

Rolando Cordera Campos

Profesor titular de tiempo completo en la Facultad de Economía, UNAM. Miembro del Comité Editorial de **ECONOMÍAUNAM** <cordera@servidor.unam.mx.>

ECONOMÍAUNAM vol. 2 núm. 6

Demos la bienvenida a este nuevo *tour de force* de José Antonio Ocampo. En *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América*, Ocampo presenta un inventario sintético, rico en matices y aciertos analíticos y de política, de su paso por la dirección de la CEPAL (1998-2003), “La orden del desarrollo” de que nos hablara con tanta emoción Celso Furtado. En tres ensayos de aliento, dedicados a visitar

las luces y las sombras del cambio latinoamericano hacia la globalización, a expandir la agenda para el desarrollo global y a reflexionar sobre las difíciles relaciones entre mercado, cohesión social y democracia, nuestro autor resume sus hallazgos sobre la economía política de la globalización latinoamericana y confronta los resultados de este proceso con los nuevos y más profundos desafíos de un mundo en acelerada transformación, que hoy son filtrados y asimilados por sociedades complejas, desiguales y heterogéneas en extremo, sujetas a múltiples mudanzas, abiertas al mundo del comercio y la cultura, pero articuladas en su conjunto por la *lingua franca* de la democracia. Para darle a esta articulación un sentido de futuro, propone Ocampo, es indispensable poner el desarrollo por delante y a la equidad en el centro.

La transformación democrática acompañó la globalización de la región, pero no ha podido producir las instituciones y las estrategias necesarias para acompasar el cambio

mundial que América Latina hizo suyo con tanto entusiasmo. Para lograr esto, nos propone Ocampo, es preciso ir a los “detalles del diablo” y plantearse la erección pronta y consistente de plataformas robustas de políticas e instituciones dirigidas a promover el progreso económico y el cambio técnico innovador y creativo y, sobre todo, a la luz precisamente de las mudanzas democráticas, a la implantación de formas sustantivas de incrustación de lo social en lo económico, destinadas, como postulaba Karl Polanyi, acertadamente citado por el autor, a subordinar el sistema económico a “objetivos sociales más amplios” (p. 199).

Cruzada por el malestar social, que el PNUD ha leído como un malestar *en* la democracia y todavía no *con* la democracia, América Latina tiene que volver los ojos a su agenda clásica, la del desarrollo con equidad, para reconstruir pactos y anhelos compartidos y compartibles, dotarse de una brújula ya no para entrar a la globalización sino para navegar y apropiarse de ella, para hacer que las aperturas económicas, comerciales, sociales y culturales, llevadas a cabo con tanta premura e ilusión en los tres últimos lustros del siglo pasado, trabajen a su favor, ahora dentro de un claro código democrático. Las líneas de reflexión que el libro presenta sobre las instituciones nacionales que podrían coadyuvar a esta “nacionalización” de la globalización, son de enorme valla e interés y actualidad.

Ocampo se propone una ruta de construcción de una “alta *densidad institucional* con par-



participación activa de múltiples actores sociales y adecuada responsabilidad ante la ciudadanía— es decir, una alta densidad democrática” (p. 172). Sus lineamientos y sugerencias deberían ser, pronto, *nacionalizadas* por nosotros en la construcción de una agenda de renovación estructural de la economía y de la política que no admite más posturas. Sólo para ilustrar esta invitación, listo los acápites de esta sección: Mercado, estado y sociedad (pp. 167-173); El desarrollo de marcos integrados de política económica y social (pp. 173-178); Pacto fiscal y racionalidad estatal (pp. 178-184); Democracia, debate público y tecnocracia (pp. 184-187).

No escapa al discurso de Ocampo la centralidad adquirida por los derechos humanos y su expansión a los derechos económicos, sociales y culturales. Es en ellos donde puede radicar el eje integrador y progresista de una economía y una política hasta hoy dominadas por las fuerzas centrífugas de la competencia global, así como por una lucha por el poder que no por ser plural y democrática ha sido al mismo tiempo capaz de generar visiones de largo plazo, incluyentes y afirmativas de una cohesión social siempre precaria y ahora extraviada. Estas deberían ser, desde las respectivas experiencias ideosincráticas que Ocampo y la CEPAL tanto valoran, las líneas de acción para una revisión y actualización de las instituciones internacionales que le den sen-

tido a la globalización y permitan aspirar a un efectivo y diferente orden global; diferente por su compromiso social y humano, y efectivo por su capacidad de asumir en positivo la asimetría y las jerarquías profundas de las que emanan las tendencias globalizantes que, hasta ahora, han sobre todo reproducido y agravado dichas asimetrías y escalas de poder y bienestar.

De esto y mucho más nos hablan estos ensayos de suma y síntesis que comentamos. Sin conceder en el análisis y la documentación de insuficiencias o excesos, el libro se mantiene fiel al espíritu de los fundadores de “La orden del desarrollo” encabezados por Raúl Prebisch, y contribuye de modo estupendo a enriquecer una visión y una perspectiva históricas comprometidas con el progreso económico y social y no sólo con la constatación de imperfecciones y lacras.

El de la CEPAL es un pensamiento vivo porque no se aleja de la intención política, de la convicción de que las historias y las trayectorias nacionales, así como las estructuras que las trascienden y acosan, son siempre procesos inconclusos que requieren y admiten la mano del hombre y de las varias intervenciones del Estado. Es con ellas que se pretende condensar en cada momento histórico proyectos nacionales, que ahora son inconcebibles sin un componente democrático en su núcleo central.

La nueva agenda, de que nos habla Ocampo a lo largo de su texto, no es una mera continuación de lo pensado y hecho en el pasado. Es, más que nada, una reconsideración crítica que,

sin embargo, tiene poco en común con el discurso de *tabula rasa* propuesto por los cruzados del cambio estructural para la globalización postulado por el recetario del Consenso de Washington. Esta nueva agenda, como lo fue a todo lo largo de la segunda mitad del siglo veinte, tiene que ser el fruto de una permanente recapitulación conceptual y de experiencias, de una arriesgada puesta al día que no renuncia a la historia, a lo pensado e imaginado en las diferentes fases del desarrollo. Es este esfuerzo, aparte de la mayor o menor virtuosidad analítica y conceptual que se logre, lo que permite hablar de una agenda viva para pensar y buscar formas sociales y productivas que le den a este Extremo Occidente un perfil duradero de transformación productiva con equidad y en democracia.

Este es un mensaje actual, como lo fue antes, cuando Prebisch lanzó su célebre Manifiesto y arrancó el proyecto de una "Fantasía Organizada" (Furtado), o cuando desde Santiago de Chile, apenas ida la dictadura criminal de Pinochet, se nos propuso la "transformación productiva con equidad" para ir más allá de la "década perdida" (recordamos aquí a Fernando Fajnsylver). Desde él, se pueden articular esfuerzos nacionales de desarrollo sin caer en tentaciones regresivas, para darle al continente un estatuto creíble de comunidad de naciones en y para la globalización.

La región inició su marcha reformista para la globalización con un notable "sentido de pertenencia", nos dice Ocampo, con el entusiasmo y el compromiso de sus elite y a partir de la pasividad o del "consenso negativo" de sus bases sociales. Después de 20 años de mudanzas estructurales, el recuento no es sombrío, pero las luces de que nos habla este texto no desplazan las sombras que registra ni les quitan lo ominoso para la estabilidad política y la democracia misma.

La internacionalización extensa e intensa que emprendieron los países del área, contrasta con el lento crecimiento del conjunto de la economía, mientras que muchos de los avances en productividad sectorial o empresarial que han tenido lugar más bien nos remiten a otro dualismo estructural, a un "trialismo" como lo ha llamado entre nosotros Enrique Hernández Laos, que organiza la concentración del progreso técnico y condiciona o determina las altas cuotas de pobreza y desigualdad que marcan al conjunto regional (pp. 43-55 y ss.). El deterioro en la relación entre el déficit comercial y el crecimiento económico, extiende la zona de opacidad y duda sobre la continuidad, no se diga la aceleración del crecimiento.

A su vez, las tendencias sociales conservan su extrema fragilidad, heredada del desarrollo anterior y agudizada por el draconiano ajuste externo y fiscal de los ochenta del siglo pasado. El desempleo abierto aumentó en los noventa, no obstante la relativa recuperación del crecimiento; el empleo urbano informal pasó de 43

a 48.4 por ciento del total y siete de cada diez empleos creados en este lapso fueron informales. Las sociedades se volvieron más inseguras en todos los sentidos y la incertidumbre respecto del futuro (y del presente si se consideran la salud, la seguridad social fragmentada y reducida y el mal empleo privante) se ha vuelto corrosiva. Todo esto indica, nos dice Ocampo, que el “Bono demográfico no se capta automáticamente y, de hecho, América Latina no lo ha captado en las últimas décadas” (p. 63).

Al encontrarse al final de este largo período de mutaciones y esperanzas con una inconvencional o agravada concentración del ingreso y de las oportunidades, así como con unos panoramas dominados por la inseguridad laboral y personal y la pobreza de masas, las sociedades latinoamericanas no pueden menos que preguntarse si no han errado el camino. Por lo pronto, tendría que convenirse con el autor en que en este período se sobreestimaron las ventajas de las reformas y se subestimaron sus riesgos.

En la encrucijada actual, se vuelve a insistir en la línea de las reformas generacionales propuesta por quienes quieren ir más allá del Consenso de Washington sin rebasar sus fórmulas y cánones. En realidad, lo que habría que admitir antes que nada es que algunos de los supuestos básicos del reformismo neoliberal estaban, de hecho, equivocados, “que, como dice Ocampo, la primera generación de reformas puede

haber generado algunos de los problemas que se enfrentan actualmente... Más aún, insiste, el supuesto básico de una receta única pasa por alto la esencia de la democracia, esto es, la diversidad y el papel crítico que juega el aprendizaje institucional, que da lugar a trayectorias diversas” (p. 79).

De aquí la necesidad de ampliar nuestro entendimiento de la estabilidad macroeconómica, y de reconocer que hay varios equilibrios posibles dentro de los cuales habría que buscar el más propicio al crecimiento económico (como han planteado recientemente José Casar y Jaime Ros en *Nexos*, núm. 322, 10 de abril de 2005, pp. 57-64) y el más alejado a la inclinación procíclica de la política convencional (p. 119).

Para Ocampo, es preciso advertir que el cambio estructural para el crecimiento no es un resultado espontáneo ni automático de la apertura, la globalización y la ampliación del mercado. Que, por tanto, deben recuperarse sin temor para nuestra economía política la intervención del Estado, la participación y concertación de actores económicos y sociales, la recreación de un espacio público que debe verse como algo “antes, en, y más allá del Estado”. Tal vez, como ahora lo reclaman nada menos que los empresarios mexicanos, habría que reinventar o reeditar las nociones satanizadas de la planeación y de las políticas industriales, a las que se renunció en nuestro país con tanta e insustancial enjundia neoliberal.

De lo que se trata, nos dice el autor, es de lograr “las transformaciones estructurales necesarias

y de adoptar las estrategias financieras y macroeconómicas adecuadas, dentro de las restricciones que imponen tanto la posición de un país en la jerarquía mundial como las estructuras sociopolíticas y económicas internas, que son parcialmente funcionales a esa posición y parcialmente determinadas por su propio desarrollo histórico. Esta es –sostiene Ocampo– la reflexión principal del estructuralismo latinoamericano” (p. 95).

Más adelante, el autor postula que “la política macroeconómica es insuficiente” y que es necesario recuperar y renovar, en las nuevas condiciones de la globalización, las estrategias de desarrollo productivo. Se requiere, así, de una “estrategia nacional de inversiones” (Rodrik, 1999) o de adoptar una estrategia de transformación estructural (CEPAL, 2001), así como del establecimiento de una colaboración estrecha y de mecanismos de control recíproco entre el sector privado y el Estado (Amsden). En esta perspectiva desarrollada por el pensamiento estructuralista, el papel del Estado en la reducción de los “costos de coordinación” que caracterizan a las nuevas actividades económicas que “desatan el crecimiento” es crucial, tal como lo señalaban las teorías clásicas de política industrial (Chang, 1994).

Ocampo se pregunta: “¿Será posible que la apertura de los mercados elimine la necesidad de adoptar políticas activas de desarrollo productivo?” Y responde: “...los resultados alcanzados hasta el momento en

América Latina no permiten dar una respuesta positiva a estas preguntas. Los elementos “destructivos”, derivados del cambio estructural adverso en la relación entre crecimiento y déficit comercial, y de la desintegración de los encadenamientos internos y los sistemas nacionales de innovación, han sido más fuertes que los procesos “creativos”, asociados a la expansión de las empresas transnacionales y a patrones de desarrollo exportador intensivos en insumos importados o en recursos naturales” (p. 136).

En vez de adentrarse en la senda de “más y más reformas”, cuya pertinencia y méritos habría sin duda que analizar con detalle, lo que parece urgente es hacer una revisión de la reforma misma; como ha propuesto la CEPAL y reitera Ocampo: “reformular las reformas”. Este reformismo revisionista que quiere ir “más allá del Consenso de Washington” a partir de una crítica de sus significados políticos y conceptuales, se ve ahora articulado por la democracia recuperada o estrenada, a la vez que inscrito férreamente en las corrientes globales.

De esta matriz emanan los desafíos mayúsculos que nuestro autor encara con maestría y entusiasmo. La saga cepalina, en la que se inscribe Ocampo, podría resumirse en este binomio: persuasión más coalición para el desarrollo y la equidad. Hay bases ricas para reemprender lo primero, como lo ilustran el libro que hoy presentamos y, en nuestro medio, la persistente crítica y propuesta desplegada por David Ibarra. Se puede y se debe intentar otra ronda de

persuasión histórica, como las que llevaron a cabo en su momento Prebisch, Furtado, Noyola, Pinto, Súnkel, Pedro Vúskovic, Urquidí. Ahora, podríamos decir con CEPAL y el propio Ocampo, lo que está sobre la mesa es la integralidad del desarrollo, que “va más allá de la complementariedad entre las políticas sociales, económicas, ambientales y el ordenamiento democrático, entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía: *debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo*” (p. 199).

Pero ¿qué pasa con la coalición necesaria para hacer de la persuasión política estrategia, visión y acción de Estado? Para terminar quisiera pasar revista a algunos de los desafíos que percibo en esta perspectiva. Lo son, pienso, para Ocampo y la CEPAL, pero lo son desde luego para nosotros.

En primer término, hay que anotar que la recuperación del desarrollo como idea fuerza de la política democrática y de la participación social, tiene frente a sí la dictadura de lo que nuestro querido amigo Norbert Lechner llamaba con angustia el “presente continuo”. El desarrollo se asocia precisamente a la necesidad de “reconstruir el futuro”, pero éste aparece hoy abrumado por la importación de la idea del fin de la historia, a la que legítimamente pertenecen las propuestas de la reforma por generaciones con que se busca actualizar y dar *glamour* al Consenso de Washington.

En segundo lugar, habría que apuntar los efectos que produce sobre el conjunto de las formaciones sociales y sobre los sectores medios y bajos que forman su base, la fractura brutal de los mercados de trabajo, con su consiguiente vulneración de la cohesión social y nacional lograda durante el desarrollo dirigido por el Estado. Lo que hoy predomina son las tendencias a la “salida” por encima de la voz o la lealtad, para usar los términos de Hirschman, que se concretan en la emigración de los contingentes más avezados de la base social y la siempre lista fuga de los capitales de las cúpulas.


Por encima de la convocatoria o la afiliación democrática, lo que se impone es una “revuelta” de las elite, que deja atrás en sus efectos perniciosos a la siempre temida rebelión de las masas de que nos hablaba Ortega y que hoy anuncian los profetas del antipopulismo. Éste, por cierto, se usa ahora para satanizar cualquier iniciativa de redistribución o de hacer política popular, confundiéndolo sin recato alguno con lo que acertadamente Ocampo llama “facilismo macroeconómico”.

Cómo inventar un nuevo entendimiento entre elite democráticas y masas populares en torno al desarrollo y la equidad, ahora en y con democracia, es la gran incógnita de la ecuación latinoamericana después de la entrada impetuosa de la región en el mundo de la globalidad.

No es el globalismo, entendido como la ideología al modo de la fórmula neoliberal, el que puede iluminar esta búsqueda crucial. Probablemente, el punto de partida esté en la recuperación de

la visión histórica y estructural de “La orden del desarrollo” a que nos invita José Antonio Ocampo en su lúcido texto. Es a partir de ahí que puede emprenderse la construcción nacional y racional de la coalición ciudadana que entienda que la democracia y la modernidad económica sólo son viables con equidad y sin pobreza de masas.

En esta perspectiva, la recuperación del Estado y la redefinición de lo público que propone el libro caen por su propio peso. De lo que se trata es de entender a la democracia como una necesaria extensión de la ciudadanía, de lo civil y lo político a lo social. De asumirla como diversidad, que entre otras cosas se concreta en unas relaciones básicas entre Estado y mercado siempre abiertas a la elección ciudadana que debe buscarse sea informada, ilustrada y racional. En fin, de hacerse cargo de que no hay contradicción insoluble, mucho menos un juego de suma cero, entre la democracia y una economía sujeta a reglas claras y fuertes, fruto de la razón instrumental, pero sometidas a la razón histórica tal y como puede construirse a través de la intervención democrática. Sólo así, agregaría, tiene sentido y coherencia el proponerse ir más allá del facilismo macroeconómico que algunos se empeñan en presentar entre nosotros como populismo regresivo.

Ocampo concluye su libro con una nota de humildad plenamente compatible sin temor de caer en falsas modestias: “Crear que ‘ya sabemos lo que se debe hacer’ es simplemente una expresión de arrogancia de los economistas, que se ha acentuado con el predominio de las visiones ortodoxas del pensamiento económico en décadas recientes. Las reflexiones sobre los frustrantes resultados de las reformas y el descontento social deberían convencer a muchos sobre la necesidad de repensar la agenda del desarrollo. Esto está sucediendo, pero es un proceso en marcha, aún incompleto” (p. 200). Pero proceso es... y marcha 

Amsden, Alice, *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Oxford University Press, Nueva York, 2001.

CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL-Alfa Omega, 2000.

Chang, Ha-Joon, *The Political Economy of Industrial Policy*, London, Macmillan/San Martin's Press, Londres, 1994.

Polanyi, Karl, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston, 1957.

Rodrik, Dani, *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness World*, Overseas Development Countries, The Johns Hopkins Press, Washington, 1999.