

¿FIDELIDAD A POLITICAS OBSOLETAS?

David Ibarra

15 de febrero de 2002

Los esperanzadores, aunque inhumanos y costosos, acomodados de la transición globalizadora en América Latina, están llevando a rechazar los radicalismos ideológicos que exaltan, por ejemplo, las virtudes del mercado, mientras satanizan al Estado. Y no se trata de planteamientos que surgen sólo de los países donde más se sufren los efectos de ese cambio. Poco a poco, las instituciones financieras internacionales, los gobiernos y la academia de las naciones industrializadas, suscriben reformas llamadas de segunda o tercera generación encaminadas a enmendar yerros, suplir omisiones o perfeccionar la arquitectura del Consenso de Washington.¹

Así, cobra vigencia la idea de la cohabitación más que de la oposición entre Estado y mercado. Los estados latinoamericanos no pueden, sin graves consecuencias, renunciar a dos tareas fundamentales. *A fortiori* han de encauzar la transición económica, intervenir, crear nuevas instituciones, incluidas las de mercado, facilitar el ajuste de los productores, fortalecer la gestación de economías externas. En segundo lugar, tampoco pueden abdicar a las funciones relacionadas con la armonía social, puestas en jaque por la marginación, las disparidades distributivas y la inseguridad.

Del mismo modo, comienza a aceptarse que no sólo importan los grandes equilibrios macroeconómicos. La eficiencia no es el único bien a perseguir. Hay equilibrios institucionales, estructurales, microeconómicos, distributivos que debieran perseguirse con algún grado de orden y simultaneidad. En especial, es riesgoso dar prelación avasalladora al acomodo al orden económico globalizado, a costa de los productores y trabajadores nacionales. Más que objetivos únicos, la interdependencia de los fenómenos sociales, obliga a la convivencia armónica de metas políticas, económicas, de derechos humanos y justicia distributiva en las estrategias gubernamentales de acción.

Por igual, cobra carta de naturalización la tesis de seleccionar los grandes propósitos sociales siguiendo métodos democráticos y enriqueciendo su cobertura. Ya se

critica la práctica de fijarlos autoritariamente o de referirlos a un conjunto estrecho de propósitos, como si sólo existiese el problema de la estabilidad de precios.

Por lo demás, se critica la confusión entre medios y fines. Los precios, el equilibrio fiscal, las privatizaciones por importantes que sean, en vez de dictar la praxis política, debieran subordinarse armoniosamente a las verdaderas prelacones sociales: el crecimiento, la reducción de la exclusión social; piezas centrales, éstas, en los consensos que debieran respaldar a las reformas humanizadoras de la globalización económica. Las metas comunitarias, cuando se imponen ademocráticamente o desde afuera, son siempre el eslabón débil del crecimiento sostenido.

La visión foránea sobre las instituciones de las economías del Tercer Mundo, se ha movido de modo simplista entre dos extremos: o se les toma como impedimento al desarrollo o se hace abstracción de las mismas. Los primeros enfoques (1950-1970), simplemente veían a muchas de las instituciones de los países periféricos como antagónicas a la modernización económica o política: había que desecharlas. Luego, frente a los imperativos de la globalización, se recomendó la abolición del intervencionismo público, pero al mismo tiempo, se postuló implícitamente estable y completa a la configuración de los mercados, como si los países del continente fuesen desarrollados, y por serlo, estuviesen listos para asumir las consecuencias de la apertura y de la retirada estatal de la economía.

La realidad latinoamericana fue y es otra. Muchos de los mercados son inexistentes, otros reconocen serias imperfecciones, unos terceros están segmentados o separados. Más aún, la liberación económica exige de instituciones distintas al mercado —también inexistentes o incompletas— que desempeñan diversas funciones (jurídicas, de regulación, de legitimación) hasta cristalizar en normas aceptadas de conducta social.

La explosión regulatoria inglesa de la época thatcheriana que siguió a la ola privatizadora, muestra los estrechos nexos entre la liberalización de mercados y la necesidad posterior de ordenar desde el Estado su comportamiento. A su vez, la liberalización financiera de América Latina, sin el establecimiento de instituciones regulatorias, explica en buena medida las desastrosas crisis bancarias padecidas.

Los tropiezos de la transición latinoamericana, son muestra irrecusable de los costos de alterar los regímenes institucionales, sin tener preparado el reemplazo, ni haberse modificado las conductas sociales. Muchas de las acciones humanas son fieles a costumbres, valoraciones éticas y normas que van mucho más allá de la maximización de los beneficios de los modelos económicos. La destrucción de instituciones y la formación de otras, altera *a priori* el comportamiento y la fortuna de ciudadanos y agentes productivos, así como el papel del Estado, dándose origen a tensiones sociales inevitables.

Por lo demás, el fenómeno del desarrollo no es determinístico, ni su evolución está definida exclusivamente por las preferencias, las tecnologías y los recursos disponibles, como quisieran muchos economistas. Hay una gran variedad de factores que multiplican los equilibrios económicos posibles y explican las diferencias en las sendas del desarrollo de países aparentemente similares.

La desigualdad, contrariamente a tesis envejecidas no promueve el desarrollo, lo estorba. La pobreza y la baja productividad de la mano de obra no están determinadas sólo por la escasez de los recursos de capital, también influye la formación de los recursos humanos y los complejos institucionales que perpetúan o combaten la concentración de la riqueza y el poder. En este último sentido, vale notar que recursos más cuantiosos y permanentes se canalizan o recanalizan de unas manos a otras por medios institucionales que a través de cualquier otro mecanismo. Sin justificar ni condenar, piénsese en los descomunales efectos distributivos del alza de las tasas reales de interés o de la baja de los salarios reales de los últimos veinte años, del desmantelamiento abrupto del proteccionismo y del financiamiento de las quiebras bancarias.

Esas consideraciones están llevando a modificar el Consenso de Washington, atribuyendo al Estado la función de encauzar deliberadamente el cambio institucional. Por consiguiente, la acción gubernativa se enderezaría a completar las instituciones del mercado y las de extramercado que les sirven de apoyo con propósitos de validar las reformas primarias. Ello obliga a considerar los antecedentes histórico-institucionales y

admitir que la estrategia del cambio, lejos de uniformar, debiera aceptar las singularidades de cada país.

Es cierto que la recuperación de la capacidad de crecimiento sostenido de las economías latinoamericanas, contribuiría a la equidad social, pero no sería suficiente. La revolución tecnológica y la globalización de mercados, ha independizado un tanto al aumento de la producción de la generación de empleos; además, la competencia universal entre los estratos de mano de obra de bajas calificaciones, mantiene *urbi et orbi* deprimidos los salarios y el empleo.

Por eso, los componentes originales del Consenso de Washington no han bastado, es necesaria la instrumentación de acciones extramercado y de políticas activas de crecimiento, empleo y tecnificación de la mano de obra sobre la base de acuerdos entre los sindicatos, el gobierno y los empresarios privados. Al propio tiempo conviene subsanar un olvido: es indispensable mejorar, ensanchar las redes de seguridad social a fin de contrarrestar las inevitables oscilaciones de los mercados liberalizados, singularmente en materia de desocupación y de cobertura universal de los servicios de salud. Tales acciones en vez de circunscribirse a planteamientos discursivos, tendrían que insertarse orgánicamente en las estrategias macro y microeconómicas de los gobiernos, con claro reflejo presupuestal. Así se avanzaría en perfeccionar los derechos colectivos —como derechos sociales exigibles—, cuyo rezago es factor evidente de desequilibrio social de América Latina.

En palabras de Sen (premio Nobel de economía): “el desarrollo requiere de la supresión de las principales fuentes limitativas de la libertad: de la pobreza tanto como de la tiranía; de las oportunidades económicas limitadas, como de la exclusión social sistemática; del descuido en los servicios públicos, como de la intolerancia e hiperactividad de los estados represivos”. Esto es, el desarrollo consiste en la ampliación de las libertades reales, tesis que las políticas económicas sólo pueden impugnar a riesgo de destruir el tejido social, como desafortunadamente testimonia el reciente caso argentino.

Entre las determinantes de la distribución del ingreso se redescubre —para bien del economicismo dominante— la influencia de factores de orden político. La intensidad

de las demandas populares, la mayor o menor oposición a los impuestos y al gasto social, son a la vez fenómenos económicos y extraeconómicos que lo mismo influyen en el desarrollo que en definir el perfil del reparto del producto. Según algunos tratadistas, la mayor desigualdad se traduce tarde o temprano en presión política en favor de medidas redistributivas que luego alteran los incentivos a ahorrar e invertir o el tamaño del mercado, afectando al desarrollo. Otros subrayan que las acciones redistributivas son más débiles cuanto mayor sea la desigualdad. Al efecto, se aduce que la intensidad de las desigualdades está determinada por el éxito de las élites económicas en elevar al máximo su tajada del pastel a repartir. Por consiguiente, salvo situaciones de crisis o de tensiones profundas, las estructuras políticas hacen persistir la desigualdad en países desiguales y la igualdad en economías equitativas, como puede comprobarse empíricamente contrastando los casos de los países del norte de Europa con los latinoamericanos.

En cualquier caso, comienzan a incorporarse consideraciones políticas, hasta hace poco, cuerpos extraños en la corriente dominante del análisis económico. Adviértase que la aceptación democrática del modelo globalizador depende en mucho de la capacidad nacional de atender y resolver los conflictos sociales subyacentes. Hasta ahora, los sesgos en el reparto del ingreso y de los costos del ajuste transicional han sido cargados a la cuenta de los sistemas políticos que ya se erosionan o desmoronan a lo largo y ancho de América Latina. La modernización de los sistemas electorales y, sobre todo, la alternancia en el gobierno, han servido de amortiguador de las consecuencias desfavorables de los cambios económicos en la suerte de los distintos grupos sociales. Con todo, ya son perceptibles resquebrajamiento en el tejido social que se expresan desde fenómenos de ingobernabilidad e inseguridad pública, hasta en desprestigio de la nueva democracia.

Por más que se quiera rechazar o simplificar —valga insistir—, la integralidad de los fenómenos sociales impide sean tratados separadamente en compartimentos estanco. Es bien sabido que los conflictos económicos fácilmente pueden devenir en rupturas sociopolíticas. Del mismo modo, los conflictos políticos o sociales pueden retraer o

paralizar a la economía, diferir ajustes necesarios, recrudecer problemas financieros o de balanza de pagos.

Las fisuras entre economía globalizada y política interna ponen de relieve que las reformas emprendidas están necesitadas de consensos políticos legitimadores a escala de cada país. Los extremismos doctrinarios siempre perjudiciales, han perdido cualquier utilidad que hubieran tenido. En México ha sonado la hora de ponerse al día, de asimilar concepciones nuevas, de incorporar cambios paradigmáticos que se gestan aquí y en el mundo, en vez de seguir a la zaga, fieles a ideas obsoletas, a errores u omisiones que está en nuestras manos enmendar. En ese sentido, la voluntad ciudadana se expresó nítida y anticipadamente el dos de julio del 2000.

¹ El llamado Consenso de Washington contiene el meollo de las reformas instrumentadas en América Latina a lo largo de las últimas dos décadas: apertura, equilibrio fiscal, desregulación, privatización de empresas públicas, supresión de subsidio y de otras formas de intervencionismo estatal.