

LA IMPORTACION DE POLITICAS

David Ibarra

9 de octubre de 2003

Como señalé en mi último artículo, los modelos económicos que importamos no son inmutables, cambian con las circunstancias y con las inevitables confrontaciones entre pronósticos y resultados. A título ilustrativo me referiré a la evolución de las concepciones de los países industrializados en torno al desarrollo del mundo periférico. En ellas es frecuente destacar de modo excesivamente generalizado y simplificado algún obstáculo fundamental al progreso.

Entre los años cuarentas y los cincuentas el subdesarrollo se explicaba por la insuficiencia de la inversión y el ahorro que había de suplirse con fondos internacionales: elevando la formación de capital --se pensaba-- se tornaría factible mover a los factores productivos de los sectores de baja a los de alta productividad. El comercio internacional se consideraba bueno, pero insuficiente para abrir las puertas del desarrollo; por eso, se admitía el proteccionismo a las industrias incipientes y déficit moderados en las cuentas externas cubiertos con la inyección foránea de capital; asimismo, se admitió el trasvase de recursos de las actividades tradicionales a las modernas, con el respaldo de políticas industriales activas, aunque se reflejasen en déficit fiscales, siempre y cuando fuesen pequeños.

Los planteamientos algo se perfeccionan en los siguientes años (sesentas y mitad de los setentas), cuando se descubre que la insuficiente oferta de cuadros empresariales, limitaba la absorción de los recursos del exterior, y la eficacia de las medidas promocionales de los gobiernos. En esa lógica se incorporó a los

programas gubernamentales, el fomento a la formación empresarial y medidas para suplir temporalmente sus deficiencias. Se persuade a los países periféricos a crear bancos de desarrollo, alentar inversiones conjuntas en áreas estratégicas de la economía y a fortalecer la capacidad nacional de preparación y evaluación de proyectos. Contrariamente a lo que se hace hoy, el Banco Mundial promovió la instalación de bancos de desarrollo a lo largo y ancho de América Latina, creó la Corporación Financiera Internacional --que respalda a empresas o proyectos privados-- y al Instituto de Desarrollo Económico, que contribuye a la formación de los cuadros empresariales.

De ahí en adelante --a partir de mediados de los setentas-- las recomendaciones del Primer Mundo a los países periféricos, se alteran radicalmente. Ahora, el obstáculo central deja de ser la falta de ahorro, inversión o capacidad empresarial. El nuevo diagnóstico sitúa el problema en una estructura distorsionada de precios que limita la absorción de mano de obra, explica la distribución regresiva del ingreso y tasas subóptimas de expansión del producto. La raíz del fenómeno se atribuye al proteccionismo e intervencionismo estatales que distorsionan la correcta asignación de recursos, propician el uso de técnicas de alta densidad de capital y dan lugar a rentas improductivas amparadas en el favor oficial. Por consiguiente, el remedio debe encontrarse en exportaciones con alto contenido de mano de obra. Lograrlo, depende de la corrección de la estructura de precios. Al efecto, se recomienda abrir los mercados, suprimir los subsidios, y el conjunto de las medidas proteccionistas incluida la participación estatal en la producción.

De ahí en adelante se inicia la explicación neoliberal del desarrollo. De un lado, se subrayan las fallas gubernamentales, como causa de los principales desequilibrios estructurales de la economía, --incluida la corrupción-- y la

incapacidad del intervencionismo estatal en sustituir a la sabiduría del mercado. De otra parte, el re acceso al desarrollo --sobre todo después de la crisis de los años ochenta-- se finca en el ascenso de las exportaciones, dependiente de la liberalización de los mercados de productos y capitales.

En la práctica sin embargo, el acrecentamiento del comercio exportador no es instantáneo, ni es fácil convertirlo en motor de las economías en desarrollo. En cambio, la abolición de fronteras suele venir acompañada de una avalancha inmediata de importaciones, con frecuencia destructiva de las empresas vernáculas, así como proclive a la formación de enclaves exportadores privilegiados. Además, la inversión extranjera, difícilmente puede sustituir a la inversión pública en infraestructura o capital humano, ni a la oferta de bienes y servicios no comercializables, como energéticos, transporte o de servicios esenciales a la producción.

Sea como sea, la visión de los centros toma preeminencia. Los países latinoamericanos proceden a liberalizar los mercados y a la par a reducir el papel del Estado en la economía, en la creencia de abrir las puertas a un desarrollo rápido y de ganar el beneplácito del Primer Mundo. Sin embargo, como las esperanzas no concuerdan con las realidades, el paradigma sufre reformulaciones. A fines de la década de los ochenta, se identifica a la abundancia de recursos humanos capacitados como la razón del éxito de algunas naciones (del sudeste asiático) y, su escasez, como un obstáculo fundamental al desarrollo latinoamericano. El *Informe del Banco Mundial de 1991*, repite el discurso de años anteriores, pero añade un nuevo ingrediente: la inversión en capital humano, como precondition al desarrollo. Algo se gana, pero no se salvan todos los obstáculos. En esencia, la preparación y el empleo óptimo del

capital humano requiere de complementariedades que no surgen espontáneamente.

El revisionismo de las recomendaciones del Primer Mundo y de los organismos financieros internacionales, cobra nueva fuerza en la segunda mitad de la década de los noventa. Otra vez, la confrontación de los magros resultados y los enormes costos sociales de las reformas aperturistas de América Latina frente al éxito de los gobiernos activistas del sudeste asiático, llevaron a revisar el papel del Estado en cuanto a conducir la transición globalizadora. Sin buen gobierno (*good governance*), las reformas ni rendirían los resultados esperados, ni propiciarían el desarrollo de los países periféricos. Se acierta, pero no en medida suficiente, ya que la democracia no puede reducirse a cuestiones de eficiencia administrativa. A regañadientes comienza a aceptar que el Estado tiene funciones inescapables a desempeñar en la conducción de las reformas políticas internas y el relacionamiento externo.

La última migración paradigmática auspiciada por las organizaciones financieras internacionales --no compartida por todo el Primer Mundo-- parece elevar a primerísima prioridad internacional el combate concertado a la pobreza. Frente al hecho de que la marginación social en vez de ceder, se acentúa, la pobreza deja de verse como el producto exclusivo de errores de los gobiernos y de la sobrerregulación de los mercados. Desde el *Informe del Desarrollo Mundial de 1990*, el Banco Mundial propone una estrategia mixta: alentar el desarrollo por la vía de la apertura, pero también promover el empleo mediante inversiones de infraestructura y de la ampliación de los servicios de salud y educación.

Sin embargo, el salto cualitativo fundamental se plasma en *el Informe de Desarrollo Mundial de 2000-2001*. Ahí se propone una triple estrategia que

trasciende de lo económico para abordar el marco político. De un lado, se recomienda multiplicar las oportunidades económicas de los pobres, promoviendo el fortalecimiento de los ingresos derivados de sus escasos activos (tierra y educación) mediante políticas de mercado y de extramercado. De otra parte, se apoya el fortalecimiento de las redes de seguridad social a fin de reducir la extrema vulnerabilidad de la población pobre. En tercer lugar, se sugieren reformas que redundarían en transferir poder político a los pobres con el propósito de hacer a las instituciones públicas más proclives a atender sus demandas.

El paradigma primermundista del desarrollo no ha cesado de evolucionar y con él las instituciones y políticas del mundo periférico pagando el costo de crear enormes disonancias con sus realidades. El primer gran salto ocurre cuando se sacrifican las soberanías económicas nacionales en aras de la reforma aperturista y de la devolución de funciones al mercado, que subordina los objetivos de cada país a las metas del mundo globalizado. La ayuda al desarrollo, pasa del financiamiento de proyectos de inversión a impulsar la reforma neoliberal.

En suma, las mudanzas en las visiones internacionales sobre el desarrollo, en alguna medida derivan del mejor conocimiento del problema, sin dejar de responder a los cambiantes intereses de los poderes que las construyen y reconstruyen. Se han completado y afinado los planteamientos como lo demuestra la identificación de las llamadas reformas de segunda y tercera generación --que en rigor debieran haber acompañado o precedido a las impulsadas en primera instancia-- pero aún están lejos de abarcar los complejos dilemas de la transición neoliberal de los diferentes países periféricos.

Por eso, los modelos primermundistas importados debieran tomarse no como dogmas inamovibles, sino como guías maleables de convivencia internacional en donde necesariamente cabe incorporar y resguardar los objetivos e intereses propios. Con sus variantes y peculiaridades esos fueron los márgenes de maniobra de que se sirvieron los Estados Unidos, Alemania o Japón en su camino al mundo industrializado.