

América Latina y la globalización

Aldo Ferrer, *Universidad de Buenos Aires*

La globalización no es un fenómeno reciente: tiene, exactamente, una antigüedad de cinco siglos (Ferrer, 1996). En la última década del siglo XV, el desembarco de Cristóbal Colón en Guanahani y el de Vasco da Gama en Calicut culminaron la expansión de ultramar de los pueblos cristianos de Europa, promovida, desde comienzos de la misma centuria, por el Infante portugués Enrique el Navegante. Bajo el liderazgo de las potencias atlánticas, España y Portugal, primero y, poco después, Gran Bretaña, Francia y Holanda, se formó entonces el primer sistema internacional de alcance planetario.

El surgimiento del primer orden global coincidió con un progresivo aumento de la productividad, inaugurado con el incipiente progreso técnico registrado durante la Baja Edad Media. La coincidencia de la formación del primer orden económico mundial con la aceleración del progreso técnico no fue casual. La expansión de ultramar fue posible por la ampliación del conocimiento científico y la mejora en las artes de la navegación y la guerra.

Hasta entonces, el crecimiento del producto había sido muy lento y las estructuras económicas e ingresos medios de los países, muy semejantes. De este modo, las relaciones internacionales e incluso la conquista y la ocupación de un país por otro incidían marginalmente en los niveles de productividad y la organización de la producción.

A medida que el progreso técnico fue transformando la estructura de la producción y el aumento del ingreso y cambiando la composición de la demanda, las relaciones de cada país con su contorno ejercieron una influencia creciente sobre su desarrollo. De este modo, la trayectoria del desarrollo de los países, sus problemas actuales y perspectivas futuras son, en gran medida, resultado de la resolución del contrapunto realidad interna-contexto mundial.

En otras palabras, la globalización confronta a los países con desafíos de cuya resolución depende su desarrollo o atraso. De las respuestas dadas al dilema del desarrollo en el mundo global dependen variables críticas como la acumulación de capital, el cambio técnico, la composición del comercio exterior, la tasa de crecimiento, el empleo, la distribución de la riqueza y el ingreso y los equilibrios macroeconómicos.

Las buenas respuestas a la globalización permiten que las relaciones internacionales impulsen la transformación, crecimiento e integración internas y fortalezcan la capacidad de decidir el propio destino. Las malas respuestas producen situaciones opuestas: fracturan la realidad interna, sancionan el atraso y someten a decisiones fuera del propio control. Los resultados de unas y otras son mensurables: se reflejan en el ingreso per cápita, en los demás indicadores principales del desarrollo económico y social y en la

convergencia o la brecha respecto de los países más avanzados en cada período.

La globalización ha ejercido siempre una extraordinaria influencia sobre América Latina. No es, probablemente, exagerado sostener que, en los cinco siglos transcurridos desde las epopeyas de Colón y Vasco da Gama hasta la actualidad, América Latina es la región del mundo en que la globalización ha impactado más profundamente. La persistencia del subdesarrollo latinoamericano y la situación de nuestros países a fines del siglo XX sugieren que, en el largo plazo, han prevalecido las malas sobre las buenas respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global.

Este ensayo se divide en tres partes. La primera, aborda las relaciones especiales de América Latina con la globalización a lo largo del tiempo y las respuestas dadas al dilema del desarrollo en el mundo global. La segunda, identifica algunos rasgos sistémicos de la realidad latinoamericana que influyen en la calidad de las respuestas a la globalización. La tercera y última presenta algunas conclusiones sobre la situación actual y las perspectivas futuras.

I. Las relaciones especiales de América Latina con la globalización

1 . La conquista y la colonización

El descubrimiento y la conquista del Nuevo Mundo fue el acontecimiento más extraordinario de la expansión de ultramar de los pueblos cristianos de Europa a partir del siglo XV. En Iberoamérica, las enfermedades importadas por los europeos provocaron, en el primer siglo de la conquista, el exterminio de la mayor parte de la población nativa. Esta catástrofe demográfica y la imposición del sistema de dominación imperial sobre las civilizaciones oriundas provocaron una transformación radical de la situación preexistente.

Más tarde, se produjo la incorporación de alrededor de 10 millones de esclavos procedentes de África destinados, en su mayor parte, a la explotación del azúcar y de otros cultivos tropicales. En buena parte de Iberoamérica la población de origen africano llegó a ser mayoritaria o muy significativa dentro del total. El extraordinario fenómeno de la esclavitud entre los siglos XVI y XIX tuvo lugar principalmente en el Nuevo Mundo y, dentro de él, sobre todo en el espacio dominado por Portugal y España. El tráfico de esclavos realizado por mercaderes árabes en la costa oriental de África fue de escasa importancia relativa.

El régimen esclavista profundizó aún más la fractura entre, por una parte, los conquistadores y sus descendientes y, por otra, la mayor parte de la población. La mezcla de razas terminó de configurar el abanico étnico que caracteriza a la América Latina. En el Arco Antillano, desde Cuba a Trinidad, la población nativa fue exterminada y las islas pobladas por nuevos ocupantes provenientes de España, Holanda, Francia y Gran Bretaña y, sobre todo, por esclavos africanos.

En ninguna otra parte sucedieron entonces acontecimientos de semejante alcance. En las colonias continentales británicas de América del Norte la población nativa nunca fue incorporada al proceso de ocupación territorial y colonización. Fue expulsada y casi exterminada. A su vez, la sociedad esclavista de los estados sureños fue destruida durante la Guerra de Secesión de los Estados Unidos. Los esclavos y sus descendientes fueron siempre una minoría dentro de la sociedad norteamericana con una participación relativa en la población total inferior a la observable en gran parte de Iberoamérica.

En los otros dominios blancos (Australia, Canadá y Nueva Zelanda) del Imperio Británico, los colonizadores fundaron, como en los Estados Unidos, sociedades esencialmente constituidas por los inmigrantes procedentes de la madre patria y de otros países de Europa.

A su vez, en África y Asia, la expansión imperial de las potencias europeas tuvo características radicalmente distintas a las registradas en Iberoamérica. Ingleses, holandeses, franceses, portugueses o españoles se instalaron en sus dominios y zonas de influencia y establecieron diversos sistemas de dominación colonial sobre las poblaciones nativas y sus organizaciones políticas, pero nunca alcanzaron a disolver los sistemas sociales preexistentes. Sólo en Iberoamérica y el Caribe los conquistadores y colonizadores desarticulaban o destruían los sistemas sociales preexistentes y construyeron nuevas civilizaciones.

El impacto de la globalización entre los siglos XVI y XVIII fue, por lo tanto, mucho más profundo en Iberoamérica y el Caribe que en otras partes. Bajo el régimen colonial, las respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global fueron proporcionadas por las metrópolis en su propio beneficio. Los intereses locales en Iberoamérica nunca conformaron, como sucedió en las posesiones británicas de América del Norte, grupos de poder orientados a una inserción externa compatible con el desarrollo endógeno y la ampliación de oportunidades.

2. La independencia

Desde principios del siglo XIX, cuando las naciones iberoamericanas conquistaron su independencia, la relación de estos países con la globalización transcurrió por otros carriles. Después de las guerras napoleónicas, la nación pionera de la Revolución Industrial lideró la expansión de las relaciones económicas internacionales. Hacia la misma época comenzaba un vertiginoso proceso de reparto imperial del mundo.

Entre el *Eu fisco* de Don Pedro I y la Batalla de Ayacucho, en la década de 1820, y 1913, la población del resto del mundo sometida a la dominación colonial aumentó de 200 a más de 500 millones de personas. En vísperas de la primera guerra mundial casi el 30% de la población mundial estaba radicada en las colonias de las naciones imperiales de Europa. La fugaz ocupación francesa de México en la década de 1860 fue el acontecimiento más importante protagonizado por las potencias europeas en territorio latinoamericano. En el período, las amenazas a la integridad territorial provinieron de los

Estados Unidos que ocuparon los antiguos territorios del Virreinato de Nueva España y de México independiente al norte del Río Bravo. Este espacio fue incorporado a la civilización norteamericana como ocurrió, después de la guerra con España, con Puerto Rico y, hacia la misma época, con la ocupación de Alaska y Hawai. Salvo los territorios conquistados por los Estados Unidos, Iberoamérica no fue objeto de la expansión imperial de las grandes potencias industriales en el transcurso del siglo XIX hasta la primera guerra mundial del siglo XX.

En Hispanoamérica, la independencia inauguró un proceso de crisis de legitimidad del poder, división de las antiguas posesiones españolas y severas tensiones políticas. Hasta los alrededores del decenio de 1870, las economías hispanoamericanas no se habían recuperado de las consecuencias de la guerra de independencia y de las convulsiones políticas. La injerencia de las grandes potencias en los asuntos hispanoamericanos fue ostensible en las primeras décadas posteriores a la independencia. Sin embargo, fue escaso el impacto de la globalización sobre el desarrollo económico de estos países.

La transición de Brasil a la independencia evitó la crisis de legitimidad del poder registrada en Hispanoamérica y el país logró preservar su integridad territorial. El surgimiento de un producto, el café, con una demanda internacional creciente, provocó un cambio en el comportamiento de la economía brasileña y su inserción internacional y, sobre todo, reforzó las bases del sistema esclavista. Al mismo tiempo, la dimensión del mercado interno contribuyó a un desarrollo industrial más avanzado que en el resto de América Latina.

En las primeras décadas posteriores a la independencia, los países latinoamericanos estuvieron más empeñados en defender su integridad territorial y resolver los conflictos políticos internos que en formular respuestas distintas al dilema de su desarrollo en el mundo global. Sólo a partir de los últimos decenios del siglo XIX la globalización impactó profundamente en las economías latinoamericanas e inauguró una nueva etapa de su desarrollo. El desarrollo del ferrocarril y la navegación a vapor provocó una gran rebaja de los fletes terrestres y marítimos. Esto facilitó la incorporación del cono sur de Sudamérica y otros espacios abiertos al mercado mundial. La diversificación y el crecimiento del comercio impulsaron las corrientes migratorias internacionales y las inversiones extranjeras para el desarrollo de la infraestructura y la producción exportable de los nuevos protagonistas del orden global. Fue a partir de entonces que se expandió rápidamente el comercio exterior, se incorporaron capitales extranjeros en gran escala y, en varios países, ingresaron centenares de miles de inmigrantes.

3. El crecimiento hacia afuera

Al promediar la segunda mitad del siglo XIX, Iberoamérica comenzó a ocupar una posición importante en la expansión de las relaciones internacionales. En 1914 estaban radicadas en la región casi el 40% de las inversiones realizadas por las potencias industriales en la periferia, es decir, Africa, Asia, Oceanía y América Latina. Entre 1880 y 1915, el 50% de las migraciones de europeos hacia los mismos destinos se radicaron en Iberoamérica. En 1913, correspondía a esta región el 30% del comercio mundial del

mismo agrupamiento (Kenwood y Lougheed, 1992).

El comercio internacional y la incorporación de inmigrantes y capitales extranjeros alcanzaron en América Latina una importancia relativa como en ninguna de las otras regiones que fueron incorporadas al orden global bajo el liderazgo de las potencias europeas y, hacia el fin del período, también por los Estados Unidos y Japón. Según una estimación, la relación entre las exportaciones y el producto latinoamericano aumentó del 10% al 25% entre 1850 y 1914 (Bulmer-Thomas, 1944). En vísperas de la primera guerra mundial, América Latina proveía, respecto del comercio mundial, 84% del café, 64% de carnes, 97% de nitratos, 50% de bananas, 30% de azúcar, 42% de cacao y 43% de maíz. En la mayor parte de los productos primarios, América Latina era un proveedor principal o importante del mercado mundial.

La inserción en el orden global fue particularmente profunda en los países del cono sur del continente y en Brasil. De todos modos, la apertura influyó profundamente en el curso del desarrollo económico, social y político de toda la región. Desde las últimas décadas del siglo XIX, el desarrollo económico de estos países se articuló en torno al café, el cobre, el banano, el azúcar o los cereales. Algunos de los productos, como el oro, la plata, el azúcar o el cacao, eran importantes desde el período colonial. Otros, como los nitratos, el guano, los metales no ferrosos y las carnes, surgieron con la explosión globalizadora desencadenada por la revolución industrial en Europa y los Estados Unidos.

Los regímenes fiscales y monetarios, el balance de pagos, los equilibrios macroeconómicos, la acumulación de capital, el empleo y la distribución del ingreso, estuvieron decisivamente influidos por la inserción de América Latina en el orden global. Justificadamente este período fue definido, más tarde, como del crecimiento hacia afuera. Este arraigó de manera distinta en cada uno de nuestros países.

El Estudio Económico de América Latina de 1949 (CEPAL, 1951) identificó dos estilos de desarrollo. Por un lado, estaba el enclave exportador desvinculado del conjunto de la economía y de la sociedad. En éste, el progreso técnico penetra sólo en el sector vinculado al mercado mundial, mientras la mayor parte de la actividad económica continúa operando con las técnicas y niveles de productividad tradicionales. México era el ejemplo de este estilo de desarrollo. Por otro, figuraban los países en los cuales la actividad exportadora derrama su influencia en el conjunto de la economía y la sociedad. Argentina era el paradigma de este modelo de crecimiento hacia afuera.

Sea cual fuere el estilo de la inserción en el orden global, en Hispanoamérica y en Brasil, predominaban en el período las políticas librecambistas y un bajo grado de intervención pública en el funcionamiento de los mercados. Incluso después del aumento de la tarifa aduanera en Alemania en 1870, de la propagación en Europa de criterios proteccionistas y de la persistencia de una alta barrera arancelaria en los Estados Unidos, América Latina siguió adherida a las políticas librecambistas preconizadas por Gran Bretaña. La política arancelaria fue casi siempre un instrumento fiscal y raras veces incluyó objetivos de protección del mercado interno e industrialización.

La respuesta generalizada de estos países al dilema del desarrollo en la economía global de la época fue la adhesión al sistema de división internacional del trabajo liderado por la potencia hegemónica y las demás potencias industriales. De este modo, la participación de América Latina en la difusión internacional del progreso técnico se limitó a la producción primaria exportable, a algún grado de transformación de la misma y a la infraestructura. Dentro de estos moldes se registró un proceso de modernización que abarcó las principales ciudades, las redes de transporte y comunicaciones y los estilos de vida de los sectores asociados a los núcleos dinámicos del crecimiento. Esta modernización no incorporó a la mayor parte de la población latinoamericana.

Al final del período del crecimiento liderado por las exportaciones de productos primarios, las economías latinoamericanas se comportaban como la periferia de los centros industriales. La apertura y la inserción en la globalización no contribuyeron al desarrollo industrial y la convergencia de la estructura productiva con los cambios en la composición de la demanda inducidos por el incremento del ingreso y el progreso técnico.

En esta etapa se registró un avance notable en la estabilidad institucional y en la consolidación de los regímenes democráticos sobre la base de constituciones de cuño liberal. De hecho, la crisis de legitimidad de poder abierta en Hispanoamérica después de la independencia, recién se cerró, en la mayor parte de los países, contemporáneamente con el desarrollo hacia afuera y la nueva inserción en el orden mundial. En Brasil, la abolición de la esclavitud y el establecimiento del régimen republicano formó parte de la misma experiencia. Sin embargo, después del colapso del crecimiento hacia afuera, ocurrieron fracturas del orden constitucional y se establecieron gobiernos de facto en varios países.

4. La crisis del crecimiento hacia afuera

Las dos guerras mundiales de la primera mitad del siglo XX y la crisis de los años treinta revelaron los límites del crecimiento hacia afuera. Entre 1914 y 1945 se interrumpió el proceso de globalización de la economía mundial. El comercio internacional, las corrientes de capitales y los movimientos migratorios no recuperaron los niveles previos a la primera guerra mundial.

Durante la depresión de los años treinta se desplomaron el sistema multilateral de comercio y pagos y el patrón oro. Los centros industriales, incluida la potencia paladín del librecambio, Gran Bretaña, protegieron sus mercados internos, establecieron regímenes preferenciales de comercio con los países de su zona de influencia y controlaron los movimientos de capitales. El consecuente derrumbe del comercio internacional y de los precios de los productos primarios plantearon problemas sin precedentes en países, como los de América Latina, asociados al orden mundial como proveedores de alimentos y materias primas. La interrupción de las corrientes de capitales agravó aún más las dificultades de los pagos externos.

La desglobalización de la economía mundial demostró que el sistema de división

internacional del trabajo, construido bajo la hegemonía de las potencias industriales, era incompatible con el desarrollo económico de Iberoamérica. A fines del decenio de 1940 era evidente que las respuestas dadas hasta entonces a los dilemas planteados por la inserción en el mercado mundial no eran satisfactorias.

Las nuevas circunstancias indujeron respuestas distintas a las tradicionales respecto de la inserción internacional. La crisis de los pagos externos obligó a los países a introducir controles de cambios y a restringir las importaciones. Con la excepción notable de Argentina, la mayor parte de los países latinoamericanos entraron en cesación de pagos externos durante los años treinta. La sustitución de importaciones fue la respuesta a la escasez de bienes que ya no podían importarse por la caída de la capacidad de pagos externos. A fines de la década de 1940, el Estado había asumido roles que eran inexistentes antes de la crisis.

La mayor presencia del Estado en el funcionamiento de los mercados en América Latina tenía importantes precedentes en el resto del mundo. La depresión y luego la guerra también ampliaron la función del sector público en los países industriales. A partir de 1945, la reconstrucción de posguerra en Europa y en otras partes fue articulado por fuertes marcos regulatorios de los mercados e, incluso, la nacionalización de diversos servicios públicos y entidades financieras.

En América Latina, la intervención del Estado constituyó una respuesta defensiva frente al derrumbe del contexto mundial dentro del cual había tenido lugar el crecimiento liderado por las exportaciones de productos primarios. Después de la guerra se planteó el desafío de transformar las medidas defensivas en buenas respuestas al dilema del desarrollo en un mundo que reanudaba el proceso de globalización.

5. El período dorado de la segunda posguerra

Entre 1945 y los alrededores de 1970 las economías industriales, lideradas por la reconstrucción de Europa occidental y Japón y su convergencia con la potencia líder, los Estados Unidos, crecieron a tasas sin precedentes. El producto de los países avanzados creció al 5% anual y el ingreso per cápita al 3.5%. La expansión se reflejó en condiciones generalizadas de pleno empleo, políticas sociales activas y elevación de las condiciones de vida, en un contexto de estabilidad de precios.

Al mismo tiempo, la avalancha de innovaciones en la microelectrónica, el dominio del átomo, la biología y el espacio exterior, amplió las fronteras para procesar y transmitir información, transformar la materia, generar energía e influir en la gestación y desarrollo de los seres vivos.

Estos hechos provocaron un extraordinario impulso a la globalización de las relaciones económicas internacionales. Una vez que concluyó la reconstrucción de posguerra y los países europeos y Japón fortalecieron sus pagos externos, a costa del creciente déficit del balance de pagos de los Estados Unidos, se generalizó la liberación de los regímenes cambiarios y de los movimientos de capitales. Las instituciones de Bretton Woods

contribuyeron a reconstruir el sistema multilateral del comercio y pagos que había sido demolido durante el período de desglobalización de la economía mundial.

A su vez, en sucesivas ruedas de negociación en el seno del GATT, se redujeron sustancialmente las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional, en particular, con referencia a las manufacturas producidas y exportadas por las economías avanzadas. El nuevo marco regulatorio del orden global, construido bajo el liderazgo de los centros, hizo posible la expansión de las fuerzas integradoras de la economía mundial impulsadas por las nuevas tecnologías.

En el período dorado, el comercio mundial creció a una tasa que duplicó la de la producción, las grandes empresas de los principales países expandieron sus actividades a escala mundial y aumentó la corriente de capitales financieros. El orden global se enriqueció con la aparición de nuevos actores en el escenario internacional, y con la ampliación de los mercados y de las fuentes de recursos y de tecnologías. La persistencia de la guerra fría no obstaculizó el intenso crecimiento de las economías capitalistas ni la fuerte expansión de las transacciones internacionales.

En el período dorado la globalización registró tres características principales. A saber:

a) Un cambio radical en la división internacional del trabajo con un peso creciente del comercio de manufacturas de mayor contenido tecnológico. Baste recordar que, hasta el decenio de 1930, los productos primarios representaban 2/3 del comercio mundial y las manufacturas 1/3. Después de 1945, las proporciones se invirtieron. De este modo, los países industriales acrecentaron su participación en el comercio mundial. Su intercambio recíproco se convirtió en el segmento dominante de la división internacional del trabajo. La antigua relación centro-periferia referida al intercambio de productos primarios y manufacturas fue progresivamente sustituida por la relación centro-centro en el comercio de manufacturas. El proteccionismo de la producción primaria en algunos países, notoriamente la política agrícola de la Comunidad Económica Europea, profundizó estas tendencias

b) La expansión transnacional de las empresas de los países centrales generó una progresiva globalización de los procesos productivos, es decir, de agregación de valor en la cadena productiva a escala mundial.

c) El crecimiento de la liquidez internacional y la integración de las plazas financieras multiplicaron las corrientes de capitales de corto plazo, Esto introdujo en el funcionamiento del sistema financiero mundial una dimensión especulativa sin precedentes históricos. El abandono de las reglas de Bretton Woods en 1971 amplió aún más las oportunidades especulativas de arbitraje de tasas de interés y tipos de cambio entre las diversas plazas y de activos financieros en las bolsas de valores.

América Latina no respondió bien a los desafíos y oportunidades abiertos por estas nuevas tendencias de la globalización en este período. Persistieron en la región políticas que estaban más vinculadas a la fase de desglobalización de los años 1914-1945 que a las

nuevas tendencias abiertas después de 1945. De este modo, a pesar de que la tasa de crecimiento del producto, el desarrollo industrial, la urbanización y otros procesos reveladores de la transformación estructural de las principales economías latinoamericanas registraron avances importantes, las respuestas dadas a las nuevas tendencias de la globalización no fueron adecuadas.

En primer lugar, subsistió la composición tradicional del comercio exterior y la tendencia crónica al desequilibrio. La sustitución de importaciones y la industrialización no generaron, en medida suficiente, ventajas competitivas para acceder a los renglones más dinámicos del mercado mundial, esto es, los vinculados con las manufacturas de mayor contenido tecnológico. Surgieron de allí los ciclos de *stop-go*, vale decir, de crecimiento, detenido periódicamente por el estrangulamiento externo y la necesidad del ajuste. De este modo, declinó la participación de América Latina en el comercio mundial del 14% en 1945 al 5% en 1970.

Por otro lado, el predominio de las filiales de empresas extranjeras en las áreas industriales más complejas debilitó la capacidad de integrar la producción de bienes y servicios con los sistemas nacionales de ciencia y tecnología y con la oferta interna de insumos complejos. De este modo, no se desarrolló suficientemente la capacidad endógena de asimilación y transformación de las tecnologías importadas ni de innovación original. De manera distinta a como la CEPAL había planteado inicialmente el problema de la difusión del progreso técnico, después de 1945 la región siguió careciendo de capacidad para participar plenamente en la difusión de conocimientos en el orden global.

Por último, la vulnerabilidad externa fue agravada por una tendencia generalizada de desequilibrio fiscal y creciente endeudamiento público. Estas tendencias reflejaban la baja capacidad de arbitraje del Estado en las pujas distributivas del ingreso, inherentes a la inestabilidad institucional prevaleciente. La política monetaria no resistió la agresión simultánea desde el frente externo y del deterioro fiscal y, de manera generalizada, convalidó las presiones inflacionarias. La inflación se instaló entonces como un mal endémico durante la fase del crecimiento hacia adentro. Los desequilibrios macroeconómicos estimularon el endeudamiento externo.

Los desequilibrios macroeconómicos resultaron fatales en la nueva fase de la globalización abierta al concluir la segunda guerra mundial. En vez de establecer defensas frente a los riesgos de corrientes financieras internacionales crecientemente volátiles, la desregulación financiera que, en mayor o menor medida, se difundió en nuestros países a partir del decenio de 1970, terminó de crear las condiciones necesarias para un gigantesco endeudamiento externo. En realidad, las respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global en el período fueron más que malas, pésimas.

Hasta la convulsión financiera asiática de los últimos meses, la llamada crisis de la deuda externa fue un problema esencialmente latinoamericano. Durante la fase de desregulación financiera y endeudamiento, de fines de los años sesenta y la década siguiente, América Latina tuvo un papel significativo en el mercado financiero internacional. Tanto, que el grado de exposición de numerosos bancos acreedores, particularmente norteamericanos,

comprometió exageradamente su patrimonio neto y solvencia. Sólo en la crisis de 1890, con los préstamos de la Casa Baring a la Argentina, y, actualmente, con los problemas de varios países de Asia, el sistema financiero de los centros soportó tensiones semejantes originadas en operaciones con la periferia.

El protagonismo financiero de América Latina coincidió con la declinación de la importancia real de la región en la economía mundial. Su participación en la producción y comercio internacionales siguió disminuyendo sin pausa. En tiempos recientes, debido sobre todo al atractivo del proceso de privatizaciones, la región recuperó protagonismo en las corrientes de inversiones privadas directas. Pero los movimientos de capitales de corto plazo siguen siendo un componente central de la vinculación latinoamericana con las plazas financieras internacionales.

El proceso de endeudamiento externo de América Latina marca una diferencia importante con la experiencia histórica de la misma región. En efecto, hasta la primera guerra mundial, las inversiones extranjeras eran predominantemente aplicaciones directas en la explotación de recursos naturales y el desarrollo de la infraestructura, más inversiones de cartera de largo plazo. Por otra parte, el mayor endeudamiento en ese período coincidió con un incremento generalizado de la capacidad de pagos externos sustentada en el aumento de las exportaciones y de la participación de la región en el mercado mundial. En tales condiciones, no existía, como sucede en la experiencia contemporánea, una situación de insuficiencia crónica de los pagos internacionales.

En años recientes, las malas respuestas a la globalización fueron atribuidas a la visión de la CEPAL y a sus recomendaciones de política. Nada más lejano de la verdad. Respecto del sector externo, Prebisch y la CEPAL llamaron tempranamente la atención sobre la necesidad de generar ventajas competitivas dinámicas y expandir las exportaciones. Entre otras propuestas, la de la integración regional pretendía ampliar el mercado para el proceso de transformación y fortalecer la capacidad competitiva externa de la producción latinoamericana.

En materia fiscal y monetaria a Prebisch, menos que a nadie, se le puede atribuir descuido respecto de la importancia de los equilibrios macroeconómicos. Prebisch nunca dejó de ser *in pectore* un banquero central, función en la cual acreditó su prestigio en Argentina y América Latina durante el decenio de 1930 y los primeros años de la segunda guerra mundial. Cuando Prebisch volvió a la Argentina para asesorar al gobierno de su país, después de la caída del gobierno de Perón en 1955, se le criticó intensamente por su énfasis en la importancia de la moneda sana, la estabilidad de precios y los equilibrios macroeconómicos. Algunos de sus discípulos argentinos lo criticamos entonces por lo que estimábamos su excesivo rigor ortodoxo. Sus propuestas fueron, en definitiva, no atendidas.

Los desequilibrios macroeconómicos que predominaron en América Latina durante la fase de crecimiento hacia adentro y la creciente vulnerabilidad externa de la región nada tienen que ver con las propuestas fundacionales de Prebisch y la CEPAL. Esa experiencia responde a factores más complejos, reveladores de la incapacidad histórica de América

Latina de responder con eficacia a los dilemas del desarrollo en el mundo global.

6. La globalización en la actualidad

Los contenidos manifiestos más espectaculares de la globalización se registran actualmente en la difusión de información e imágenes a escala planetaria y en los mercados financieros. Nunca antes, en efecto, existieron redes de transmisión y procesamiento de datos en tiempo real de la magnitud e ínfimos costos observables en la actualidad. Tampoco existió en el pasado un mercado financiero de escala semejante y en el cual predominaran los movimientos de capitales de corto plazo. En la actualidad, el sistema opera continuamente y vincula todas las plazas del planeta. Este plano virtual de la globalización penetra en todas partes y promueve la visión de una aldea global.

En el plano de la economía real de la producción, la globalización se manifiesta en un crecimiento del comercio internacional a tasas mayores que las de la producción, pero ambas variables registran tasas de aumento menores que en el período dorado de la segunda posguerra. La globalización en el plano real incluye la internacionalización de múltiples procesos productivos en el seno de empresas que operan a escala planetaria e importantes corrientes migratorias.

De todos modos, los cambios en este plano tienen antecedentes importantes en el proceso de globalización que culminó en las vísperas de la primera guerra mundial. En efecto, la relación entre el comercio y el producto mundiales en 1913 y la actualidad es semejante (alrededor del 20%) y lo mismo sucede con la participación de las inversiones privadas directas en la formación de capital fijo en el mundo (alrededor del 5% en ambos períodos) (UNCTAD, 1994). A su vez, las migraciones fueron relativamente mayores en aquel entonces y los regímenes nacionales más permisivos que en la actualidad.

La globalización virtual y la real interactúan para reforzar la visión de un mundo sin fronteras. La intermediación mediática contagia el plano real transmitiendo modas, pautas de consumo y expectativas que influyen en el comportamiento de quienes, en mayor o menor medida, tienen acceso a los mercados. A su vez, la internacionalización de la producción y el comercio difunden los bienes y servicios promovidos por la intermediación mediática. La globalización financiera, por su parte, condiciona el manejo de las políticas de los Estados y su capacidad regulatoria del proceso económico, genera o destruye efectos de riqueza que estimulan o deprimen el gasto, perturba las paridades y los equilibrios macroeconómicos e influye en los niveles de producción y en el empleo.

Sobre estas bases, se ha difundido una versión fundamentalista de la globalización que formula las proposiciones siguientes (Ferrer, 1997):

- La mayor parte de las transacciones sucede actualmente en el mercado mundial, no en los mercados nacionales.
- Las principales decisiones de inversión, cambio técnico y asignación de recursos son tomadas, hoy, por agentes que operan a escala global, a saber, los mercados financieros y las empresas transnacionales.

La conclusión resultante de la versión fundamentalista de la globalización es extraordinaria. En la actualidad, habría desaparecido el dilema del desarrollo en el mundo global porque, en la práctica, los países carecerían de posibilidad alguna de desarrollar estrategias viables que contradigan las expectativas de los operadores globales. De este modo la única posibilidad sería aplicar políticas amistosas para los mercados. Los países que sigan esta regla serían beneficiarios de las decisiones de inversión y otras aplicaciones de recursos y distribución de mercados, dispuestas por los agentes dominantes en el orden global.

Esta versión de la globalización y su recomendación de política no se compadecen con la realidad. La globalización dista de ser total porque subsisten restricciones importantes a los movimientos de bienes y servicios y factores de la producción. En realidad, la globalización es selectiva y la selección se refleja en los marcos regulatorios del orden mundial establecidos por la influencia decisiva de los países céntricos. De este modo, se promueven reglas generales en las áreas que benefician a los países avanzados, como en el caso de la propiedad intelectual, el tratamiento a las inversiones privadas directas y la desregulación de los mercados financieros. En cambio, se limita la globalización a través, por ejemplo, de restricciones a las migraciones de personas o al comercio de bienes de especial interés para los países en desarrollo. La globalización selectiva es el nuevo nombre del nacionalismo de los países avanzados.

La globalización selectiva implica un desnivel en el campo de juego en el cual operan los diversos actores del sistema internacional. Los países centrales siguen inclinando el campo de juego en su favor. La brecha existente entre la globalización total y la selectiva agrava las asimetrías que prevalecen entre los países que forman el sistema mundial. No es sorprendente que esto sea así. Siempre lo fue. Lo que es inadmisible es suponer que la globalización es total o que todos los jugadores operan en un campo de juego nivelado. Dado este contexto, los países en desarrollo deben preservar la mayor autonomía de decisión propia posible e insistir en la formulación de marcos regulatorios multilaterales que no privilegien la globalización selectiva favorable a los intereses de las economías centrales.

El segundo tipo de consideraciones respecto de las tendencias actuales de la globalización se refiere a la importancia de la dimensión endógena del desarrollo y al peso relativo de los recursos y mercados internos respecto de los que se transan en el mercado mundial. La inserción en el orden mundial es esencial para el desarrollo económico. Pero, en definitiva, éste es, en primer lugar, un proceso endógeno de integración social y equilibrios políticos, reformas institucionales, transformación de la producción, reducción de los costos de transacción, interacciones eficaces entre las esferas privada y pública, lazos entre la producción y los sistemas nacionales de ciencia y tecnología, acumulación de conocimientos y habilidades en la fuerza de trabajo, aumentos incrementales de la productividad impulsados por la inversión de capital y la incorporación del progreso técnico. El desarrollo no se importa. No puede delegarse en el liderazgo de actores transnacionales ni en las fuerzas que operan en el orden global. No existe ninguna experiencia histórica significativa que pruebe lo contrario.

Respecto de la importancia de la globalización real, cabe observar que, pese al aumento del comercio mundial y de la internacionalización de la producción a partir de 1945, el balance de recursos en la economía mundial revela lo siguiente:

- No más del 20% de la producción mundial de bienes y servicios traspone las fronteras nacionales. En algunos rubros, la proporción es mayor. De todos modos, en promedio, alrededor del 80% de la producción mundial se vende en los mercados internos de cada país.
- Alrededor de 9 de cada 10 trabajadores en el mundo trabaja para sus coterráneos.
- Más del 90% de la acumulación de capital real en el mundo se financia con el ahorro interno de los países. La contribución de las inversiones de las filiales de empresas transnacionales a la formación de capital fijo en el mundo es inferior al 10%. La misma proporción se verifica si se miden los movimientos de capitales a través del saldo de la cuenta corriente del balance de pagos de los países.

Estos promedios referidos a la economía mundial reflejan, aproximadamente, la situación observable en el conjunto de América Latina.

Las respuestas actuales de América Latina a la globalización son tan malas como en el pasado, y aún peores. Prevalece en América Latina un proceso de reformas cuyo eje es la inserción incondicional en el orden global. La política económica predominante consiste, en primer lugar, en administrar la deuda existente y en satisfacer las expectativas de los mercados. Esta conclusión adolece del mismo defecto de cualquier generalización sobre América Latina. Pero, con pocas excepciones, si es que cabe alguna, basta observar la situación actual para sugerir que, en efecto, la región no está respondiendo con eficacia a las actuales tendencias del orden mundial.

El enfoque actual sugiere que basta con nivelar el campo de juego de los operadores económicos nacionales y extranjeros, respetar los derechos de propiedad y reducir los costos de transacción, desregular y dar transparencia a los mercados y al sistema financiero, mantener el equilibrio fiscal y la estabilidad de precios, abrir la economía, privatizar todo lo privatizable y reducir el Estado y la acción pública a su mínima expresión. Muchas de estas acciones son indispensables para el buen funcionamiento de los mercados y la asignación racional de recursos. Pero esto no basta para remover los obstáculos fundamentales al desarrollo latinoamericano e iniciar un crecimiento sostenible de largo plazo. En el contexto de esas políticas, es muy escasa la posibilidad de mitigar la pobreza y la marginalidad por acciones sociales focalizadas.

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

Los resultados son elocuentes. La tasa de crecimiento de los últimos tres lustros es la

mitad de la registrada durante la etapa del crecimiento hacia adentro; ha aumentado la pobreza y la marginalidad y crecido aun más la concentración de la riqueza y el ingreso, que es uno de los peores rasgos sistémicos de la realidad latinoamericana.

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

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

El epílogo de las malas respuestas de América Latina a la globalización en el largo plazo es la actual situación, probablemente sin precedentes, en que las políticas nacionales, en mayor o menor medida, se formulan, condicionan o monitorean desde el exterior. La globalización, particularmente la financiera, influye en la situación de todos los países que integran el orden global y limita los grados de libertad de las políticas nacionales. Pero, en nuestros países, la situación es más rigurosa que en otras partes.

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

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

En la actualidad, cabe preguntarse si la acumulación de tensiones sociales y políticas emergentes del deterioro de las condiciones sociales no terminarán amagando la democracia recuperada, con tanto esfuerzo, en los últimos lustros. Mientras tanto cabe observar que, a diferencia de la fase del desarrollo hacia afuera, existe hoy una forma perversa del malestar social reflejada en la inseguridad pública observable en gran parte

de la región y, sobre todo, en sus principales ciudades.

Por último, la situación actual de América Latina es también muy distinta de la registrada en la crisis por la cual atraviesan varios países de Asia. En éstos, el problema emerge luego de un período de expansión de la producción y de las exportaciones sin precedentes y de un aumento significativo de su peso relativo en la economía mundial.

II. Algunos rasgos sistémicos de la realidad latinoamericana

América Latina revela una persistente incapacidad de proporcionar respuestas eficaces al dilema del desarrollo en el mundo global. El análisis comparado contribuye a identificar algunas de las causas que explican este comportamiento histórico de nuestros países.

En efecto, los países de desarrollo industrial tardío que, en el transcurso del siglo XIX y en la segunda mitad del XX, lograron superar su atraso relativo, revelan la existencia de algunas condiciones necesarias del éxito. Es decir, de la formulación de buenas respuestas al contrapunto realidad interna -contexto externo, o sea, a los desafíos y oportunidades de la globalización (Ferrer, 1998).

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

Pese a semejantes discrepancias, tienen algunos rasgos comunes en cuestiones críticas. En el campo social y político se da, en todos ellos, la estabilidad del marco institucional, la existencia de elites con vocación autónoma de acumulación de poder, predominio de las ideas económicas heterodoxas, respeto del derecho de propiedad y tendencia a la reducción de los costos de transacción, Estados capaces de impulsar las transformaciones necesarias y respaldar la iniciativa privada y, por último, sociedades integradas, incorporadas en su mayoría al proceso de crecimiento y transformación.

En el terreno económico, los países exitosos revelan una suficiente generación de ahorro interno y su empleo en la expansión y transformación de la capacidad productiva, así como ventajas competitivas fundadas en la incorporación del cambio técnico y los equilibrios macroeconómicos de largo plazo, incluso pagos externos sustentados, principalmente, sobre la capacidad exportadora.

Sobre este telón de fondo, y aun sin él, es posible identificar algunos rasgos sistémicos de la realidad latinoamericana que contribuyen a generar malas respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global.

1. La concentración de la riqueza y el ingreso

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

2. La estratificación social

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

En la segunda mitad del siglo XIX, cuando llegaron grandes contingentes migratorios, especialmente al Cono Sur y Brasil, los recién llegados tuvieron pocas posibilidades de convertirse en propietarios y productores independientes en la frontera agrícola en expansión. Esta experiencia marca una diferencia radical con la de otros países de poblamiento reciente, como los Estados Unidos y los dominios blancos del Imperio Británico. En éstos, el poblamiento expandió la frontera y formó nuevas capas de productores independientes. En cambio, en la Argentina y en otras partes de América Latina, cuando llegaron los inmigrantes, las mejores tierras ya estaban jurídicamente ocupadas. De allí la consolidación del sistema de grandes estancias, latifundios y *fazendas* y el predominio del régimen de arrendamiento y del trabajo asalariado en la actividad agropecuaria. En otras partes, subsistió el régimen de plantaciones para la producción de diversos cultivos tropicales.

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

Sin embargo, el contexto prevaleciente inhibió la aparición de semejantes personajes, así como su eslabonamiento y alianza estratégica con otros empresarios nacionales, la transformación de la protoindustrialización existente en las artesanías previas a la industria moderna (como la actividad textil), y los procesos amplios de acumulación, cambio técnico y aumento de la productividad.

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

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

La corrupción, por su parte, no es un rasgo distintivo de América Latina. Basta recordar la historia de las potencias industriales y de algunos de los países de más rápido desarrollo de la actualidad, para advertir que la corrupción no es una explicación suficiente del éxito o fracaso de los países, de las malas o buenas respuestas a los desafíos de la globalización.

Las causas son más profundas y se refieren a algunas de las cuestiones antes señaladas. Por las mismas razones, desde los tiempos del crecimiento hacia afuera hasta la actualidad, la presencia de las empresas extranjeras en América Latina es más importante que en los países exitosos. La debilidad relativa de los liderazgos empresariales nacionales fue en buena medida suplida por la inversión pública y por la inversión privada directa extranjera, especialmente, en las actividades de mayor dinamismo que incluyen, en la actualidad, servicios públicos privatizados en telecomunicaciones y otras áreas, redes comerciales y una creciente participación en el sector financiero.

3. El régimen político

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

En las trece colonias continentales británicas en América del Norte la situación fue muy distinta. Se instalaron tempranamente allí sistemas comunales de autogobierno y los colonos hicieron suyos los principios democráticos de la Gloriosa Revolución Británica de 1688. Sobre estos fundamentos se construyó la tradición política norteamericana. En realidad, nunca existió una subordinación plena de esas colonias a su madre patria.

Cuando el gobierno de Jorge III intentó ajustar las riendas del imperio en el Nuevo Mundo, contemporáneamente con las reformas de Carlos III en el imperio español y de Pombal en el de Portugal, estalló la revolución. La reclamación de los colonos por hacer respetar el principio de "no hay impuesto sin representación", vigente en la metrópoli, fue uno de los detonantes del alzamiento.

En nuestros países, la concentración de la riqueza y el ingreso y la fractura social de raíz étnica contribuyeron a formar regímenes políticos excluyentes e inestables. El gran dilema de la reconstrucción de la legitimidad del poder en Hispanoamérica después de la Independencia fue cómo compatibilizar los principios de la Ilustración y del liberalismo, que inspiraban la construcción de las nuevas repúblicas, con un régimen de exclusión en el cual los criollos de las clases altas ocupaban el lugar de los antiguos representantes del poder colonial. Las características de la transición del Brasil a la independencia evitó la crisis de legitimidad y contribuyó a mantener la unidad territorial del país pero, como en el resto de Iberoamérica, el sistema político emergente fue de participación restringida.

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

América Latina tiene, desde siempre, dificultades en construir instituciones participativas y estables, al estilo norteamericano, o regímenes progresivamente abiertos como en la experiencia británica y las democracias continentales europeas. Las instituciones inestables carecen de condiciones para sostener políticas consistentes de largo plazo de movilización de recursos, promoción de exportaciones, capacitación de los recursos humanos y desarrollo científico-tecnológico.

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

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

4. Las variables económicas

Dados los rasgos sistémicos de la realidad latinoamericana es comprensible que nuestros países revelen, a largo plazo, una baja capacidad de formación de ahorro y, sobre todo, una tendencia crónica al consumo conspicuo y al despilfarro de recursos. A esta cuestión dedicó Raúl Prebisch atención preferente en sus estudios sobre el capitalismo periférico.

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

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

En este sentido lo proporciona el desarrollo del ferrocarril durante el siglo XIX. Los Estados Unidos, Alemania, Japón y otros países de desarrollo industrial tardío, respecto de la potencia entonces líder, Gran Bretaña, instalaron la red ferroviaria (en varios casos inicialmente con capitales, equipamiento y técnicos ingleses) y, al mismo tiempo, impulsaron el desarrollo de la siderurgia, la metalmecánica y otras industrias conexas para el equipamiento, instalación y explotación de lo que era, entonces, una actividad en la frontera tecnológica. En América Latina, el ferrocarril transformó también la realidad espacial y la integración territorial pero se instaló casi totalmente con empresas y equipamiento extranjero. En este caso los eslabonamientos del sistema ferroviario con el conjunto del sistema económico se limitaron, casi exclusivamente, a la instalación de talleres de reparación y mantenimiento.

Estos hechos contribuyeron para que América Latina siga siendo una región periférica cuyo papel principal en el mercado mundial es el de exportadora de productos primarios. Esta situación, cuyo análisis fue una de las contribuciones fundamentales de la CEPAL, es inherente al subdesarrollo latinoamericano y explica la caída de su participación en el mercado mundial en el último medio siglo.

De este modo, se debilitó la capacidad de América Latina de endogeneizar el desarrollo y trasladar a la estructura de la oferta y al empleo los cambios en la composición de la demanda generados por el aumento del ingreso y el cambio técnico. La inserción en el orden mundial resultó así en procesos exógenos de modernización como los observables

en las décadas previas a la primera guerra mundial y en la actualidad.

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

III. Conclusiones

Dada la complejidad de los factores que influyen en la calidad de las respuestas a los desafíos de la globalización, el análisis de la cuestión excede las posibilidades de una aproximación economicista. Por las mismas razones, las buenas respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global, es decir, las políticas eficaces para el desarrollo sostenible, superan los límites de la política económica en sentido estricto.

El estudio del problema requiere, pues, incorporar, en la tradición de Max Weber, los diversos planos de la realidad en una perspectiva histórica de largo plazo.

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

En la etapa del crecimiento hacia afuera de América Latina el enfoque céntrico predominó con el paradigma del libre cambio. En la actualidad, prevalece a través del llamado Consenso de Washington.

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

Desde fines de los años cuarenta, con el liderazgo intelectual de Raúl Prebisch, la CEPAL propuso nuevas respuestas a los dilemas planteados por la globalización. El objetivo era compatibilizar la inserción de nuestros países en el mercado internacional con la transformación y el crecimiento interno y el comando del propio destino en un mundo global. A través de la integración latinoamericana, la unidad de nuestros países fortalecería su capacidad de respuesta a los problemas y oportunidades de la globalización. En sus trabajos ulteriores referidos al capitalismo periférico, Prebisch recalcó la importancia de cuestiones cruciales como la distribución del ingreso y la aplicación del excedente económico.

La contribución de la CEPAL se concentró comprensiblemente en el tratamiento de las variables económicas determinantes del subdesarrollo latinoamericano. El análisis fue enriquecido por las contribuciones de Ceiso Furtado, Fernando Henrique Cardoso,

Anj'bal Pinto, Helio Jaguaribe, José Medina Echavarría, Osvaldo Sunkel y otros, que incorporaron al análisis la perspectiva histórica de largo plazo y variables sociopolíticas fundamentales. De este modo, convergiendo con el aporte de la CEPAL., se formó un conjunto de ideas que constituye probablemente el aporte más importante e influyente del pensamiento social propio a lo largo de la historia latinoamericana.

El legado de la CEPAL no radica principalmente en sus teorías sobre la distribución de los frutos del progreso técnico, los términos del intercambio o la propagación de los ciclos. Estas contribuciones están asociadas a la época en que surgieron y los tiempos han cambiado. La contribución de la CEPAL radica más bien en la actitud, en la postura, adoptada para abordar el tratamiento de los problemas de la realidad latinoamericana y formular propuestas. Esta actitud, esta postura, tiene tres rasgos dominantes:

La insistencia en observar el mundo desde la perspectiva de la realidad latinoamericana y de los objetivos propios dentro de un mundo global. Prebisch, en particular, manifestó, desde las primeras enseñanzas que impartió en la Universidad de Buenos Aires, una actitud crítica frente al pensamiento predominante de los centros y sospechaba que su implantación en la periferia reflejaba un proceso de colonización cultural. Es decir, la forma más sutil de subordinar a la periferia a los objetivos e intereses de los países centrales. No podría exagerarse la importancia de esta cuestión en la situación actualmente prevaleciente.

El rechazo al fatalismo de los mercados, es decir, a cualquier versión fundamentalista de la globalización. El dilema del desarrollo en el mundo global existe y es posible resolverlo, con racionalidad y eficacia, persiguiendo los propios intereses.

El desarrollo descansa en los mercados y la iniciativa privada orientados por la acción pública para compatibilizar la apertura con el desarrollo y el comando del propio destino en el mundo global.

El mensaje fundacional de la CEPAL fue esencialmente optimista. Suponía que frente a los dilemas del desarrollo en el mundo global estaba al alcance de nuestros países cambiar las malas por las buenas respuestas.

Es claro que la complejidad del desafío es mayor que la prevista originalmente. Los estudios recientes referidos al desarrollo con equidad enriquecen la contribución de la CEPAL.

De todos modos, la construcción de buenas respuestas a la globalización incluye pero excede la política económica en sentido estricto. Incorpora la reforma institucional y política, la integración social y un amplio abanico de cambios para remover obstáculos al desarrollo latinoamericano, hondamente arraigados en la . historia y en los sistemas vigentes. De ahí la magnitud de los problemas que confronta la construcción de la democracia en América Latina.

En tiempos recientes, una de las propuestas fundacionales de la CEPAL, referida a la

integración latinoamericana, tiene una importante expresión en el MERCOSUR. En efecto, el sistema subregional está revelando cuanta importancia tiene la integración de nuestros países para mejorar la calidad de las respuestas al dilema del desarrollo en el mundo global.

Bibliografía

Bulmer-Thomas, V. (1994): *The economic history of Latin America since independence*, Nueva York, Cambridge University Press.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1951): *Estudio económico de América Latina, 1949*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1.

Ferrer, Aldo (1998): "Desarrollo y subdesarrollo en el mundo global", *El capitalismo argentino*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- (1997): *Hechos y ficciones de la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- (1996): *Historia de la globalización: orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Kenwood, A.G. y A.L. Lougheed (1992): *The growth of the international economy, 1820-1990*, Londres, Routledge.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1994): *World investment report, 1994: transnational corporations, employment and the workplace* (UNCTAD/DTCI/10), Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, E.94.II.A.14.
