

LATINOAMÉRICA EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN: LA POLÍTICA ECONÓMICA ENTRE LA EFICIENCIA Y LA JUSTICIA SOCIAL(*)

HARTMUT SANGMEISTER(**)

1. LATINOAMÉRICA CAMINO AL MERCADO MUNDIAL

En la renovación del pensamiento socioeconómico en América Latina, constatada por el sociólogo brasileño *Fernando Henrique Cardoso* (a la sazón Presidente de Brasil) para la década de los noventa⁽¹⁾, se reflejan en cierto sentido los profundos procesos de ajuste económico por los que tuvieron que pasar la mayoría de los países latinoamericanos desde comienzos de los ochenta para recuperar la estabilidad económica y redefinir su posición dentro de un sistema económico mundial en acelerada transformación. El cambio de paradigma político-económico que se consumó al mismo tiempo, significó el adiós de América Latina al desarrollismo y al cepalismo, aunque en varios países, el "síndrome de San Dionisio" demoró esa despedida: allí, los mártires neomercantilistas, estatistas, estadointervencionistas y proteccionistas de la política económica y desarrollista de décadas pasadas siguieron avanzando, aunque desde hacía tiempo, los había decapitado retóricamente la revolución neoliberal⁽²⁾. Además, hoy como ayer, en diversos grupos sociales de América Latina perdura el mito de que el *homo oeconomicus autocraticus* de los regímenes dictatoriales resulta más eficiente a nivel económico-político que los gobiernos democráticos⁽³⁾. Es así, por ejemplo, que en Perú el *fujimorismo* pudo apoyarse durante un buen tiempo en la aprobación de una mayoría de votantes cuando aplicó autoritariamente medidas de ajuste económico para someter intereses par-

(*) Publicado na Revista Contribuciones n. 1/2001 — publicação Labor Court Review.

(**) Professor Doutor da Ruprecht-Karls-Universitaet Heidelberg. Faculdade de Ciências Económicas. Instituto de Estatística Económica e Social Internacional Comparada.

(1) Cardoso, 1995, pág. 19.

(2) En otra ocasión, describí el "síndrome de San Dionisio" en referencia a la leyenda religiosa, según la cual, el Santo Dionisio, tras ser decapitado en Montmartre, en París, todavía llevó su cabeza 10 Km. al norte, hasta el actual Saint Denis; (comp.) Sangmeister, 1994, pág. 188.

(3) Para una discusión crítica sobre este mito, véase Pritzl/Schneider, 1997.

ticulares de la sociedad peruana que se bloqueaban entre sí. También otros regímenes latinoamericanos actuales tienden todavía a combinar patrones democráticos de legitimación con procesos autoritarios de toma de decisión.

El proceso de reforma político-económica iniciado para superar la mezcla de imperfecto intervencionismo del Estado e imperfecto control del mercado, que caracterizó a América Latina por mucho tiempo, condujo en muchos países de la región a considerables logros macroeconómicos. Economías como la Argentina, Brasil o Perú, en donde todavía en la segunda mitad de la década de los ochenta se registraban tasas anuales de inflación superiores al 500%, lograron alcanzar en los noventa una (relativa) estabilidad del valor monetario; en Brasil, por ejemplo, antes del exitoso *Plano Real*, habían fracasado una media docena de intentos de restablecer la estabilidad monetaria. Los déficits de los presupuestos públicos, que en el pasado fueron una de las causas fundamentales de inflación en América Latina, se redujeron mediante esfuerzos de consolidación y reformas del sector bancario. Si a principios de los años ochenta, el déficit presupuestario estatal estaba todavía en el 9% del Producto Interno Bruto (PIB) de América Latina, en 1996 ascendía apenas a alrededor del 1,5%⁽⁴⁾. En la segunda mitad de los años noventa, el tema de las cuentas públicas asumió en algunos casos nuevamente una importancia excepcional, tanto por los preocupantes resultados como por los intensos esfuerzos gubernamentales para invertir la tendencia de aumento del desequilibrio fiscal⁽⁵⁾.

Las tasas de crecimiento de la economía, que durante "la década perdida" de los años ochenta sólo llegaban a un 1,0% en el promedio latinoamericano, subieron durante la primera mitad de los años noventa (1990-1996) a un 3,3% promedio, de manera que con un crecimiento demográfico del 1,8% anual se lograron mejoras cuantitativas de los ingresos per cápita⁽⁶⁾. En contraste con las elevadas tasas de crecimiento económico que prevalecieron durante la primera mitad de los años noventa, a América Latina enfrentó desde 1998 un contexto de dinamismo económico más bajo; en los años de 1998 y 1999 el PIB latinoamericano registró una variación de 2,3% y 0,3%, respectivamente, aunque en 2000 surgieron señales promisorias de recuperación⁽⁷⁾. Los números preliminares para el año 2000 indican que el PIB latinoamericano creció un 4%, en comparación con el año anterior.

(4) IDB, 1997a, pág. 19; en Brasil, Nicaragua, Costa Rica, Jamaica y Haití se encontraba el desequilibrio fiscal del sector público en 1996 claramente sobre el valor medio regional.

(5) Los peores indicadores del desequilibrio fiscal se observan en Brasil, con un déficit que llegó a un récord histórico de 9,5% del PIB en 1999; como resultado de iniciativas gubernamentales, acordadas con el FMI, de recuperar en lo inmediato los equilibrios fiscales, se produjo, en 2000, un déficit fiscal en torno a 4% del PIB.

(6) IDB 1997a, págs. 219 y 221; de cualquier modo, con 1.931 dólares, el producto interior bruto (PIB) per cápita en Latinoamérica en el año 1994 estaba todavía 34 dólares por debajo de su valor en 1980 (medidos en dólares constantes de 1987); comp. UNDP, 1997, pág. 254.

(7) Hubo también economías latinoamericanas que mostraron signos negativos de una recesión. La economía argentina, por ejemplo, fue afectada, durante 1998 y 1999, por una marcada desaceleración en el crecimiento económico; en el cuarto trimestre de 1998 y en el año de 1999 el PIB argentino registró una variación de -0,6% y -3,0%, respectivamente; durante el primer semestre del año 2000, el crecimiento económico alcanzó 0,6%, reflejando una pequeña re-

Junto a los éxitos en la recuperación de la estabilidad monetaria y la dinámica de crecimiento de la economía, hay que contabilizar también los progresos en la consolidación democrática. Desde 1990, en dieciocho países latinoamericanos se realizó la transición de regímenes militares a gobiernos democráticos. Para muchos observadores internos y externos los hechos positivos del proceso de transformación económica y política justifican un optimismo (prudente) en cuanto al desarrollo futuro de América Latina. Sin embargo, en 1994/1995 ese optimismo se puso a prueba transitoriamente cuando el "efecto tequila" de las crisis económicas y políticas en México repercutió también perjudicialmente en otras economías de la región; la retirada masiva de capital de cartera, sobre todo de México y Argentina, dejó en claro que el desarrollo económico en América Latina no tiene todavía en modo alguno un cimiento financiero sólido. Ciertamente, en el período 1990-1996, de un total de 938 mil millones de dólares de afluencia de capitales privados a los países en desarrollo, cerca de un 33% fue a parar a Latinoamérica y al Caribe⁽⁸⁾, pero no todos los países de la región pudieron beneficiarse en la misma medida de esas afluencias⁽⁹⁾. Además, una parte importante de las importaciones de capital latinoamericanas consiste en capital en cartera volátil, que puede retirarse de nuevo muy rápidamente. En 1994, por ejemplo, 73 mil millones de dólares fluyeron a América Latina como inversiones extranjeras de cartera, pero sólo 24 mil millones como inversiones directas (netas)⁽¹⁰⁾.

Cuadro 1: Saldos de las balanzas de pagos^a latinoamericanas 1989-1999 (en miles de millones de dólares)

Año	Balanza por cuenta corriente Saldo ^b	Balanza de capital Saldo ^c	Reservas centrales de oro y divisas ^d Saldo
1989	-8.047	+5.698	+2.424
1990	-1.542	+16.808	+15.123
1991	-17.798	+34.639	+17.973
1992	-33.990	+56.171	+22.612

uperación con relación al mismo período de 1999. Sin embargo, la recesión de la economía argentina fue causada por un contexto externo desfavorable, principalmente por la devaluación del *real* en Brasil, afectando la competitividad de las exportaciones argentinas en el mercado brasileño. A su vez la economía brasileña, sólo creció durante 1998 un 0,3%, como consecuencia de la crisis de las cuentas externas, mostrando señales de una recuperación sostenida desde mediados de 1999; con base en los números preliminares, se estima un crecimiento económico para el año 2000 en torno a 3,8%.

(8) Banco Mundial, 1997b, pág. 7.

(9) Entre los doce principales países meta de las afluencias netas de capital a países en desarrollo (a donde fluyó más de tres cuartos del capital privado total entre 1990-1996), se encuentran cuatro economías latinoamericanas: México (112,5 mil millones de dólares), Brasil (76,0 mil millones de dólares), Argentina (46,8 mil millones de dólares) y Chile (20,2 mil millones de dólares); comp. Banco Mundial, 1997b, pág. 7.

(10) IRELA, 1996, pág. 89 y sig.

Año	Balanza por cuenta corriente Saldo ^b	Balanza de capital Saldo ^c	Reservas centrales de oro y divisas ^d Saldo
1993	-44.878	+68.669	+21.744
1994	-49.377	+49.056	-4.160
1995	-34.232	+61.970	+23.606
1996	-37.116	+63.745	+27.015
1997	-65.629	+86.810	+15.640
1998 ^e	-90.559	+86.448	-8.529
1999 ^f	-62.096	+60.946	-1.631

^a Datos agregados de la balanza de pagos de 26 estados regionales miembros del Banco Interamericano de Desarrollo.

^b + Excedente de la balanza por cuenta corriente; — déficit de la balanza por cuenta corriente.

^c + Importación neta de capital; — exportación neta de capital.

^d Cambio de la posición exterior neta agregada de los bancos centrales.

^e Valores provisionales.

Fuente: Banco de Datos IBEROSTAT[®].

Después de las experiencias traumáticas con los desequilibrios de las balanzas de pagos en los años ochenta, muchas veces se percibió con inquietud el desarrollo del déficit en la balanza por cuenta corriente de América Latina. Después de todo, ese déficit se multiplicó, pasando de 1.5 mil millones de dólares en el año 1990 a 83 mil millones en el año 1998, llegando así a casi 45 mil millones de dólares por encima del récord histórico del año 1981, cuando era inminente el estallido público de la crisis de la deuda. Sin duda, las afluencias masivas de capital privado denotan claros incrementos de la productividad y de las condiciones básicas atractivas en las economías latinoamericanas⁽¹¹⁾, pero a pesar de una creciente competitividad a nivel internacional, todavía no surgió ninguna dinámica de exportación suficiente para compensar el aumento de las importaciones que desencadenó la liberalización del comercio exterior y la demanda acumulada con motivo de la importación de bienes de capital para la modernización de las instalaciones de producción. A pesar del elevado déficit de la balanza por cuenta corriente, de ningún modo se puede decir que la situación de la economía externa de América Latina en los años noventa sea igual de peligrosa que a comienzos de los ochenta, pues una economía nacional puede soportar un déficit de la balanza de bienes durante un espacio de tiempo, sin caer en dificultades de (la balanza de) pagos a nivel internacional, siempre que ese déficit se equilibre con las correspondientes importaciones de

(11) Sobre los factores atractivos para el capital extranjero, véase Ul Haque/Mathieson/Sharma, 1997.

capital⁽¹²⁾. Ese ha sido (casi) siempre el caso en América Latina desde finales de la década de los ochenta (véase Cuadro 1), aunque no para todas las economías latinoamericanas.

En América Latina, el proceso de reforma político-económica, mediante la liberalización del comercio exterior, fortaleció enormemente la orientación al mercado en la región y mediante la desregulación y la privatización, fomentó internamente en la misma medida la competencia según las leyes del mercado. Sin embargo, una política económica prometedoras en ese sentido no puede limitarse exclusivamente a una transposición dogmática del neoliberal "Consenso de Washington", que ha marcado decisivamente las reformas económicas realizadas hasta ahora en Latinoamérica (a pesar de todas las diferencias nacionales en los detalles de la formación de sus políticas económica, financiera y monetaria)⁽¹³⁾. Una política económica orientada a los resultados no puede limitarse únicamente a trasladar dogmas de teoría económica (independientemente de su procedencia histórico-ideológica), sino que debe estar dirigida a optimizar el proceso social de fabricación y distribución de mercancías en las respectivas condiciones dadas. Vistas de esa manera, la liberalización, la desregulación y la privatización no son fines en sí mismas, sino medios para aumentar la competencia y con ella, la eficiencia de la economía; en último término, mediante las reformas económicas, debe formarse una base de ventaja selectiva en la competencia internacional de centros de producción. Esa es una condición importante para la inserción exitosa de las economías latinoamericanas en el proceso de globalización de la producción de mercancías, de la prestación de servicios y del financiamiento. Para las sociedades latinoamericanas, una creciente incorporación al progresivo proceso de globalización significa más cambios profundos en las estructuras y conductas a nivel micro y macroeconómico. Según el punto de vista, esos cambios se interpretan como amenazas o como oportunidades.

2. DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN: SOCIEDAD COMPETITIVA CONTRA OLIGARQUÍA RENTISTA

A despecho de la escalada de definiciones que permiten entender por "globalización" cosas muy diferentes, desde un punto de vista político-normativo, la "globalización de la economía" significa intensificación y globalización de la competencia⁽¹⁴⁾.

En forma ideal, la competencia, como fuerza reguladora de una sociedad (en la competencia por el ingreso y la propiedad, por cargos y prestigio social, por posiciones políticas), significa que se impone el mejor ofertante, los mejores productos, las mejores ideas, los políticos y los partidos más idóneos; a este respecto, al perseguir sus propios intereses, los

(12) Comp. Edwards, 1995, pág. 314 y sig.

(13) Comp. Sangmeister, 1996a, 1996b.

(14) Donges et al., 1998, pág. 6.

particulares colaboran simultáneamente con el bienestar de la colectividad, pues la competencia en la sociedad contribuye en cada caso a la mejor solución posible al problema. Desde esa perspectiva, las restricciones de la competencia son a la vez restricciones a la eficiencia, ya que impiden la realización de la mejor solución posible.

Sin embargo, de hecho, las restricciones de la competencia marcan de diversas formas la convivencia social. Las restricciones de la competencia resultan de la preferencia y el favorecimiento mutuo entre los miembros de un grupo que, por ejemplo, se deslinda de otros grupos sociales a través del origen, de la vinculación étnica o de convicciones comunes. Las restricciones de la competencia pueden surgir del agrupamiento de intereses (homogéneos) comunes. Junto a esas costumbres e instituciones que limitan la competencia, hay que colocar sobre todo las múltiples reglamentaciones del Estado, que impiden la competencia o que transforman un resultado de la competencia, que es positivo para la generalidad, en un beneficio para grupos políticos⁽¹⁵⁾.

Si la globalización de la economía significa en esencia una intensificación de la competencia, entonces, la globalización expone a la competencia a sectores hasta ahora protegidos. Si en una economía liberalizada aumenta la presión externa por la eficiencia, hay que derogar reglamentaciones estatales proteccionistas y cambiar comportamientos que hasta entonces habían impedido la verificación de soluciones eficaces. Es obvio, que hay que esperar una resistencia a la globalización por parte de los afectados, aquéllos para quienes hasta entonces las reglamentaciones estatales fueron la fuente de rentas o que se podían proteger eficazmente de la competencia mediante su incorporación a cárteles de intereses. Todos ellos intentarán exigir al Estado la protección de sus intereses, cosa que el Estado ya no podrá ofrecer más en forma incondicional, porque también la política económica estatal estará expuesta a la competencia productiva globalizada.

Las posibilidades de la política económica para mantener reglamentaciones que limiten la competencia (y conserven las estructuras) en el contexto nacional se han reducido en la medida en que los cambios tecnológicos y los costos descendentes de las comunicaciones y del transporte se han convertido en importantes factores del proceso de la integración global de mercados de bienes y factores⁽¹⁶⁾. Básicamente las nuevas tecnologías comunicativas y de procesamiento de la información, así como las posibilidades de transporte aligeradas por costos descendentes, significan una movilidad creciente del capital y de las fuerzas de trabajo, coincidiendo con posibilidades totalmente nuevas de la división de funciones, de manera que disminuye la protección de la distancia entre los sistemas nacionales. Las cercas económicas fronterizas, cada vez más bajas, permiten que un número creciente de empresas optimice sus ventajas a lo largo de la cadena de producción de riqueza en el mundo entero; en una estrategia de aprove-

(15) *Donges et al., op. cit.*, pág. 7.

(16) *Comp. Banco Mundial*, 1995, pág. 50 y sig.

chamiento simultáneo y consecuente de las ventajas de la globalización y de la diferenciación, las empresas pueden aprovechar ventajas de costes (comparativas) específicas de los países con ventajas de competencia (competitivas) específicas de las empresas⁽¹⁷⁾.

En cuanto a la competencia entre centros de producción, el aprovechamiento empresarial de las ventajas de la globalización y de la diferenciación significa que los factores productivos *inmóviles* (infraestructura, trabajadores, capital fijo invertido, leyes y reglamentaciones estatales, normas éticas y valores de la sociedad) tienen que ser atractivos para para los factores productivos *móviles*, es decir, para los empresarios innovadores, para los trabajadores cualificados y para el capital. La política estatal también tiene un papel importante para el atractivo de los centros de producción, pues ella (co)estructura las condiciones económicas básicas (por ejemplo, la legislación fiscal y la constitución del mercado laboral) que atraen a los factores de producción móviles. Por lo tanto, la configuración de la política estructural y normativa del Estado es de una importancia central para el atractivo de un país como centro de producción en la competencia internacional⁽¹⁸⁾.

El *Morbus latinus* y la *Latinoesclerosis*, diagnósticos frecuentes durante décadas pasadas, remiten a la tradicional conducta *rent-seeking* de las élites latinoamericanas y al exceso de coaliciones y arreglos para el reparto, gracias a los cuales, se conseguían y aseguraban los privilegios de ingresos y bienes de fortuna⁽¹⁹⁾. En el pasado, la competencia en la economía y la política no era nada natural para las élites latinoamericanas: donde resultaba necesario escenificar la competencia, para los dueños de los privilegios era a lo sumo una competencia con el resultado asegurado, en todo caso ningún juego de suma cero. En cambio, los millones de personas que se ganan el pan en los sectores de la economía eufemísticamente denominados "informales" conocen la lucha cotidiana y precaria por la supervivencia como una competencia sin reglas fijas, como una lucha deshumanizada, en la que los más fuertes castigan a los más débiles por infracciones de las reglas y en caso de infracciones que atentan particularmente contra el lucro, incluso con la muerte. Para los estratos cultural y socioeconómicamente marginados de las sociedades latinoamericanas, la "cultura del esfuerzo" ha sido importante para la supervivencia desde siempre, no

(17) Comp. Prof/Prof, 1996.

(18) Siebke, 1997, pág. 14.

(19) En la Nueva Ciencia Económica de las Instituciones, se entiende por *rent-seeking* un comportamiento de los actores económicos que tiene como objetivo, provocar intervenciones estatales en la asignación de recursos mediada por el mercado para de esa forma, poder apropiarse de rentas creadas artificialmente. Pritzi (1997) describió esa conducta *rent-seeking* en el contexto latinoamericano. Mancur Olson mostró en su libro *The Rise and Decline of Nations* la forma en que las rigideces sociales y las coaliciones para el reparto reprimen la movilidad de las sociedades y conducen a la "esclerosis": "En última instancia, las organizaciones de intereses especiales y las connivencias reducen la eficiencia y los ingresos globales en las sociedades en las que operan y vuelven más faccionaria la vida pública. [...] Las coaliciones distributivas frenan la capacidad de una sociedad para adoptar nuevas tecnologías y reasignar recursos en respuesta a condiciones cambiantes y por consiguiente, reducen la tasa de crecimiento económico", Olson, 1982, pág. 47 y pág. 65.

apenas desde que se está exigiendo de toda la sociedad una *culture of effort* a raíz de la globalización. Por lo tanto, desde un punto de vista de la razón cínica, podrían describirse como los mejor armados para los retos competitivos de la globalización, precisamente a esos segmentos de las sociedades latinoamericanas, que hasta ahora estuvieron ampliamente excluidos de la participación en el crecimiento del ingreso y de la riqueza de sus economías, gracias al poder de las tradicionales coaliciones para la distribución.

En una sociedad competitiva, concebida como un Estado de derecho y que se abre al proceso de globalización, hay cada vez menos espacio para el "ciudadano" que puede convertir sus intereses (y conflictos) en acción estatal por medio del corporatismo, el clientelismo y el estatismo. A consecuencia de la modernización económica y la reducción del aparato estatal, se taparon los canales tradicionales por los cuales las elites latinoamericanas influían en el Estado. Cada vez se debilita más el tradicional monopolio de representación de los "viejos" partidos políticos de América Latina con sus estructuras extremadamente personalistas. También para otros actores corrientes de la política latinoamericana (sindicatos, asociaciones patronales, etc.) se redujeron los márgenes de acción y las posibilidades de influencia a raíz de la modernización económica. A este respecto, se puede ver claramente el peligro de que la lógica de la modernización económica caiga en contradicción con la lógica de la democratización política.

Sin embargo, los cambios institucionales pueden verse también como oportunidades: más mediación social y menos Estado. En el lugar de instituciones permanentes aparecen procedimientos variables, cada vez más flexibles, orientados a los problemas y con plazos estipulados para la conciliación política, social y económica de intereses. *Redes informales* (también transfronterizas) para soluciones cooperativas de problemas pendientes adquieren una importancia creciente en comparación con las instituciones permanentes. Esa informalización y disminución del convencionalismo permite, en caso necesario, crear nuevas configuraciones de cooperación centradas en los problemas y disolverlas de nuevo una vez terminadas las tareas acordadas. Esa flexibilidad en las conductas para la solución de problemas tiene que ser también tomada en consideración por la política económica.

3. SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS ECONÓMICAS

Los programas político-económicos de ajuste estructural y modernización ejecutados hasta ahora, han hecho que Latinoamérica avance un buen trecho en el camino hacia una sociedad de competencia orientada a la economía global. Las más avanzadas son las reformas estructurales en la *liberalización del comercio exterior*; si para mediados de los años ochenta el arancel exterior promedio en América Latina estaba todavía encima del 40%, para 1995 había descendido a aproximadamente el 14%⁽²⁰⁾. Sin em-

(20) IDB, 1997a, pág. 42.

bargo, esa apertura todavía no ha conducido a corto plazo a ningún aumento de la cuota del comercio exterior (la medida convencional para la imbricación de las economías nacionales en el mercado mundial), que en 1995 con un 27,2%; mostraba el mismo valor que en 1980⁽²¹⁾. A mediados de los años noventa, la participación de América Latina en la exportación internacional de mercancías, un 4,3%, todavía no había vuelto a alcanzar el nivel de 1980 (4,9%), pero con un 7,0% promedio anual en el período 1990-1995, las tasas anuales de crecimiento de la exportación de mercancías y servicios aumentaron claramente en comparación con la década de los ochenta (5,4% anual)⁽²²⁾. Aunque los datos estadísticos del comercio exterior no permiten diagnosticar todavía inequívocamente que Latinoamérica ha ya optado por una creciente integración al mercado mundial, eso de todos modos es un hecho. Así se muestra, por ejemplo, en la intensa participación de la región en el *Global Trade Point Network*, iniciada por la VIII Conferencia de la UNCTAD realizada en 1992 en Cartagena, Colombia, para abrir nuevas posibilidades en el mercado mundial especialmente para los países en desarrollo, mediante el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de comunicación; si a mediados de 1994 había diez *Trade Points* en América Latina (cuatro de ellos en Brasil), en marzo de 1996 esa cifra había subido a más del triple, con la participación de casi todos los países latinoamericanos⁽²³⁾.

Las postergadas reformas del sistema fiscal no pudieron adelantarse con la misma rapidez que las del comercio exterior, e incluso los planes de privatización (punto vital del Consenso de Washington) se han demorado con frecuencia debido a varios tipos de oposición (por ejemplo en Brasil, Uruguay y Colombia); pero incluso en los sitios donde la privatización de actividades empresariales del Estado transcurrió con fluidez (como por ejemplo en México, Bolivia, Perú y Argentina), muchas veces, dicha privatización tuvo el defecto de que a final de cuentas únicamente reemplazó monopolios estatales por monopolios u oligopolios privados⁽²⁴⁾. Además, para completar los programas político-económicos de modernización se necesitan urgentemente reformas de la administración pública al igual que medidas para incrementar la eficiencia y estabilizar el sistema presupuestario estatal. Una "segunda generación" de reformas económicas en América Latina debe mejorar las condiciones básicas para la competencia conforme al mercado y ajustar la estructuración de las relaciones laborales y las políticas laborales del Estado a las necesidades de las economías orientadas al mercado.

(21) Banco Mundial, 1997a, pág. 237 y pág. 243; los valores comparativos del Banco Mundial para EEUU son 19,5% (1995) y 17,8% (1980). En este caso es tan imposible hablar de una globalización "explosiva" del comercio exterior como en el caso de Japón, en donde la cuota de comercio exterior bajó de 25,6% en el año 1980 al 15,3% en el año 1995.

(22) Banco Mundial *op. cit.*, pág. 235 y pág. 243.

(23) Internet: <http://gopher.undp.org/ungopher/unctad/global>, 10 de marzo de 1998.

(24) La sustitución de monopolios estatales por monopolios u oligopolios privados en el sector de los medios de comunicación ha resultado particularmente fatal para la formación de la opinión en una sociedad democrática; comp. Priess, 1998, pág. 58 y sig.

Pero ante todo hay que ir reduciendo el cúmulo de problemas sociales. Con las puras reformas estructurales del Consenso de Washington no se podrá superar la desigualdad social que existe en la mayoría de las sociedades latinoamericanas, y que en una comparación internacional resulta escandalizante⁽²⁵⁾. Y es que en el contexto latinoamericano el proceso lentísimo y muy personalista de formación del capital humano, así como la forma en que las instituciones (y también el mercado) reproducen los patrones de distribución existentes, son causas fundamentales de una distribución extremadamente desigual de los ingresos⁽²⁶⁾.

Es incuestionable que en la era de la globalización, la estructuración de las relaciones laborales y la reglamentación estatal del mercado de trabajo no pueden ser únicamente una repetición de los patrones de políticas corporativistas o intervencionistas de décadas anteriores. En todos los lugares en donde se eliminó la competencia en los mercados de trabajo mediante reglamentaciones estatales y/o formación de cárteles por convenios de trabajo, se tuvo que pasar por la triste experiencia de que los privilegios de los que tenían empleos, se pagaron tendencialmente con un aumento del número de desempleados. No obstante, en una situación así, es difícil ejecutar cambios que lleven a la creación de nuevas plazas de empleo, pues por lo general, los representantes de los intereses de los privilegiados (es decir, de aquellos que tienen un empleo en el sector formal), como defensores del *Status quo*, están poco dispuestos a negociar. Pero la competencia internacional en los mercados de mercancías impone también cambios de conducta en el mercado laboral, ya que la globalización de la economía significa también un cambio estructural de todo el mundo laboral, un cambio, que en sus extensas consecuencias es comparable con la transición de la sociedad agraria a la industrial. Cada vez más, las nuevas técnicas de comunicación e información pueden hacerse cargo de trabajos rutinarios, de manera que cada vez habrá menos oficios simples para los que carecen de instrucción. En el futuro, el grupo de los poco o nada cualificados es el que va a sufrir el mayor riesgo del mercado de trabajo en todo el planeta.

Así como las empresas deben dominar las pautas de la *best-practice* del mercado mundial si desean ser competitivas a nivel internacional, así también los trabajadores deben salir airosos en la competencia global. Las normas y reglamentaciones nacionales pierden progresivamente el sentido en los mercados de trabajo y la disposición al riesgo y la competencia se imponen como los principios de mercado más importantes para guiar las conductas.

Hasta ahora, mejorar las oportunidades de empleo e ingresos del trabajador pudo ser el objetivo general de una regulación estatal del mercado

(25) A comienzo de la década de los noventa el índice Gini, tipificado entre cero (distribución totalmente igualitaria) y 100 (concentración total), estaba en un valor por encima de 50 para América Latina, mientras que los valores comparativos para Asia Meridional y Asia Oriental estaban entre 30 y 35, y para Europa en apenas 25; IDB, 1997a, pág. 341.

(26) Comp. IDB, 1997a, pág. 77.

laboral. Mientras más amplias son las reglamentaciones estatales del mercado laboral, menos pueden las empresas adaptar flexiblemente el empleo de mano de obra a las situaciones del mercado, y mayor tienden a ser los costos del ajuste. La consecuencia viene a ser que ni siquiera en etapas de auge económico, las empresas ofrecen nuevos empleos duraderos, sino que a lo sumo cierran contratos a plazo y subcontratan otras empresas, de manera que en caso necesario pueden minimizar sus costos de ajuste. El exceso de reglamentaciones burocráticas impide particularmente que las empresas pequeñas y medianas, que son especialmente importantes para los mercados laborales locales, puedan adaptarse flexiblemente a los cambios en las condiciones del mercado⁽²⁷⁾.

Las disposiciones estatales para la protección del ingreso y de la situación laboral de los trabajadores actúan como un impuesto (implícito) sobre la movilidad del factor de producción fuerza de trabajo y como resultado pueden originar una asignación de recursos ineficiente en el mercado laboral. Para que los mercados de trabajo funcionen de una forma eficiente y adaptable, hay que eliminar las barreras sistemáticas que limitan la movilidad de la fuerza de trabajo y la flexibilidad de los salarios. Sin embargo, los trabajadores tienen que disponer también de los recursos necesarios (capacitación adecuada y empleos) para poder aprovechar las nuevas oportunidades de los mercados laborales en veloz transformación⁽²⁸⁾. Los sistemas de educación (y capacitación) deben tener en cuenta a los trabajadores mediante una organización moderna de la enseñanza y proporcionando calificaciones claves. Pero precisamente, en las áreas de la formación escolar y de la capacitación profesional hay deficiencias graves en muchos países latinoamericanos. Un gran indicador de la situación deficitaria de la educación es la duración promedio de la escolaridad: mientras en 1995 la población trabajadora latinoamericana asistía a la escuela solamente 5.3 años en promedio, el valor comparativo a nivel mundial estaba en 7.3 años y para las poblaciones trabajadoras asiáticas llegaba incluso a 9 años⁽²⁹⁾.

Después de Chile (donde ya en 1979, mediante el *Plan Laboral*, se adaptaron el derecho laboral y las relaciones laborales al paradigma neoliberal de la política económica⁽³⁰⁾), hasta ahora sólo unos pocos países latinoamericanos (por ejemplo Argentina, Colombia, Panamá y Perú) han comenzado a reformar y simplificar sus legislaciones laborales. En casi todas las economías de la región, hace falta todavía un nuevo diseño de los mercados laborales. Así, por ejemplo, en Brasil todavía está vigente la legislación de corte corporativista *Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)* del año 1943! La desregulación y la liberalización también son principios de primer orden para las reformas pendientes de la política laboral estatal y la legislación laboral. El objetivo primordial de un ordenamiento estatal del mercado de trabajo, optimizar las oportunidades de ingresos y de em-

(27) Comp. Fuhr, 1993.

(28) Comp. Banco Mundial, 1995, pág. 111.

(29) IDB, 1997a, pág. 4.

(30) Véase al respecto Romaguera/Echevarría/González, 1995.

pleo de los trabajadores, debe perseguirse en la medida de lo posible, mediante instrumentos conformes con el mercado. Tan necesario como antes *sigue siendo el establecimiento de salarios mínimos con poder adquisitivo estable para los (grandes) grupos de los asalariados pobres que carecen de capacidad de organización y de poder de negociación*⁽³¹⁾.

Reducir las reglamentaciones estatales del mercado laboral (formal) presupone que existan formas de relaciones tipo asociación entre los patronos y las organizaciones sindicales de los trabajadores, entre las direcciones de las empresas y el personal, dentro de las que puedan negociarse libremente las condiciones del empleo. La competencia dentro del mercado de trabajo debe compensarse mediante la cooperación social. Y finalmente, también hay que tomar provisiones para que los "perdedores" en la competencia del mercado laboral sigan teniendo asegurada su existencia material, es decir, deben existir sistemas básicos para un seguro de desempleo financiado con contribuciones, que pueda financiar pagos que substituyan el ingreso cuando un trabajador pierde su empleo. Desde la perspectiva de principios "puristas" de economía de mercado, podría objetarse que un seguro de paro disminuye los esfuerzos de los afectados para encontrar un nuevo empleo, que perjudica los esfuerzos de los asegurados para conservar sus puestos de trabajo o que al favorecer una mentalidad "acomodaticia", socava en general la productividad de los trabajadores. Tales objeciones pueden responderse con un cálculo de la contribución al seguro de paro que (como ocurre también por principio en todos los demás seguros) cargue al beneficiado los costos de su aversión al riesgo⁽³²⁾.

Justificadamente, se señala reiteradamente que en algunos países latinoamericanos desde hace mucho tiempo los seguros sociales existentes, con su alcance muy limitado y su administración ineficiente o el deficiente control de sus tareas, no sólo no cumplen sus funciones, sino que son contraproducentes o únicamente sirven para privilegiar a pequeños grupos⁽³³⁾. Por ejemplo, en 1997, en Brasil, 51% de los pagos totales del seguro de pensión oficial fueron a parar a 2.9 millones de pensionados del servicio público, mientras que el 49% restante de los pagos, se distribuyó entre 16.5 millones de pensionados de la economía privada; la pensión promedio del *Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)* estaba en 1997 en 200 reales, mientras el pensionado del servicio público recibía en promedio 1.660 reales⁽³⁴⁾.

No es sólo lo ineficiente de los seguros sociales y los alicientes implícitos para abusar de ellos lo que hace indispensable su reforma: también factores demográficos (como la nueva estructura generacional de la población latinoamericana y la mayor expectativa de vida) influyen en la prestación del servicio y el financiamiento del sistema de seguro social. Refor-

(31) Comp. IDB, 1997a, pág. 79.

(32) Comp. Reisen, 1996, pág. 282 y sig.

(33) IDB, 1991, pág. 221 y sig. ofrece una buena perspectiva de los sistemas de seguridad social de América Latina.

(34) Comp. la publicación brasileña *Veja* del 18 de febrero de 1998.

mas fundamentales del seguro de vejez, como las que se ejecutaron en Chile, llegaron a alabarse incluso como modelo para Europa, cuyos sistemas de seguro financiados con cuotas, con redistribución intergenerativa inherente, no seguirán siendo funcionales por mucho tiempo. La conversión progresiva de los sistemas de seguros contra los riesgos "clásicos" de los trabajadores (enfermedad, accidente, vejez, desempleo) en sistemas de capitales de cobertura individual, se percibe también como una contribución al aumento de la cuota de ahorro interno bruto⁽³⁵⁾ que hoy en día en América Latina está cada vez más claramente por debajo del valor que se alcanza, por ejemplo, en Asia suroriental⁽³⁶⁾.

Donde la política social del Estado no sigue ningún principio inteligible, donde la redistribución estatal parece arbitraria, los contribuyentes, que son pagadores netos, sentirán que eso es injusto y tratarán de rehuir el sistema tributario, y de esa manera, se debilitará la base del sistema de seguro social. Puede concordar con los principios liberales el que el Estado deje que sus ciudadanos decidan si desean asegurarse contra los riesgos del deterioro material de la existencia y cómo lo harán. Sin embargo, de hecho, esa libertad de elección sólo existe a partir de un determinado nivel de ingresos, que está claramente por encima del mínimo vital. Por eso, precisamente en países con una distribución del ingreso extremadamente desigual, el seguro obligatorio es indispensable, pues sólo en un seguro social obligatorio puede asentarse política y socialmente el principio de la solidaridad. De esa manera, se puede realizar una redistribución a favor de los que devengan los salarios más bajos, sin tener que recurrir a recaudaciones tributarias del Estado. También quedan márgenes de acción para medidas de redistribución dentro de la sociedad, cuando la política económica del Estado participa en la competencia de reducción fiscal de la competencia internacional entre centros de producción⁽³⁷⁾.

Cuadro 2: Indicadores de la satisfacción de necesidades básicas en América Latina 1970-1995

Indicador	1970	1980	1990	1995
Cifra de mortalidad infantil ^a	84	60	41	37
Esperanza de vida al nacer (años) ^b	61	65	68	69
Coefficiente de alfabetización (en %) ^c	74	80	85	87
Grado de población urbana (en %) ^d	57	65	71	73

(35) Comp. Bailliu/Reisen, 1997.

(36) En el año 1995, el ahorro interno bruto en América Latina alcanzó un 19% del producto interno bruto; en Asia Oriental y el Pacífico en cambio, fue de un 38% y a nivel mundial, el promedio fue del 21%; comp. Banco Mundial, 1997a, pág. 239.

(37) Sobre la cuestión de los márgenes de acción de la redistribución en economías abiertas que participan en la competencia de centros de producción por el capital, mediante reducciones de los impuestos, comp. Rehme, 1997.

Indicador	1970	1980	1990	1995
Abastecimiento de agua potable ^a	54	58	79	75
Producción de víveres per cápita (1979/81=100)	90	99	106	104
Calorías per cápita/día en % de la demanda mínima ^f	106	111	116	116
Coeficiente inscripción escuela primaria (en %) ^g	95	106	107	108
Habitantes por médico	2020	1804	1043	1000
Coeficiente de vacunación infantil (en %) ^h	..	37	71	..
Producto Nacional Bruto per cápita (en US\$) ⁱ	590	2110	2250	3320

^a Cantidad de bebés que mueren antes del primer año de vida por cada 1.000 nacimientos por año

^b Cantidad de años que viviría un recién nacido, si durante toda su vida estuviera expuesto a los mismos riesgos de mortalidad específicos de la vejez que predominaban en el momento de su nacimiento en una muestra representativa del total de la población.

^c Porcentaje de la población de 15 años de edad o más (por lo general) que sabe leer y escribir, en la población total de esa generación.

^d Porcentaje de la población urbana en la población total.

^e Porcentaje de la población con acceso adecuado a agua potable; el abastecimiento de agua potable se considera un hecho, cuando dentro de las ciudades, a una distancia aceptable (200 metros) y en el campo, con tiempo justificable, existe acceso a un aprovisionamiento de aguas que contenga agua superficial purificada o agua no purificada pero no contaminada (por ejemplo de pozos, fuentes y tomas de cañerías).

^f Equivalencia en calorías de la oferta de productos alimenticios dividida entre la cifra de la población. Para América Latina se adopta una norma de demanda mínima de 2.380 calorías per cápita y por día; esa demanda mínima se estima indispensable para mantener un nivel normal de actividad económica y de salud de la población, tomando en consideración la estructura demográfica por edad y sexos, el peso promedio y el clima específico de los países.

^g Cifra total de los niños que asisten a la escuela primaria en porcentaje de la población en edad escolar (por lo general de 1 a 11 años); en países con altas cuotas de repetición escolar, ese coeficiente de escolaridad puede estar por encima de 100.

^h Porción de los bebés de hasta un año de edad inmunizados con la vacunación cuádruple del *Universal Child Immunization Programme*.

ⁱ Valores estimativos según el método del World Bank Atlas del Banco Mundial.

.. No disponible.

Fuente: Banco de Datos IBEROSTAT[®].

Los enemigos irrestrictos de los sistemas de seguros sociales financiados con contribuciones e impuestos los rechazan como una socialización de los riesgos individuales contraria al mercado; esos enemigos pasan por alto el hecho de que en una sociedad de competencia absoluta, en la que únicamente se recompensa al mejor, al más fuerte, pueden llegar a perderse los principios de la libertad y el humanitarismo. También en el curso de la globalización debe conservarse la combinación de economía de mercado y democracia, de interés personal y solidaridad, de bienestar individual e igualdad social como patrón de estructuración político. También en la era de la globalización se puede organizar una nivelación solidaria dentro de la sociedad nacional. Sin nivelación solidaria no será posible reducir la cifra de 150 millones de pobres que viven en Latinoamérica⁽³⁸⁾, y sin redistribución, Latinoamérica seguirá siendo la región que muestra la distribución más desigual de los ingresos en todo el mundo.

Los valores promedios agregados de importantes indicadores sociales muestran al menos mejoras *relativas* para mediados de los años noventa en comparación con los ochenta (véase el Cuadro 2), pero no todos los grupos de la sociedad participan por igual en esas mejoras⁽³⁹⁾ y la proporción *absoluta* de la pobreza y el déficit en la satisfacción de las necesidades básicas siguen alcanzando dimensiones alarmantes⁽⁴⁰⁾. Sin el complemento de una política social dirigida a grupos específicos, en América Latina, después de más de una década de exitosas reformas estructurales, viene a la mente la pregunta que planteó el Banco Interamericano de Desarrollo en su informe de 1997: *All pain no gain?* (¿puro sacrificio y ningún provecho?)⁽⁴¹⁾. En América Latina, todavía no se ha comprobado que la economía de mercado y la democratización conduzcan a una mayor participación de los segmentos pobres de la población en el bienestar material.

4. LA GLOBALIZACIÓN Y LA ACCIÓN DEL ESTADO SOCIAL

La competencia internacional no retrocede ante los mercados nacionales. La competencia internacional entre centros de producción debilita las posiciones negociadoras de los grupos de intereses nacionales, fortalece las empresas que están en condición de seguir estrategias comerciales globales y debilita al grupo de los trabajadores. Las empresas pueden rechazar las demandas de aumentos salariales de los sindicatos, indicando que los competidores extranjeros no se ven afectados por aumentos de costes salariales; para los salarios que está dispuesto a pagar un fabricante de automóviles de São Paulo, no sólo tiene importancia el nivel de los salarios en Río de Janeiro o Belo Horizonte, sino también el nivel de salarios

(38) IDB, 1997a, pág. 31.

(39) Investigaciones empíricas demuestran, por ejemplo, que las mujeres latinoamericanas no sólo son las que soportan la mayor carga de la miseria, sino que además, lo hacen en mayor medida que en otras regiones del mundo, comp. Frank/Wöhner, 1997, pág. 115.

(40) Un análisis en detalle en Sangmeister, 1995.

(41) IDB, 1997a, pág. 29.

comparables en Córdoba o en Shangai⁽⁴²⁾. La tendencia es que mientras más altos sean los salarios nacionales en comparación con el extranjero y por lo tanto, menor la ventaja productiva, menor será también la oferta de puestos de trabajo nacionales. Sin embargo, la limitación de los aumentos de costes salariales en los mercados nacionales utilizando la situación competitiva internacional, de ninguna manera conduce automáticamente a más puestos de trabajo: y eso es tanto más cierto, cuanto más ligados están los costos de los sistemas de seguros sociales a los contratos laborales. La carga unilateral del empleo de la mano de obra mediada por el mercado con los costos del seguro social tiene un efecto destructor del empleo. Mientras la política social del Estado encarezca el factor de producción "trabajo", las racionalizaciones empresariales, que son necesarias para sobrevivir en la competencia internacional, llevarán obligatoriamente a mayor desempleo. En una situación así, el *dumping* social puede parecer un medio apropiado para aumentar la competitividad internacional.

Sin embargo, a la larga el *dumping* social no asegura puestos de trabajo. Teniendo presente que los procesos de producción con potencial de futuro son los que se basan en el conocimiento, la estrategia de competencia más prometedora es precisamente la creación de capital humano y su empleo productivo. Con la formación de capital humano (a diferencia de la formación de capital real) no se llega a una caída de los beneficios marginales, sino que los efectos de la acumulación y de las sinergias producen crecientes economías de escala. En ese sentido, las sociedades latino-americanas (y no solamente ellas) harían bien en realizar inversiones masivas en el sistema educativo, en lugar de reducir los gastos en ese sector, tal como se acostumbra hacer para equilibrar el presupuesto estatal. Las inversiones educativas, como inversiones en capital humano, no sólo contribuyen a mejorar las posibilidades de ingresos de las personas, sino que representan una contribución fundamental para elevar la productividad laboral. Las experiencias de innumerables países en desarrollo señalan que una orientación al capital humano conduce a logros duraderos, antes que una orientación a la formación de bienes tangibles, que compra la acelerada formación de capital real en la economía nacional al precio de una amplia abstinencia político-social⁽⁴³⁾.

La globalización de las relaciones económicas no significa el fin del estado social; pero la necesidad de competitividad internacional por lugares de trabajo establece un marco para el gasto social nacional (es decir los gastos salariales adicionales regulados e institucionalizados) que sólo puede obviarse a costa de desempleo y de la informalidad en las condiciones de ocupación. Es preciso concretar ese marco a través de normas sociales internacionales que deberían contarse, por ejemplo, entre los principios básicos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), para hacer explícita la dimensión social de un comercio mundial mayormente liberalizado. Además, se precisa una política económica que tenga como punto

(42) Véase al respecto Freeman, 1995.

(43) Comp. Banco Mundial, 1991, pág. 52 y sig.

central la creación y ampliación de empleos productivos; ése es uno de los principales mensajes de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995⁽⁴⁴⁾.

Las perspectivas para las economías latinoamericanas son de recuperación de la actividad económica, siendo probable, en los próximos años, la recuperación de las tasas de crecimiento a niveles potenciales, debido a los esfuerzos realizados por parte de la política económica en la creación de un clima que favorezca la estabilidad de precios y la sostenibilidad de las cuentas externas, y dado los esfuerzos en incentivar la aceleración del ajuste fiscal y la reducción de las tasas de interés, elementos claves para la dinámica económica. Aunque esa perspectiva positiva se confirme, el gran desafío partirá del área social, donde el desempleo y la subocupación, los índices de pobreza y la concentración del ingreso continuarán exigiendo de la política esfuerzos adicionales y altamente eficaces. Sobre todo en países en los cuales la pobreza llega a afectar a más de un tercio de la población parece claro que la lucha contra la pobreza no puede enfocarse con una estrategia de compensación de los costos ocasionados por reformas económicas. A través de la dinámica del proceso de globalización, los roles que tuvieron hasta ahora el estado social y las partes de convenios colectivos en los mercados nacionales se han vuelto cada vez más obsoletos. Pero aún en la era de la globalización, los servicios reguladores del Estado siguen siendo indispensables para corregir fallas del mercado y para imponer intereses públicos. Y es que, incluso en esta era, existe no sólo la ganancia de las empresas y el salario de los trabajadores, no sólo la ventaja material individual, sino también el bien común. Por supuesto que ésta no es una noción enteramente nueva, pues ya hace más de dos mil años en la Ética Nicomaquea de *Aristóteles* se entendía la justicia, también la universal, en referencia y respecto a los otros.

La creciente globalización que caracteriza el acontecer económico, político, social y cultural requiere también lo que el filósofo *Hans Jonas* describió como "ética de la responsabilidad planetaria". Porque sin un mecanismo normativo internacional, en el sentido de una ética de responsabilidad global, la sociedad mundial seguirá funcionando como hasta ahora: como un tipo de sistema de tres partes, en el que dos de las partes juegan por ganancias y pérdidas, mientras la tercera parte queda totalmente excluida del juego; esa parte de la gente que vive en la pobreza, la que ya no es capaz de cambiar su situación económica y social por su propio esfuerzo. Globalización sin ética de responsabilidad global significa la propagación y agudización de la desigualdad social. Por consiguiente, hay que "reconfigurar" la globalización de los mercados, si se quiere alcanzar una cierta medida de seguridad social para todos. La competencia política entre los centros de producción económicos no excluye la coordinación de políticas para acordar reglas supranacionales para la protección de las prioridades sociales.

Las oportunidades de la globalización tendrían un mal cariz, si la competencia creciente y la presión para la racionalización depararan en efecto

(44) Naciones Unidas, 1995, pág. 79 y sig.

mayores ganancias empresariales, si los beneficios de los accionistas de las firmas sobrepasaran continuamente nuevas marcas récord, pero al mismo tiempo, el desempleo siguiera aumentando y cayeran los patrones sociales. El dilema entre la eficiencia y la justicia social, al que parece que lleva directamente el proceso de globalización, no puede resolverse simplemente confiando en "la mano invisible" del mecanismo de mercado.

Las reformas económicas deberían ser algo más que únicamente la renovación conservadora de un "capitalismo a la Manchester" salido del siglo XIX. Los apologistas de un "turbocapitalismo" (que se remiten a los "clásicos" liberales de la disciplina económica) ovidan con demasiada facilidad, por ejemplo, que *Adam Smith* también fue un filósofo moral. Desde la aparición de "*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*" (1776) los economistas saben que en economías de intercambio, el interés personal, como motivación básica, determina el proceder económico de las personas. En su obra más famosa, *Adam Smith* mostró como actúa el interés personal utilizando el ejemplo de los carniceros, los fabricantes de cerveza y los panaderos. *Smith* escribió (literalmente) que: esperamos recibir nuestra cena del carnicero, del cervecero y del panadero, pero no por caridad de ellos, sino porque les interesa. Acudimos al carnicero, al cervecero y al panadero, pero de ninguna manera a su humanitarismo, sino a su egoísmo. Y además, no parece haber ninguna necesidad de algún tipo de normas morales para mejorar los ingresos de todos los partícipes. Lo único y exclusivamente necesario sería el "egoísmo" de todos los partícipes y por lo demás, uno podría confiar en que el mercado atienda al resto, es decir, un intercambio que traiga ganancias mutuas. Pero la inquebrantable creencia que muestran desde entonces los economistas *mainstream* en la "autoregulación" más o menos perfecta de una economía de mercado, exhibe rasgos netamente religiosos, pues nace más de una inspiración que de una interpretación inmanente de la obra de *Adam Smith*⁽⁴⁵⁾.

Mucho menos conocida que "*The Wealth of Nations*" es la obra de *Smith* "*The Theory of Moral Sentiments*" (1790). En ella se nombran los motivos que pueden y deben actuar también en las relaciones económicas en contra del "dictado del interés personal": la simpatía, la generosidad y el *public spirit* (civismo). Si se entiende al ciudadano solamente como "accionista" y a la sociedad como mera "sociedad anónima", en la cual el individuo actúa sin simpatía, sin generosidad e incluso sin *public spirit*, entonces difícilmente puede desarrollarse el potencial civilizador de una sociedad económica democrática, concebida como un Estado de derecho y liberal. Es la calidad del "capital social" en su conjunto la que asegura un desarrollo humano⁽⁴⁶⁾.

Las sociedades latinoamericanas dependen de los logros económicos para la solución de sus problemas sociales y para satisfacer las elevadas

(45) *Nutzinger*, 1997, pág. 226.

(46) Por "capital social" se entiende la concordancia de confianza social, normas de reciprocidad y compromiso cívico en una asociación de personas con el fin de coordinar acciones colectivas. La relevancia del "capital social" recaería en su contribución a reducir la incertidumbre e incrementar la integración de la sociedad; comp. *Putnam*, 1993, pág. 163 y sig.

expectativas de sus ciudadanos: precisamente por eso, no pueden seguir siendo zonas de protección contra las fuerzas de la competencia globalizadora. Posiblemente, las sociedades latinoamericanas, en virtud de sus experiencias históricas, están incluso mejor equipadas que otras sociedades para arreglárselas con los riesgos de las épocas de transición, en las que un viejo estado de cosas se ha vuelto insostenible, pero todavía no se vislumbra definitivamente ninguna situación nueva. Mientras en otras sociedades, la historia amenaza con propagarse si los sobreentendidos de las formas de vida acostumbradas dejan de ser axiomáticos, en los grandes segmentos de la sociedad latinoamericana, existe la tradición impuesta de poder vivir en situaciones provisionarias. Adaptarse a los desafíos de la globalización exige un proceso de búsqueda y de aprendizaje, cuyo resultado no puede ser discernible todavía. En ese sentido, Latinoamérica debe confiar en sí misma y no en supuestas fórmulas, que, además, para situaciones sin precedentes, ni siquiera pueden existir.

BIBLIOGRAFÍA

- Bailliu, Jeanine y Reisen, Helmut*: "Do funded pensions contribute to higher aggregate savings? A cross-country analysis", Technical Papers, 130, OECD Development Centre, Paris, 1997.
- Banco Mundial: "World development report 1991", Oxford University Press, Nueva York, 1991.
- _____ : "World development report 1995", Oxford University Press, Nueva York, 1995.
- _____ : "World development report 1997", Oxford University Press, Nueva York, 1997a.
- _____ : "Global development finance 1997", vol. 1, World Bank, Washington, D.C., 1997b.
- Cardoso, Fernando Henrique*: "El pensamiento socioeconómico latinoamericano. Las últimas cuatro décadas", en: *Nueva Sociedad*, 139, 1999, págs. 19-25.
- Donges, Jürgen B. et al.*: "Globalisierter Wettbewerb. Schicksal und Chance", Schriftenreihe, 2, Frankfurter Institut — Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg, 1998.
- Edwards, Sebastian*: "Crisis and reform in Latin America: from despair to hope", Oxford University Press, Nueva York, 1995.
- Frank, Carsten y Wehner, Stephen*: "Grundbedürfnisbefriedigung und die entwicklungsstrategische Rolle der Frauen in Lateinamerika", en: *Bodemer, Klaus et al.*, (eds.): *Lateinamerika Jahrbuch 1997*, Vervuert Verlag, Frankfurt am Main, 1997, págs. 108-121.
- Freeman, Richard*: "Are your wages set in Beijing?", en: *Journal of Economic Perspectives*, 9, 1995, págs. 15-32.

- Fuhr, Harald*: "Mobilizing local resources in Latin America: decentralization, institutional reforms, and small-scale enterprises", en: Späth, Brigitte, (ed.): *Small firms and development in Latin America*, International Institute for Labour Studies, Ginebra, 1993, págs. 49-65.
- IDB (Banco Interamericano de Desarrollo): "Economic and social progress in Latin America 1991 report", Johns Hopkins University Press, Washington, D.C., 1991.
- _____ : "Latin America after a decade of reforms. Economic and social progress in Latin America 1997 report", Johns Hopkins University Press, Washington, D.C., 1997a.
- _____ : "Latin America Economic Policies", 1, Washington, D.C., 1997b.
- IRELA (Instituto de Relaciones Europeas-Latinoamericanas): "Foreign direct investment in Latin America in the 1990s", IRELA, Madrid, 1996.
- Márquez, Gustavo*, (ed.): "Reforming the labor market in a liberalized economy", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1995.
- Naciones Unidas*: "World summit for social development. The Copenhagen Declaration and Programme of Action", Naciones Unidas, Nueva York, 1995.
- Nutzinger, Hans G.*: "Die 'unsichtbare Hand' als Quelle von Interpretation oder Inspiration? Versuch einer Klärung", en: *Ethik und Sozialwissenschaften*, 8, Cuaderno 2, 1997, págs. 226-229.
- Olson, Mancur*: "The rise and decline of nations", Yale University Press, New Haven — Londres, 1982.
- Priess, Frank*: "Pressefreiheit in Lateinamerika — eine Bilanz mit Licht und Schatten", en: KAS Auslandsinformation, 3, Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn, 1998, págs. 44-66.
- Pritzl, Rupert F. J.*: "Korruption und Rent-Seeking in Lateinamerika. Zur politischen Ökonomie autoritärer politischer Systeme", Nomos-Verlag, Baden-Baden, 1997.
- _____ y *Schneider, Friedrich*: "La economía política en los sistemas políticos autocráticos: ¿Cómo gobierna el homo oeconomicus autocraticus?", en: *Contribuciones*, 4, 1997, págs. 127-164.
- Proff, Heike y Proff, Harald V.*: "Bedeutung der zunehmenden Regionalisierung der Weltwirtschaft für die Wettbewerbsstrategie international tätiger Unternehmen", en: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 66, Cuaderno 4, 1996, págs. 437-457.
- Putnam, Robert D.*: "Making democracy work: civic traditions in modern Italy", Princeton University Press, Princeton, N.J. 1993.
- Rehme, Günther*: "Economic growth, (re-)distributive policies, capital mobility and tax competition in open economies", EUI Working Paper ECO 97/24, European University institute, Florencia, 1997.

Reisen, Helmut: "Securing stability in Latin America. What have we learned?", en: Hausmann, Ricardo y Reisen, Helmut, eds.: *Securing stability and growth in Latin America*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1996, págs. 279-283.

Romaguera, Pilar, Echevarría, Cristián y González, Pablo: "Chile", en: Márquez 1995, págs. 79-135.

Sangmeister, Hartmut: "El cambio de paradigmas; adiós al desarrollismo y al cepalismo", en: Mols, Manfred *et al.* (eds.): *Cambio de paradigmas en América Latina: nuevos impulsos, nuevos temores*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1994, págs. 179-190.

_____ : "Grundbedürfnisse, Wirtschaftsreformen und soziale Sicherung in Lateinamerika", *Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen*, 1995.

_____ : "Prospects of economic development in Latin America", en: *German Foreign Affairs Review*, 47, 1996a, págs. 186-196.

_____ : "Stabilization of democracy and world market-oriented modernization in Latin America — challenges for the 1990s", en: *Economics*, 53, 1996b, págs. 58-73.

Siebke, Jürgen: "Die Globalisierung der Märkte: ein missbrauchtes Schlagwort". Conferencia en ocasión del aniversario de la Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg y la transferencia del Rectorado el 18 de octubre de 1997, manuscrito reproducido.

Ul Haque, Nadeem, Mathieson, Donald y Sharma, Sunil: "Causes of capital inflows and policy responses to them", en: *Finance & Development*, 34, n. 3, págs. 3-6.

UNDP (Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas): "Bericht über die menschliche Entwicklung 1997", Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn, 1997.