

Ferrer, Aldo. **Prólogo**. *En publicación: Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*. Giron, Alicia; Correa, Eugenia. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Octubre. 2007. ISBN 978-987-1183-78-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/giron_correa/01Prologo.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>
biblioteca@clacso.edu.ar

PRÓLOGO

ALDO FERRER*

ESTE LIBRO SE OCUPA de un tema fundamental para América Latina: el comportamiento del sistema internacional que encuadra el desarrollo económico y social de nuestros países. Cuenta con importantes contribuciones sobre diversos aspectos de la realidad planetaria, que ahora llamamos globalización, y una excelente introducción y resumen que realizaron sus coordinadoras, Alicia Girón y Eugenia Correa. Su publicación constituye un aporte significativo al tratamiento de las materias que aborda.

Una obra de semejante alcance motiva las propias reflexiones sobre las mismas cuestiones y vuelve a plantear un viejo dilema; a saber, el contrapunto entre el contexto externo y las realidades internas como determinante del curso de los acontecimientos, del subdesarrollo o el progreso, de la subordinación o la capacidad de decidir el propio destino en el orden global. En definitiva, debe explicarse por qué, frente al mismo escenario internacional en el pasado y en la actualidad, algunos países inicialmente rezagados fueron capaces de pasar al frente y otros no.

En efecto, en la experiencia contemporánea, determinados países asiáticos como Corea, Taiwán y Malasia han logrado surgir no sólo del

* Profesor titular consulto. Director de la Maestría Mercosur, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

subdesarrollo, sino incluso de la condición colonial, hasta convertirse en naciones industriales emergentes. En cambio, los países de América Latina, que conquistaron su independencia hace dos siglos, no se han zafado todavía del subdesarrollo y la dependencia.

Los países exitosos no prosperaron porque consiguieron cambiar su contexto externo, lo cual es imposible dada la insignificancia de su poder relativo, sino porque transformaron su relación con el resto del mundo a partir de su propia transformación interna. Este es, también, el dilema de América Latina. Por razonables y oportunas que sean nuestras reflexiones respecto de la necesidad de crear un nuevo orden mundial más equitativo, nuestra capacidad de impulsarlo es vecina a cero. En cambio podríamos, desde adentro, construir una inserción internacional compatible con nuestro desarrollo. Dicho de otro modo, somos impotentes para cambiar el mundo, pero decisivos para determinar cómo estamos en él.

Es preciso, entonces, observar simultáneamente el escenario mundial y las realidades nacionales que determinan buenas o malas respuestas a los desafíos que plantea la globalización. También resulta oportuno partir de algunos consensos básicos sobre dos cuestiones fundamentales; a saber, la globalización y el desarrollo, y las relaciones entre ambos. Detengámonos brevemente sobre estos temas.

LA GLOBALIZACIÓN

Constituye un sistema de redes en las cuales se organizan el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de información que vincula a las diversas civilizaciones. Asimismo, es el espacio del ejercicio del poder dentro del cual las potencias dominantes establecen, en cada período histórico, las reglas del juego que articulan el sistema global. Uno de los principales mecanismos de la dominación radica en la construcción de teorías y visiones que son presentadas como criterios de validez universal pero que, en realidad, son funcionales a los intereses de los países centrales.

Las redes de la globalización abarcan actividades que trasponen las fronteras nacionales. Su peso relativo en el conjunto de la economía mundial ha crecido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, las actividades que se desarrollan dentro de cada espacio nacional constituyen la inmensa mayoría de la actividad económica y social. Las exportaciones representan el 20% del producto mundial, del cual el 80% se destina a los mercados internos. Las filiales de empresas transnacionales generan alrededor del 10% del producto y de la acumulación de capital fijo en el mundo, lo que indica que el 90% del producto se realiza por empresas locales y otro tanto de las inversiones se financia

con el ahorro interno. Las personas que residen fuera de sus países de origen representan el 3% de la población mundial, vale decir que el 97% de los seres humanos habitan en los países en los que nacieron.

En el plano real de los recursos, la producción, la inversión y el empleo, el espacio interno tiene un peso decisivo. Sin embargo, en la esfera virtual de las corrientes financieras y la información, la dimensión global es dominante y contribuye a generar la imagen de que se habita en una aldea global, sin fronteras. Según ella, los acontecimientos estarían determinados por el impacto de las nuevas tecnologías y, por lo tanto, por fuerzas ingobernables e incorregibles por la acción pública o de organizaciones de la sociedad civil. Una de las expresiones de esta postura es la teoría de las *expectativas racionales*, según la cual los actores económicos anticipan e inhiben las decisiones del Estado que pretenden interferir en el funcionamiento natural de los mercados.

Esta imagen *fundamentalista* de la globalización es funcional a los intereses de los países y los actores económicos que ejercen posiciones dominantes en el orden global. En realidad, la aparente ingobernabilidad de las fuerzas operantes en el seno de la globalización no obedece a fenómenos supuestamente indomables sino a la desregulación de los mercados, que es una expresión transitoria del comportamiento del sistema mundial.

EL DESARROLLO

La globalización no ha cambiado la naturaleza del proceso de desarrollo económico. Este continúa descansando en la capacidad de cada país de participar en la creación y difusión de conocimientos y tecnologías e incorporarlos en el conjunto de su actividad económica y relaciones sociales. El desarrollo económico sigue siendo un proceso de transformación de la economía y la sociedad fundado en la *acumulación* de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales la sociedad transa sus conflictos y moviliza su potencial de recursos. El desarrollo es *acumulación* en este sentido amplio, y la *acumulación* se realiza, en primer lugar, dentro del espacio propio de cada país.

El desarrollo implica la organización e integración de la creatividad y los recursos de cada país para poner en marcha los procesos de *acumulación* en sentido amplio. El proceso es indelegable en factores exógenos que, librados a su propia dinámica, sólo pueden desarticular un espacio nacional y estructurarlo en torno de centros de decisión extranacionales y, por lo tanto, frustrar los procesos de *acumulación*, es decir, el desarrollo. Un país puede crecer, aumentar la producción, el empleo y la productividad de los factores, impulsado por agentes exó-

genos, como sucedió con Argentina en la etapa de la economía primario-exportadora. Pero es posible que crezca sin desarrollo, es decir, sin crear una organización de la economía y la sociedad capaz de movilizar los procesos de acumulación inherentes al desarrollo o, dicho de otro modo, sin incorporar los conocimientos científicos y sus aplicaciones tecnológicas en el conjunto de su actividad económica y social.

LAS RELACIONES

La globalización y el desarrollo económico de cada país guardan estrechas relaciones. La globalización ofrece oportunidades como, por ejemplo, la ampliación de los mercados o el acceso a inversiones y tecnologías. Pero plantea también riesgos y amenazas. La globalización no es en sí misma buena o mala. Su influencia en el desarrollo de cada país depende de las vías por las cuales el mismo se vincula a las redes de la globalización. Por ejemplo, en el comercio internacional, a través del estilo de vinculación con la división internacional del trabajo. El desarrollo requiere que las exportaciones e importaciones guarden un balance entre sus contenidos de tecnología y valor agregado para permitir que la estructura productiva interna pueda asimilar y difundir los avances del conocimiento y la tecnología. En relación con las inversiones de filiales de empresas transnacionales, es preciso que su presencia no debilite las capacidades endógenas de desarrollo tecnológico. A su vez, el financiamiento internacional debe ser consistente con la capacidad de pagos externos y el equilibrio de los pagos internacionales. En resumen, el resultado, desde la perspectiva de cada país, radica en el estilo de inserción en el orden global o, en otras palabras, en la *calidad de las respuestas* a los desafíos y oportunidades de la globalización.

En el transcurso de los últimos doscientos años, las asimetrías crecientes en el desarrollo económico de los países resultan del ejercicio del poder por las potencias dominantes pero, en última instancia, dependen de la aptitud de cada sociedad para participar en las transformaciones desencadenadas por el avance de la ciencia y sus aplicaciones tecnológicas. En este último sentido, puede decirse que cada país tiene la globalización que se merece. Resulta claro que el ejercicio efectivo de la soberanía constituye un requisito para que un país pueda dar respuestas propias al escenario global. En el pasado, los países subordinados a la condición colonial estuvieron sujetos a las decisiones de sus metrópolis, y su estilo de inserción con el orden global respondió a los intereses de las mismas. Pero aun en situaciones de dependencia colonial como, por ejemplo, en las trece colonias británicas de América del Norte o los dominios británicos de Canadá y Australia fueron posibles, por sus propias condiciones internas y estilo de vinculación con las metrópolis, respuestas a la globalización compatibles con el desarrollo y

la acumulación en esos territorios, anteriores a su independencia. En sentido contrario, países soberanos como los de América Latina, que conquistaron su independencia en los albores de la Revolución Industrial a principios del siglo XIX, no han logrado desde entonces erradicar el atraso ni generar respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización consistentes con su propio desarrollo.

LAS RESPUESTAS

El orden global proporciona un marco de referencia para el desarrollo de cada país. Pero la forma de inserción en su contexto externo depende, en primer lugar, de factores endógenos, propios de la realidad interna del mismo país. La historia del desarrollo económico de los países puede relatarse en torno de la calidad de las respuestas a los desafíos y oportunidades de la cambiante globalización a lo largo del tiempo.

¿Cuáles son, entonces, los factores endógenos que determinan aquellas respuestas? ¿Qué circunstancias determinan el éxito, vale decir, su desarrollo? El análisis comparado de casos exitosos (Ferrer, 1998) contribuye a responder tales interrogantes. La muestra incorpora países subdesarrollados que, al inicio de su despegue, estaban relativamente atrasados respecto de la economía y potencia líder de la época. En el transcurso del Segundo Orden Mundial, durante el siglo XIX, incluye países grandes (Estados Unidos, Alemania y Japón) y pequeños (Suecia y Dinamarca) que estaban rezagados respecto de la potencia hegemónica al principio del período, Gran Bretaña. En la segunda mitad del siglo XX, probablemente los tres casos más notables son la República de Corea, Malasia y la provincia china de Taiwán, que figuraban entre los más atrasados al concluir la Segunda Guerra Mundial.

La muestra abarca dos épocas distintas de la globalización y países muy diferentes por la dimensión de su territorio y población, disponibilidad de recursos naturales, tradición cultural y organización política. Sin embargo, en todos los casos se verifica la existencia de condiciones endógenas, internas, necesarias, que resultaron decisivas para que tales países generaran progreso técnico y lo difundieran e integraran en su tejido productivo y social, es decir, para poner en marcha procesos de acumulación en sentido amplio inherentes al desarrollo. Este conjunto de circunstancias endógenas, insustituibles y necesarias al desarrollo, pueden resumirse en el concepto de *densidad nacional*.

LA DENSIDAD NACIONAL

Entre dichas condiciones figuran la integración de la sociedad, liderazgos con estrategias de acumulación de poder fundado en el dominio y la movilización de los recursos disponibles dentro del espacio nacional, la estabilidad institucional y política de largo plazo, la vigencia de un

pensamiento crítico no subordinado a los criterios de los centros hegemónicos del orden mundial y, consecuentemente, políticas económicas generadoras de oportunidades para amplios sectores sociales, protectoras de los intereses nacionales y capaces de arbitrar los conflictos distributivos para asegurar los equilibrios macroeconómicos.

En los casos *exitosos*, la totalidad o mayoría de la población participó en el proceso de transformación y crecimiento y en la distribución de sus frutos. Tales países no registraron fracturas abismales en la sociedad fundadas en causas étnicas o religiosas, ni en diferencias extremas en la distribución de la riqueza y el ingreso. En todos los casos, la mayor parte de la población participó de las oportunidades abiertas por el desarrollo.

Los países considerados en la muestra contaron con liderazgos empresarios y sociales que gestaron y ampliaron su poder por medio de la acumulación fundada en el ahorro y los recursos propios y de la preservación del dominio de la explotación de los recursos naturales y de las principales cadenas de agregación de valor. Los núcleos dinámicos del desarrollo, en cada etapa, fueron reservados para empresas nacionales o sujetas a marcos regulatorios que integraban a las filiales de empresas extranjeras en el proceso de desarrollo endógeno. Los liderazgos promovieron relaciones de sus países con el resto del mundo no subordinadas y, en el caso de aquellos que se convirtieron en grandes potencias, dominantes.

En todos los casos considerados prevalecieron reglas del juego político institucionales capaces de transar los conflictos inherentes a una sociedad en crecimiento y transformación. Bajo distintos regímenes de organización política, republicana o monárquica, federal o unitaria, el ejercicio del poder estuvo respaldado en la aceptación de las reglas del juego por todos los actores sociales y políticos involucrados. La interrupción de la paz interior por conflictos internos (como la guerra civil norteamericana, la unificación alemana bajo el II Reich y la eliminación del shogunato en Japón durante la Restauración Meiji) o la derrota militar y la ocupación extranjera (como en el caso de Alemania en las dos guerras mundiales del siglo XX y de Japón en la segunda) fueron sucesos transitorios y seguidos posteriormente por la estabilidad del sistema político institucional en el territorio nacional de esos países. En los países exitosos, predominó en la sociedad un sentido de pertenencia y de destino compartido.

El análisis comparado revela que esos tres planos están íntimamente relacionados. La integración social contribuyó a formar liderazgos que acumularon poder dentro del propio espacio nacional, conservando el dominio de las actividades principales e incorporando al conjunto o a la mayor parte de la sociedad al proceso de desarrollo.

A su vez, la participación de la sociedad en las nuevas oportunidades viabilizó la estabilidad institucional y política, y esta afianzó los derechos de propiedad y la adhesión de los grupos sociales dominantes a las reglas del juego político e institucional.

Tales condiciones endógenas y necesarias del desarrollo fueron acompañadas por otras, también decisivas. Las ideas económicas fundantes de la política económica de los países exitosos nunca estuvieron subordinadas al liderazgo intelectual de países más adelantados y poderosos que ellos mismos. Respondieron siempre a visiones autocentradas del comportamiento del sistema internacional y el desarrollo nacional. Cuando aceptaron teorías concebidas en los centros, lo hicieron adecuándolas al propio interés. Fueron visiones y enfoques funcionales a la puesta en marcha de procesos de acumulación en sentido amplio, fundados en la movilización de los recursos propios disponibles. Concibieron las empresas y préstamos extranjeros como subsidiarios del proceso de acumulación asentado en la preservación del dominio de las actividades más rentables y fuente principal de la ampliación de la capacidad productiva.

El Estado constituyó el instrumento esencial para poner en práctica las ideas del desarrollo nacional y la vinculación soberana con el contexto externo. En virtud de las circunstancias propias de cada caso y cada época, el Estado intervino tanto como hizo falta, raramente más de lo necesario, para regular los mercados, abrir o cerrar la economía e impulsar, orientando el crédito interno y por múltiples otras vías, las actividades consideradas prioritarias. El Estado fue un protagonista principal, con mayor o menor grado de vinculación con la actividad privada, según los casos, en el desarrollo de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología para promover la innovación y la incorporación de los conocimientos importados en el propio acervo. La complejidad creciente de la actividad económica amplió y diversificó la demanda de tecnología, que fue atendida en gran medida por la propia oferta de bienes complejos y conocimientos. La elevación de los niveles educativos y la promoción de la ciencia y la tecnología fueron objetivos importantes en la acción pública de los países exitosos, mientras el propio desarrollo multiplicaba los incentivos para que el sector privado desarrollara sus propias actividades de investigación y desarrollo.

La convergencia de estas condiciones endógenas, necesarias, permitió consolidar el derecho de propiedad, asentándolo en espacios cada vez más amplios de rentabilidad, y reducir los costos de transacción que facilitaron las actividades de los operadores privados. Posibilitó, asimismo, mantener los equilibrios macroeconómicos de largo plazo, incluyendo el presupuesto, el balance de pagos, la moneda y la estabilidad de precios. Los desvíos, cuando ocurrieron, aun los casos extremos

como la hiperinflación alemana de la década del veinte, fueron transitorios. En ningún caso se instalaron desequilibrios sistémicos, como un exagerado nivel de endeudamiento externo de largo plazo.

La globalización pone a prueba la densidad nacional de los países. En la actualidad, se acrecentó la intensidad de las fuerzas globalizadoras y se fortalecieron las reglas del juego diseñadas por los países centrales. Pero, al mismo tiempo, se multiplicaron las oportunidades y la apertura de nuevos espacios para el desarrollo económico, incluso en los países rezagados. La calidad de las respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización resulta así más decisiva aún que en el pasado para determinar el éxito o el fracaso. Tales respuestas siguen dependiendo, en primer lugar, de las condiciones internas, endógenas, de cada país en aspectos críticos como la integración social, el comportamiento de los liderazgos y la estabilidad del marco institucional y político.

DENSIDAD NACIONAL E IDENTIDAD NACIONAL

Es preciso diferenciar ambos conceptos. La *identidad nacional* se refiere, esencialmente, a la cultura. Una sociedad de baja densidad nacional, por la insuficiencia de las condiciones endógenas necesarias al desarrollo, puede, sin embargo, crear valores culturales de reconocimiento universal. Argentina y América Latina proporcionan ejemplos notorios en tal sentido.

La cultura expresa la creatividad de la sociedad, en buena medida al margen del sistema de poder y la estratificación social. Abarca así a todo el arco social y se enriquece con el aporte de todos. En Argentina, por ejemplo, incluye a Eduardo Arolas y Borges, a Victoria Ocampo y Arturo Jauretche, a José Hernández y Federico Leloir, y así a todos los creadores de la música, la literatura, la ciencia y las múltiples expresiones del ingenio humano procesado en las condiciones propias del espacio vernáculo.

LA AMÉRICA LATINA

La formación de las naciones latinoamericanas, en el transcurso de sus diversas etapas, es parte de la historia de la globalización inaugurada a fines del siglo XV, con el descubrimiento del Nuevo Mundo y la apertura de la vía marítima de comunicación entre Europa Occidental y Oriente. Desde la conquista hasta la actualidad –principios del siglo XXI–, la evolución de la sociedad y la economía en nuestros países, bajo el dominio colonial primero y luego como naciones independientes, es el resultado del contrapunto entre la realidad interna y el contexto mundial.

Cada uno de nuestros países ha construido su propia historia, pero la persistencia del subdesarrollo y la dependencia en América

Latina, transcurridos dos siglos desde la independencia, revela que nuestras respuestas a la globalización a lo largo del tiempo no fueron acertadas. Sugiero que la causa principal radica en la debilidad de la densidad nacional, fundada en la insuficiencia de los componentes de la misma, en combinaciones diversas según cada país, como por ejemplo:

- la excesiva concentración de la riqueza y el ingreso; la pobreza y las fracturas sociales;
- liderazgos distanciados de sus bases sociales y, consecuentemente, con estrategias de acumulación de poder como agentes de intereses transnacionales antes que como conductores de sus sociedades que retienen el dominio de los recursos fundamentales y las fuentes de acumulación en un sendero de desarrollo inclusivo y creación de oportunidades para la mayoría;
- la inestabilidad institucional y la incapacidad de arbitraje de los regímenes políticos;
- la subordinación al pensamiento céntrico, como en la experiencia reciente con el Consenso de Washington;
- finalmente, y como resultado de la convergencia de los factores anteriores, políticas que privilegian intereses de sector, generan desequilibrios macroeconómicos, despilfarran recursos y agravan la vulnerabilidad externa.

El fortalecimiento de la densidad nacional mediante la remoción de tales obstáculos constituye así una condición indispensable para el crecimiento con equidad, para procesos de acumulación en sentido amplio, que impulsen el desarrollo sostenido y sustentable¹.

La cooperación entre los países latinoamericanos –y su integración– es un instrumento importante para fortalecer nuestras respectivas *densidades nacionales* y adecuar nuestras respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización del orden mundial contemporáneo.

¹ Para una aplicación de este enfoque en el caso argentino, ver Ferrer (2004a; 2004b).

BIBLIOGRAFÍA

Ferrer, Aldo 1998 *El capitalismo argentino* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).

Ferrer, Aldo 2004a *La densidad nacional: el caso argentino* (Buenos Aires: Capital Intelectual).

Ferrer, Aldo 2004b *La economía argentina* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).