

El desarrollo ayer y hoy: idea y utopía¹

The Development Yesterday and Today: Idea and Utopia

Rolando Cordera Campos*

* Profesor Emérito, Facultad de Economía, UNAM; Doctor *Honoris Causa* por la Universidad Autónoma Metropolitana; coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo. <<cordera@unam.mx>>

Los males que aquejan a la economía latinoamericana no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son expresión de la crisis del orden existente y de la escasa aptitud del sistema económico –por fallas estructurales que no han sabido o no han podido corregir– para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento de la población y a sus exigencias de rápido mejoramiento.

Raúl Prebisch²

Journal of Economic Literature (JEL):

O1, N16, O57, B31

Palabras clave:

Desarrollo económico

América Latina

Estudios comparativos de países

Figuras Individuales

Keywords:

Economic Development

Latin America

Comparative Studies of Countries

Individuals

Resumen

El autor hace una reflexión en torno a las ocupaciones y preocupaciones de Raúl Prebisch y de quienes dieron sentido histórico y actual al pensamiento latinoamericano. Tiene como eje el desarrollo, donde se resalta la evolución política del continente en torno a su idea, teoría y práctica. Muestra cómo la visión cepalina conserva un carácter contemporáneo. Pero advierte que urge cimentar una visión que se proponga explícitamente la construcción de estrategias inscritas en propósitos de renovación cultural, redistribución social, ampliación democrática y cuidado estricto y creativo del entorno. Da un lugar destacado a la Economía Política del Desarrollo para que junto con la Política reconfiguren el significado del interés general, alineados por objetivos de libertad, justicia y democracia. Asimismo señala que la conjunción de la democracia y la economía con la globalización no ha sido, ni será, un viaje sencillo; pero hay que resumir el cambio social, pues nos dice que cuando se da prioridad a la efectiva mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población, el crecimiento se convierte en desarrollo. Pero este cambio no es espontáneo: Es fruto de la expresión de una voluntad política.

¹ Este texto sirvió como base para la Cátedra Raúl Prebisch, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, dictada el 29 de abril de 2014 en Santiago de Chile. También para el ensayo que será publicado por la revista de la CEPAL.

² Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 137.

Abstract

The author makes a reflection on the cares and concerns of Raul Prebisch and of those who gave direction to the historical and current Latin American thought. Has as its axis development, where highlights the political evolution of the continent around your idea, theory and practice. Shows such as ECLAC's vision retains a contemporary carácter. Gives a prominent place on the Political Economy of development for that along with the Policy reshape the meaning of the general interest, aligned by goals of freedom, justice and democracy She also notes that the combination of democracy and the economy with the globalization has not been, nor will it ever be, a simple trip; but there is to resume the social change, as we said that when priority is given to the effective improvement of the living conditions of the majority of the population, the growth becomes in development. But this change is not a spontaneous: It is the result of the expression of political will.

Introducción

Cepalino autodidacta, por convicción y por conversación, acudo a esta cita emocionado por un honor que no he dejado de considerar inmerecido, cuando desde la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, Hugo Beteta me informó de la distinción que se me otorgaba. Gracias a todos los que participaron en tan generosa decisión; mi reconocimiento cariñoso a Alicia Bárcena y mi respeto afectuoso a quienes con su empeño intelectual y entrega a la reflexión sobre el desarrollo de América Latina, han dado valor histórico y político a la gran empresa educativa y transformadora a que convocaran don Raúl Prebisch y sus compañeros de gesta.

Es para mí, motivo de enorme satisfacción celebrar junto con ustedes un año más de la cátedra Raúl Prebisch, instaurada al comenzar este nuevo siglo con motivo del aniversario cien del nacimiento de don Raúl, el gran hereje diría Furtado, maestro de Latinoamérica toda en la asignatura fundamental de encarar y desafiar dogmas y convencionalismos, así como dilemas que sólo desde la resignación podían verse como insolubles. Qué mejor que contribuir a revisitar en esta, nuestra casa, las ocupaciones y preocupaciones avanzadas e innovadoras en su momento –y que ahora la primera crisis global ha actualizado– de Prebisch y de aquellos primeros miembros de la orden del desarrollo que dieron sentido histórico y actual a “la fantasía organizada”: Celso Furtado, Pedro Vuskovic, Juan Noyola, Aníbal Pinto, y luego Osvaldo Sunkel, Víctor Urquidi, David Ibarra... y tantos otros.

Mi visita a esta morada del pensamiento transformador latinoamericano, tiene como eje una reflexión libre sobre la idea del desarrollo, ayer y hoy. Alojada en este bello y entrañable país de poetas, educadores y luchadores por la democracia y la justicia social, la CEPAL sigue empeñada en dar rigor y robustez a un pensamiento

comprometido con el progreso colectivo y la afirmación permanente, siempre actualizada, de América Latina en el mundo como conjunto de estados y naciones articulados por la noción de soberanía, pero también por un proyecto trascendente de cooperación humana en la cual sostener y dar sentido al discurso de transformación productiva con equidad, ciudadanía y democracia que ahora recoge, como coherente colofón, una arriesgada convocatoria a hacer de ésta la hora de la igualdad.

Como lo enseñara el fundador, este cuadrilátero sustancial para la evolución política del continente se organiza en torno a la idea, la teoría y la práctica del desarrollo; producto de una compleja sumatoria de mudanzas productivas, inserciones y reinserciones en el turbulento escenario de la economía mundial, de movilizaciones de la sociedad y de compromisos de largo alcance para darle al poder visiones progresistas e imponerle los obligados linderos del cuidado y respeto a los derechos humanos en un horizonte de ciudadanía en expansión.

Agenda histórica siempre abierta porque ésa es, entre otras, la condición de que nuestra Utopía de América, de la que hablara Alfonso Reyes, no caiga en ilusiones fútiles y se despliegue en perspectivas realistas y realizables de fortalecimiento cívico y progreso social justo y efectivo.

Como ambicioso y consistente innovador, Prebisch insistió en la necesidad de que los legionarios del desarrollo latinoamericano, economistas, sociólogos, politólogos, ahora biólogos y ecólogos, siempre poetas y fabuladores, se dotaran y enriquecieran del ejercicio de una autonomía intelectual emanada de la crítica. Su infatigable compromiso con la búsqueda de rutas para superar bloqueos y laberintos, le llevó a una incansable tarea de creación de instituciones; hombre de acción en el diseño y discusión de la política económica; de exploración paciente, así como audaz y permanente, de un desarrollo latinoamericano auténtico y robusto, no encerrado en efímeras autosatisfacciones, presto a imaginar y arriesgar caminos propios, de invención y adaptación, que no de adopción o imitación acrítica, “extra lógica” como diría don Alfonso.

Su visión conserva un carácter contemporáneo, actual: polaridad y tensión en el sistema global centro-periferia; centralidad decisiva del progreso técnico y, por ende, del conocimiento y la cultura; nexos dinámicos, creativos, entre comercio exterior y expansión productiva; inversión extranjera, sustitución de importaciones, interdependencia virtuosa; términos de intercambio de las materias primas como oportunidad, pero también como pesadilla. Primero que nada, como nos lo han dicho una y otra vez en estas cátedras: pensar críticamente la realidad; disolver el pensamiento auto-designado hegemónico; darle a la historia un uso transformador, creador de futuro.

Me he nutrido de las reflexiones de quienes me han antecedido en el uso de esta espléndida tribuna y lamento no poder hacerles la justicia que merecen. Todos preocupados y ocupados por el imperioso desafío del desarrollo, conscientes de que sólo puede lograrse apelando a una ética pública que dé sentido histórico, a la vez que práctico, a la democracia, al Estado constitucional, a los derechos humanos y a la justicia: Celso Furtado, Joseph Stiglitz, Fernando Henrique Cardoso, Rubens Ricupero, Dani Rodrik, Enrique Iglesias, Tulio Halperín-Donghi, Fernando Savater, Aldo Ferrer, José Antonio Ocampo, Danilo Astori, Luiz Gonzaga Belluzo; todos inscritos por

derecho propio en la legión que fundaran don Raúl y los suyos en pos de las mejores plataformas del pensamiento social y político latinoamericano y universal.

Tratar de impulsar reflexiones que vayan más allá de la bruma impuesta por esta primera gran crisis global; vislumbrar una nueva fragua donde la economía y la política, al fundirse, lleven a perfilar novedosas avenidas para un desarrollo extraviado y unas democracias atribuladas, no ha sido ni será fácil; las ideas-fuerza o los paradigmas que han inspirado o justificado, según el caso, los diferentes proyectos de transformación del Estado y las estructuras productivas con miras a cambios sociales y económicos nunca han sido neutros.

Como lo advertía Pierre Rosanvallon en su estudio sobre el desarrollo del keynesianismo en Francia,³ a diferencia de las teorías propias de las ciencias físicas y naturales, las ideas económicas no se confrontan en un plano homogéneo de conocimiento. Siempre está presente un filtro político e ideológico que no es inocuo, como no lo son la presencia y acción de las burocracias del Estado, en especial las financieras; los intereses y agentes sociales; los poderes de hecho asentados en la riqueza; los portentosos conglomerados mediáticos de alcance global.

El sentido común, construido *en y desde* las esferas mediáticas y los centros dominantes de pensamiento y formación de opinión, no se presta a fomentar el surgimiento de nuevas ideas sobre el gobierno del Estado y la economía. Más bien, conforma una trinchera poderosa, a la vez que difusa, contra ellas y su conversión en paradigmas alternativos. También sirve como soporte de revisiones o renovaciones cosméticas de las corrientes predominantes del pensamiento cuya reproducción no es lineal, sino a través de las casamatas institucionales e ideológicas donde tienen lugar el conflicto social y la confrontación política permanentes.

Los acontecimientos políticos e intelectuales que han acompañado la crisis actual, o que ha puesto sobre la mesa, constituyen lecciones de particular interés para nosotros, instalados en el privilegiado observatorio global y regional que es la CEPAL. Sobre todo si lo que nos congrega es la convicción de que urge construir una visión que, sin soslayar ni mitificar las enormes mudanzas estructurales y mentales que ha traído la globalización, se proponga explícitamente la construcción de estrategias inscritas en propósitos de renovación cultural, redistribución social, ampliación democrática y cuidado estricto, a la vez que creativo, del entorno.

Estamos ante nuevos hitos, complejas y tensas convivencias entre política y democracia, Estado y mercado, economía y sociedad. En un primer momento, los descalabros financieros convirtieron en anatema lo que hasta ayer era dogma (la autorregulación global y la eficiencia de los mercados), mientras que los poderes del tiempo y del mundo parecían empeñados en reactualizar lo que era visto como anacronismo (el rol activo de los Estados). Pero no se quedó el mundo ahí, para dar lugar a la conquista de un futuro distinto a partir de la crisis. Más bien, esos mismos poderes y sus derivadas en la academia y los medios parecieron optar por una nueva vuelta al pasado.

³ Pierre Rosanvallon, "Development of Keynesianism in France", en Peter Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1989.

Por esto y mucho más, tenemos y tendremos mucho que revisar y reflexionar y hacerlo ya, sin prisa pero sin pausa. Reconocer que hablamos desde las atalayas de una disciplina “avergonzada” por su ineficacia ante la Gran Recesión, como ha dicho lord Skidelsky, el gran biógrafo de Keynes, para desde ahí recuperar, y pronto, un sentido común que sólo da el cultivo de la historia y el compromiso con la crítica.

Hay, en palabras de Prebisch, que “buscarse una nueva racionalidad, que no se base únicamente en objetivos económicos y sociales, sino también en objetivos fundamentalmente éticos”.⁴ Esta afirmación puede extenderse a la incorporación de una ética pública⁵ que reivindique la solidaridad como valor moderno, así como la aceptación de buenas dosis de humildad para nuestro ejercicio de revisión y actualización histórico-conceptual. Como ha dicho José Antonio Ocampo: “Creer que ‘ya sabemos lo que se debe hacer’ es simplemente una expresión de arrogancia de los economistas (...) los resultados frustrantes de las reformas y el descontento social deberían convencer a muchos sobre la necesidad de repensar la agenda de desarrollo”.⁶

La economía política del desarrollo que queremos, debe probar que está dispuesta a hermanarse con la política para reconfigurar el significado del interés general o del bien común, alineándolos por objetivos de libertad, justicia y democracia. Sólo así podremos recuperar visiones de largo plazo cuyas divisas sean el crecimiento económico sostenido, a la vez que la centralidad de la equidad para la igualdad social y la creación de una ciudadanía democrática sustentable. Tales pueden ser las coordenadas maestras para hacer de la globalización, que es apertura e interdependencia, un vector activo para el cultivo de la densidad nacional que Aldo Ferrer concibe como indispensable para despejar el gran dilema del desarrollo en el mundo global.⁷

La conjunción de la democracia y la economía con la globalización no ha sido ni será un viaje sencillo; pero, a fin de cuentas, de lo que se trata es de reasumir la aventura del cambio social; como ayer, cuando se pensaba que apropiarse del futuro para reinventarlo a través del desarrollo y la planeación era no sólo una “fantasía organizada”, como la llamara Celso Furtado, sino una utopía realista.

En sus palabras: “Lo que caracteriza al desarrollo, es el proyecto social subyacente. El crecimiento se funda en la preservación de los privilegios de las élites que satisfacen sus ansias de modernizarse. Cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población, el crecimiento se

⁴ Cit. en Edgar Dosman, “El regreso de Raúl Prebisch”, en A. Bárcena, E. Dosman y O. Sunkel, *Homenaje a Raúl Prebisch (1901-1986)*, Santiago de Chile, CEPAL, 2011, en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/48009/HomenajeRaulPrebisch-Osvaldo.pdf>>.

⁵ Ética pública en el sentido que la filósofa española Adela Cortina le otorga, como una incorporación en el *ethos*, en el carácter de las personas y de los pueblos de ciertas formas de actuar, propias de personas cabales. Cfr. Adela Cortina, “Cómo cambiar la tendencia”, *El país*, 23 enero de 2013.

⁶ José Antonio Ocampo, “Retomar la agenda del desarrollo”, *Configuraciones*, núms. 5-6, octubre-diciembre de 2001, p. 130.

⁷ Cfr. Aldo Ferrer, “Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global”, *Revista de la CEPAL*, núm. 101, agosto de 2010.

convierte en desarrollo. Pero este cambio no es espontáneo. Es fruto de la expresión de una voluntad política”.⁸

Crisis, democracia, desigualdad: volver a lo básico

La crisis actual puso en entredicho la gran celebración que endulzó las durezas de la globalización del mundo que se aceleró a fines del siglo xx. Si se está o no en los albores de más profundos cambios en un orden mundial que no pudo constituirse como tal al terminar la Guerra Fría; si se pueden o no restaurar sus tejidos y resortes fundamentales en torno al libre comercio o la movilidad de los capitales; si las economías políticas nacionales son capaces de absorber positiva y productivamente el gran tema de la migración y el del cambio climático; son algunos de los dilemas que rodean la añeja tensión entre la economía y la política, la democracia, el mercado y el desarrollo.

El conflicto social, agudizado por la crisis, se despliega sobre las posibilidades de recuperación económica y, al acentuarse la desigualdad, amenaza con desembocar no sólo en un nuevo malestar en la cultura, en este caso en la democracia, sino en lo que el PNUD advertía hace unos años para América Latina: un desencuentro entre la economía y la política acentuado por la agudización de la cuestión social que se extiende como un malestar no sólo *en* sino *con* la democracia apenas restaurada o implantada en la región.⁹

Requerimos, por lo dicho, entender que la relación democracia-desigualdad refiere a una dimensión que trasciende la esfera económica y se asienta, por peso propio, en el campo de lo que podríamos llamar “política de Estado” que, al desplegarse o apenas proponerse, lleva a su vez a preguntarnos por las capacidades organizativas, institucionales y fiscales, políticas e ideológicas de los Estados que vivieron las traumáticas mudanzas del cambio neoliberal y ahora pugnan por reconvertirse en Estados democráticos constitucionales propiamente dichos.

La reforma del Estado adquiere aquí una impronta estructural que no puede abordarse con expedientes reduccionistas, como el de su minimización, pero tampoco de engrosamiento sin más de los aparatos públicos. Lo que urge es repensar la centralidad estatal como conjunto institucional, interfaz con el resto del sistema transnacional de Estados y como relación compleja de la sociedad con el poder y sus maneras de constitución y ejercicio.

La cuestión de las jerarquías y de la constitución, ejercicio y renovación del poder, es inseparable de las otras dos vertientes primordiales de toda economía política:

⁸ Cfr. revista *Pesquisa*, Fapesp, edición 106, diciembre de 2004.

⁹ “América Latina presenta actualmente una extraordinaria paradoja (...) la región puede mostrar con gran orgullo más de dos décadas de gobiernos democráticos. Por otro, enfrenta una creciente crisis social. Se mantienen profundas desigualdades, existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente y ha aumentado la insatisfacción ciudadana con esas democracias (...)”, PNUD, “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”, 2004, en <http://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/bibliografia-modulo3/Informe_La_Democracia_en_America_Latina_Nuevo.pdf>.

la división del trabajo y la distribución de los frutos del esfuerzo social empeñado en la producción. La coordinación social depende al final de cuentas de cómo se aborda dinámicamente el despliegue de este triángulo maestro de sociedades, mercados y Estados. Se trata de una relación siempre en tensión, al borde de la inestabilidad, que se ha agudizado con el avance de los procesos de globalización del mundo y la economía.

Por lo pronto, habrá que decir que nos quedan la política y los pactos que mediante ella puedan erigirse, para buscar formas y mecanismos que eviten que tales tensiones se vuelvan contradicciones insolubles y las formaciones nacionales se disuelvan en el torbellino global. Desde esta apelación a la política, podemos añadir que una vinculada expresamente con la igualdad tiene que cimentarse en una cultura cívica y una ética pública congruentes con sus fines y motivaciones, para aspirar a ser estable y duradera en el tiempo. La crisis de la igualdad es un hecho social total y no sólo de ingresos, accesos u oportunidades.

¿Cómo, entonces, construir sociedades más democráticas, igualitarias y solidarias? ¿Puede durar la democracia en condiciones de aguda desigualdad y pobreza? ¿Hasta dónde es posible hablar de democracia con el mantenimiento y reproducción de la inequidad económica y social? ¿Cómo lograr cambios sustanciales que contribuyan a reducir los niveles de desigualdad y exclusión y a garantizar el acceso y el ejercicio universal de derechos sociales?

Los anteriores cuestionamientos no son meros ejercicios intelectuales, son preguntas que embargan el pensamiento social y político latinoamericano. Después de años de recuperación democrática y de casi dos décadas de crecimiento económico, insuficiente en un principio, luego relativamente alto, en algunos casos sostenido, aunque sin cambios significativos en la distribución del ingreso,¹⁰ los problemas que la desigualdad le plantea a la democracia siguen soslayándose.

Podría decirse que la desigualdad se convierte en una cultura, no de la pobreza que estudiaron los antropólogos, sino de la riqueza concentrada, de la satisfacción diría Galbraith, que aparte de dificultar los diseños políticos modernos, constituye un desafío frontal a las normas y formas éticas y políticas que deberían derivar del desarrollo democrático.¹¹

De lo anterior podríamos extraer una primera respuesta a nuestras preguntas: la cohesión social es fruto del desarrollo democrático de las sociedades, pero a la vez se ha vuelto una condición para que los gobiernos renueven su legitimidad y la democracia concite la participación y el apoyo de la ciudadanía. Condición primordial para una promisoriosa inserción en la globalidad, la cohesión se ve de pronto sometida al fuego cruzado del reclamo democrático de redistribución y de exigencia de equilibrios e incentivos para la acumulación y las competitividades dinámicas para mantenerse y avanzar en el mercado global. De estas tensiones se pasa, sin previo aviso, a someter la soberanía a nuevos y desmedidos requisitos en apariencia inapelables.

¹⁰ De ahí que nuestra región, como insistentemente lo ha señalado la CEPAL, siga siendo la más desigual del mundo.

¹¹ Galbraith sitúa el surgimiento de la cultura de la satisfacción en la década de los sesenta en Estados Unidos. Cfr. John Kenneth Galbraith, *La cultura de la satisfacción*, Madrid, Ariel, 2011.

De ahí la necesidad de entender la relación entre democracia y desigualdad como una ecuación que debe resolverse en positivo, en favor de la igualdad; como un requisito para que la política produzca gobernanza basada en la legitimidad. Por ello es que en las sociedades modernas, o en aquellas que quieren serlo, la conversación entre desarrollo e igualdad deja de ser un producto del azar o de leyes naturales y pasa a ser una cuestión política. El imperativo categórico de la democracia, de la que hablara Fernando Henrique Cardoso, encuentra aquí una dura prueba de ácido.

Frente a estos dilemas, la economía tiene que evolucionar a una economía política del desarrollo, inspirada en el equivalente actual, moderno y global, de los sentimientos morales de Adam Smith para, desde ahí, recuperar el desarrollo.

Actualidad del desarrollo

El desarrollo, como proceso de cambio social, político y económico, requiere un buen funcionamiento de las instituciones, pero también implica una reestructuración básica de valores y actitudes. Asimismo, los bloqueos y diques estructurales para dicho cambio sólo pueden encararse desde una plataforma activa de diseños y estrategias que rompan la estabilidad, fruto de esos bloqueos, para desembocar en constelaciones político-institucionales capaces de dar cauce a las energías desatadas por el cambio económico y social. Nada de esto, por lo demás, está garantizado de antemano.

El desarrollo moderno, en especial el que arranca con el fin de la Segunda Guerra, pronto se desplegó en un proceso institucional y político complejo y diverso que hoy es inseparable de la aspiración a crear un régimen universal de derechos. Esta noción, a su vez, remite a la de justicia integral, porque si la igualdad que promete la democracia se limita a las leyes o a las urnas resulta del todo insuficiente para asegurar y extender la justicia social. El desarrollo entendido como creación y expansión de derechos; los derechos asumidos como justicia y libertad; la política pensada como acción y compromiso permanente con el código democrático, son las coordenadas imprescindibles para construir una nueva agenda y una macroeconomía reformada para el desarrollo y la igualdad.

De las diversas conexiones entre la macroeconomía y la economía del desarrollo se ha hablado aquí con maestría. Estas relaciones están en el núcleo histórico del pensamiento cepalino. Sin embargo, no es redundante recordar lo que Jaime Ros ha advertido: que la economía del desarrollo, como la del crecimiento, “también nació siendo macro”¹² y, desde esta mirada, el mismo crecimiento económico debe ser visto como “un proceso de cambio estructural más que como una mera acumulación de factores combinada con cambio técnico”.

Lo que la crisis nos plantea como imperativo, entonces, es la adopción de una política macroeconómica para el desarrollo y no sólo para la estabilización financiera

¹² Jaime Ros, Introducción a “Repensar el desarrollo económico, el crecimiento y las instituciones”, *EconomíaUNAM*, núm. 30, septiembre-diciembre de 2013, pp. 12-14.

o de los precios, como ha señalado, entre otros, Juan Carlos Moreno Brid.¹³ Al poner bajo su atención a variables como el crecimiento económico sostenido y el empleo, esta macroeconomía tendrá que resultar en estrategias mayores y políticas específicas, de amplio espectro, explícitamente dirigidas a promover la redistribución social y recuperar los horizontes de igualdad que inspiraran la construcción de Estados sociales.

Como lo ha planteado la CEPAL en su segunda entrega sobre la igualdad y José Antonio Ocampo lo ha expuesto: una condición ineludible de posibilidad es la realización de transformaciones productivas que impulsen la diversificación estructural y abran la puerta a desempeños dinámicos que puedan sustentar y combinarse con objetivos de equidad, universalización de derechos y expansión de la ciudadanía.¹⁴

Por su parte, Amartya Sen¹⁵ sostiene que el concepto de desarrollo no puede limitarse a incrementos del PNB (o del ingreso personal), o a la industrialización, o al progreso tecnológico o a la modernización social. Éstos son logros importantes- a menudo cruciales- pero su valor debe estar relacionado con el efecto que tiene en las vidas y libertades de las personas a quienes atañen. Desde mi perspectiva, el desarrollo como libertad que propone el Nobel indio debe extenderse al desarrollo como igualdad. Un *continuum* complejo y hasta azaroso que, sin embargo, no debe someterse a soluciones arbitrarias de continuidad impuestas por contingencias económicas o financieras mal leídas y peor entendidas, o por abiertos y desfachatados intereses concentrados de clase y poder.

Trípode moderno: desarrollo, derechos y justicia

El “derecho al desarrollo” antecede a la ola actual de universalización de los derechos humanos. Sin embargo, es cada día más claro que el desarrollo moderno es inseparable de la aspiración a crear un régimen universal de derechos. Sólo así, postula la ONU, la civilización podrá volver realidad los viejos sueños de la Ilustración y los compromisos actuales de la democracia.

La idea del desarrollo como progreso, como “estar al día”, a la par de lo que se considera lo más avanzado, es tan vieja como la modernidad; forma parte no sólo del pensamiento clásico de las ciencias sociales, sino de la experiencia política internacional de los dos últimos siglos. No por casualidad, Adam Smith, padre fundador de la economía política, en 1776 intituló su obra más célebre *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*.

¹³ Juan Carlos Moreno Brid, “Política macroeconómica para el desarrollo”, *EconomíaUNAM*, núm. 30, septiembre-diciembre de 2013, pp. 20-30.

¹⁴ Cfr. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo”, Santiago de Chile, 2012; José Antonio Ocampo, “Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva”, *Revista de la CEPAL*, núm. 104, agosto de 2011.

¹⁵ Amartya Sen, “Qué impacto puede tener la ética”, ponencia presentada en Seminario Internacional “Ética y desarrollo” organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2003, en <<http://www.rsu.uninter.edu.mx/doc/ASen.pdf>>.

Sin embargo, la preocupación por este proceso central de la modernidad sólo se volvió universal y estratégica hasta la segunda mitad del siglo xx. Antes, solamente formaba parte del arsenal de los estadistas del “círculo íntimo” de las naciones poderosas; puede decirse que se trataba de un etnocentrismo sin cimientos sólidos, pero con una retórica eficaz que propició una soberbia sin freno y un cosmopolitismo selectivo: la “carga del hombre blanco” de que hablara Kipling. Configuraciones excluyentes que encontraron su inicial gran revés en la Primera Guerra y su secuela de crisis económicas y descalabros de las democracias, avasalladas en varias latitudes por los fascismos y otras tentaciones totalitarias.

Con la Segunda Guerra el mundo se topó con un gran punto de inflexión histórico; si bien el conflicto bélico fue tremendamente destructivo, también resultó ser una enorme “licuadora” para las culturas y las experiencias humanas. En más de un sentido, se trató de la primera gran vivencia masiva de la globalización que puso en contacto a hombres de todas las latitudes, desplazándolos por territorios hasta entonces desconocidos para el habitante promedio, e introdujo a poblaciones enteras de las regiones atrasadas en lo que hoy llamaríamos la modernidad.

Cierto que esto se hizo por medio de la destrucción más violenta imaginable, pero sus lecciones fueron asimiladas por las élites emergentes –o en formación– y pronto fueron plasmadas en reclamos de descolonización, mejoramiento material, independencia nacional y avance social. El derecho al desarrollo empezó a plantearse como un reclamo universal, y la autonomía de los Estados y la soberanía de las naciones como componentes indisolubles del nuevo orden. Así se postuló en Bandung en los años cincuenta y se esparció por el globo la noción de un “tercer mundo” como idea-fuerza.

Los combatientes del mundo avanzado y sus familias, agudizada y enriquecida su memoria de las crisis de entreguerras por la experiencia dolorosa de la guerra, empezaron a entender la protección social y la presencia activa del Estado como un derecho colectivo e individual no sólo adquirido sino exigible. Así, desde los centros del nuevo sistema internacional que surgía de la guerra se (re)descubría, racional y políticamente, la centralidad del desarrollo que, para serlo, tendría que estar acompañado de equidad y bienestar social.

En América Latina, en condiciones y con perspectivas diferentes, se empezó a vivir también el sueño del desarrollo; industrialización dirigida por el Estado y sustitución de importaciones; urbanización, clases medias emergentes y masivo reclamo de inclusión; nuevas maneras de vincularse con la economía mundial que se reconfiguraba, formaron parte del arsenal de políticas y visiones a que convocaran Raúl Prebisch y sus compañeros de la CEPAL; discurso que pretendía combinar racionalidad económica con necesidad histórica, mediante la política y la acción del Estado, cuyas tareas se reivindicaban como centrales para la evolución económica.

Sin “adueñarse” del centro del escenario político y social, como ahora ocurre, la democracia era avizorada como la plataforma institucional y de participación social que podía conjugar productivamente la interdependencia dinámica entre un Estado con nuevas encomiendas y una sociedad que cambiaba y buscaba nuevas formas de afirmación soberana ante el resto del mundo.

Así, el planeta entero se dio a la búsqueda explícita del crecimiento económico, considerado un factor indispensable para el bienestar social y la consolidación de las democracias. Con el triunfo de la Revolución china y la independencia de India, una porción significativa de la población mundial pareció capaz de concretar estas expectativas no sólo en progreso material para todos, sino en capacidades nacionales para trazar trayectorias históricas novedosas, incluso radicalmente distintas a las conocidas hasta entonces como exitosas.

La capacidad de la Unión Soviética para “saltar hacia delante” en medio de la gran depresión de los años treinta y resistir la invasión nazi, contribuyó a convertir el desarrollo en la idea-fuerza del mundo que emergía. Vector central en este empeño fue la planeación que, al ser adoptada por el ímpetu desarrollista y de reconstrucción posbélica, dejó su rigidez centralista y empezó a verse como una vía para nuevas combinaciones entre Estado y mercado, para una economía mixta creativa y sustentable.

En esta circunstancia, “Prebisch preconizaba un ‘régimen inteligente’, o un Estado sagaz. Si bien el Estado debía apoyar la industrialización, la economía en su conjunto debía seguir impulsada por el sector privado para que prosperara”. Por lo tanto, la intervención estatal (extrema, agregaría) era tan perjudicial como la aceptación ingenua de la doctrina de la ventaja comparativa. “No hay que sofocar al sector privado, advertía Prebisch. Un sector privado y un clima de inversión saludables eran esenciales para el éxito económico y una estrategia de inversión acertada”.¹⁶

Cuando la Guerra Fría impuso la ideología como factor determinante de la política mundial, el desarrollo también empezó a verse como una variable estratégica en el enfrentamiento bipolar. Entonces, se le propuso como alternativa a la revolución y como una manera (más efectiva y gradual) de realizar una redistribución del ingreso y la riqueza. Paradójicamente, fue al calor de este conflicto que muchos países intentaron rutas de progreso económico y social que pretendían recoger lo mejor de las dos experiencias que entonces se presentaban como opciones únicas.

Las “terceras vías” de aquellos años fueron poco efectivas, pero la misma idea de usar y explorar tradiciones e idiosincrasias como plataformas y condiciones iniciales para el desarrollo quedó en la memoria histórica e institucional. Ahora, en medio de las tormentas de la globalización y su crisis, reclama un lugar estelar en el inventario de las opciones de políticas e instituciones para el desarrollo. Así, por lo demás, lo vislumbró el Prebisch reformador de la cuestión social e incansable pionero de la planificación y la economía mixta.¹⁷

Por décadas, el mundo se desarrolló en un equilibrio delirante de destrucción mutua; como paradigma reinaban el pleno empleo y la protección social y, en el subdesarrollo, se veían el crecimiento económico sostenido y la industrialización como las vías para arribar a plataformas de progreso que se concretaban en los Estados

¹⁶ Edgar Dosman, “Los mercados y el Estado en la evolución del ‘manifiesto’ de Prebisch”, *Revista de la CEPAL*, núm. 75, diciembre de 2001, p. 93, en <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/19321/dosman.pdf>>.

¹⁷ Cfr. Tulio Halperín-Donghi, “La CEPAL en su contexto histórico”, *Revista de la CEPAL*, núm. 94, abril de 2008.

de Bienestar. Intervenciones regulares del Estado en las decisiones y los procesos económicos; aprovechamiento intenso de los fondos externos de ayuda, préstamo o inversión; protección y hasta invención del precario empresariado doméstico; todo esto y más se puso en juego en esos años bajo las divisas del crecimiento y el arribo pronto a actividades del más alto valor agregado posible.

La acumulación de capital físico y la inversión productiva, junto con la industrialización ampliada de las economías y la urbanización acelerada de las sociedades, fueron los vectores de la gran transformación de la segunda mitad del siglo xx. La eficacia política y la creación material sostenida se pusieron por encima de lo que ahora se llaman “políticas correctas”; el cometido era la expansión, mientras que la distribución de los frutos del crecimiento y la eficiencia económica (micro o macro) eran vistas, en todo caso, como un efecto del proceso general.

Los resultados de este esfuerzo no se corresponden con lo que después se trataría de imponer como “leyenda negra” del desarrollo. Desaciertos y excesos los hubo pero, en lo fundamental, aquellos fueron tiempos de crecimiento productivo y cambio social; y si bien la predominancia de formas corporativas de participación y control social arrinconaba la democracia y propiciaba toda suerte de abusos, corrupciones y concentraciones de riqueza y poder, también es cierto que las posibilidades de ampliar las esferas de la reproducción social crecían y podían materializarse en bienes e instituciones.

Años más tarde, con las convulsiones del fin del siglo xx, resumidas en la implosión del comunismo soviético, la globalización de las finanzas y, en menor medida, de la producción y el comercio, sobrevino un cambio radical. En lugar de pleno empleo y protección social se impuso la lucha contra la inflación, la estabilidad financiera y la reducción de los compromisos del Estado con el bienestar y la justicia social. Todo ello presentado como el boleto de entrada al nuevo mundo global del mercado mundial unificado y la democracia representativa: el nuevo orden prometido por el presidente Bush después de la primera guerra del Golfo, que habría de convertirse con el tiempo más en una hipótesis de trabajo que en un curso efectivo de evolución de la sociedad internacional.

En varios países las nociones de ajuste, pago de la deuda externa, revisiones y reversiones de los Estados se volvieron criterios y políticas inmutables, en consonancia con lo que a la postre se llamó el Consenso de Washington. Se dio así una profunda, en buena parte pasiva, contrarreforma económica del Estado que afectaría sensiblemente el corazón de la economía política del propio Estado.

Más que un desarrollo “esquivo”, del que hablara en su momento Marshall Wolfe,¹⁸ o errático y en declive como el experimentado en los años setenta con sus oscilaciones y rupturas y la “estanflación”, lo que el mundo empezó a vivir a partir de las últimas décadas del pasado siglo fue un extravío: no sólo en términos de ritmos de expansión o estabilidad macroeconómica, sino de aquellos valores y criterios que dieron lugar a la gran visión de un desarrollo entendido como expansión de derechos y cambio social.

¹⁸ Cfr. Marshall Wolfe, *El desarrollo esquivo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

Así, con su catálogo de recomendaciones destinadas a “volver a lo básico”, que en esta semántica es la centralidad del mercado, el Consenso pretendió redefinir el perfil del mundo y asegurar la implantación de un nuevo orden global. La visión de una economía de mercado irrestricta sustenta su propuesta, que se pretende universal y racional, de reducir el Estado a su mínimo, hasta volverlo una entidad puramente instrumental.

Se fue tan lejos en este empeño por “corregir” lo que se tenía como excesos y adiposidades del Estado y sus tareas, en la revisión de ideas y proyectos, que incluso se pretendió desaparecer del mapa de las prioridades internacionales la idea misma del desarrollo. Comoquiera que se le haya entendido en los centros del poder internacional y de formulación de ideas, el desarrollo refiere siempre a cambio y desequilibrios, cuando lo que imperaba era el mandato de los equilibrios.

Con todo, en una ironía sin duda cruel de la historia mundial, fue en 1986, en el ojo del huracán de las crisis financieras que anunciaban la llegada del torbellino globalizador, cuando se logró que la Organización de las Naciones Unidas adoptara el derecho al desarrollo como uno de los derechos humanos inalienables. El desarrollo, se afirmaba, era la realización de todos los derechos civiles, económicos, sociales y culturales contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Y luego, en 1993, se consigna el derecho y el deber de los Estados de formular políticas nacionales de desarrollo destinadas al mejoramiento constante del bienestar de toda la población, asegurar igualdad de oportunidades para todos en el acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la habitación y el empleo, y una justa distribución del ingreso.

Las disonancias a que daba lugar el gran cambio del mundo que arrancaba chocaban con la semántica del desarrollo, comprometida con recoger y traducir políticamente las demandas profundas de las mayorías planetarias que había hecho surgir el otro gran deslizamiento desatado por la Segunda Guerra. De esto hablaba y meditaba, con notable anticipación y con agudeza proverbial, Norberto Bobbio, el gran pensador de Turín:

“El reconocimiento y la protección de los derechos humanos están en la base de las constituciones democráticas modernas. La paz es, a su vez, el presupuesto necesario para el reconocimiento y la protección de los derechos humanos, tanto en los Estados como en el sistema internacional. Al mismo tiempo, el proceso de democratización del sistema internacional, que es el camino obligado para la realización del ideal de la ‘paz perpetua’ en el sentido kantiano de la palabra, no puede avanzar sin una extensión gradual del reconocimiento y protección de los derechos humanos por encima de los Estados.

Derechos humanos, democracia y paz son tres elementos necesarios del mismo movimiento histórico: sin derechos humanos reconocidos y protegidos no hay democracia; sin democracia no existen las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos”.¹⁹

¹⁹ Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Fundación Sistema, 1991, p. 14.

Podemos decir, así, que el derecho al desarrollo se nutre de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales los que, no obstante las dificultades para concretarlos en el tiempo y en el espacio, deben verse como derechos que responden a los valores “globales” de la igualdad, la solidaridad, la no discriminación. Además de que, como dice la ONU, deben entenderse como universales, indivisibles y progresivos, a más de interdependientes, con los derechos civiles y políticos. Estos derechos socioeconómicos, culturales y ambientales aluden a objetivos y metas cuyo cumplimiento depende de las respectivas capacidades de las economías y de los Estados para darles no sólo realidad sino sustentabilidad. De ahí la insistencia en algunos medios y corredores del poder en verlos sobre todo como “derechos programáticos” cuyo cumplimiento depende de la viabilidad financiera o de la coyuntura económica.

Sin embargo, su valor estriba más bien en que definen un ordenamiento jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas dirigidas a superar las carencias, disminuir las desigualdades y proteger el medio ambiente.

Reconocer los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) como parte indisoluble del paquete de la ciudadanía jurídica y política que Occidente reivindica como agenda triunfadora, lleva a recuperar el tema de la “tercera” ciudadanía, la ciudadanía social, estudiada por T. H. Marshall.²⁰ Su realización depende no sólo de la generación de recursos materiales e institucionales suficientes, sino de cómo se distribuyan; también de que se implante como un reflejo esencial de los Estados y las sociedades esta indivisibilidad de los derechos.

En esto radica la densidad social que las democracias puedan lograr y de ello depende su calidad y duración como orden político fundamental. Así, la evolución de la ciudadanía *en y con* la globalización podría deslizarse del reclamo elemental de los derechos y las libertades democráticas y cívicas a la participación social en la construcción de economías políticas, organizadas para la equidad y la igualdad, no sólo por su nivel y ritmo de crecimiento sino por el marco político y ético de exigencias que podría erigirse en torno a su centralidad, entonces el derecho al desarrollo devendría en efectivo desarrollo de los derechos.

Empero, la globalización incompleta en sus alcances y contenidos, y ahora en crisis, lejos está de haber arrojado los resultados esperados. “Pese a los grandes esfuerzos realizados, decía la CEPAL al inicio del nuevo siglo y milenio, los resultados de los nuevos patrones de desarrollo son insatisfactorios (...). Esta situación va acompañada, para una gran parte de la población, de una escasa titularidad de sus derechos ciudadanos, que en el terreno jurídico y político se manifiesta en una desigualdad fundamental en el acceso a la justicia y una escasa participación en las decisiones políticas, en tanto que en las esferas económica y social se traduce en disparidad de oportunidades, inestabilidad laboral, bajos ingresos, impedimentos a la

²⁰ Cfr. T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, editorial Losada, 2005.

movilidad social, particularmente para las mujeres, desconocimiento de la diversidad étnica y cultural, e indefensión frente al infortunio”.²¹

Si el derecho al desarrollo es inseparable de la justicia social, también puede verse como un derecho ciudadano fundamental y su realización es (debería ser) una prioridad para los Estados. Por ello la necesidad de reconocer como derecho universal de las naciones, la autonomía y capacidad para decidir sus pautas de desarrollo económico y distribución social, así como las formas de inscribirse en el mercado y la economía globales.

La igualdad, su extensión a formas de vida y cultura distintas a las conocidas, su vinculación con la democracia y una participación social más amplia, conformarían la gran extensión del desarrollo, el horizonte y el mandato ético que nos ha propuesto la CEPAL. Tal es, debería ser también, el futuro de los Estados reformados para asegurar el bienestar.

Estados de Bienestar: el gran compromiso histórico

La circunstancia ominosa de la situación actual debería conducir a replantear los términos de la estrategia que llevó a la crisis. La innovación financiera imaginada como “*big bang*”; la codicia como cultura; la entronización del individualismo posesivo más extremo, etc., llevan hoy a la necesidad redescubierta de su regulación. Junto con esto, la exigencia de contar con Estados fiscales fuertes y dinámicos es insoslayable, sólo así se podrá intentar reeditar la combinación de crecimiento económico con estabilidad social.

Ahora, de cara a las disrupciones de la globalización convertidas en extensa crisis desde 2008, se (re)descubre el papel y el carácter del Estado en las economías,²² así como la urgencia por establecer nuevas y más eficaces formas de conexión entre la economía y la sociedad, atendiendo a la agudización de la cuestión social debida al cambio estructural globalizador y su crisis. Así lo ha hecho la CEPAL en documentos recientes,²³ en ellos se aboga y argumenta por “dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir recursos y promover la igualdad (...). También, por un Estado de

²¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá, Alfa-Omega, 2000, p. 37.

²² El Estado de Bienestar nace como gran compromiso histórico en el mundo desarrollado en torno a los derechos sociales (y laborales), su ejemplo se expande pronto al resto del planeta. Desde los centros del nuevo sistema internacional surgido de la guerra se descubría la centralidad del Estado como promotor de un desarrollo que, para serlo, tendría que estar acompañado de equidad y bienestar social. Sin embargo, como hemos dicho, los resultados de ese esfuerzo, por insatisfactorios que parecieran o fueren en su momento, no se correspondieron con lo que los detractores de la pauta de industrialización dirigida por el Estado tejieron como estigma; leyenda que en buena medida coincidió con el acceso, en los años setenta del siglo pasado, a los gobiernos de Estados Unidos e Inglaterra de los defensores de las tesis neoliberales de más mercado, menos regulación, menos Estado. De ahí, al calor de la gran crisis de la deuda externa de los años ochenta, surgirá como código con pretensiones universales el Consenso de Washington.

²³ “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir” (2010), y “Cambio estructural para igualdad. Una visión integrada del desarrollo” (2012).

Bienestar y no un Estado subsidiario, que avance hacia una estructura tributaria y un sistema de transferencias que privilegie la solidaridad social”.²⁴ De aquí se sostiene la centralidad de la política y del Estado, para forjar pactos sociales extensos a la vez que profundos y para dotar al Estado de capacidades efectivas de promoción y coordinación social para la política.²⁵

El retorno del Estado mediante su reforma y la expansión de la política democrática, ciertamente seguirá sujeto a las limitaciones emanadas de las historias mundiales y nacionales, así como de las experiencias específicas, idiosincráticas, de las formaciones nacionales. Una dialéctica: frente al “demasiado Estado”, el reclamo libertario de afirmación de la individualidad y de la autonomía; frente a una excesiva condensación de la política en partidos y parlamentos, las nuevas figuras políticas e ideológicas, culturales en un sentido amplio, emanadas de la globalización y del fin de la bipolaridad: sociedad civil, derechos humanos como mandato universal, cosmopolitismo democrático, ciudadanía global.

Pero, por otro lado, sigue vigente la advertencia de Karl Polanyi en su análisis del colapso de la primera fase de globalización: si el mercado pretende subordinar a la sociedad, terminará por destruir sus propios cimientos.

“La idea de un mercado que se regula a sí mismo es una idea puramente utópica. Una institución como ésta no podía existir de forma duradera sin aniquilar la sustancia humana y la naturaleza de la sociedad”.²⁶

El papel del Estado social capaz de generar externalidades tecnológicas e institucionales sin renunciar a su compromiso histórico, es fundamental y no contingente para toda esta etapa de recuperación del crecimiento y recentralización del desarrollo. La nueva agenda para reformar el Estado no tiene nada que ver con un discurso de tábula rasa o un imposible regreso al pasado. Busca ser el fruto de una recapitulación conceptual y de experiencias, una puesta al día ilustrada por la historia para emprender un nuevo curso que abra cauces para un proyecto de inclusión social y consolidación democrática.

La reforma del Estado que la época reclama para encaminarse a un cambio fundamental debe tener como eje maestro una reforma social del propio Estado. No puede reducirse a satisfacer demandas específicas de cambios en el uso de los recursos o la conformación institucional; para ser un componente y un catalizador de una efectiva y radical “reforma de las reformas”, debe centrarse en la reconstrucción de los tejidos y procesos sociales básicos que implica, a su vez, una redistribución del poder, un reacomodo radical de las relaciones y pesos entre las esferas de la economía y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza. También, sin duda, en la esfera del poder político y administrativo y en

²⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, Santiago de Chile, 2010, pp. 11-14, en < http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf>.

²⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo”, Santiago de Chile, 2012, pp. 71 y ss.

²⁶ Karl Polanyi, “La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo”, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

la propia división del trabajo dentro del Estado. Por ello, la necesidad ineludible de contar con Estados fiscales, fuertes y dinámicos. Sólo así podrá intentarse la delicada, veleidosa, combinación de dinamismo económico con redistribución, estabilidad social y macroeconómica.

La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de fundamento a los pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes tienen menos. La agenda de igualdad exige (...) generar una institucionalidad que permita consolidar un orden democrático y participativo (...) Dicha agenda pasa por construir un gran acuerdo económico-social cuya expresión última es el pacto fiscal (...) implica una estructura y una carga tributarias que permitan fortalecer el rol redistributivo del Estado y de la política pública a fin de garantizar umbrales determinados de bienestar (...).²⁷

En esta tesitura, la evaluación del cambio estructural puesto en acto a fines del siglo pasado se impone como una tarea necesaria para revisar la política económica y para cuestionar varias de las certezas inmovibles sobre las que se han construido sus discursos. Frente a la dictadura del ajuste financiero y el equilibrio fiscal, entendido unívocamente como “déficit cero”, se pueden imaginar nuevas maneras de estructurar los Estados nacionales, otras combinaciones entre la apertura externa y la promoción interna que, sin renunciar al comercio exterior y a la interdependencia, pongan por delante la noción operativa pero trascendente de desarrollo como libertad e igualdad.

Frente a la ortodoxia, postulaba nuestro querido Fernando Fajnzylber, América Latina requiere un sistema industrial competitivo en el ámbito internacional pero en un contexto de equidad.²⁸ En y frente a la crisis y la recuperación difícil que se vive, la normalidad reclama ser revisitada desde la dura experiencia de estos años: “Volver a la normalidad va más allá de hacer que las tasas de crecimiento se recuperen y que el aparato productivo salga de su recesión. Implica que se volverá a una ‘normalidad’ distinta (...)”.²⁹

La experiencia nos permite y obliga a ir más allá de estas consideraciones. Lo que se impone hoy es colocar lo social como punto de partida para reordenar objetivos y visiones de la macroeconomía y del desarrollo. Esta reinversión de funciones puede probarse no sólo útil para la estabilidad política, sino convertirse en una fuente renovable de actualización y profundización de la legitimidad democrática y del Estado. Pensar la política social como componente indispensable y no residual del desarrollo democrático podría volverse así empresa civilizatoria.

²⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “La hora de la igualdad...”, *op. cit.*, p. 257.

²⁸ Fernando Fajnzylber, “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”, *Nueva Sociedad*, núm. 118, marzo-abril de 1992, en, <http://www.unsa.edu.ar/histocat/haeconomica07/2088_1.pdf>.

²⁹ Eugenio Anguiano, *Mercados financieros internacionales. Su historia, evolución y crisis*, México, UNAM, 2012.

La justicia social, repetimos, es inseparable del derecho al desarrollo; la noción de justicia social, postulaba Jorge Carpizo,³⁰ rector magnífico de la UNAM, “no se encuentra en desuso (...) La fuerza especial del concepto de justicia social se encuentra en que, además de su significado jurídico y constitucional, se impregna de carácter sociológico y, en particular, de un sentido de equidad”. Es un derecho ciudadano y se realización debería ser una prioridad para los Estados, en la crisis y más allá de ella.

La oportunidad de una inscripción de la democracia en los objetivos del desarrollo parece ser la senda más segura, aunque tal vez la más ardua, para hacer factible la ambición, revigorizada por el cambio del mundo, de avance económico con profundización democrática y equidad social amarrada a horizontes de igualdad. En este sentido, vale la pena reiterarlo: reasumir y revalorar las dimensiones nacionales para abordar lo global, y no para exorcizarlo, es tarea central.

Como ha dicho la filósofa española Adela Cortina: “Estado democrático, economía ética y ciudadanía activa forman el trípode en el que se sustenta una sociedad desarrollada. En articular los esfuerzos de estos tres poderes –el político, el económico y el cívico– reside la piedra filosofal de los nuevos tiempos (...)”.³¹

En el pensamiento histórico fundado por Prebisch también ha sido persistente el litigio con la dificultad del Estado que, al final de cuentas, es la relación entre la sociedad y el poder. La saga es larga: del protodesarrollismo a la economía mixta y a una planificación innovadora; del gran proyecto de transformación, desarrollo e integración, al Estado acorralado y la relación amputada por la violencia pura y dura de la dictadura. De ahí despegaba la pretensión grotesca de una reforma radical, “revolucionaria”, del Estado para rehacer el presente a partir de la reinención de una historia engañosa: la edad de oro de un Estado mínimo y una economía de competencia perfecta que saltaría a la inserción en un ilusorio mercado mundial unificado: un falso amanecer.³²

Ahora, nuestro aprendizaje de décadas de conflicto, penuria y adversidad se pone a prueba; la dificultad, entendida como linealidad que habría de superar el Estado, debe quedar atrás para asumir la complejidad inherente a la globalidad y la que es propia e inevitable de una sociedad plural y diversa que ha hecho de la democracia la *lingua franca* de la política. Ésta, a su vez, tiene que incorporar a su semántica los dilemas y restricciones emanados de la globalización y sus “perplejidades”, como gustaba llamarlas Fajnzylber.

Esta complejidad se extiende y profundiza al encontrarse con y reconocerse en una heterogeneidad estructural que no logra ser modulada por el cambio globalizador. Lo que sí consigue es generar nuevas oleadas de excluidos y airados reclamos de inclusión que, incrustados en la ciudad y cada vez menos en el campo, cuestionan directamente al Estado pretendidamente democrático y reclaman una representatividad y una participación acordes con un mensaje igualitario que va más allá

³⁰ Jorge Carpizo, “El estado de los derechos de la justicia social” *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 14, enero-junio de 2012, p. 6.

³¹ Adela Cortina, “Ética del desarrollo: un camino hacia la paz”, en <<http://www.etnor.org/doc/A.Cortina-Etica-Desarrollo-Paz.pdf>>.

³² Cfr. John Gray, *False Down*, Nueva York, The New Press, 1998.

de las urnas, propio del Estado refundado como plus moderno con los regímenes universalistas de bienestar. De aquí el binomio que condensa nuestro reto: Estado y democracias difíciles, en un contexto social complejo y abigarrado. Desgarrado por la desigualdad.

Hay que iniciar una nueva ronda sobre el Estado que asuma su necesidad y la del poder como una generalidad y, a la vez, reconozca la impronta idiosincrática de historias, estructuras sociales y formaciones estatales que le dan sentido y sello a la aventura bicentenaria de Latinoamérica; en donde la idea del desarrollo vuelve a ser, sin descanso, el desarrollo de las ideas.³³

Es mucho lo que resta por hacer para darle solidez al cambio que ahora, definido por la democracia y la igualdad, puede proponerse como indispensable. En primer término, se impone contar con un esquema de decisiones y prioridades, secuencias y coaliciones que permitan gobernarlo y darle un sentido redistributivo explícito. Asimismo, un proceso como el esbozado reclama mecanismos efectivos para detectar errores, deficiencias e insuficiencias y enmendarlas a tiempo, asumiendo la falibilidad de la conducción y la plétora de contingencias que siempre acompaña al cambio económico y social. Lo que está en juego no es tanto no fallar sino después de ello intentarlo de nuevo para, como dijera Beckett, “fallar mejor”.

“Influir sobre las fuerzas del desarrollo –afirmaba Prebisch– es de muy vastas dimensiones en tiempo y en extensión. No sólo exige la transformación de estructuras, sino también mudanzas de actitudes, de modos de ver y de formas de actuar. ¿Pero se conseguirán las mudanzas en nuestros países? Preguntárselo entraña con frecuencia un sentido de escepticismo que desalienta la acción. Hay que empeñarse ineludiblemente en hacerlo, porque no hay otra solución”.³⁴

De lo que se trata, entonces, es de crear capacidades productivas, institucionales e intelectuales, de imaginación histórica y sociológica innovadoras, para adaptar la tecnología global y hacer que la apertura funcione en nuestro favor. En pocas palabras, *nacionalizar* la globalización, algo que en México soslayamos y hemos pospuesto sin fecha de término.

Una cierta mirada

Para terminar, arriesgo una apretada síntesis de la experiencia mexicana reciente. País frontera, México puede ser visto como el “extremo norte” de este nuestro Extremo Occidente, como nos veía el estudioso embajador francés Alain Rouquié. Ahí se hizo una apuesta mayor por un cambio estructural vertiginoso que asegurara su pronta inserción en los nuevos mundos que la globalización de fin de siglo prometía.

³³ Una sociología y una economía políticas comparativas, tanto desde el punto de vista estructural como histórico, le darían robustez y mayor densidad a la saga renovadora que reivindica a nuestros fundadores, iniciada con “Transformación productiva con equidad”, seguida por “Equidad, desarrollo y ciudadanía” y coronada por las tres convocatorias recientes a hacer de ésta la hora de la igualdad.

³⁴ Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 19.

Mucho que aprender y que enmendar, en algunos casos que remendar, nos arroja el relato mexicano de su “gran transformación” hacia una economía abierta y de mercado. Poco de qué ufanarse, salvo la gran disposición de la sociedad para vivir con prudencia bajo la tormenta del cambio y más que de resignación dar una prueba más de su capacidad para sobreponerse a la adversidad y tratar de afirmar la idea del desarrollo como tarea nacional.

Después de casi treinta años de búsqueda por parte del Estado y de grupos importantes y poderosos de la sociedad, de una forma diferente de crecer y desarrollarse, la economía política mexicana sufre una crisis de visión en la que se condensan los resultados de un mal desempeño económico y unas implicaciones sociales desalentadoras y dañinas para la mínima cohesión que es necesaria para la estabilidad y el desarrollo. Esta crisis, a su vez, alimenta y se retroalimenta de los varios extravíos sociales y políticos que han acompañado los cambios estructurales iniciados en los últimos lustros del siglo pasado y que en el presente son vistos como una temible combinación de anomia y criminalidad desbordada.

La revisión de la estrategia seguida es urgente y necesaria y debe partir del cuestionamiento de la política económica adoptada, cuyos resultados han sido un crecimiento muy lento de la actividad económica, una pérdida progresiva del potencial de la economía en su conjunto, la mitad de la población en pobreza y empleos no sólo precarios sino con salarios insuficientes, muy por debajo de lo que reclama la presencia creciente y abundante de los jóvenes y los adultos jóvenes en quienes ha encarnado el cambio social y demográfico del país en los últimos años. A la vez, la revisión de la estructura democrática seguida desde finales del siglo xx, lleva a preguntarse si las formas de representación y gobierno del Estado alcanzadas son las que se requieren para dar cauce al reclamo redistributivo y desarrollista que puede avizorarse.

Las reformas cambiaron usos y costumbres, así como los formatos y las rutinas del cálculo económico, pero las dislocaciones que propiciaron no fueron interiorizadas por el cuerpo social y productivo que emergía y redundaron en un debilitamiento mayor del Estado, cuyas fallas –aparentes o inventadas– sirvieron para justificar una reforma económica a rajatabla y, luego, una reforma política por la vía exclusiva de los votos. Desde el Estado se aceleró la mudanza social y económica, pero no se hizo lo necesario para modularla, atemperar sus inevitables dislocaciones y proteger a los sectores, regiones y grupos sociales más débiles.

No se trata de regatear los logros del cambio: en menos de veinte años México se volvió un gran exportador de manufacturas pesadas y semi-pesadas, con una base poderosa de la producción y la exportación automotriz y electrónica y, en conjunto, sus ventas al exterior se multiplicaron por cinco. También, superó su condición de economía casi mono-exportadora, dependiente en alto grado de las ventas foráneas de petróleo crudo.

Al calor de estas transformaciones en su estructura comercial, México atrajo montos considerables de inversión extranjera directa. En muy poco tiempo, el país se volvió uno de los tres principales socios comerciales de Estados Unidos y apareció en la escena comercial mundial como un nuevo y atractivo jugador de grandes ligas.

También puede presumirse que, a pesar de su lentitud, la reforma política rindió frutos considerables. Las cámaras del Congreso de la Unión diversificaron su contenido político e ideológico, reprodujeron la pluralidad y le dieron una nueva faz y color al sistema político que se deslizó hacia un pluripartidismo activo y activista. Además, se levantaron los diques de un federalismo siempre contenido y desnaturalizado por el poder central y se entró en la fase, que no ha terminado, de una regionalización y una descentralización feroz, casi salvaje, que, sin embargo, ha sido capaz de volverse una fuente de poder político plural decisiva dentro del actual Estado nacional.

Frente a esto, habría que preguntarse ahora si un país con el tamaño económico del de México, con la riqueza generada y acumulada, con las instituciones y el conocimiento tan difícilmente labrados puede darse el lujo de registrar y reproducir un “estancamiento estabilizador” como el que se ha impuesto, junto con las cuotas de desigualdad y las magnitudes de pobreza que lo marcan. Debajo de estas disonancias, opera una persistente incapacidad para vincular productivamente una demografía transformada –dominada por jóvenes y adultos jóvenes urbanos y en edad de trabajar y estudiar– y una economía también transformada, abierta y diversificada, pero que no ha podido generar, a lo largo de más de tres décadas, los empleos y los espacios educativos necesarios para absorber productivamente a la población.

La travesía mexicana recoge excesos y errores, tanto en lo económico como en lo social, así como en las ideas sobre el cambio y la forma de gobernar el país y conducirlo a buen y seguro puerto. Los principales obstáculos para realizar la reconversión necesaria, no sólo en México, provienen de los fundamentalismos que se impusieron en la conducción de la política económica y contagiaron a importantes grupos de poder, así como de la opinión pública. El dogma de mantener a toda costa unos supuestos equilibrios macroeconómicos, constreñidos a elementales restricciones externas e internas, llevaron a las élites políticas y económicas a impulsar políticas y acciones que respondieran irrestrictamente a las versiones ortodoxas de observación y mantenimiento de dichos equilibrios.

Hay que insistir que el mal desempeño económico de largo plazo no es efecto sólo, ni principalmente, de un desajuste de los mercados internacionales. Debe entenderse, más bien, como un resultado de decisiones políticas y económicas que han hecho caso omiso de otras “fundamentales”, como la necesidad de inversión física sostenida para el crecimiento a largo plazo, de una política industrial dirigida a diversificar y a crear nuevas cadenas productivas para apropiarse de la renta externa, así como poner en el centro de la atención y acción del Estado la superación de la pobreza y el abatimiento consistente de la desigualdad. Lo que está en primer lugar del orden del día del desarrollo económico mexicano es la reconfiguración de sus funciones básicas: poner el empleo como objetivo central y articulador de una estrategia para la expansión *con* y *para* la igualdad.

El estancamiento histórico relativo que aqueja al país de las revoluciones y de la construcción nacional; a contrapelo de los supuestos mandatos universales de la historia, sólo podrá abandonarse trazando un nuevo curso donde se rearticulen medios y objetivos y se considere la necesidad imperiosa de formas novedosas de

participación social y política en las deliberaciones y decisiones del Estado. Alcanzar plataformas superiores de cooperación entre fuerzas sociales, grupos productivos y regiones, que combinen la democracia con la movilización colectiva, permitirá redefinir los linderos entre lo público y lo privado sin sacrificar o posponer *sine die* la hora de la igualdad. Poder montar, ahora bajo los mandatos de la restricción democrática, una conversación virtuosa entre acumulación y redistribución, como se arriesgó a intentarlo el presidente Lázaro Cárdenas al frente de la coalición popular que cubrió de gloria al país y su revolución.

De lo que se trata, para salir de este híbrido laberinto de la “soledad abierta” en que nos encontramos (pero que continúa barrocammente el que nos dibujara Octavio Paz), donde la modernidad se ha confundido con el más ingenuo de los cosmopolitismos, es de contribuir a definir, parafraseando a don Alfonso Reyes, “como posible campo donde realizar una justicia más igual, una libertad mejor entendida (...) una soñada República, una Utopía”.³⁵

Bibliografía

- Anguiano, Eugenio, *Mercados financieros internacionales. Su historia, evolución y crisis*, México, UNAM, 2012.
- Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Fundación Sistema, 1991.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo”, Santiago de Chile, 2012;
- _____, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá, Alfa-Omega, 2000.
- _____, “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, Santiago de Chile, 2010, pp. 11-14, en < http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33_3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf>.
- _____, “Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo”, Santiago de Chile, 2012.
- Carpizo, Jorge, “El estado de los derechos de la justicia social” *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 14, enero-junio de 2012.
- Cortina, Adela, “Cómo cambiar la tendencia”, *El país*, 23 enero de 2013.
- _____, “Ética del desarrollo: un camino hacia la paz”, en <<http://www.etnor.org/doc/A.Cortina-Etica-Desarrollo-Paz.pdf>>.
- Dosman, Edgar, “El regreso de Raúl Prebisch”, en A. Bárcena, E. Dosman y O. Sunkel, *Homenaje a Raúl Prebisch (1901-1986)*, Santiago de Chile, CEPAL, 2011, en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/48009/HomenajeRaulPrebisch-Osvaldo.pdf>>.
- _____, “Los mercados y el Estado en la evolución del ‘manifiesto’ de Prebisch”, *Revista de la CEPAL*, núm. 75, diciembre de 2001, p. 93, en <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/19321/dosman.pdf>>.
- Fajnzylber, Fernando, “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”, *Nueva Sociedad*, núm. 118, marzo-abril de 1992, en <http://www.unsa.edu.ar/histocat/haeconomica07/2088_1.pdf>.
- Ferrer, Aldo, “Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global”, *Revista de la CEPAL*, núm. 101, agosto de 2010.
- Galbraith, John Kenneth, *La cultura de la satisfacción*, Madrid, Ariel, 2011.

³⁵ *América en el pensamiento de Alfonso Reyes*, prólogo y selección de José Luis Martínez, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 95.

- Gray, John, *False Down*, Nueva York, The New Press, 1998.
- Halperín-Donghi, Tulio, “La CEPAL en su contexto histórico”, *Revista de la CEPAL*, núm. 94, abril de 2008.
- Marshall, Wolfe, *El desarrollo esquivo*, México, FCE, 1976.
- Marshall, T. H. y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, editorial Losada, 2005.
- Martínez, José Luis, *América en el pensamiento de Alfonso Reyes*, México, FCE, 2012, p.
- Moreno Brid, Juan Carlos, “Política macroeconómica para el desarrollo”, *EconomíaUNAM*, núm. 30, septiembre-diciembre de 2013, pp. 20-30.
- Ocampo, José Antonio, “Retomar la agenda del desarrollo”, *Configuraciones*, núms. 5-6, octubre-diciembre de 2001.
- _____, “Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva”, *Revista de la CEPAL*, núm. 104, agosto de 2011.
- PNUD, “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”, 2004, en <http://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/bibliografiamodulo3/Informe_La_Democracia_en_America_Latina_Nuevo.pdf>.
- Polanyi, Karl, “La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo”, México, FCE, 1992.
- Prebisch, Raúl, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, FCE, 1963.
- _____, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Buenos Aires, FCE, 1963.
- revista *Pesquisa*, Fapesp, edición 106, diciembre de 2004.
- Ros, Jaime, Introducción a “Repensar el desarrollo económico, el crecimiento y las instituciones”, *EconomíaUNAM*, núm. 30, septiembre-diciembre de 2013.
- Rosanvallon, Pierre, “Development of Keynesianism in France”, en Peter Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1989.
- Sen, Amartya, “Qué impacto puede tener la ética”, ponencia presentada en Seminario Internacional “Ética y desarrollo” organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2003, en <<http://www.rsu.uninter.edu.mx/doc/ASen.pdf>>.