

José Antonio Ocampo, *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, CEPAL/Editorial Norma, 2004.

Por Carlos Mallorquin\*

En un breve y sistemático libro, José Antonio Ocampo presenta las secuelas y las adversidades de lo que ha sido nuestra pobre e inadecuada capacidad para enfrentar al neoliberalismo reinante durante las dos últimas décadas. En la práctica, no hubo “desarrollo” en la región latinoamericana porque el “crecimiento económico”, sustento para lograrlo, ha sido insignificante. “Insignificante” con relación a las dos décadas que preceden a la triste y frustrante historia que relata el libro en cuestión (1980-2005).

En tres ensayos, Ocampo describe la trágica situación económica de la región, hace un diagnóstico, critica las visiones en materia económica que fundamentaron las políticas económicas en la región y ofrece alternativas, así como algunas propuestas políticas posibles de realizar a pesar de la nauseabunda pobreza teórica y material que nos tiene encarcelados bajo el lema de que “el mercado resolverá sus problemas”.

En el primer capítulo, “Luces y sombras de las reformas estructurales latinoamericanas”, Ocampo demuestra que las “reformas de mercado”, de la mano con el infame Consenso de Washington, construidas a partir de la leyenda negra que se creó en torno a la “industrialización liderada por el Estado”, han dejado mucho que desear, para decirlo diplomáticamente. Dada la preeminencia de la idea de que nuestras economías estaban dominadas por un Estado sobredimensionado —economías cerradas, antiexportadoras, antimercado— las reformas de mercado y la “liberalización” traerían consigo un “crecimiento estable” a la región.

A pesar de las diferencias institucionales en distintos países, las “reformas estructurales” (liberalizar los mercados y privatizar) se confundieron con políticas de “estabilización económica”, ya que estabilidad macroeconómica no es sinónimo de “liberalización”. Peor aún, dada la velocidad con que algunas reformas fueron institucionalizadas, se crearon efectos negativos dando lugar a una situación peor de la que antes prevalecía. Por tanto, si bien la estabilidad macroeconómica es importante para lograr cierto crecimiento económico, las refor-

\* Sociólogo y doctor en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

mas parecen no haber ayudado mucho para fundamentar un piso a partir del cual se puede pensar el “desarrollo” de los países latinoamericanos.

La “globalización”, que en los hechos sólo funciona para hablar, y en todo caso, de manera ambigua, de los montos de inversiones extranjeras directas e indirectas, se refleja en el fenómeno de concentración de las inversiones. Además, si bien los flujos financieros han sido la clave para explicar las variaciones del crecimiento económico, la apertura indiscriminada de la economía produjo efectos nocivos de inestabilidad macroeconómica que se creía iban a paliar.

A su vez, las exportaciones de la región crecieron y se diversificaron en algunos casos, pero igualmente aquí fueron los sectores tradicionales los que llevaron la delantera. Un fenómeno inédito dentro de la región fue la tasa de crecimiento del comercio (interrumpido en 1998) debido a los procesos de integración en la región como el MERCOSUR y la Comunidad Andina.

Además, hubo una nueva “especialización en el marco de las exportaciones”, el llamado patrón del norte “que se caracteriza por exportaciones manufacturadas con elevados contenidos de insumos importados” (maquila México y Centroamérica) en dirección hacia el mercado estadounidense y el otro patrón “sur” (Sudamérica), que combina “exportaciones extrarregionales de productos básicos y de manufactura basadas en recursos naturales, muchos de ellos también intensivos en capital, con un comercio intrarregional diversificado”(p. 40).

Por lo tanto, son las inversiones extranjeras directas las que han dado dirección al proceso. La especialización del “norte” concentra las inversiones de las empresas transnacionales que participan en la producción más integrada, mientras que en Sudamérica predominan las de los servicios y recursos naturales y en producción para los “procesos de integración regional”.

De todas maneras, el crecimiento económico ha sido “desalentadoramente lento”. Señala Ocampo: “entre 1999-2003 en conjunto, la tasa media de crecimiento fue de sólo 2,6 por ciento al año o 0,9 por ciento por habitante, menos de la mitad de la registrada en América Latina entre 1945 y 1980, esto es, 5,5 por ciento al año o 2,7 por ciento por habitante” (p. 35).

De igual manera, las propias reformas de liberalización para comienzos de los años noventas presentan el mismo deterioro de la “relación entre crecimiento y déficit comercial” (p. 43) que podían observarse en los setentas cuando se inició, en la región, la guerra contra toda política de inversión pública, pero con una tasa de crecimiento menor a dos puntos. Asimismo crece el desempleo y se incrementa el empleo “temporal”, indicativo de un sistema que protege cada vez menos al sector laboral (servicios de salud y sociales).

Relativamente, la especialización del “norte” tiende a ser más eficaz que la del “sur” para generar empleos; no obstante la concentración del empleo en sectores de “baja productividad” confiesa la ausencia de una transformación estructural real de las economías. Se amplía la brecha entre los sectores de mano de obra calificada y no calificada. Si bien los rubros del “gasto social crecieron del 10,4 por ciento del PIB en 1990-1991 a 13,8 por ciento en 2000-2001”, sin

precedentes en la región, “la evolución del mercado de trabajo ha sido la tendencia social más adversa en América Latina” (p. 64).

Por lo tanto, la “pobreza” en la región aumentó durante los ochentas de “40,5 a 48,5 de la población total”, y para 1997 se ve un leve repunte en su reducción al 43,5 por ciento. Parte del proceso es la propia distribución desigual del ingreso que también se deteriora en la región con algunas diferencias entre ciertos países, pero de todas maneras “no hay posiblemente ningún país de la región en donde los niveles de desigualdad sean inferiores a los imperantes hace tres décadas y, por el contrario, hay muchos en los cuales la desigualdad ha aumentado” (p. 74). Entre los factores considerados como determinantes (educativos, demográficos, ocupacionales y patrimoniales), el factor educativo, a pesar de su ampliación de cobertura, no ha redundado en mayores oportunidades de empleo y en ingresos más altos (“sólo un 47 por ciento de los jóvenes de la zonas urbanas y un 28 por ciento de los de las zonas rurales han mejorado sus perspectivas de ocupación elevando su nivel de instrucción”) (p. 76).

En el segundo capítulo, “La globalización y la agenda de desarrollo”, Ocampo discute los aspectos generales de la llamada (como hemos dicho equívoca) “globalización” y sus implicaciones para repensar el desarrollo. La tesis de que los países tienden a nivelar sus ingresos entre sí, a medida que crecen y se transforman, es un mito si se toma la evolución de las últimas dos décadas. Una vez más, si se puede hablar de convergencia fue para el periodo de crecimiento de los años que van de 1950 a 1973. Más bien, los sistemas sociales tienden a una divergencia sistémica en términos de sus niveles de ingresos. A la divergencia del ingreso por habitante se le suma el aumento de las desigualdades “dentro de los países”. Si bien la divergencia en los niveles de

desarrollo ha sido compatible con algunas experiencias del desarrollo exitoso, particularmente durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial en un conjunto amplio de países en desarrollo, así como en varias naciones de Asia en las últimas décadas (...) también con la subsistencia de verdaderas trampas de pobreza (...); el estancamiento del ingreso relativo de países de ingreso medio, como el que caracterizó a América Latina entre 1870 y 1973, la vigorosa reanudación de la tendencia hacia la divergencia de los ingresos por habitante en las últimas décadas se contraponen a las expectativas de que la liberalización económica aceleraría la convergencia (pp. 91-92).

Es paradójico, como también lo ha remarcado Chang (2002), que los “periodos de mayor crecimiento del comercio mundial no fueron aquellos que se caracterizaron por el predominio de regímenes comerciales liberales” (p. 93). Las disparidades se dan porque la economía mundial está conformada por economías con distintos grados de poder y de ingreso (centro-periferia, Raúl Prebisch, *dixit.*):

la mejor manifestación de esto es que, pese a algunos cambios, la jerarquía mundial de los niveles del PIB *per capita* se mantuvo notablemente estable durante el siglo pasado, como lo demuestra el hecho de que cerca del 60 por ciento de las disparidades de ingreso actuales pueden atribuirse estadísticamente a disparidades que ya existían en 1913 (p. 93).

El mundo económico internacional está articulado a partir de asimetrías entre diversas naciones. Ocampo usa el vocablo “desnivelado” (p. 94), y que si no se enfrentan adecuadamente se polarizará aún más. Ello requiere una política económica que garantice “bienes públicos globales”, un sistema mundial sustentado en una “ciudadanía global” y así gradualmente superar “las asimetrías”. Supone también que el asunto de los derechos políticos y sociales de las naciones “no es automático” (p. 97), y debe construirse, igualmente, la idea de la ciudadanía global, con obligaciones y responsabilidades en una comunidad internacional heterogénea, y el derecho a ser “diferente”. Por lo mismo, se requiere una cooperación a nivel internacional para reducir las asimetrías en cuestión. Las asimetrías se observan en una mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo dadas las reglas del comercio internacional y la moneda vehicular del mismo; la concentración del progreso y desarrollo de la tecnología en uno de sus polos y la “creciente movilidad de capitales” en contraposición a la de la mano de obra a nivel internacional. Esos tres fenómenos crean una acumulación circular creciente de las desigualdades y asimetrías al no verse enfrentadas con políticas económicas adecuadas. Ello supone, a su vez, tomar en cuenta aspectos de protección al medio ambiente que no obedecen a fronteras administrativas.

Sin embargo, la visión internacional de “una nivelación del campo de juego” es insuficiente porque en el fondo se requiere un trato “desigual y diferenciado” para los agentes, naciones y sectores de la economía nacional e internacional, en lugar de reglas o normas universales para todos. Esta idea exige libertades en materia productiva que el sistema internacional y sus instituciones claves (Banco Mundial, FMI) no están dispuestas a aceptar.

Ocampo propone entonces que hay que construir instituciones de orden “global” que se diferencien, a su vez, en términos regionales y nacionales. Para ello se requiere de un Estado nacional con posibilidades de asumir las tareas y transformaciones a nivel nacional. Ocampo nos recuerda como analogía al sistema de Bretton Woods, con reglas y cooperación “balanceadas” con la suficiente libertad de las autoridades nacionales para realizar las reformas necesarias acordes a sus condiciones muy particulares (p. 107). Todo lo cual supone una “discriminación positiva” por parte de la comunidad internacional en apoyo a los países pobres y pequeños. Hay también que diseñar reglas e instituciones regionales que tienen una función muy importante para ampliar el radio de acción de muchas naciones. En la región latinoamericana, la “integración” podría convertirse en fuente de sinergias sociales importantes que la práctica ha corro-

borado, ya el comercio intrarregional entre 1990 y 1997 se “multiplicó por 5 ..... MERCOSUR) y 4.2 (Comunidad Andina)”.

Todo lo anterior requiere, sin embargo, de autonomía nacional sobre la regulación macro-económica; políticas activas de desarrollo productivo; creación de fondos estructurales de “cohesión” (al estilo de la Comunidad Europea), y nuevos acuerdos migratorios complementarios, especialmente para los países pequeños.

Se necesita entonces sostener una estabilidad macroeconómica que vaya más allá de la estabilidad de precios y cuentas fiscales, lo cual supone cierto dinamismo y “ritmo de crecimiento económico y del empleo” (p. 120). Las lecciones del pasado obligan a pensar alternativas anticíclicas y cierta “regulación prudencial de los flujos de capital” (p. 125) para reducir la inestabilidad en tiempos de grandes cambios económicos en ultramar. En síntesis, es insuficiente una política macroeconómica “responsable”, se requiere también una política y una estrategia de “desarrollo productivo” que incluya, en su horizonte, las políticas “mesoeconómicas”, pues el “crecimiento económico” esta “intrínsecamente vinculado al contexto estructural, constituido por un aparato productivo tecnológico, la configuración de los mercados, las características de los agentes empresariales, y la forma como estos mercados y agentes se relacionan con el contexto externo” (p. 132). Se resaltan aquellos elementos que conciben el crecimiento y el desarrollo como producto de elementos “dinámicos”, que no se conforman automáticamente sino que requieren de ciertas condiciones muy particulares para producir sus efectos positivos en el contexto en que están insertos. No es meramente una evolución “tecnológica”, como si ella fuese un elemento independiente de las relaciones sociales. La propia evolución “institucional” forma parte de ese contexto y de las reformas necesarias para dinamizar a la economía y a los sectores articulados entre sí (recordemos a la CEPAL y a Hirschman en los cincuenta del siglo pasado: economías a escala, rendimientos crecientes, externalidades positivas). Ello supone un Estado que promueva políticas y estrategias de “inversión nacional”. Entre sus objetivos se deben proponer: la diversificación de la base exportadora y estrategias para mejorar los “encadenamientos entre la producción nacional” e internacional; estrategias que faciliten explotar sinergias entre la mejoría de la clase trabajadora y el crecimiento económico ampliando el mercado interno de “bienes de consumo popular” (p. 137), y apoyo para conformar conglomerados productivos. Sobre todo, mayor inversión pública y privada en educación, capacitación laboral, ciencia y tecnología.

Debido a que la “globalización” ha producido desigualdades y problemas sociales de mayor envergadura, la política social debe concentrarse en tres áreas prioritarias: la educación, el empleo y la protección social y, en todas ellas, las políticas deben ser “ambiciosas”. La política laboral debe asumir que la creación de empleo es solamente viable a largo plazo si los sectores económicos en cuestión son competitivos. La protección social debe sustentarse en sistemas de

seguridad social, contribuciones obligatorias, subsidios y transferencias públicas. Para ello, dadas las desigualdades de ingresos en la región, hay que elaborar un “pacto fiscal” que pueda cubrir y satisfacer las diversas necesidades; es decir, elevar la recaudación tributaria. Un proyecto de esta naturaleza debe superar esquemas compensatorios de apoyo y concentrarse en la generación de empleos, y eso implica crear las condiciones adecuadas para que los sectores productivos de las pequeñas empresas crezcan, pues son las entidades que generan mayor empleo. Todo lo cual supone que no existen “mecanismos automáticos que garanticen que la rápida innovación tecnológica en sectores dinámicos se traduzca en un crecimiento económico de carácter general” (p. 150), y aquí son importantes las estrategias y políticas de producción de desarrollo productivo.

En el tercer capítulo, “Mercado, cohesión social y democracia”, Ocampo deja el diagnóstico estrictamente “económico” y hace explícitos sus puntos de vista éticos y políticos que guían sus propuestas de desarrollo social. Como concibe que la “democracia” es mucho más que el sistema parlamentario y representativo, enfatiza que la “extensión efectiva de los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos” (p. 155), impone pensar en reglas macroeconómicas claras y “fuertes” para sustentar todas y cada una de las demandas que surgirán de un mundo político-social y económico plural. Las instituciones de carácter público deben ser reivindicadas, ya que son el sustento del propio “mercado” que tanto se quiere universalizar, pero entonces ello implica pensar sus condiciones de existencia, que no pueden ser generales, dadas las historias locales de cada nación-región. Así, el funcionamiento macroeconómico de las políticas de desarrollo a largo plazo tendrá que complementarse con aquellas políticas que se refieren a aspectos sociales o ecológicos. Ello implica otorgar mayor participación, en la toma de decisiones, a una variada gama de “intereses” desiguales. Además, aunque “el liderazgo natural recae sobre el Estado, las instituciones que se desarrollen para cumplir estas funciones deben tener en cuenta no sólo las ‘fallas del mercado’, sino también las ‘fallas del gobierno’ (y de otras formas de acción colectiva)” (p. 171).

Por lo anterior, Ocampo supone que los objetivos sociales no podrán realizarse si no se incide en el “funcionamiento de los mercados” (p. 173), por lo tanto, el centro de la política de desarrollo obliga a una discusión de la política “económica”. La integración social o cohesión social de las naciones impone discusiones de índole político que el vocabulario de la tecnocracia estatal o las ideas, como la del “óptimo de Pareto”, eluden. De allí la importancia de un pacto fiscal y transparencia del gasto público.

También las instituciones internacionales tendrán que cambiar algunas de sus reglas, ya que estamos ante un mundo económico heterogéneo, desigual y asimétrico, y la idea de “nivelación del campo de juego” no mejora la posibilidad del desarrollo de los países y/o regiones menos poderosas. La dificultad está en cómo promover un mayor nivel de democratización en dichas institu-

ciones internacionales (FMI, Banco Mundial), y de hecho la “ausencia de una verdadera —dice Ocampo— internacionalización de la política es, en tal sentido, la paradoja principal que caracteriza al actual proceso de globalización” (p. 189). Hay que exigir entonces el cumplimiento de los compromisos adquiridos en las “Naciones Unidas”.

Ocampo termina proponiendo, como objetivo central, la recuperación de la idea de una “visión integral del desarrollo”, sustentado en “los valores globales y, sobre todo, en los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra”, considerados “como el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo y ordenamiento político” (p. 199).

Valientemente, el libro de Ocampo vuelve a resucitar, haciendo un poco de historia, ideas que se debatieron y se propusieron con mucha insistencia en la propia CEPAL de los años cincuentas del siglo pasado, y qué bueno que podamos volver a repensar y mejorar dichas ideas desconocidas por la juventud universitaria actual. Por otra parte, y en el peor de los casos, quienes por alguna razón rehuyen volver al pensamiento cepalino, ideas similares pueden

..... *Development Theory and the Economics of Growth*; P. Krugman (1995), *Development, Geography and Economic Theory*; Ha-Joon Chang (2002), *Kicking Away the Ladder*.