

¿REALIDADES O SUBTERFUGIOS IDEOLOGICOS?

David Ibarra
Octubre-diciembre 2001
Configuraciones 3-4

El poder de los estados nacionales se deteriora o desvanece frente al impulso de los paradigmas de la globalización en el entorno de la interdependencia económica planetaria, tanto como en el frente interno al suprimirse la protección a trabajadores o empresarios nacionales a la par de multiplicarse otras demandas sociales insatisfechas.

En los hechos, la integración de las economías a escala mundial ha mudado radicalmente las circunstancias y el pensamiento teórico y práctico sobre las estrategias de desarrollo de los países periféricos. Después de veinte años en que América Latina intenta incorporarse a la revolución económica planetaria, con más costos que beneficios, parece necesario reducir los extremismos del debate para replantear sin desmesuras los papeles del mercado y el Estado, tanto como el equilibrio entre eficiencia y equidad, ingrediente necesario en la configuración de sociedades más humanas de las que vivimos.

Es posible que el impulso inicial de la transición latinoamericana del proteccionismo al libre cambio, del nacionalismo al cosmopolitismo, del Estado protagonista al Estado gendarme, del autoritarismo a la democracia haya exigido una enorme descarga ideológica-justificatoria a fin de acallar a los perdidosos de la mudanza, mientras se ofrecían a futuro esperanzas reales o infundadas de prosperidad para todos.

Los panegiristas del neoliberalismo postulan que la retirada del Estado del proteccionismo, la producción, la regulación y el fomento, haría que la libertad de mercados llevara automáticamente a un crecimiento sin paralelo, además de inducir eficiencia y competitividad. Al propio tiempo, el resquebrajamiento del autoritarismo

conduciría no sólo a eliminar privilegios injustificables de las viejas élites, sino a instaurar sistemas electorales transparentes, donde resplandecería la voluntad popular y se suprimiría la imposición en lo político, así como los privilegios, rentas injustificadas y corrupción, en lo económico. Eso mismo haría fluir a la inversión extranjera como agente modernizador de tecnologías y suplidor de los magros ahorros nacionales. Más aún, las ganancias en competitividad y la reducción de los costos de transacción permitirían identificar las verdaderas ventajas comparativas del país y asegurar el desarrollo sostenido de las exportaciones, como nuevo núcleo impulsor de las economías nacionales.

El nuevo credo llevó a implantar adaptaciones, muchas veces sin la preparación necesaria, a las reglas y valores de la organización mercantil globalizada, y a pasar por alto los costos internos, sea en términos de la salud de la mayoría de los empresarios y empresas nacionales o del bienestar de los grupos mayoritarios de la población.

El logro de equilibrios políticos fundamentales quedó a la deriva al mudar la naturaleza de las tensiones sociales. Antes, los conflictos se planteaban centralmente en torno a la equidad de las relaciones obrero-patronales, que el keynesianismo solucionó o simplificó al responsabilizar al Estado de la macroeconomía del empleo y el crecimiento. Hoy, el riesgo medular de buena parte de los trabajadores y clases medias no es el de encontrar condiciones injustas de trabajo (eso sería aceptable), sino el de caer en la exclusión, en el desempleo, en el empleo precario, en el desamparo de quedar fuera de las redes de seguridad social y de las oportunidades de la revolución informática y tecnológica del mundo. A título ilustrativo cabría subrayar el estancamiento de la oferta de ocupaciones más o menos bien remuneradas y el ascenso vertiginoso del trabajo

informal que ya absorbe al 50% o más de la fuerza latinoamericana de trabajo.¹ Por eso toma cuerpo una presión migratoria ascendente de Sur a Norte que crea problemas a la sociedad norteamericana.

De ahí deriva un apuntamiento principal: el meollo central de los esfuerzos gubernamentales a escala nacional y mundial debieran dirigirse a revertir los fenómenos de exclusión social, como medio también de corregir polarizaciones distributivas que ya crean fenómenos preocupantes de descomposición social.

En los hechos, los estados y sociedades latinoamericanos se vienen reorganizando de modo inadecuado al propósito de enfrentar los retos de la globalización. Paradójicamente, en casi toda la región se ha procedido sin ambages a despolitizar la economía, es decir, a renunciar al uso de los instrumentos tradicionales de la acción pública que, con abusos y errores innegables, explican, en buen grado, el período de mayor prosperidad (1940-1980) de la vida independiente de los países. Como resultado, el crecimiento de la producción se ha reducido y hecho inestable, en tanto que las disparidades distributivas se ensanchan y proliferan los excluidos (por lo menos el 40% de los latinoamericanos ha caído en situación de pobreza). El comercio exterior ha crecido intensamente; las exportaciones ascienden a tasas espectaculares; pero no desaparecen los problemas. Los déficit de las balanzas de pagos se acrecientan —en México a fines de este año sumarán más de 20,000 millones de dólares, y en América Latina esos déficit crecerán 90% entre 1992 y el fin del año en curso—; las empresas exportadoras siguen desvinculadas, no arrastran a la prosperidad —salvo excepciones— a las economías; las tasas reales de interés suelen establecerse a niveles elevadísimos —muy superiores a los de nuestros principales socios comerciales—; los regímenes

¹ La marginación improductiva de la mitad de la fuerza de trabajo es un factor importante en explicar desde las bajas recaudaciones fiscales hasta los tropiezos por recuperar las tasas de crecimiento de las primeras décadas de la posguerra.

cambiarlos no inmunizan contra crisis y contagios financieros; el proceso de extranjerización de las mejores empresas públicas y privadas segrega del manejo de más y más actividades estratégicas a los administradores nacionales, mientras a futuro se agota lo vendible.

Entre la teoría y la práctica, entre los edenes ideológicos y las realidades, parece abrirse una brecha que ensancha, en vez de acotar, las diferencias de ingreso, bienestar y legitimidad política entre los países avanzados y el grueso de las naciones periféricas. Conforme a datos de las Naciones Unidas, el ingreso medio por habitante de los países ricos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), excedían en 30 veces al de los países más pobres en 1960; hoy ese diferencial supera las 75 veces. Y si se compara a las naciones latinoamericanas con las economías avanzadas, en términos del ingreso real por habitante, el rezago se ha ahondado en un 25% en las últimas dos décadas.

No todo es negativo; América Latina parece haber resuelto variados e importantes problemas. La inflación se ha abatido del 163%, en promedio, entre 1982 y 1991, al 9% en el último bienio; y a partir de 1992, los desajustes fiscales medios se mantienen alrededor del 2% del producto de la región. Persisten debilidades en los sistemas bancarios de algunos países, aunque se ha avanzado tanto en fijar reglas prudenciales más adecuadas, como en instrumentar esquemas de salvamento financiero, a pesar de que sus efectos en las finanzas públicas se seguirán haciendo sentir por algún tiempo. Con todo, el logro acaso más importante se sitúa en la modernización democrática y en el reconocimiento imperfecto, pero cada vez más general, de la necesaria vigencia de los derechos humanos. El viejo autoritarismo va en retirada, se fortalecen los partidos políticos y se afianza la alternancia de los mismos en el gobierno.

El riesgo que pone en tela de juicio esos progresos del acomodo a la globalización universal, reside en los excesos reformistas y los desaciertos —en gran medida de nuestra manufactura— que tornan incierto y fluctuante el desarrollo, que debilitan a las finanzas públicas, que inhiben la equidad distributiva, y, que impiden a los empresarios planear a largo plazo por dedicar sus energías a precaverse de las crisis repetitivas, que constriñen el avance democrático a sus aspectos formales.

Algo está mal o es incompleto en las políticas económicas latinoamericanas. Por eso se ha perdido el paso histórico frente a otros países que comenzaron hace medio siglo en una situación comparativamente inferior. En 1950, el ingreso per cápita, a precios de 1990, era de 2,085 dólares en México, 922 en Taiwán, 876 en Corea del Sur y 848 en Tailandia. La situación se invierte radicalmente con posterioridad: en 1995, México apenas alcanza los 5,093 dólares, mientras Taiwán tiene 13,028, Corea del Sur 11,868 y Tailandia 6,491 (los datos son de Amsden, A. (2001), *The Rise of the Rest*, Oxford University Press). El récord del desarrollo histórico de Taiwán, por ejemplo, deja rezagado al de Chile, país que se toma como el más progresista en América Latina. En 1973, Taiwán tenía apenas el 73% del ingreso per cápita chileno; en 1995, la situación se invierte y Chile apenas alcanza el 68% del ingreso de los taiwaneses.

Más dramático es todavía el caso argentino, que al término de la Segunda Guerra Mundial registraba el producto por habitante más alto, amplia experiencia industrial y las mejores cifras educativas de la región. Y, sin embargo, de alcanzar un ingreso por habitante superior al de Corea (más de 5.7 veces) y Taiwán (más de 5.4 veces) en 1950, queda a la zaga con apenas el 44% y el 40% del ingreso de esos países en 1995.

La interpretación más difundida del éxito asiático es la que ve la prosperidad ganada como resultado de las estrategias exportadoras y de la libertad de mercados. Nada más alejado de la realidad. En los hechos, esos países sustentaron el cambio

económico en un Estado y una constelación de instituciones desarrollistas que impulsaron el cambio sobre bases deliberadas de ingeniería social. Las reformas económicas de esos países —ya bien perfiladas en los años sesenta— no se limitaron a liberar mercados y dejar que las ventajas comparativas se desarrollaran espontáneamente; por el contrario, se implantaron claras políticas industriales y no se titubeó en otorgar subsidios, asignar preferencias crediticias, crear bancos de desarrollo y conglomerados manufactureros en torno a empresas estatales o privadas, proveer liderazgo y asistencia técnica a los empresarios nacionales. De esa manera y con apoyo en una política activa de inversión gubernamental y de fomento a la privada, se lograron crear ventajas comparativas dinámicas que explican el auge exportador posterior. Puesto en otros términos, no son las ventas foráneas las que explican el ascenso de las inversiones ni la difusión de los avances de la productividad; la causalidad parece ser precisamente la inversa, arranca del empuje interno de las estrategias de crecimiento.

Como demuestra la experiencia mexicana, la orientación exportadora *per se*, no necesariamente produce acrecentamiento de la demanda por inversiones ya que la liberación comercial beneficia a pocos sectores o empresas y perjudica a muchos otros. Asimismo, la modernización técnica de las actividades exportadoras gananciosas, no suelen percolarse automáticamente ni con amplitud ni celeridad suficientes al conjunto de la economía.

En consecuencia, la transformación exitosa de los países asiáticos, obedece a la mezcla juiciosa de políticas de mercado y políticas intervencionistas, a la creación de instituciones desarrollistas, a la combinación de estabilidad macroeconómica y de precios con apoyos sostenidos a la producción. Ahí el mercado no desplazó simplemente al Estado, sino se construyó una simbiosis armoniosa que mantuvo y mantiene la vocación

al progreso con altos ritmos de formación de capital y crecimiento de diversificación de actividades productivas.

El contraste con las políticas adaptativas latinoamericanas no podría ser más evidente. Acá, más papistas que el papa, confiamos casi por entero en la magia o la religión de los mercados. Se puso el énfasis en lograr la estabilidad de precios y el equilibrio de las cuentas fiscales, pero se descuidó la salud microeconómica de las empresas y la creación de instituciones democráticas de solución de los conflictos que genera la propia transición socioeconómica hacia la globalización. Se satanizó al Estado y en breve lapso se le forzó a despojarse, con razón o sin ella, de los principales instrumentos de acción pública. Como resultado, la inversión gubernamental, viene decayendo estrepitosamente a pesar de que no puede ser sustituida por la formación privada de capital en la creación de infraestructura o de las necesarias economías externas del país. Si se compara el período 1975-79 con el de 1990-96, la inversión pública en porcentaje de la inversión total decrece 63% en Argentina, 34% en Brasil y 47% en México. De la misma manera, el gasto en ciencia y tecnología e investigación y desarrollo es sensiblemente inferior no sólo al de los países avanzados, sino al de otras economías emergentes. México erogó en los noventas con esos propósitos el 0.4% del producto, Brasil el 1.2% y Argentina el 0.5%, frente a Corea 2.8% y Taiwán 1.8%.

A mayor abundamiento, las políticas latinoamericanas de corto plazo parecen estar insertas en círculos viciosos empobrecedores. Con demasiada frecuencia, la lucha antiinflacionaria sustentada en el manejo de las tasas de interés (por altas) del tipo de cambio (por sobrevaluado) contradice las estrategias exportadoras de crecimiento al restar artificialmente capacidad competitiva a los productores locales.² Como puede constatarse palmariamente en la actualidad, las depresiones cíclicas en vez de combatirse

² Más aún, esos enfoques de política económica sesgan o polarizan la distribución del ingreso o implican transferencias gratuitas de renta al exterior.

con las políticas fiscales o cambiarias, se ahondan deliberadamente. En efecto, mientras los países industrializados reducen tasas de interés y bajan impuestos, con el propósito de reanimar economía y empleo, en América Latina suele procederse a la inversa, como lo atestiguan las políticas recientes de Argentina, Brasil y México.

En el trasfondo de esas paradojas, se sitúa el hecho de que los estilos seleccionados de apertura de mercados, lejos de solucionar el problema endémico del estrangulamiento externo de América Latina, lo han acentuado pese a los flujos foráneos de capitales y la extranjerización de empresas vernáculas. Más todavía, un aspecto de la competencia desatada entre los países periféricos es la de otorgar concesiones excesivas y distorsionadoras en lo económico a fin de atraer inversiones y ahorros del exterior. Los resultados están a la vista: América Latina a pesar de formar parte del área de influencia de la economía número uno del mundo y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pierde participación en las exportaciones planetarias. En 1983, la participación de la región en el intercambio exportador ascendía al 5.8% del total mundial, y sólo el 5.3% en 1997, según cifras de la Organización Mundial del Comercio.

Análogas asimetrías se observan en el manejo de las estrategias económicas de largo plazo o en el tratamiento a industrias con dificultades para sobrevivir la competencia internacional. En el primer caso, los países industrializados conceden subsidios o apoyos generosos a la educación, el cambio tecnológico o a las industrias que les resultan estratégicas, como son las situadas en la avanzada tecnológica, protegen a ramas productivas en desventaja internacional (como la agricultura, los textiles, la fabricación de azúcar), ayudan a la reconversión de actividades envejecidas (astilleros, modernización automotriz, etc.) o permiten y alientan la formación de enormes conglomerados oligopólicos a escala nacional e internacional. Por contra, en América Latina se desmantela casi indiscriminadamente la protección; los subsidios y el fomento

a cualquier actividad productiva van en proceso de desaparecer o se han eliminado del todo, incluyendo a los que integran el meollo estratégico de ventajas comparativas consolidadas o potenciales; pocos son los programas de reconversión productiva emprendidos para adaptar a las industrias —sobre todo las de tamaño medio y pequeño— a la apertura y desregulación de los mercados o los encaminados a detener la desintegración de los encadenamientos interindustriales; el gasto estatal en infraestructura, investigación y formación de capital humano va en retroceso o es marcadamente insuficiente al propósito de progresar en un mundo globalizado.

De aquí que la heterodoxia de Taiwán y Corea explique que esos países hayan entrado al círculo privilegiado de los países que elaboran productos y tecnologías vendibles en los mercados internacionales que conservan autonomía económica suficiente, mientras nosotros nos contentamos con usar las ideas de otros y seguir fielmente los dictados de los paradigmas ideológicos en boga. (Véase, Romer, P. (1992), *Two Strategies of Economic Development*, World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington).

En suma, los países emergentes con el mejor récord en las últimas décadas no son aquéllos que pasivamente se limitaron a reducir las barreras al comercio, a los movimientos de capitales y permitieron la extranjerización indiscriminada de las empresas nacionales. Más bien, el éxito ha correspondido a las naciones impulsoras de políticas activas de modernización económica, de aliento a las empresas nacionales de punta, de transformaciones institucionales para manejar los *shocks* externos de la globalización y los conflictos internos asociados al cambio de patrón de desarrollo.

Quiérase o no, sólo con costos enormes, el Estado puede renunciar a las dos funciones claves en el aprovechamiento pleno de las oportunidades de la economía global y la democratización: la de ser promotor y coordinador de la transformación económica

y la de ser equilibrador y solucionador de los conflictos sociales, esto es, pilar de una democracia viva, actuante.

En la medida en que la ideología dominante exagera lo que el mercado puede ofrecer y sataniza la actividad estatal como agente catalizador del desarrollo económico, se trastocan los grandes objetivos sociales. Las metas de expandir sostenidamente producción y empleo, de abatir marginación y pobreza, de sostener un razonable equilibrio de precios, se convierten en simples objetivos reductores-racionalizadores del gasto público o en intentos de desaparecer a cualquier costo toda presión inflacionaria.

Es irónico observar que los estados y países de la región serían entes virtuales, si no fuese por la dificultad de hacer desaparecer de la exclusión a los contingentes numerosísimos de seres humanos marginados de la vida económica moderna. La respuesta a ese dilema debiera poner en tela de juicio la afirmación fácil y desesperanzada de que las fuerzas de la globalización y de la competencia nos han dejado inermes ante los fenómenos que dividen y marginan a hombres y sociedades. Habría que luchar por imprimir sesgos humanizadores a la economía internacional y, a escala de los países, reconstruir cuanto antes los pactos sociales básicos que desafortunadamente han quedado rotos o derruidos. Junto con ganar acceso de nueva cuenta al progreso con equidad, debiéramos recobrar las necesarias virtudes cívicas que tendemos a olvidar en la búsqueda obsesiva del interés individual o corporativo. Políticamente no cabe situar a un lado la cuestión medular de hacer prosperar a todos los segmentos de la población y singularmente al grupo numeroso de pobres y excluidos. A fin de cuentas, la verdadera libertad no sólo consiste en ejercer la capacidad personal de escoger los valores y objetivos que mejor nos satisfacen como individuos, también importa la capacidad, en tanto ciudadanos, de influir en las fuerzas que gobiernan, que dan forma, a nuestra vida y destino colectivos.

