudo deterioro de ciertos recursos naturales, un verdadero caos en materia de desarrollo y transportes urbanos y un proceso intensivo de contaminación urbana y de ciertos ríos y zonas de los litorales y bordes costeros. O sea, junto a lo positivo, también un conjunto de herencias profundamente negativas para el futuro.

El aspecto indiscutiblemente más positivo de aquellas transformaciones fue un gran salto cualitativo y cuantitativo en la inserción internacional de nuestras economías. Pero en esta materia no se puede ser complaciente. Nada garantiza que ese dinamismo sea perdurable, porque contiene tendencias contradictorias. Por un lado, un progresivo proceso de aprendizaje en la conquista de mercados externos y el desarrollo de vinculaciones internacionales, que será preciso reforzar para que se convierta en acumulativo; por el otro, una probable desaceleración en la medida que se vayan agotando los impulsos derivados de los cambios en las condiciones iniciales. Después de una primera fase excepcional, basada en aprovechar situaciones de exportaciones “reprimidas”, muchos de estos podrían entrar en la etapa de los rendimientos decrecientes.

Los principales cambios institucionales y en la orientación de las políticas económicas que se requerían ya se realizaron en gran medida. Las excepcionales tasas de rentabilidad iniciales tienden a nivelarse por la presión a la baja del tipo de cambio real y el aumento de la competencia interna y externa. Los salarios vuelven a elevarse con la disminución del desempleo abierto y la reorganización de la clase trabajadora. Los mercados externos más asequibles comienzan a saturarse y a dificultar el acceso, y surgen nuevos competidores provenientes de

países que han adoptado o están adoptando estrategias exportadoras similares. La capacidad instalada de infraestructura y producción llega a sus límites. Los recursos naturales renovables se resienten con la sobreexplotación y los no renovables tienden al agotamiento. El dinamismo empresarial y la capacidad innovadora, radicados sobre todo -aunque no en forma exclusiva- en la gran empresa, enfrentan el desafío de vincularse y extenderse a la mediana, pequeña e incluso a la micro-empresa.

Se requieren, por consiguiente, nuevas iniciativas y esfuerzos adicionales, tanto para contrarrestar estas restricciones, como para apoyar y potenciar las nuevas capacidades adquiridas. Porque no basta con el meritorio nivel alcanzado por las exportaciones, sino que es preciso tratar de mantener y, en lo posible, incrementar su tasa de expansión, ya que de ésta depende en gran medida, en este nuevo modelo exportador, el potencial de desarrollo económico y social de nuestros países. Y en un contexto dinámico, crecer como los demás significa quedarse en el mismo lugar; para ganar posiciones es preciso avanzar con mayor velocidad relativa. No es suficiente, por tanto, continuar solamente por las vías ya establecidas; es necesario crear una dinámica de transformación estructural recurrente en materia de mercados, productos, procesos, organización, tecnología y recursos ya que un crecimiento exportador mayor que el del producto es condición esencial de éxito en economías importadoras de bienes de capital, tecnologías y bienes de consumo sofisticados.

Esto significa intensificar la acumulación de capital; acentuar y masificar el proceso de innovación, incorporación, adaptación y aprovechamiento del conocimiento científico y tecnológico; penetrar nuevos mercados y profundizar y consolidar los actuales; dinamizar y modernizar los sectores productivos internos y estratos empresariales rezagados y estimular su vinculación con el sector exportador y el mercado internacional; incorporar el sector productivo informal a la modernidad; explotar en forma sustentable el potencial productivo de los recursos renovables mediante una gestión que preserve los ecosistemas de que depende su supervivencia; reemplazar mediante nuevas inversiones los recursos no renovables que tiendan a agotarse; transitar hacia la exportación de productos no perecederos y con mayor valor agregado, en particular aquellos que componen los segmentos más dinámicos del comercio internacional de bienes y servicios.

Un aspecto de particular importancia en las economías exportadoras exitosas han sido los cambios en la organización de las empresas, tanto al interior de ellas como entre las mismas, así como en sus relaciones con el Estado y los trabajadores. Este último aspecto incluye la estabilidad, la dignificación y el perfeccionamiento profesional de los obreros y su participación y colaboración activa en la gestión y eficacia productiva, factores que elevan la productividad y contribuyen decisivamente a la flexibilidad, eficiencia, disciplina y cooperación productiva.

En definitiva, se trata de impulsar un desarrollo exportador “dinamizante”, en el sentido de una creciente incorporación de tecnología y conocimiento, y la intensificación del aprovechamiento de las economías externas mediante la profundización de la integración productiva interna, horizontal y verticalmente, destinadas tanto a aumentar la competitividad y la proporción de exportaciones de mayor valor agregado y contenido tecnológico, como a eslabonar las demás ramas productivas y estratos empresariales, a la dinámica del sector exportador.

Este conjunto de políticas de naturaleza estructural e institucional, que justamente deberá especificarse en detalle en la elaboración de la estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo en cada país, es la nueva forma que toma la política industrial, la política de ciencia y tecnología y la política de recursos humanos y de educación. Estas, entre otras de similar naturaleza, adquieren actualmente una especial importancia en virtud de que el margen de maniobra de las políticas económicas tradicionales es ahora, por razones internas e internacionales mencionadas anteriormente, sumamente estrecho.

En algunos de estos aspectos existen y se proponen iniciativas importantes, tanto privadas como públicas. Pero preocupa la falta de una conciencia nacional generalizada en los países de la región sobre la necesidad de un renovado esfuerzo colectivo, de suficiente envergadura, persistencia y coherencia incluyendo, desde luego, la integración regional y en especial el MERCOSUR. Este debiera involucrar a los diferentes actores económicos y sociales en un proceso informado y sistemático de exploración prospectiva, de indagación sobre escenarios posibles y probables, de reflexión compartida sobre orientaciones matrices y acciones prioritarias con miras al mediano y el largo plazo. Se trata de concentrar los recursos limitados para encontrar y aprovechar en forma óptima las oportunidades y los potenciales productivos en circunstancias de un entorno internacional muy competitivo, de relativo estancamiento, creciente proteccionismo y elevada inestabilidad.

También, de comprender que no es posible responder a todas las demandas sociales en forma satisfactoria, simultánea e inmediata, por lo que es indispensable definir prioridades de mediano y largo plazo y buscar compensaciones intertemporales concretas entre lo que es factible en el presente y lo que sólo se podrá obtener gradualmente. Esto exige elaborar visiones de futuro en que los diferentes sectores de la sociedad, en especial los más desfavorecidos, reconozcan un lugar por el que valga la pena esforzarse.

Hemos aprendido que el mercado constituye un sistema de señales insustituible para ordenar el tráfico económico. Pero también que es insuficiente para resolver el tipo de cuestiones planteadas en los párrafos anteriores, que requieren de grandes decisiones estratégicas. Estas debieran elaborarse colectivamente en una instancia de planificación de mediano y largo plazo anticipativa y articuladora de todos los actores involucrados, privados, públicos y extranjeros, que estimule y concite la generación de propuestas e iniciativas complementarias a las que surjan del mercado .

Ninguna organización, institución o empresa moderna carece de esa función y su correspondiente institucionalidad. Nuestros países inventaron en el pasado instituciones de planificación y fomento productivo ejemplares que tuvieron en su época un desempeño extraordinario: la Corporación de Fomento de la Producción, en Chile; Nacional Financiera, en México; Banco Nacional do Desenvolvimento Económico, en Brasil, etc. Tal vez no esté demás recordar que muchas de las actividades y empresas más exitosas actualmente, y no pocos de sus propietarios y directivos, tuvieron la oportunidad de hacer su aprendizaje y se desarrollaron en el seno de esas instituciones y de las que de ella se derivaron. Para esta nueva época y sus peculiares condiciones, es preciso inventar una nueva institucionalidad destinada a ocuparse del mediano y largo plazo de acuerdo a las realidades y necesidades del presente y las que se

anticipan para el futuro. Desde sus propias perspectivas, los diversos actores sociales en colaboración con el Estado tienen en esto una contribución fundamental que hacer.

4.2. el desafío de la polarización social

La evolución de América Latina en sus diferentes etapas históricas, incluso en las más estables y exitosas, se ha caracterizado por la persistencia de raíces históricas muy profundas, de enormes desequilibrios entre los diversos sectores, áreas y dimensiones constitutivos del multifacético fenómeno del desarrollo. Como consecuencia de ello, coexisten, en interacción dialéctica, islotes de modernidad, progreso y riqueza que se equiparan con los del mundo desarrollado, con océanos de atraso y pobreza similares a los de las regiones más subdesarrolladas del mundo.

Existen violentos contrastes sociodemográficos y de niveles y calidad de vida al interior de las grandes concentraciones urbanas, entre éstas y las zonas rurales, y entre éstas últimas. Hay marcadas diferencias regionales dentro de los territorios nacionales y entre ellos. Existen grandes áreas geográficas e importantes contingentes poblacionales donde persisten, en mayor o menor medida, culturas de origen prehispánico combinadas con sectores en acelerado y avanzado proceso de inserción en la cultura transnacional y el proceso de globalización.

En definitiva, hay ciertas áreas geográficas, sectores económicos y financieros, estratos sociales, grupos dirigentes y actividades culturales privilegiados que se asoman dinámicamente a lo que promete ser la sociedad del conocimiento globalizada del siglo XXI, superpuestas a modo de archipiélago, sobre un océano de sociedades en cuyas condicionantes económicas, políticas, culturales y ambientales prevalecen las características del subdesarrollo propias del siglo XIX o anteriores.

Las principales características socioeconómicas, políticas y culturales de América Latina, invariablemente persistentes en el tiempo, son la heterogeneidad, la diversidad, los contrastes, la fragmentación. ¿Se acentuarán o se atenuarán dichas características con los profundos procesos nacionales e internacionales de reorganización económica, reestructuración sociopolítica, reforma institucional y transformación cultural en que estamos inmersos? Como podrá apreciarse en las reflexiones que siguen, pienso que el panorama futuro se presenta bastante sombrío.

El impresionante cuadro de reducción generalizada y prolongada de las inversiones, el empleo, los ingresos y el consumo durante la década pasada, ha configurado una situación de abrumadora expansión de una “nueva pobreza”, superpuesta a la histórica. Uno de los elementos más significativos en este fenómeno ha sido la insuficiencia del gasto público social en la mayoría de los países. Esto se ha traducido en un grave deterioro en la infraestructura de las instalaciones educacionales y de salud públicas; en una reducción impresionante de los niveles salariales de los profesionales y trabajadores de distintas categorías en estos sectores, con un fuerte deterioro de las clases medias y obreras organizadas; en la aguda escasez y muchas veces falta absoluta de insumos corrientes y de equipos e instrumentos esenciales para cumplir las funciones educacionales y de atención de salud; en el hacinamiento de las salas de clases y los pabellones hospitalarios; en la deserción escolar y la falta de atención y largos períodos de espera en hospitales; en el desánimo y éxodo parcial o total del personal más capacitado, y en general, en

un agudo deterioro de estos servicios públicos. Un caso particularmente dramático es el abandono en que han caído los servicios de salud pública de carácter preventivo.

Otra de las políticas que han afectado severamente a los sectores sociales ha sido la privatización de los servicios de salud y de educación y previsión social. Estas políticas han promovido el desarrollo de empresas privadas que otorgan prestaciones de estos servicios, de calidad generalmente buena, pero que no puede cubrir sino a la parte de la población que posee niveles de ingresos suficientes para enfrentar los pagos correspondientes. No obstante las diversas formas de exclusión de los grupos de mayor riesgo, que representan eventuales mayores costos, y de los subsidios encubiertos de diverso tipo de que disfrutaban estas empresas, dada la pésima distribución del ingreso en nuestros países, los márgenes de cobertura se sitúan entre el cuarto y el tercio de la población. Además, estos sistemas de prestaciones sociales privadas difícilmente podrán prosperar en países donde los niveles absolutos de ingreso *per capita* sean muy bajos, así como en las ciudades menores y las zonas rurales, lo que restringe severamente su aplicación en numerosos países y regiones.

Estas experiencias de privatización de servicios sociales podrían considerarse exitosas, vistas aisladamente. No obstante, tienen vicios que requieren constante y fuerte supervisión reguladora y continuo perfeccionamiento, en especial por su tendencia a elevar desmesuradamente sus costos. Sin embargo, desde el punto de vista social general, es preciso señalar que esa política ha sido acompañada por el desmantelamiento de servicios sociales públicos de carácter esencial, acentuándose la desprotección de la enorme mayoría de la población.

Teniendo en cuenta lo que le ha estado ocurriendo en materia de servicios sociales a la mayoría de las clases populares de América Latina, no cabe sino concluir que se está creando una polarización semejante al *apartheid* entre una minoría que disfruta de condiciones de atención social similar a la de los países industrializados, incluso con acceso a las clínicas de mayor prestigio de los EE.UU., mientras la gran mayoría de la población carece de acceso a la atención social o recibe prestaciones mínimas y de ínfima calidad. Esta conclusión se refuerza si se toman en consideración además la concentración de la propiedad y los ingresos en una minoría, y la carencia o precariedad que caracteriza la productividad, el empleo y los ingresos de la gran mayoría.

Si este tema es grave en lo que respecta a la salud, es tanto o más grave en lo que respecta a la educación. También en este caso se está produciendo una creciente heterogeneidad entre la extensión y calidad de la educación de las minorías, mayoritariamente privada, y la de la gran mayoría de niños y jóvenes en establecimientos públicos. Esto es particularmente dramático si se piensa en que la educación es un ingrediente fundamental para tener acceso y movilidad en la sociedad del conocimiento del futuro, y si se recuerda que tanto las condiciones precarias de salud como las educacionales y culturales de la infancia marcan a los niños de manera difícilmente recuperable a lo largo de sus vidas.

Otro aspecto estrechamente vinculado al tema de la pobreza y la desigualdad social, al que se ha prestado relativamente poca atención, es el sentido más profundo y el contexto más amplio del sustancial cambio en la estructura del empleo ocurrido durante la década pasada en América Latina. Junto a los intentos de desmantelamiento del sector público, este fenómeno es de una

importancia trascendental y encierra otra de las claves fundamentales para comprender la gravedad de la problemática social actual y futura de la región.

La dinámica de la apertura económica y la integración transnacional, apoyadas por un modelo de política económica que privilegia el mercado y el sector privado y restringe el accionar del sector público por medio de la desregulación, las privatizaciones, la liberalización, etc., junto con impulsar el proceso de modernización, puede contribuir también a agravar las condiciones de segregación social preexistentes. Esto se aprecia especialmente en los diferentes sectores de la actividad económica en donde se establecen las nuevas empresas, se privatizan las empresas públicas y se reestructuran las de mayor capacidad innovadora para competir en los mercados internacionales y en el interno. Ello significa nuevos empleos de alta productividad y bien remunerados para algunos, pero también un considerable desplazamiento de trabajadores de las empresas privatizadas y reestructuradas y de las que no resisten la competencia.

Se producen así tendencias divergentes entre los que ingresan al segmento moderno de elevada productividad y en proceso de internacionalización, y los que aumentan las filas de los desocupados o descienden al mundo del empleo en actividades de baja productividad, al subempleo y al empleo por cuenta propia. Por desgracia, entregados al juego espontáneo de las fuerzas del mercado, los primeros tienden con frecuencia a ser menos que los segundos, que vienen a constituir otro contingente de la “nueva pobreza” que se agrega a la “vieja pobreza” preexistente en la economía informal y la marginalidad.

El balance será más negativo mientras mayor sea la velocidad de crecimiento de la población y la fuerza de trabajo, la severidad de las exigencias de reestructuración derivadas de las políticas de liberalización, la magnitud del proceso de privatización de empresas y servicios públicos, la intensidad de la competencia internacional, el ritmo de incorporación de nueva tecnología intensiva en capital y recursos humanos calificados, la exigencia en materia de calificaciones, educación y hábitos de trabajo de la población activa, sobre todo de los más jóvenes, las barreras institucionales para acceder a los mercados externos, y el grado de segmentación del mercado de trabajo.

Es bien conocido que todos o la mayoría de estos factores presentan características francamente negativas desde la perspectiva del empleo en casi todos los países. Frente a estas tendencias, es imprescindible replantearse muy a fondo nuevas estrategias y políticas de empleo.

La tarea social que América Latina enfrenta es de una envergadura abrumadora. No sólo se trata de los enormes déficit acumulados: la “vieja pobreza” heredada de los modelos socioeconómicos anteriores y la “nueva pobreza” generada por el cambio de modelo, la crisis, el ajuste y la reestructuración. Además, es preciso quebrar y revertir características sociodemográficas diferenciadas entre clases sociales y los mecanismos reproductores de la desigualdad que derivan de esas condiciones y de diferenciales de acceso, calidad, eficacia y permanencia, tanto en las actividades productivas privadas como en las infraestructuras y los servicios asistenciales públicos. Las políticas sociales deben ser colocadas dentro de este contexto. Por muy eficaces que sean, no son sino paliativos, puesto que constituyen esfuerzos para remar contra la corriente de la política económica. Para que sean verdaderamente eficaces se requieren correcciones sustanciales en la propia política económica, además de la política social.

Para ello es imprescindible distinguir entre distribución primaria del ingreso y su redistribución posterior por la intervención del Estado. Esta última tiene severos límites, por lo que es necesario alterar la primera con reformas estructurales que permitan un mayor acceso de la población a los factores productivos como la tierra, la posibilidad de establecer una empresa productiva, la educación y el conocimiento (Reforma Agraria en Brasil).

capítulo III

5. la imprescindible sustentabilidad ambiental del desarrollo

La preocupación por el mediano y largo plazo deriva también de la necesidad de fundamentales ajustes futuros a la estrategia de desarrollo en función de un nuevo requisito: la **sustentabilidad ambiental del crecimiento y del mejoramiento de la calidad de vida**. Este es un nuevo imperativo global que ha llegado para quedarse, debido a que la biosfera, a nivel global, regional, nacional y local, está siendo sometida a presiones crecientemente insostenibles y perjudiciales para el propio desarrollo y las condiciones de vida. Las negociaciones que están impulsando muchos gobiernos tendientes a reducir las emisiones derivadas de los procesos industriales más nocivos causantes del calentamiento global, como las llevadas a cabo a fines de 1997 en Kyoto y un año después en Buenos Aires, son prueba contundente de la magnitud, seriedad y urgencia del problema.

El medio ambiente y los recursos naturales suplieron ampliamente las necesidades de la Humanidad a lo largo de la historia. Sin embargo, se registraron también recurrentes catástrofes ambientales locales y regionales, que obligaron a la emigración o llegaron incluso a exterminar pueblos y hasta civilizaciones enteras. No obstante, nunca se puso en peligro la sustentabilidad del planeta. La preocupación generaliza actual por las consecuencias derivadas de la utilización cada vez más intensa y extendida de los recursos naturales y el medio ambiente mundial es relativamente reciente.

Se debe a que la humanidad ha experimentado durante el último siglo, y en especial desde mediados del mismo, un extraordinario crecimiento demográfico y de las actividades socioeconómicas, así como una gran concentración geográfica en áreas urbanas, y una masiva expansión del comercio global, lo que las hace estrechamente interdependientes. Además se ha producido una espectacular aceleración de la innovación tecnológica, caracterizada fundamentalmente por el aprovechamiento intensivo de la energía fósil y de los productos petroquímicos, que son particularmente nocivos para el medio ambiente. De este modo se ha pasado en este siglo de un planeta históricamente subocupado y subutilizado, a otro en inminente riesgo de sobreocupación y sobreutilización.

Esto es consecuencia de que se han ido ocupando progresivamente proporciones crecientes del espacio terrestre y marítimo en un proceso de transformación del medio ambiente natural en medio ambiente explotado, intervenido, artificializado y construido por el hombre. Con el aumento de la dimensión absoluta de este último en relación al medio ambiente natural, se han intensificado las presiones y exigencias sobre sus ecosistemas, tanto por la acelerada extracción de recursos naturales como por las nuevas tecnologías petroquímicas e intensivas en el uso de energía fósil utilizadas en su transformación, como también por una correspondiente descarga de desechos y residuos cada vez mayor y más perjudicial para la población y el medio ambiente natural.

En el transcurso de este proceso se elevó considerablemente el Producto Interno Bruto y el Ingreso per cápita medio, aunque con grandes desigualdades dentro y entre los países. A la vez se producían efectos nocivos cada vez mas serios que afectaban la calidad de vida y la salud, y

aumentaban los costos ambientales y económicos del crecimiento por deterioro del medio ambiente y los recursos naturales. Estos últimos efectos pasan sin embargo desapercibidos en las estadísticas macroeconómicas convencionales, por no tener expresión en el mercado.

Este proceso de impactos acumulativos sobre el patrimonio natural común, especialmente cuando se cruzan ciertos umbrales críticos para la capacidad de regeneración de los ecosistemas, tiene consecuencias para la sustentabilidad ambiental de las economías, para la convivencia social y la gobernabilidad, y por tanto, para el desarrollo socioeconómico. Esto afecta y modifica tanto la realidad ambiental objetiva como también la percepción social subjetiva y por tanto la acción política. Lo anterior es válido en mayor o menor medida para todas y cada una de las naciones y también para las relaciones entre ellas, dados los crecientes condicionamientos ambientales internacionales. En una perspectiva global o planetaria, esto significa que podrían estar en juego los ecosistemas que sustentan las dinámicas sociales y económicas de mediano y largo plazo, y en definitiva, la vida.

Esta problemática está siendo internalizada con cada vez mayor fuerza por los actores sociales y económicos. El concepto de desarrollo sustentable-satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas- pasa a ser un obligado objetivo de política. Sin embargo, los gobiernos aún se encuentran muy lejos de enfrentar decididamente la oportunidad histórica de conciliar crecimiento económico con equidad y sustentabilidad ambiental, manteniendo el desarrollo dentro de la capacidad de sustentación de la biosfera.

América Latina tiene una situación especialmente privilegiada, es la región del mundo con mayor abundancia relativa de naturaleza; Europa y Norteamérica están sobrecapitalizados, Asia está sobrepoblada y África se encuentra en estado sociopolítico catatónico. Nuestra región se enfrenta a una disyuntiva histórica: seguir dilapidando su naturaleza excepcional en nombre de la “ventaja comparativa” que le asigna su abundancia relativa y en beneficio de minorías privilegiadas, o asumir la gran oportunidad histórica de valorizar su patrimonio ambiental en un mundo de creciente escasez de recursos hídricos, suelos fértiles, biomasa, bosques, flora, fauna y biodiversidad. Son los recursos escasos del futuro, que históricamente hemos regalado y dilapidado. El desafío es transformarlos en la base de capital natural de un desarrollo social y ambientalmente sustentable.

La necesidad de transitar hacia una estrategia de crecimiento ambientalmente sustentable, planteada en la Cumbre de Río, se está constituyendo por ello en un requisito indispensable para la participación de nuestros países en un mundo crecientemente globalizado. Este es un tema que las clases dirigentes de nuestra región no van a poder seguir soslayando, so pena de graves conflictos internos y serias dificultades internacionales.

Los problemas ambientales de América Latina son agudos y bien conocidos, desde hace casi dos décadas, por lo que no intentaremos otra descripción de los mismos. El desafío actual no consiste en su desconocimiento, sino en la contumacia negativa de los grupos dirigentes y sus tecnocracias y burocracias a reconocer su trascendental importancia y a otorgarle la correspondiente prioridad. Subsisten además concepciones añejas que oponen el cuidado del medio ambiente al desarrollo, en circunstancias que ambos pueden potenciarse.

La noción de desarrollo sustentable que ha adquirido tanta presencia en años recientes procura vincular estrechamente la temática del desarrollo económico con la del medio ambiente. Para comprender adecuadamente e internalizar de verdad dicha vinculación, es necesario establecer previamente algunas precisiones conceptuales fundamentales, que permitan relacionar tres ámbitos: a) el de los comportamientos humanos económicos y sociales, que son el objeto de la teoría económica y las demás ciencias sociales; b) el de la evolución de la naturaleza, que es el objeto de las ciencias biológicas, físicas y químicas; y, c) el de la conformación social del territorio, que es el objeto de la geografía humana y de las ciencias regionales y de la organización del espacio.

Es evidente que estos tres ámbitos se relacionan, interactúan y se superponen en gran medida, afectando y condicionándose mutuamente. La evolución y transformación de la sociedad y la economía en el proceso de desarrollo altera el mundo natural de múltiples maneras y este último sustenta y condiciona al primero por innumerables vías; este relacionamiento recíproco se materializa, articula y expresa en formas concretas de ordenamiento territorial.

En contraste con esta percepción empírica obvia, es notorio el desconocimiento de las formulaciones conceptuales básicas de la ecología y de las leyes fundamentales de la termodinámica, que permiten precisamente el relacionamiento entre las diferentes disciplinas científicas que se ocupan de estos tres ámbitos. En ello y en las limitaciones inherentes al enfoque convencional de la economía, reside uno de los problemas centrales de la comprensión del concepto de desarrollo sustentable y por eso es necesario comenzar por introducirlos, aunque sea muy breve, esquemática y superficialmente.

La primera y más fundamental es la noción de *ecosistema*, que es precisamente la unidad de análisis que integra las interrelaciones entre los elementos vivos (la especie humana, la flora y la fauna), -y los inanimados (los elementos y procesos energéticos, físicos y químicos), en un área determinada. El enfoque ecosistémico ha permitido identificar en la naturaleza diversas unidades ecológicas territoriales caracterizadas por diferentes niveles de organización, integración y funcionamiento de sus componentes, que constituyen tipos específicos de sistemas naturales. Así se han definido diferentes tipos de ecosistemas (como por ejemplo el de los bosques tropicales húmedos), diferentes *biomas*, que son los conjuntos de ecosistemas de un mismo tipo, y la *biosfera* que es el conjunto de biomas y que constituye la unidad ecológica global. Esta incluye todos los elementos que se encuentran comprendidos y distribuidos en unos pocos kilómetros de espacio encima y debajo de la superficie terrestre y marítima del globo, espacio en el que se dan todos los elementos y formas de vida de que depende la supervivencia de la especie humana.

Los elementos que integran la biosfera -en la misma forma que la especie humana- no son inertes, sino que constituyen sistemas de influencia mutua que forman los ecosistemas. Estos se caracterizan, entre otras cosas, por estar en permanente proceso de reproducción y mutación evolutiva mediante ciclos ecológicos de alta complejidad. Este proceso dinámico-dialéctico es posible gracias a una fuente externa de energía, que es la radiación solar, y sigue determinadas leyes físicas, químicas y biológicas.

Lo fundamental, desde nuestro punto de vista, es que los ecosistemas son sistemas productivos, que proporcionan bienes y servicios y cumplen ciertas funciones ecosistemáticas de gran valor para la sociedad. Así, por ejemplo, cuando se encuentran en buen estado de funcionamiento, “producen” agua fresca, aire puro, tierra fértil, y una gran diversidad de flora y fauna; reciclan la basura, los desechos, los desperdicios y en general, los elementos que la sociedad deposita en los ecosistemas; reproducen el clima y el espacio físico y paisaje -vital y recreativo de la sociedad; mantienen la diversidad genética y proporcionan materia, energía, información y conocimiento a la sociedad. Y lo que es más notable aún, y al mismo tiempo un factor causal fundamental de su vulnerabilidad, es que los bienes y servicios que ofrecen son libres, no tienen precio y no irrogan gastos.

Esta característica es también uno de los mayores impedimentos para la comprensión de la temática del desarrollo sustentable, pues es ajena a la naturaleza del enfoque económico prevaleciente. Este consiste básicamente en un esquema por medio del cual se aprecia cómo un conjunto de servicios derivados de los factores de la producción (recursos naturales, población, capital) son transformados a través de los procesos productivos, en un flujo de bienes y servicios de consumo e inversión, como respuesta a una demanda dinamizada fundamentalmente por la valoración subjetiva de los distintos bienes y servicios, presentes y futuros. Dichos procesos generan a su vez un flujo de remuneraciones que perciben aquellos factores productivos (rentas, salarios, utilidades), que les permiten adquirir bienes y servicios para su mantenimiento y crecimiento, cerrándose de este modo el esquema básico del flujo circular de la economía. Sin embargo, este esquema no toma en cuenta, entre otras cosas, la existencia inevitable -de acuerdo a la primera ley de la termodinámica- de los flujos de desechos y desperdicios, ni de sus efectos posteriores, en abierta contradicción con las leyes naturales y menospreciando el efecto económico de estos subproductos. Estos también son generados por el proceso productivo en forma de bienes y de servicios, con efectos negativos sobre éste, los propios factores productivos y las actividades de consumo e inversión. Se hace consumir a la población estos productos indeseables, ocultando los efectos reales de éstos sobre la salud, el bienestar, etc., generando costos sociales que nadie considera, y engrosando así el monto de inversión necesaria para el desarrollo. También hay efectos negativos hacia atrás, sobre los recursos humanos, los ecosistemas naturales y la infraestructura cuya capacidad productiva puede quedar afectada por la contaminación, el deterioro ambiental y los efectos sobre el capital ecosistémico, otra noción ausente de la economía convencional.

La economía no toma en cuenta estos elementos porque no tienen expresión en el mercado, ni afectaron durante siglos a los sectores más poderosos e influyentes de la sociedad. La incorporación de estos elementos dentro del proceso económico real, y no sólo el circuito monetario, significa considerar un circuito económico ampliado, que incluya todos los elementos propios del proceso económico y no sólo aquellos que tienen expresión en los mercados. Se trata de pasar de una concepción de la naturaleza como un mero conjunto estático de factores productivos, a un medio ambiente (natural y construido) que constituye el patrimonio o activo ecosistémico de la sociedad. Se trata, en definitiva, de pasar de una preocupación excluyente por el corto plazo y por los flujos (o procesos de transformación) a otra que incluya también los activos sociales (o patrimonio de recursos de la sociedad) en el largo plazo y en especial al patrimonio ecosistémico.

La naturaleza, entendida en este sentido ecosistémico, constituye por consiguiente, no obstante su carácter “extraeconómico”, una especie de capital natural, puesto que genera un flujo de bienes y servicios indispensables para el desarrollo. La sustentabilidad ambiental del desarrollo consistiría entonces en asegurar el mantenimiento, preservación y expansión de ese capital ecosistémico. Para esclarecer lo que ha ocurrido en esta materia, conviene examinar cómo ha sido en la práctica histórica a relación entre el desarrollo y el capital natural.

El desarrollo se ha basado en la especialización gradual del trabajo y los correspondientes cambios tecnológicos, así como en la mayor utilización de la energía no-humana. El resultado ha sido el aumento de la productividad por hombre, lo que a su vez ha generado un excedente sobre lo necesario para reproducir la fuerza de trabajo. Este excedente se ha acumulado en forma de instrumentos de producción, que han introducido el cambio tecnológico, con un creciente insumo energético, lo que a su vez ha vuelto a elevar la productividad del trabajo, permitiendo una nueva expansión del excedente, y así sucesivamente. En este proceso de especialización del trabajo, cambio tecnológico y reciente insumo de energía no sólo ha aumentado la productividad, sino también la producción, el volumen de la población y los niveles de vida. Esto último se ha realizado en forma muy dispareja entre países, clases y grupos.

Esta formulación clásica del proceso de desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones sociales de la producción se debe vincular directamente a la interacción entre la sociedad y la naturaleza. En primer lugar, no es posible reproducir la fuerza de trabajo y en la medida que se extraigan de la naturaleza los elementos necesarios, lo que supone cierta tecnología. En segundo lugar, la materialización del excedente en una fuerza de trabajo ampliada y en la disponibilidad de nuevos instrumentos de trabajo, tampoco es posible sino mediante una mayor extracción y utilización de recursos naturales como agua, alimentos, fibras textiles, madera, minerales y energía, lo que vuelve a requerir cambios técnicos.

El aumento en la extracción de la naturaleza de los productos útiles para el hombre se logra mediante la especialización y la artificialización. En lugar de dejar que los ecosistemas produzcan en forma diversificada y simultánea múltiples formas de biomasa -la infinita variedad de especies de plantas y formas de vida animal-, el hombre elimina las que no le interesan y las reemplaza por los cultivos deseados. De esta manera, concentrando la energía solar, el agua y los elementos nutrientes del suelo, además de una serie de insumos artificiales e instrumentos de trabajo en los cultivos especializados, se logra aumentar los rendimientos de dichos cultivos aunque la productividad total del ecosistema, medida en función de biomasa, disminuya y el ecosistema pueda, bajo determinadas condiciones, deteriorarse con el tiempo.

La especialización de los recursos agrarios y de la población permitió generar un excedente de productos alimenticios que posibilitó la transferencia de población rural a la ciudad, donde se la requería para las tareas de transformación de los productos extraídos de la naturaleza. Dicha transformación se materializó en obras de infraestructura, bienes de capital, servicios, y bienes de consumo durables y no durables.

Salvo estos últimos, que se requieren para el sustento diario de la población, los demás han experimentado un proceso histórico de acumulación y constituyen actualmente el medio ambiente construido: las fábricas y talleres; las viviendas, los artefactos domésticos y las redes

de alcantarillado, agua potable, electricidad y gas; las carreteras, vías de ferrocarril, puentes y túneles, y los vehículos correspondientes; los puertos, canales y barcos; las instalaciones comerciales, financieras, gubernamentales y sus equipos de oficina; las redes de comunicaciones; etc. La mayor parte de los elementos que lo componen se concentra cada vez más en las ciudades mayores, y a lo largo de las redes y núcleos de comunicación que las interconectan con las ciudades menores, y en estas áreas urbanas se concentra también cada vez más la mayor parte de la población.

Este medio ambiente construido es la cristalización de la evolución tecnológica, y representa además el producto acumulado y decantado de un largo período de extracción de recursos naturales. Desde esta perspectiva, el desarrollo económico se puede definir como un proceso de ocupación y transformación de ecosistemas relativamente naturales (poco afectados por el hombre) por ecosistemas cada vez más ocupados, utilizados, interferidos, construidos y transformados por el hombre. De hecho, como la mayor parte de la población interactúa principalmente con este medio construido, que se ha interpuesto crecientemente entre el hombre y la naturaleza, se crea la ilusión de que cada vez se depende menos de ella. En la terminología de la teoría del desarrollo, los sectores primarios -agricultura, silvicultura, pesca y minería- van perdiendo importancia, mientras se expanden proporcionalmente los secundarios -industrias de transformación- y los terciarios -servicios.

Nada más equivocado. Para que funcione, es decir, que las fábricas trabajen, los vehículos se muevan, los edificios sean habitables, haya adecuado abastecimiento de alimentos y agua, etc., es decir, para que el medio construido sea vivible y productivo, es indispensable que se les suministre energía, y ésta proviene de la naturaleza. Además, es indispensable reparar el deterioro que sufren normalmente todos los elementos que lo construyen. Para ello es necesario recurrir nuevamente a la biosfera, extraer materia y transformarla en los elementos apropiados para compensar su desgaste. Y esto es especialmente necesario para sustentar el crecimiento de la población y del medio ambiente construido.

Las ciudades son los centros concentradores de insumos naturales procedentes de la agricultura, la ganadería, la pesca, la silvicultura y la minería, y los lugares en que se elabora la mayor parte de dichos insumos y en que se consume la mayor parte de los productos correspondientes. También concentran la mayoría de la población. En virtud de la primera ley de la termodinámica, que establece que la materia no puede ser destruida sino sólo transformada, toda la materia y la energía que se extraen se transforman, en términos de masa y energía, en bienes y servicios deseados por la sociedad, y en desechos y desperdicios sólidos, líquidos y gaseosos que se depositan en los ecosistemas. Como los bienes y servicios ecosistémicos son en principio libres, o están muy subvalorados por el mercado, los agentes económicos tienden sistemáticamente a sobreexplotación.

Estas interferencias excesivas pueden ser asimiladas hasta cierto punto por los ecosistemas, dado que éstos, gracias en gran medida a su heterogeneidad y complejidad, poseen una capacidad relativamente amplia de absorción y “digestión” de alteraciones, y de regeneración y autorreproducción. Pero si la intensidad, persistencia y otras características específicas de la interferencia exceden ciertos límites o umbrales, pueden llegar a desorganizar los ciclos regeneradores y reproductivos de los ecosistemas a tal punto de producir un colapso ecológico, o

sea, la desintegración del ecosistema y la desaparición de sus capacidades productivas. Esos límites varían ampliamente entre distintos tipos de ecosistemas. Los hay muy frágiles, como es el caso del bosque tropical, y muy estables, como el caso de la pampa húmeda.

En la medida que los ecosistemas sufren procesos de deterioro en su capacidad productiva de aire puro, agua fresca, tierra fértil, flora y fauna, capacidad de reciclaje, etc., se generan costos significativos, pues lo que el ecosistema entregaba libre o casi libremente, es preciso corregirlo ahora mediante inversiones y tecnologías que purifiquen el agua y el aire, que reciclen basura, que mantengan la fertilidad, etc. En una segunda etapa, si el deterioro de los ecosistemas se acentúa, se llega en cierto momento a un umbral catastrófico porque el ecosistema entra en colapso y deja de producir y funcionar del todo, como cuando la erosión lleva a la desaparición del suelo fértil. Regenerar el ecosistema en estos casos es generalmente imposible o muy costoso y a larguísimo plazo. Este es en definitiva el tema de la sustentabilidad ambiental.

El problema no es sólo, ni tanto, que se deteriore el medio ambiente. El problema de fondo es que se deteriore y llegue al colapso el ecosistema, que desaparezca el capital ecológico, que es el elemento crítico para la sustentabilidad no sólo del desarrollo sino de la propia supervivencia de la localidad, región y país, hasta llegar al nivel mundial. El deterioro del medio ambiente, que afecta la calidad de vida y la productividad de los ecosistemas y procesos se hace perceptible; es por consiguiente sólo un síntoma del deterioro de la capacidad de sustentabilidad de los ecosistemas.

Una cosa es el deterioro ambiental que percibimos en términos de contaminación y agotamiento de recursos, otra cosa es el funcionamiento y supervivencia de los ecosistemas propiamente tales. Esto quiere decir, por otra parte, que hay aquí un margen de maniobra, una posibilidad de *trade off*, entre límites razonablemente mínimos y máximos de explotación e interferencia en los ecosistemas y de estimación de costos y beneficios, en un sentido amplio y de largo plazo, de visión y proyecto de país, no el cálculo económico restringido habitual. Sin embargo, dichos límites son imprecisos, escasamente conocidos y pueden deparar grandes sorpresas. Por lo tanto, la prudencia es altamente recomendable, pues el deterioro ambiental puede llevar a un daño irreparable del ecosistema. De lo anterior se deduce también que es urgente y necesario una decidida acción del Estado para establecer dos tipos de políticas y acciones públicas, en función de dichos márgenes de maniobra: a) para reducir, detener y prevenir el deterioro ambiental, mediante plantas de tratamiento de aguas servidas, instalación de filtros, adopción de tecnologías descontaminantes, aprovechamiento de desechos y subproductos, mejoramientos de eficiencia, etc.; b) para regenerar parcial o totalmente y fortalecer los atributos de los ecosistemas mediante la reforestación, el manejo de cuencas y del recurso hídrico, prácticas de manejo de suelos agrícolas y praderas, planificación de áreas urbanas y costeras, preservación de ecosistemas marinos y de la diversidad genética, etc.

El diagnóstico e identificación del mix de problemas de uno u otro tipo -que sufren los diferentes países latinoamericanos, y el establecimiento de las prioridades que cada uno de ellos decida, en función de criterios que también habría que explicitar (riesgo de colapso ecosistémico, cantidad de población afectada, posibilidades de creación de empleo, reducción de pobreza, capacidad de producción para la exportación o para alimentación básica, etc.), daría lugar a la especificación

de políticas, programas y proyectos que incorporen la dimensión ambiental en las políticas públicas y que contribuyan al mejoramiento ambiental y den apoyo a la sustentabilidad.

Además, sería indispensable revisar las políticas y prácticas que inducen a la sobreexplotación de recursos (subsidios a la expansión ganadera a costa de tala de bosques, por ejemplo) o al sobreuso de un recurso libre como el aire (desregulación del transporte público urbano -el caso de Santiago bajo el régimen militar fue de antología); en materia de programas, se trataría de establecer programas de reforestación, de manejo de cuencas, etc.; en materia de proyectos, sería posible especificar muy concretamente proyectos de establecimiento de plantas de tratamiento de aguas servidas, de aprovechamiento de subproductos o residuos, etc. En la gran mayoría de estas acciones se trata en definitiva de la necesidad de realizar inversiones y no sería difícil, en principio, elaborar un programa de inversiones, lo que llevaría a un intento de cuantificación de lo que significa concretamente un esfuerzo serio en materia de mejoramiento ambiental y de sustentabilidad ecológica del desarrollo, incluyendo una evaluación de los beneficios de corto y largo plazo en materia de generación de ingresos, mejoramiento de calidad de vida, empleo, atenuación de pobreza, alargamiento de la vida útil de recursos naturales y obras de infraestructura, etc.

Debe tenerse en cuenta, además, que la mayor parte de las políticas y proyectos “ambientales” no son en realidad específicamente ambientales, sino que son acciones que habitualmente se practican en todos los sectores productivos y sociales públicos y privados -industria, minería, obras públicas, construcción, agricultura, salud, vivienda, recreación, etc.- que deben ser rediseñados, reformulados y corregidos para incorporar en los planteamientos, decisiones y gestión respectiva el criterio ambiental. O sea, en todos estos casos se hace implícitamente gestión ambiental, pero se hace muy mal, por desconocimiento o por un cálculo económico miope y obtuso.

La atenuación y reversión del deterioro ambiental, la contaminación y el agotamiento y degradación de los recursos naturales y de los ecosistemas requiere de recursos humanos, institucionales y financieros, que el Estado y el sector privado puedan utilizar para contrarrestar esas tendencias. En la mayoría de los casos, una política ambiental implica gastos, inversiones y subsidios. Esto requiere un cambio de prioridades en la asignación de recursos económicos en favor del medio ambiente. Establecer una política ambiental exige la asignación de los recursos correspondientes y la creación de una institucionalidad pública eficaz, responsable y bien financiada.

Esta exigencia contrasta violentamente con la tendencia del financiamiento y prioridades públicas actuales. Por razones ideológicas, por la crisis de la deuda externa, por los desequilibrios fiscales y por la necesidad de la reestructuración productiva exportadora, la tendencia y las presiones nacionales e internacionales son a reducir el gasto público, y en particular las inversiones, los gastos sociales y los subsidios. En estas condiciones, es completamente ilusorio proponer un aumento de los gastos en **preservación del medio ambiente**, no obstante que por la disminución de los gastos de inversión y sociales públicos, y el estímulo a las exportaciones, las presiones sobre el medio ambiente crecen.

Un aspecto fundamental que influye en esta situación es la economía internacional, que por diversas razones (servicio de la deuda externa, presiones para la apertura comercial, deterioro de la relación de intercambio, altas tasas de interés, proteccionismo en los mercados externos, condicionalidad de políticas impuestas por el FMI, Banco Mundial, etc.), ayuda a crear la situación señalada anteriormente, de contradicción entre la necesidad de mayores fondos públicos para el medio-ambiente y las exigencias de diversa índole para reducir el gasto público.

En estas circunstancias, no puede dejar de vincularse la posibilidad de acciones ambientales efectivas al cambio de las condiciones de la economía internacional. En otras palabras, no se puede desvincular la temática ambiental de la del desarrollo y de la estructura y condiciones de las relaciones económicas internacionales. Y no se puede aceptar, en especial, la condicionalidad ambiental, sin la adicionalidad de los recursos financieros correspondientes. No será fácil para los gobiernos de nuestros países llevar a cabo una negociación de este tipo, porque su propia supervivencia depende en buena medida de aceptar someterse a las políticas y condicionalidades internacionales. Sin embargo, la situación internacional económica, social y ambiental se ha agudizado de tal manera que el Sur tiene elementos para negociar con el Norte.

En las últimas décadas se ha acentuado la desigualdad entre Sur y Norte, entre la opulencia de los países desarrollados y la miseria y el colapso económico de la mayoría de los países subdesarrollados. Así ha sido durante la década de los 80 90, y probablemente continuará siéndolo en la próxima. Esto genera fuertes tensiones que se agudizarán en el mediano y largo plazo. Las masas marginales y excluidas del Sur presionan cada vez más intensamente por medio de la migración al Norte. El Norte pierde mercados potenciales, oportunidades de inversión y fuentes de abastecimiento seguras en el Sur. La devastación de los recursos forestales, la desertificación, la destrucción de la diversidad biológica, etc., del Sur crea problemas ecológicos sectoriales y globales al Norte. El equilibrio ecológico, social, político y económico mundial está cada vez más interrelacionado, ya no se puede desvincular. No se puede detener la destrucción del bosque tropical, con el objeto de evitar el daño ecológico global si la población y las economías del Sur se ven forzadas a colonizar y explotar las regiones tropicales para generar trabajo y divisas.

Esta vinculación recíproca entre la temática ambiental y la del desarrollo tiene que ser un elemento central de las negociaciones Norte-Sur, pero para desarrollar la argumentación correspondiente es vital que los gobiernos latinoamericanos comprendan, internalicen y recalquen de verdad la naturaleza de la problemática ambiental y asuman el hecho de que la política y la acción ambiental ya es, y lo será crecientemente en el futuro, un elemento esencial de la política de desarrollo y de la política y las relaciones internacionales.

a modo de conclusiones

6. estado, economía política y política económica

Un eje fundamental en torno al cual gira inevitablemente cualquier conjunto de propuestas es el del rol del Estado. Durante estos años se ha procurado reducir su tamaño, privatizar empresas y servicios públicos, desregular y liberalizar mercados, procurar 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 donde se requiere cautelar el interés público así como en materia de la responsabilidad del Estado con los sectores sociales y productivos más precarios. Por otra parte, mientras más abierta las economías más necesidad de protección social del Estado

Además surge la imperiosa necesidad que el Estado asuma la responsabilidad de contribuir a plantear una visión estratégica nacional de mediano y largo plazo con el fin de servir de marco orientador para reordenar y mantener los incentivos y castigos 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 esta 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 iniquidad. También es necesario para salir de la trayectoria (*path dependence*) de productor primario 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, si es que es correcta? Pienso que hay tres niveles: el nivel del Estado nacional, el nivel de lo subnacional y el nivel de lo internacional. Al nivel del Estado nacional, es inimaginable que se reconstruya el Estado de bienestar: que del 18% ó 20% del Producto dedicado al Estado se pueda llegar al 30% ó 40%. Entonces lo que está sucediendo es que el Estado se reduce o se mantiene menor que antes; pero está creciendo enormemente la proporción del gasto social, lo que abre enormes posibilidades de una forma mucho más eficaz y eficiente de utilizarlo para mejorar la condición de vida de la gente. Pero para darle eficacia sería 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, una Dirección de Presupuesto para vigilar los equilibrios macroeconómicos, pienso que, previa una reforma radical del Estado, se debería crear algo paralelo: un ministerio-banco-presupuesto social para preocuparse de los equilibrios macrosociales y macropolíticos.

En lo subnacional hay muchísimo que 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 los pueblos, las ciudades y las regiones hacia el Estado central, nosotros fuimos creados desde el Estado para abajo, en la administración colonial y después de la Independencia.

Entonces, hay una enorme institucionalidad por crear, 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. Esta es tal vez la tarea más grande que tenemos por delante, que involucra además un profundo cambio cultural, pues requiere la constitución de unas comunidades activas y participativas.

El tercer plano es el internacional. Creo que ahí también pasa un poco lo mismo que en el plano nacional: las instituciones económicas multilaterales, el Banco Mundial, el Fondo Monetario

Internacional, son las que tienen poder, aun cuando en realidad tienen cada vez menos frente al del capital financiero privado globalizado. El resto de las instituciones multilaterales, como UNICEF, UNESCO, FAO y las conferencias mundiales de población, de la mujer, del medio ambiente, la Cumbre Social, es una parafernalia inmensa que no tiene ningún poder. La pregunta es cómo conseguir, por ejemplo, que algo tan bien preparado e intencionada, como fue la Cumbre Social, adquiera verdaderamente fuerza, comprometa, exija y obligue a tareas en ese plano. No hay institucionalidad social pública a nivel internacional, otra gran tarea.

En definitiva, el enfoque económico prevaleciente debe ser revisado críticamente a la luz de estas 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 económicos, 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 post guerra fría- no modifica las diferencias fundamentales en lo que se refiere a premisas axiomáticas, valóricas y filosóficas entre neoliberales y neoestructuralistas.

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 período histórico de transición, sería reconocer que se ha sacrificado el desarrollo por el crecimiento, 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 una 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 medio ambiente, los derechos humanos, la justicia, etc.?

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.