

EL DERECHO AL DESARROLLO Y LA JUSTICIA SOCIAL¹

Rolando Cordera Campos
Profesor Titular “C” de Tiempo Completo
Centro de Estudios Globales y de
Alternativas para el Desarrollo de México
Facultad de Economía, UNAM

Proponer el bienestar social como el tema de un convivio académico sobre políticas públicas es un acierto, y me atrevería a decir que un aporte al debate sobre el futuro mexicano, latinoamericano sin duda, después de veinte años de esfuerzos y enormes costos sociales desplegados por la región para globalizarse y reconquistar la senda de un crecimiento económico que se perdió en los dolorosos lustros del ajuste externo, impuesto por la crisis de la deuda. Estas decisiones, adoptadas o impuestas, han significado el extravío del desarrollo social y el deterioro temprano de unas democracias recuperadas también de manera muy costosa, cuando no sangrienta.

Poner a la justicia social en el centro de la preocupación por el bienestar, sugiero, no es una opción académica más, sino un agregado que nos sitúa en el ojo del huracán de las deliberaciones políticas actuales sobre el porvenir de las democracias. Obliga, de entrada, a una reflexión de fondo, comprometida y arriesgada, sobre los adjetivos, las opciones y las restricciones que la reconquista del desarrollo implica para nuestras naciones.

Celebro que las primeras sesiones de este coloquio tengan lugar en la Escuela Nacional de Trabajo Social. Pienso que sus enseñanzas y aprendizajes tienen que ser justipreciados de nuevo, porque en un mundo como el que nos han dejado las primeras olas del cambio global, si algo se requiere con urgencia es la generación y organización de nuevas y versátiles capacidades para abordar los temas cada vez más complejos de la organización social y la administración de las políticas del Estado destinadas a fortalecer, en realidad a restaurar, la cohesión social con que contaban nuestras comunidades. Es decir, parece urgente y obligado que al hablar de desarrollo, políticas públicas y política social, se asuma la difícil tarea de la gestión y la planeación sociales, así como la no menos desafiante asignatura del trato, la atención y el conocimiento preciso y oportuno, riguroso a la vez que comprometido, de colectividades de todo tamaño e historia que se unifican por su diversidad y complejidad sin fin, en actitudes, gustos, experiencias y reclamos participativos.

Sin tomar en cuenta todo esto, las políticas sociales no tienen más destino que el archivo o la memoria tecnocrática. Y en gran medida, la misión de evitar frustraciones y desperdicios en este aspecto crucial de la política estatal recae en los expertos y aprendices del trabajo social, que debe ser entendido como un eslabón insustituible de toda estrategia, programa o batería de intervenciones orientados a reconfigurar la cuestión social latinoamericana, sometida a la fractura y la desigualdad, en una

¹ Conferencia inaugural en el Coloquio internacional sobre políticas públicas y Bienestar Social

perspectiva de bienestar y equidad, adjetivos indispensables de todo desempeño por el desarrollo económico.

Hablarán ustedes en estos días de políticas públicas. Permítanme hacer algunas consideraciones iniciales, tentativas, sobre lo que pienso puede ser un marco de referencia útil para imaginar, diseñar y evaluar dichas políticas. Este marco se origina en la economía política del desarrollo, pero busca asumir con claridad, espero que también con humildad, lo que sus clásicos, seguidos por Marx y Keynes, entre otros, nos enseñaron: que no hay tal cosa como la economía por sí sola, si no se la entiende como un complejo de historia y poder, de maneras siempre en proceso de cambio de entender y atender las conductas humanas.

No hay economía sin sociedad en su constante mutación, y no hay economía política sin entendimiento del poder y la psicología, la sociología, y las siempre difícil y acuciante trama de las relaciones entre los Estados y las naciones, eso que ahora llamamos globalización, también fruto de la acción humana y del ejercicio del poder público y privado, nacional y transnacional.

Diversidad y multiplicidad definen el mundo de hoy, resultado de los formidables cambios que se volvieron vértigo planetario con el fin de la Guerra Fría, el desplome del comunismo soviético y la fase terminal del régimen bipolar que organizó al mundo después de la Segunda Guerra Mundial. La uniformidad proclamada por algunos profetas instantáneos de un nuevo orden todavía inexistente, choca con esta condición profunda de la racionalidad de la globalización: sólo a partir de nuestra diversidad esencial, es que tiene sentido proponerse ser globales.

Quienes insisten en la uniformidad del mundo, confunden los dos términos básicos del fenómeno que define nuestros días. La globalización es, por un lado, un proceso histórico que sólo superficialmente puede verse como natural; por otro lado, es claro ya que la globalización es, aparte de proceso histórico, *agenda de poder*, que hasta la fecha ha sido articulada por la fórmula neo liberal acuñada en Estados Unidos de América y Gran Bretaña y codificada en el llamado Consenso de Washington.

Desde ambas perspectivas, sin embargo, debe admitirse, en primer término, que como historia la globalización registra variantes, oscilaciones, rumbos no lineales ni fatales y que, en consecuencia, no contempla destino único, mucho menos el fin de la historia. En segundo lugar, como agenda, la globalización admite también interpretaciones y visiones alternativas a las que se ha querido imponer como únicas, como pensamiento y estrategias universales, y que han llevado de nuevo al mundo al borde de grandes catástrofes.

Con el cambio del mundo que pareció culminar con la caída del Muro de Berlín, se decretó derruidos los principios operativos, las creencias y las mistificaciones, que en la bipolaridad pretendían ofrecer a la comunidad internacional hipótesis para pensar e imaginar la seguridad y la estabilidad de un planeta para entonces cruzado por tendencias que aludían a la imagen de un mundo sin control. Hoy, la

sociedad planetaria vive presa de nuevas incertidumbres, sin contar con los recursos simbólicos (y no tanto) de contención que le ofrecía la Guerra Fría.

En la era que el gran historiador británico Eric Hobsbawm llamara la “edad de oro” del capitalismo, se presumía que era posible enfrentar un inventario, en apariencia congelado por el gran enfrentamiento, de riesgos, conflictos y conjeturas estratégicas. Se trataba de escenarios organizados por el equilibrio del terror y la destrucción mutua, pero también por reglas diplomáticas y financieras que buscaban dar coherencia global a la reconstrucción y el caos monetario de la segunda posguerra (el sistema de Bretton Woods).

Hoy, superado en régimen bipolar, si algo brilla por su ausencia es la seguridad o la certidumbre. Como escribieran Karl Marx y Federico Engeles en El Manifiesto Comunista, todo se nos presenta fungible y veleidoso, nada dura, “todo lo sólido se desvanece en el aire”.

La globalización, que es presentada insistentemente como el “gran mantra” sustituto de las terribles certezas de la bipolaridad, así como el vehículo óptimo de un progreso universal y generoso, no ha cumplido sus promesas de un nuevo orden mundial ni de avance económico y social sostenido y generalizado. En realidad, lo que hemos tenido es una sucesión de “falsos amaneceres”, como los llamara el estudios británico John Gray, alternancias frustráneas como la nuestra, y la aparición espectacular de otra cara de la globalización, expresada en las migraciones en masa que recogen no tanto la gana de aventura y mejoría con cargo al riesgo, sino el testimonio agresivo y descarnado de la desesperación humana.

A partir del 11 de septiembre de 2001, la agenda de la globalización *a la americana* se ve obligada a sujetar sus dinámicas a los criterios de la seguridad internacional contra el terrorismo, lo que ha llevado a la restricción de los derechos humanos, civiles y políticos, así como del tránsito de personas y mercancías, que son un rotundo mentís a su entusiasta mensaje cosmopolita. La perspectiva de un mundo desbocado en el que todo, lo bueno, lo malo, lo feo y lo terrible, son posibles, deja de ser visión apocalíptica o de ficción y se vuelve componente cotidiano de nuestras pesadillas.

Cuando hablamos de bienestar y de justicia social y de políticas públicas y de Estado, pensamos en la posibilidad de reconstituir el presente mediante un esfuerzo intelectual y de la voluntad política destinado a reconfigurar el entramado de las relaciones humanas, para que pueda servir de cauce racional y progresista, democrático y de equidad, para nuestras sociedades. En esta perspectiva, la idea del derecho al desarrollo se inscribe en un proyecto global mayor que bien podríamos llamar civilizatorio.

La búsqueda de un régimen planetario con rostro humano y comprometido con la inclusión participativa de sus miembros, ha dejado de ser una utopía para a ser la única combinación capaz de ofrecernos una salida viable a la fiebre distópica que se ha apoderado del mundo en estos años de mudanza frenética: la ruta capaz de ofrecer a la especie humana no sólo visos de supervivencia, sino horizontes de evolución sustentables: de defensa y promoción de la cohesión social y de la naturaleza, que ha

empezado a pasar la factura de decenios de descuido y abuso por parte de sus creaturas más preciosas...y soberbias.

No quisiera abusar de su generosidad y desplegar la impertinencia que esta generosidad me permite. Soy un contumaz practicante de la “ciencia lúgubre” y no podía dejar pasar la oportunidad de esbozar algunas pinceladas del otro lado de la luna que el globalismo quiso presentarnos en su febril despegue como si fuera de queso. Cumplido mi homenaje a Malthus, quien le ganó a pulso a la economía política el calificativo de “lúgubre”, pienso que puedo ahora contribuir a dibujar un espacio de encuentro promisorio entre nuestras respectivas vocaciones y prácticas. Éste espacio es el del desarrollo económico, donde se dirime y define el presente y el futuro del bienestar social que inspira su reunión.

El desarrollo moderno es inseparable de la aspiración a crear un régimen universal de derechos. A ello nos convoca a diario la Organización de las Naciones Unidas, que insiste en que sólo así podrá la civilización hacer realidad los sueños de la Ilustración y los compromisos de la democracia con la libertad y la igualdad. Hoy, cuando una nueva ola de reclamos planetarios actualiza el derecho al desarrollo, la noción de derechos nos remite sin más a la de justicia integral, porque la igualdad ante las leyes o en las urnas se muestra insuficiente para asegurar, no se diga expandir, la justicia social.

Desarrollo entendido como derechos; derechos entendidos como justicia y libertad; política entendida como acción y compromiso con el código democrático: he aquí nuestras coordenadas para construir una nueva agenda que, para serlo, tiene que ir más allá de las comunidades especializadas y volverse un proyecto epistémico global.

El desarrollo: aventuras y desventuras

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

Sin embargo, la preocupación por este proceso central de la modernidad se volvió universal y estratégica hasta la segunda mitad del siglo XX. Antes, pertenecía al arsenal de los estadistas del “círculo íntimo” de las naciones poderosas, entre cuyos retos siempre estaba alcanzar al que llevaba la delantera e impedir que los que les seguían subieran la escalera por la que ellos ascendían. El resto del planeta era visto, en todo caso, como la “carga del hombre blanco” .

Puede decirse que se trataba de un etnocentrismo sin cimientos sólidos, pero su retórica fue eficaz...y propició una soberbia sin freno. Esta soberbia y este cosmopolitismo selectivo, encontraron su primer gran revés en la Primera Guerra Mundial y su secuela de grandes crisis económicas y descalabros de la democracia, avasallada en muchos lados por los fascismos y otras tentaciones totalitarias.

Pero fue en la Segunda Guerra cuando el mundo topó con su gran punto de inflexión histórica. La Segunda Guerra fue destructiva, pero también una enorme licuadora para las culturas y la experiencia humana. En más de un sentido, fue la primera gran vivencia masiva de la globalización. Puso en contacto a hombres de todas las latitudes, los desplazó por territorios hasta entonces desconocidos para el habitante promedio, e introdujo a poblaciones enteras de las regiones atrasadas en lo que hoy llamaríamos la modernidad.

Todo esto se hizo a través de la destrucción más violenta imaginable, pero sus lecciones fueron asimiladas por las elites emergentes o en formación en esas regiones y pronto fueron plasmadas en un reclamo de descolonización, mejoramiento material, independencia nacional y avance social. El derecho al desarrollo empezó a plantearse como un reclamo universal y la autonomía de los Estados y la soberanía de las naciones como componentes indisolubles del nuevo orden que emergía de la segunda posguerra.

En América Latina, en condiciones y perspectivas diferentes a la vez que familiares de lo que luego se dio en llamar el "Tercer Mundo", se empezó a vivir también el sueño del desarrollo. Industrialización, sustitución de importaciones, nuevas maneras, más sólidas y controladas nacionalmente, de vincularse con la economía mundial que se reconfiguraba, formaron parte del arsenal de políticas y visiones del desarrollo a que convocaran Raúl Prebisch y sus compañeros de la CEPAL apenas terminada la guerra.

En el pensamiento latinoamericano del desarrollo se proponía combinar racionalidad económica con necesidad histórica, a través de la política y la acción del Estado nacional, cuyas tareas se reivindicaban como centrales para la evolución económica a la vez que empiezan a revisarse frente a una sociedad que se urbaniza y organiza y empieza a generar novedosos reclamos de democratización y redistribución social. Sin adueñarse del centro, como hoy ocurre, la democracia era avizorada entonces como la plataforma institucional y de participación social que podía conjugar una interdependencia dinámica entre un Estado con nuevas encomiendas y una sociedad que cambiaba y buscaba nuevas formas de relación con un mundo que se transformaba después del desastre de las crisis de entreguerras y su trágica consumación en la contienda bélica mundial.

Como contraparte, los combatientes del mundo avanzado y sus familias, agudizada y enriquecida su memoria de las crisis de entreguerras por la experiencia dolorosa del conflicto bélico, empezaron a entender la protección social y la presencia activa del Estado como un derecho adquirido y hasta exigible. Todo esto, derivaba racional y políticamente en la centralidad universal del desarrollo que para serlo tendría que ser justo, acompañado de bienestar social y equidad.

Así, el mundo entero se dio a la búsqueda explícita del crecimiento económico, considerado indispensable para el bienestar social y la consolidación de las democracias. Con el triunfo de la revolución china y la independencia de la India, una porción significativa de la población del orbe

pareció capaz de concretar estas expectativas no sólo en un progreso material para todos sino en una capacidad nacional para trazar trayectorias históricas novedosas, incluso radicalmente distintas a las conocidas hasta entonces como exitosas.

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

La Guerra fría, al imponer la ideología como el factor determinante de la política mundial, hizo del desarrollo una variable estratégica en el enfrentamiento bipolar. Se le propuso como una alternativa a la revolución y como una manera más efectiva, gradual, de realizar una redistribución de la riqueza que cundía como reclamo planetario.

Paradójicamente, fue al calor de este conflicto que muchos países recién nacidos pudieron intentar rutas de progreso económico y social que pretendían recoger lo mejor de las dos experiencias que entonces se presentaban como las únicas opciones. Las “terceras vías” de aquellos años fueron, tal vez, poco exitosas, pero la idea misma de usar y explorar tradiciones e idiosincrasias como plataformas y condiciones iniciales para el desarrollo económico, quedó en reserva y ahora, en medio de las tormentas de la globalización, reclama un lugar estelar en el inventario de las opciones de políticas e instituciones para el desarrollo en el nuevo milenio.

Por décadas, el mundo se las arregló para realizar el desarrollo en un equilibrio delirante de destrucción mutua. Como paradigma central reinaban el pleno empleo y la protección social, y en el lado oscuro del planeta se veía al crecimiento económico sostenido como la ruta por excelencia para arribar a esas plataformas de progreso que se resumían en los Estados de Bienestar.

Intervenciones sistemáticas del Estado en las decisiones y los procesos económicos; aprovechamiento intenso de los fondos externos de ayuda, préstamo o inversión; protección y hasta invención del precario empresariado doméstico: todo esto y más se puso en juego en esos años bajo las divisas del crecimiento y el arribo pronto a actividades modernas, del más alto valor agregado posible. La acumulación de capital y la inversión productiva, junto con la industrialización ampliada de las economías y la urbanización acelerada de las sociedades, eran los vectores de esta gran transformación de la segunda mitad del siglo XX.

La eficacia política y la creación material sostenida fueron puestas por encima de lo que hoy se llama las “mejores prácticas” o las “políticas correctas”, las instituciones “adecuadas” y la eficiencia. El cometido era la acumulación de capital y de los frutos del crecimiento y la eficiencia micro o macro económica era vista en todo caso como un resultado del proceso general.

Los resultados de este esfuerzo no se corresponden con lo que después se trataría de imponer como la “leyenda negra” del desarrollo como un proyecto y una política de Estado. Los desaciertos y excesos están a la vista, pero en lo fundamental, aquellos fueron tiempos de expansión productiva y cambio social, plasmado en la urbanización, la ampliación de los sectores sociales medios, el consumo moderno, la ampliación de las esferas del Estado y de lo público. La predominancia de las formas corporativas de participación y control social arrinconaba a la democracia y propiciaba toda suerte de abusos y concentraciones, pero las posibilidades de ampliar las esferas de la reproducción social eran igualmente constatables.

Más tarde, en los años ochenta, vendrían el ajuste de las cuentas externas y fiscales y los afanes de corregir cuanto antes lo que se vio como excesos y adiposidades de esta vertiginosa carrera hacia el progreso. A partir de las sucesivas crisis petroleras y de la gran explosión de la deuda externa en 1982, inaugurada por México, se trazan nuevos y radicales linderos al desarrollo.

Se fue tan lejos en esta nueva ronda de revisión de ideas y proyectos, que anunciaba el actual vuelco mundial, que incluso se pretendió desaparecer del mapa de las prioridades internacionales la idea misma del desarrollo. En una ironía sin duda cruel de la historia mundial, fue en 1986, en el ojo del huracán de las crisis que anunciaban el advenimiento del orden globalizador, cuando se codificó lo que las naciones emergentes habían buscado ejercer por la vía de los hechos de las políticas nacionales para el desarrollo.

En ese año, en efecto, las Naciones Unidas adoptaron una declaración sobre el Derecho al Desarrollo, como un derecho humano inalienable. El proceso de desarrollo, se decía, era la realización de todos los derechos civiles, económicos, sociales y culturales enumerados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En 1993, ya entrado el mundo en los callejones de la globalización, en Viena se hace la Declaración de los Derechos Humanos y los Programas de Acción, en los que se consigna el derecho y el deber de los estados de formular políticas nacionales de desarrollo destinadas al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y a asegurar igualdad de oportunidades para todos en el acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la habitación y el empleo, y a una justa distribución del ingreso (Art. 2 y 8).

Como sabemos, con la irrupción del credo globalizador y la implantación de sus proyectos y diseños institucionales, estos reclamos fueron pospuestos o conculcados, y el derecho al desarrollo subordinado a los derechos de los inversionistas y sometido al dictado de los expertos internacionales y sus epígonos domésticos. La autonomía de los Estados y de las naciones para buscar caminos de realización de estos derechos fue desde luego puesta en entredicho. Como ha expuesto Kari Polanyi Levitt, el derecho al desarrollo es sometido a las exigencias de la economía tal y como son interpretadas arbitrariamente desde el poder internacional..

Los vericuetos de la globalización

Con las convulsiones que propulsaron la globalización de fin de siglo, sobrevino un radical cambio paradigmático. En vez de pleno empleo y protección social, se impuso la lucha contra la inflación, por la estabilidad financiera y la reducción de los compromisos del Estado con el bienestar, en pos de una dinámica económica, pero también de la sociedad en su conjunto, orientada a lograr una eficiente asignación de los recursos por los mercados.

En los países en desarrollo se volvió central la noción del ajuste externo y el pago de la deuda, la revisión a la baja de los estados intervencionistas y la mutación radical de políticas sociales y redistributivas, en consonancia con lo que se llamó el Consenso de Washington. Con su catálogo de recomendaciones destinadas a “volver a lo básico”, el Consenso, como lo ha postulado David Ibarra, pretendió redefinir el perfil global del mundo y asegurar la implantación de un nuevo orden mundial para la post guerra fría

La individualización extrema del imaginario colectivo se volvió uno de los constituyentes principales de la propuesta globalista. La visión de una libertad individual irrestricta, como eje de las relaciones democráticas, sustenta la propuesta que se pretende universal y racional, de reducir al Estado a su mínimo, hasta volverlo una entidad puramente instrumental .

Sin embargo, al enfrentar agresiva y radicalmente los derechos ganados, concebidos por la gente no sólo como exigibles por todos sino como un componente insustituible de su historia presente, esta iniciativa de recuperación del individualismo a ultranza sienta las bases políticas y culturales para emprender un nuevo “doble movimiento de la sociedad”, como lo llamara Karl Polanyi, en defensa de la sociedad misma y de la naturaleza que la sustenta.

En este “doble movimiento” podrán gestarse convocatorias e ideologías que dejen atrás la dicotomía que desdibuja el conflicto central del presente: la que se ha querido imponer entre la libertad republicana que refiere a la democracia, y la libertad posesiva y exclusivamente negativa, que refiere al mercado como ordenador único e inapelable de la vida política y comunitaria.

Sin renunciar del todo a la idea del desenvolvimiento económico, la historia en que se inspiraban las visiones y estrategias que dieron cuerpo a la economía del desarrollo fue revisada y vuelta a escribir en estos primeros años de la nueva globalización. El éxito económico y social quiso verse como el resultado de una combinación virtuosa de libre mercado global con libre iniciativa local, reduciendo al mínimo la intervención política en la economía a través del Estado. La democracia misma, sostiene la ideología globalista, tiene que ser repensada y regimentada, como condición *sine qua non* de una gobernanza que supere los excesos propiciados por una pluralidad política renuente a asumir sus costos crecientes sobre las finanzas del Estado y las ganancias de la empresa.

Al proponerse a la globalización basada en un mercado mundial libre y unificado como sendero único hacia una nueva sociedad internacional, el entendimiento del desarrollo y de su historia cambió, hasta

llegar a los excesos ideológicos neoliberales para los que no sólo el futuro, sino el presente y el pasado, tienen una sola racionalidad derivada del pensamiento deductivo y los modelos abstractos; las particularidades nacionales y las identidades locales habrían de someterse por igual en esta idea uniformadora.

La ronda globalista no terminó con los primeras disrupciones brutales de la globalización realmente existente, que devastaron economías y tejidos sociales en América Latina, Asia, Rusia al terminar el siglo XX, pero cada vez recoge menos aceptación dentro y fuera de los países desarrollados y de las instituciones económicas internacionales que ellos dominan. Frente a la globalización como trayecto y pensamiento único, se propone que “otro mundo es posible”, y frente a la dictadura del ajuste financiero y el equilibrio fiscal entendido unívocamente como “déficit cero”, se plantean nuevas maneras de administrar el Estado social sin renunciar al comercio exterior y la interdependencia global, pero buscando poner por delante la noción operativa pero trascendente del desarrollo humano.

Con la adopción de las metas de desarrollo del milenio en las Naciones Unidas, y la constatación cotidiana de que frente a las asimetrías mundiales acentuadas por la globalización las sociedades atrasadas se “ajustan” al mundo subversivamente, mediante la migración en masa, muchas iniciativas para construir un orden internacional con perspectivas globales empiezan a reconocer la necesidad de imaginar el mundo futuro a partir de repensar la historia mundial sin mistificar la experiencia del desarrollo. De esta nuevas revisión de la memoria, puede emanar otra ola de pensamiento y acción colectiva, que recupere para el desarrollo su lugar central en la historia moderna no sólo de Occidente sino del planeta en su conjunto.

Con las mudanzas culturales e ideológicas con que se cerró el siglo, las nociones de ciudadanía y de los derechos humanos registran ampliaciones y mutaciones. La ciudadanía se presenta como indivisible en sus varias dimensiones: civil, política y social, y los derechos humanos se expanden hacia los derechos económicos, sociales y culturales que abren una perspectiva generacional ilimitada. En este contexto, el *derecho al desarrollo* que han reclamado sin cesar las naciones atrasadas desde el término de la Segunda Guerra, se acuña como derecho fundamental e impulsa el **desarrollo de los derechos**, que empieza a entenderse como el sostén primordial de la equidad, la ciudadanía y la democracia mismas.

La globalización, así, produce otras figuras políticas y retóricas, otras narrativas y relatos, tan globales como son los de la gran empresa multinacional, los mercados financieros o la guerra contra el terrorismo. Estas criaturas son, sin duda transfiguradas por los vuelcos del mundo, las que en los inicios de la modernidad le dieron sentido a lo que de otra manera hubiera sido una historia evanescente.

En el centro de ellas estuvo y seguirá la del desarrollo, ahora adjetivado por la equidad y la democracia que suponen no la minimización del Estado sino su transformación ampliada. Configurar una ecuación

compleja pero positiva con estas variables es el reto principal para los planificadores y los practicantes de la economía política del desarrollo.

Vale la pena insistir: la equidad y la justicia social son objetivos legítimos del desarrollo, pero la experiencia reciente muestra que son también condiciones esenciales de la estabilidad macro económica y del crecimiento económica, así como de la gobernabilidad democrática. El derecho al desarrollo es inseparable de la justicia social. Es un derecho ciudadano y su realización es una prioridad para los Estados. De aquí la necesidad de reconocer como derecho universal de los Estados y de las naciones, el de decidir sus pautas de desenvolvimiento económico y distribución social, así como las formas de inscribirse en el mercado y la economía globales.

La encrucijada latinoamericana

En América Latina, los primeros grandes impactos de la globalización se combinaron con una de sus peores crisis económicas, probablemente la más larga y compleja. En más de un sentido, si se atiende a lo ocurrido con las principales variables productivas y, sobre todo, con las que tienen que ver con el nivel y la calidad de vida de la población, podría decirse que esta crisis no ha terminado.

El estallido de la crisis internacional de la deuda, iniciada en México en 1982, determinó el arranque de una drástica revisión de la economía política de la región. El significado de esta coyuntura trascendió con mucho los problemas de liquidez internacional que aparecieron en la superficie, y pronto se puso sobre la mesa, en toda su complejidad política y social, el tema del financiamiento del desarrollo nacional en su conjunto.

Un componente decisivo de esta cuestión era y es la forma como estas economías se relacionan con el resto del mundo. Puede decirse que en este sentido mucho se ha avanzado: varios países latinoamericanos han redefinido a fondo la estructura de sus exportaciones y la deuda externa parece haber dejado de tener el peso fatal y letal que tenía, sin demérito de la participación lograda por varias economías en las complejas cadenas de valor de la producción internacional. La verdad, sin embargo, es que una y otra vez, en prácticamente toda la región, se asiste a la vulnerabilidad financiera externa, ahora acentuada por el gran peso que han adquirido los movimientos de capital internacional de corto plazo, como contraparte de los beneficios que promete una apertura financiera de tal magnitud como la realizada en estos lustros.

Por otro lado, la producción y el uso del excedente social, que tiene que ver directamente con la distribución del ingreso y su destino, apenas ha recibido atención por parte de los Estados y los partidos que protagonizan la vuelta o el estreno democráticos de América Latina. En la actualidad, buena parte del éxito exportador logrado depende de pautas salariales y de empleo que redundan en una mayor concentración de los frutos del crecimiento económico alcanzado.

Los avances en la productividad de algunos núcleos exportadores son, en buena medida, el fruto de acciones defensivas de las empresas, que más que modernizar su planta se empeñan en una

reducción absoluta de sus costos, con cargo al desempleo directo y bajos salarios medios. Así, los efectos esperados de la apertura comercial y del cambio estructural en términos de empleo, salarios y distribución de la productividad no se han concretado.

En el caso de México, por ejemplo, las expectativas iniciales de la apertura comercial y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), de que con ellos se atraería inversión hacia los sectores con mano de obra abundante, poco o nada calificada, no se han cumplido y el formidable dinamismo exportador alcanzado no se ha transmitido al resto de la economía. El crecimiento del empleo total ha sido insuficiente para absorber la demanda de trabajo y el mercado interno ha evolucionado con lentitud. La brecha social, en consecuencia, tan sólo por el peso de una demografía en transición, se ha ampliado.

Hasta el momento de la crisis de la deuda, se otorgaba al Estado un papel central en la industrialización de la región, a la que se confió el papel de dinamizar e integrar las economías y las sociedades latinoamericanas. La apuesta de largo plazo de este consenso, era que el crecimiento industrial basado en la sustitución de importaciones permitiría mantener altas tasas de crecimiento, cerrar progresivamente la brecha externa y mejorar el nivel de vida de la población, a través sobre todo de la ampliación y el mejoramiento del empleo urbano.

Entonces, se prestaba poca atención a lo que Raúl Prebisch ya había advertido y resumía en su noción de “insuficiencia dinámica” del crecimiento. Esta insuficiencia se expresaba en un desempeño externo crónicamente deficitario, que asociaba el crecimiento con *déficit* crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos. También se asociaba con una precaria articulación doméstica de la estructura productiva, donde encontraba su raíz lo que se llamó la “heterogeneidad estructural” latinoamericana, que cruza mercados de bienes y trabajo y desemboca en cuotas de desigualdad y ahora de pobreza muy por encima de lo que podría esperarse de estructuras productivas como las que América Latina pudo construir en el siglo XX.

Esta forma de crecimiento llevó a las economías latinoamericanas a una fuerte dependencia de su capacidad para absorber capital externo, en especial mediante el endeudamiento. La fórmula que se consideraba como principal para elevar el bienestar general de la población puede verse hoy como una fórmula simplista, literalmente aritmética: bastaba con que creciera la producción por encima de la población para garantizar un aumento en el ingreso *per cápita*, que tarde o temprano se reflejaría en el incremento de los ingresos y las oportunidades para los distintos sectores de la población.

Así, se postulaba un círculo virtuoso articulado por la modernización económica y social fruto del desarrollo industrial, cuyos encadenamientos productivos serían el impulso para el resto de los sectores. En los hechos, en prácticamente toda la región se descuidó la construcción de redes sociales de alcance universal, lo que se agravaba por la progresiva segmentación de los mercados laborales que apuntaba a dosis de marginalidad crecientes. Las ciudades empezaron su deterioro precoz,

mientras las zonas rurales se despoblaban sin dejar de ser los receptáculos por excelencia de la pobreza extrema. Y por su parte, el Estado desarrollista, acosado por la deuda y el creciente reclamo de compensación social, se asomaba a un futuro de despojo de sus capacidades elementales.

Con la hecatombe de la deuda, el modelo se declaró agotado sin haber superado los rasgos más negativos de la desigualdad económica que ha caracterizado a la región a lo largo de su historia. Tampoco se pudo superar la vulnerabilidad externa, que imponía una aguda dependencia financiera del crecimiento global.

Al ocurrir en medio de una acelerada urbanización y en un contexto político dominado por una intensa participación social que antecedió a un reclamo democrático extendido, la crisis indujo a revisar las instituciones económicas y políticas, así como las estrategias sobre las que se había fincado la expansión económica de la región a partir de la Segunda Guerra Mundial. Se tejió así la “leyenda negra” del desarrollo latinoamericano en la que los excesos y defectos se magnificaron y los logros se minimizaron. Esta *tabula rasa*, intentada con furia en varios de nuestros países, logró muchos cambios, pero no propició la consolidación de nuevas formas de crecer y de distribuir compatibles con la convivencia política y social que es inherente a la democracia representativa.

La “vieja” manera de entender y de vivir el desarrollo latinoamericano, resumida en la industrialización dirigida y protegida por el Estado y en los distintos autoritarismos que la acompañaron permanente o intermitentemente durante medio siglo, no ha tenido una solución de continuidad virtuosa. Se vislumbra la posibilidad de una inserción productiva en la globalización, de un cosmopolitismo benefactor de las sociedades y de los Estados, pero no se han podido concretar los mecanismos productivos e institucionales que permitan una “nacionalización” de la globalización emprendida con tanto entusiasmo a partir de la gran crisis de la deuda externa de principios de los años ochenta. Por eso es que se tiene que hablar todavía de una encrucijada que reclama apuestas políticas e institucionales que, como ocurrió en la fase anterior de desarrollo, se propongan “hacer época” (José Antonio Ocampo, Reconstruir el futuro).

Frente a esta exigencia de renovación, es preciso admitir que en el mundo y en la región se vive una nueva subjetividad que obliga a repensar los quehaceres y cometidos de la política. A partir de estas mutaciones del entorno y del individuo, la política tiene que hacerse cargo de los matices y de los reflejos singulares y colectivos en formación, con el fin de abordar la difícil tarea de crear mecanismo de adopción y adaptación al proceso global con arraigo e identidad propia. La mundialización de la política y de la economía, y el choque cultural que permite a gran escala el avance tecnológico, se topan con un proceso desarticulador, de individualización y despolitización social, que no sólo hace peligrar la estabilidad y la legitimidad de las instituciones, polarizando visiones e intereses, sino que desgasta los mecanismos creativos de hacer política con visión de largo plazo.

Como resultado de los traumas que trajeron consigo la crisis de la deuda y el ajuste externo a que fueron sometidas las economías de la región, se impuso la idea de ir “más allá del ajuste” y realizar un cambio estructural que permitiera superar la crónica debilidad externa del desarrollo y abriera paso a una fase distinta de la evolución económica. Esta es, a la fecha, la franja de transición en la que se mueven la política y la democracia recientemente adquirida, pero también los resortes más profundos que organizan la subsistencia y la coexistencia de los latinoamericanos. Más que transición, para muchos se trata de una interminable tierra baldía.

Los ajustes que tuvieron lugar en los primeros años ochenta fueron ajustes recesivos, que afectaron negativamente el ritmo de crecimiento de la economía y del empleo y desembocaron en un empeoramiento de la distribución del ingreso. En esa década adquiere carta de naturalización la pobreza extensa y extrema, como resultado del estancamiento productivo y la caída de la ocupación, así como de las devaluaciones y el agravamiento de la inflación que acompañaron al periodo de ajuste. La combinación de todos estos factores permite hablar de una fase de crisis profunda y más o menos general, dentro de la cual tiene lugar, sin embargo, una búsqueda afanosa y muy costosa del cambio hacia una nueva forma de crecimiento. El cambio estructural, sin embargo, amplió y volvió más severas las desigualdades sociales, sectoriales y regionales; puso al descubierto profundas fallas fiscales y financieras, e hizo evidentes los grandes nudos que sofocaban y deterioraban la organización estatal.

Así, a los rezagos históricos de tipo social y productivo que caracterizaron el desarrollo anterior, se añaden ahora los costos sociales del ajuste y del cambio. Esta acumulación de faltantes debe inscribirse, además, en el marco de las limitaciones que la globalización impone a las decisiones y visiones estatales.

De aquí la relevancia de un empeño por regresarle a la idea del desarrollo y de la justicia social, así como a la planeación su dignidad clásica. No es tarea sencilla, si asumimos en toda su profundidad los cambios del mundo y las dislocaciones enormes que en la economía, la política y la cultura han traído consigo.

Al sustituir la noción de objetivos que es propia de la planeación, por la de oportunidades, que más bien nos refiere al mercado y su inmediatez, la función de la política, y en especial de la política social, deja de ser entendida como creación de orientaciones de largo plazo, y se impone el desgastante día a día que redundará en su progresiva deslegitimación y agotamiento. Este debilitamiento de la conducción política equivale a perder la perspectiva que es inherente a todo ejercicio de proyección.

Se impone así, siguiendo a Norbert Lechner, el presente continuo, omnipresente, y se pone en cuestión la idea misma de proporciones y prioridades. Y esto es simplemente letal para los propósitos de bienestar y justicia social que aquí nos convocan. Sin embargo, es obligado reconocer que en estas estamos, perdidos en una transición sin fecha de término y en una globalización inevitable pero carente de rumbo.

Los retos que se plantean a la región y a México al inicio del milenio son enormes. Superar el malestar *en* la democracia y evitar que se vuelva un malestar **con** la democracia, como nos ha advertido el PNUD, no es el menor de ellos. Recuperar la política porque sin ella no hay proyecto colectivo ni comunidad realmente nacional, es otro fundamental. Devolverle a la justicia social su dignidad clásica de empresa común latinoamericana es obligatorio. Pero para regresar a mi tema de hoy, diría para terminar que todos ellos pueden unificarse en el desafío mayor, histórico, de reasumir la aventura del desarrollo, el de hoy y el de mañana. Como lo fue ayer, cuando se pensaba que apropiarse del futuro para reinventarlo a través del desarrollo la planeación, era no sólo una “fantasía organizada” como la llamara Celso Furtado, sino una utopía realista que nos convertía a los habitantes de este Extremo Occidente en contemporáneos de todos los hombres, como quiso el poeta Paz.

**Tlayacapan, Morelos,
San Pedro Mártir, D.F. 9 de octubre de 2006**