

¿Qué hemos aprendido?

Pierre-Nöel Giraud

¿Qué hemos aprendido tras cinco decenios de desarrollo? Primero, que el desarrollo no se reduce al crecimiento económico. Ya lo sabemos, pero ¿qué consecuencias teóricas y políticas podemos sacar de esa lección? Luego aprendimos que el “consenso de Washington”, inicialmente elaborado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para aliviar los males de América Latina al finalizar los años ochenta, no es la “*ultima ratio*” de las políticas de desarrollo. Sin embargo, esa proyección del funcionamiento de un capitalismo ideal sobre los problemas de desarrollo, aun después de haber sido corregida recientemente, sigue siendo básica en el discurso institucional. Es por lo tanto útil usarla como instrumento de análisis para evaluarla a la vista de los éxitos y los fracasos. Conozco mal a América Latina, por lo tanto hablaré de Asia y África. Es obvio que la globalización y el aumento de los problemas ambientales plantean nuevos retos a los países pobres. Tratar cuestiones tan amplias en un artículo implica renunciar a cualquier intento demostrativo; por lo tanto, el lector encontrará sólo la sucinta presentación de algunas de las convicciones y preguntas de un economista que estuvo y sigue estando implicado en programas de desarrollo.

¿QUÉ ES EL DESARROLLO? RIQUEZA FACTUAL Y PERPLEJIDAD TEÓRICA

Hace muchos años que diversas instituciones, en particular el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y el Banco Mundial, publican listas

Traducido del francés por Jean Meyer.

cada vez más largas de indicadores de desarrollo. A los indicadores económicos más y más diversificados se suman los sociales, los ambientales y los políticos: casi 150 en la última entrega del PNUD. Esa selva de datos empíricos tiene su ventaja, pero nos deja más perplejos que edificados sobre las grandes cuestiones planteadas desde que la reflexión sobre el “desarrollo” conquistó su autonomía en el pensamiento económico, es decir desde 1950.

Una ventaja consiste en matizar las brutales conclusiones que arroja el examen sencillo de los PIB/habitante: “Asia despega mientras que África se hunde”. Con todo y estancamiento, en muchos países de la África subsahariana los indicadores de “desarrollo humano”, como esperanza de vida o alfabetización, han progresado de manera significativa. Así que, desde ese ángulo, la situación no es tan mala como la pintan muchas veces. Otra ventaja es la de ilustrar concretamente ciertos dilemas, como desigualdad/crecimiento, y crecimiento/medio ambiente. De aquellos países que, como China, viven un crecimiento rápido del PIB/H acompañado de una potente aceleración de la desigualdad, algunos que “objetivamente” son más ricos que hace veinte años pueden sentirse más pobres, si la riqueza es para ellos un concepto relativo que implica la comparación con sus demás conciudadanos. De esa manera, la producción de datos más y más precisos no sólo sobre la evolución sino sobre el reparto de la riqueza, resucita el debate sobre el sentido mismo de la riqueza y sobre la articulación entre riqueza y desigualdades. En algunos países, un crecimiento rápido se paga con una dramática degradación ambiental que afecta la salud y bien podría pesar gravemente sobre el futuro crecimiento. ¿Existe, pues, el dilema crecimiento/medio ambiente? Son ejemplos de preguntas que la variedad y el volumen de los “indicadores de desarrollo” permiten plantear hoy con mayor precisión.

Cuando se multiplicaban y se alargaban en el tiempo y en el espacio las series de tales indicadores, una nube de investigadores se abalanzó sobre estas cifras con la esperanza de encontrar por fin, en el tratamiento estadístico, la respuesta a preguntas tan importantes como antiguas del tipo: ¿favorece o no la apertura al exterior el crecimiento?, ¿y el aumento inicial de las desigualdades?, ¿el mejoramiento del estatuto de la mujer?, ¿la existencia y aplicación de reglas de derecho?, ¿el respeto del medio ambiente?, ¿el de las minorías?, ¿y la

democracia?, etcétera. Por desgracia, los análisis estadísticos no han dado hasta la fecha ninguna respuesta firme, quizá tan solo el nivel educativo básico, en especial el de las mujeres, es de manera casi segura un motor esencial del crecimiento económico, pero eso es descubrir el Mediterráneo.

En tales condiciones, siguen abiertos los debates sobre las causalidades en el proceso desarrollista, proceso demasiado complejo, mientras que la discusión sobre las metas se amplifica después de un periodo en el que reinaba la casi unanimidad en cuanto a considerar el crecimiento como la meta mayor. ¿Cuáles son las relaciones entre crecimiento económico promedio y el contenido del desarrollo? ¿Cuáles metas se deben privilegiar? ¿Cuáles son las palancas decisivas?

Estas preguntas fundamentales engendran tesis demasiado contrastadas, como las que siguen afirmando que un crecimiento rápido fundado sobre el sector privado acaba por resolver todos los problemas –tesis que sigue siendo mayoritaria–, y la de Amartya Sen, para quien las “libertades” son a la vez meta y medio esencial del desarrollo (*Development as Freedom*, Knopf, Nueva York, 1999), pasando por las de los ecologistas que dicen que “salvar el planeta” es un imperativo categórico. Cada quien, a falta de análisis estadísticos convincentes, apoya sus tesis con estudios de casos. El último caso de moda es Botswana, país excepcional de África por la velocidad y la permanencia de su crecimiento promedio, que sirve para defender la tesis de la importancia crucial de los derechos de propiedad. Según los partidarios de dicha tesis, la influencia británica y la organización social del país se han unido para que esos derechos fuesen mejor definidos y defendidos que en cualquier parte de África, lo que estimularía las iniciativas económicas a todos los niveles sociales y explicaría los éxitos. Por desgracia –y eso no tiene nada que ver con el debate–, la tasa de contaminación por el SIDA es muy alta (30% de la población), lo que podría arruinar el crecimiento a causa del derrumbe demográfico.

EL CONSENSO DE WASHINGTON

¿No aprendimos nada, pues? En los años ochenta las instituciones de Washington sacaron sus propias conclusiones de los años 1945-1980 para elaborar una

doctrina que acostumbramos llamar el “consenso de Washington”. John Williamson resume así sus “diez mandamientos” de política económica.

1. Disciplina presupuestal: el déficit público no engendra sino inflación y huida de capitales.
2. Reforma fiscal: se debe ampliar la base impositiva y moderar las tasas marginales.
3. Política monetaria conduciendo a tasas de interés a corto plazo, remuneradoras en términos reales.
4. Las tasas de cambio deben ser competitivas y favorecer la acumulación de excedentes comerciales.
5. Liberalización comercial gracias a la baja de los aranceles y de las protecciones de todo tipo.
6. Hacer atractivo al país para la inversión directa extranjera.
7. Sólo las empresas privadas son eficientes.
8. Suprimir las subvenciones públicas a la producción para que el Estado se dedique únicamente a las misiones educativa y social.
9. La desreglamentación suprimirá todas las fuentes institucionales de monopolios y rentas para dejar a los mejores aprovechar sus ganancias.
10. Promover y defender los derechos de propiedad privada, lo que necesita una legislación de los negocios y una justicia económica independiente.

La primera característica de esta doctrina es que niega toda especificidad a los problemas del desarrollo del mundo actualmente pobre. Estos mandamientos se aplican, de hecho, a cualquier país capitalista; por lo mismo, han sido trasplantados tal cual a los países ex socialistas, “en transición” hacia el capitalismo. Confrontar esa doctrina con los procesos reales en los países pobres es también examinar la eventual especificidad de aquéllos.

La segunda característica es que la doctrina puede conocer infinitas evoluciones internas. En efecto, se limita a expresar las consecuencias que se deducen lógicamente de un capitalismo ideal, en el cual todos los mercados funcionan perfectamente. Resulta que todos sabemos, incluidos los economistas de Washington –Joseph Stiglitz, ex director del Banco Mundial, recibió el Nobel

por sus trabajos sobre el tema— que las cosas no marchan así. Los mercados son imperfectos, no pueden funcionar sin instituciones; por lo tanto se necesitan “buenas instituciones” para corregir las “imperfecciones del mercado”. Todo depende, pues, del análisis, en casos concretos, del grado de imperfección de los mercados y sus causas. Si es muy bajo, los mandamientos se aplican prácticamente al pie de la letra; si es alto, es legítimo alejarse mucho de ellos. Así, las evoluciones recientes de la doctrina del Banco Mundial, que subrayan la necesidad de instrumentar políticas específicas para luchar contra la pobreza y la importancia de construir instituciones eficaces (*Attacking Poverty* y *Building Institutions for Markets* son los títulos de los dos últimos informes sobre desarrollo del Banco Mundial), no hacen sino reconocer la existencia de imperfecciones aun mayores de lo que se pensaba hasta hace poco.* Pero se mantienen en el marco teórico general del consenso, que no es más que el consenso capitalista.

Es, entonces, legítimo y aclarecedor emplear esa doctrina para analizar éxitos y fracasos de los países en desarrollo que se situaron en una perspectiva capitalista, sin que importe el modelo o el nombre que le dieron.

LECCIONES DE ASIA

Trato principalmente de los países del sudeste asiático que conocieron un crecimiento acelerado desde los años sesenta para los primeros y desde los setenta para los demás, pero lo que se dice vale también para China y la India. Han cumplido con los tres primeros mandamientos en cuanto a los “grandes equilibrios” macroeconómicos, especialmente en lo que se refiere a la disciplina presupuestal: nada de déficit acumulativo ni de endeudamiento estatal exagerado; y sí un ahorro remunerado positivamente, lo que explica una tasa muy fuerte de ahorro interno, cercano al 30% del PIB en algunos países.

Olvidémonos del absurdo cuarto mandamiento; contra lo que afirma, los países en desarrollo deben tener una balanza comercial deficitaria, compensada por flujos regulares de capitales externos, de preferencia en forma de inver-

* Una buena síntesis de la visión de las dinámicas y políticas desarrollistas, cercana a la del Banco Mundial, se encuentra en Gerard M. Meier y Joseph Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development Economics*, World Bank y Oxford University Press, Nueva York, 2000.

siones directas. Les toca a los países ricos, dotados de mucho ahorro y de una población en vías de envejecimiento, financiar el desarrollo de los países pobres, y no al revés, no por razones políticas o éticas, sino sencillamente porque el crecimiento rápido de los países pobres ofrece rendimientos superiores al ahorro de los ricos. La presencia del cuarto mandamiento en el “consenso” se explica sólo por la situación específica de América Latina y de África en los ochenta. La deuda pública de esos países fue estimada excesiva y las instituciones de Washington les pidieron sacar temporalmente excedentes de su comercio exterior para desendeudarse. Asia siguió una trayectoria más clásica: déficit exterior financiado por capitales externos, con un crecimiento rápido tanto de las exportaciones como de las importaciones.

En cuanto a los tres mandamientos siguientes, Asia fue un alumno malo. Escogió estrategias de crecimiento estimulado por las exportaciones, pero con una cuidadosa protección de sus mercados internos cuando empezaba a surgir alguna industria. Aceptó inversiones extranjeras directas, pero en sectores escogidos y con la intención de copiar cuanto antes las técnicas y el saber hacer extranjeros, sin preocuparse por los derechos de propiedad industrial. Hay que señalar, lo que anuncia el punto siguiente, que los Estados adoptaron políticas internas apropiadas para hacer progresar el ingreso de todos los sectores sociales en una relativa igualdad: presentan coeficientes de Gini que describen las desigualdades internas de ingreso como las más bajas entre los países pobres. Así, el crecimiento del mercado interno apoyó y luego sustituyó el crecimiento fomentado por las exportaciones.

Respecto de los cuatro últimos mandamientos, esos países fueron pésimos alumnos. Claro, el desarrollo descansó esencialmente sobre las empresas privadas, pero el Estado fue omnipresente y activo, eso sí, de una manera nada transparente. Así nació una élite económico-política que de maneras diversas asumió el desarrollo industrial. Nada de desviar hacia cuentas bancarias en Suiza las ganancias obtenidas o los empréstitos estatales, muy limitados por cierto, como por desgracia parece ser el caso en América Latina y África. Ese modelo simbiótico Estado-industriales “nacionales” fue primero admirado; hasta la crisis de 1997 se hablaba de un modelo asiático, del cual Japón había sido el precursor, competidor del modelo occidental. Así, James Fallow hacía

la apología de ese modelo en su *Looking at the Sun. Rise of the New East Asian Economic and Political System* (Vintage Books, Nueva York, 1995, 2ª ed.). Después de la crisis vino la crítica repentina y severa del “*crony capitalism*”, el “capitalismo de los cuates”. Muchos vieron en la crisis la prueba de que sólo el respeto de los diez mandamientos asegura el éxito sostenido, pero no cabe duda de que el “*crony capitalism*” funcionó muy bien y que esos países han logrado durante varios decenios tasas de crecimiento de dos dígitos, desconocidos en la historia hasta la fecha; además, para muchos, ese crecimiento ha sido relativamente igualitario. Finalmente, después de la crisis, dicho modelo no se ha “corregido” mucho.

LECCIONES DE ÁFRICA

La primera lección de África al sur del Sahara es que se necesita una cohesión nacional mínima. Las tensiones étnicas deben ser controladas, y las minorías europeas, medio orientales, hindúes y chinas, protegidas, según el frágil pero existente modelo de África del Sur desde el fin del *apartheid*. Se puede discutir sobre el origen de la identidad étnica moderna en África, pero no cabe duda de que juega un papel muy importante.

Los países africanos aplican desde los años ochenta los diez mandamientos. Ciertamente, las instituciones de Washington no imponen los diez al mismo tiempo, de manera dogmática; y ciertamente los gobiernos los aplican a regañadientes, con astucia infinita, pero, ajuste estructural tras ajuste estructural como única alternativa.

Económicamente hablando, casi todos los países africanos se encuentran atrapados en una serie de círculos viciosos; se especializaron en exportaciones primarias: petróleo, minerales, cultivos, pero la renta, acaparada por el Estado, no se transformó en inversiones productivas, sino en cuentas en Suiza y en gasto público (lo que explica que los resultados de ciertos indicadores del desarrollo “humano” no sean tan malos como los económicos), y lo que quedaba se distribuyó entre la población, de manera desigual y clientelista. Cuando la competencia entre los países exportadores de materias primas hizo bajar los precios mundiales, los gobiernos se endeudaron para mantener sus gastos y su

papel redistribuidor, y dispusieron que se produjera más para exportar más y así pagar su deuda, agravando la caída de los precios mundiales. Otro círculo vicioso: una de las formas de redistribución de la renta fue la subvención de los alimentos básicos para una población urbana en expansión que sobrevivía en el sector informal. Pero resultó que eso, combinado con las subvenciones que recibían las exportaciones agrícolas de los países ricos, cerró el mercado urbano a los campesinos productores de granos y alimentos y los empujó aún más hacia los cultivos de exportación, y por lo mismo a la sobreproducción, lo que contribuyó a la baja de los precios y aceleró el éxodo rural. El contraste no puede ser mayor con Asia del sureste: la mayor parte de esos países empezaron con una reforma agraria generalmente exitosa y protegieron mucho tiempo su agricultura alimentaria, reservándole el mercado interno; así empezó el crecimiento...

El aumento de las tasas de interés, al principio de los años ochenta, agravó el costo de una deuda creciente que hubo que refinanciar, y se iniciaron los ajustes estructurales conforme al decálogo: privatización, puesto que muchas empresas públicas rentistas eran ineficientes; quiebra de las pocas empresas productivas; compresión del gasto público, al punto de no cubrir lo indispensable para el desarrollo (infraestructuras, educación); crecimiento de la corrupción improductiva (en Asia se puede hablar, hasta cierto punto, de corrupción productiva), en un “sálvese quien pueda” generalizado; éxodo rural masivo, etcétera.

Obviamente la aplicación brutal del decálogo en esas circunstancias no hace sino agravar los círculos viciosos; el cuarto mandamiento empuja a devaluar para exportar más, pero como no hay más exportaciones que las primarias, los precios caen. La reducción del déficit presupuestal provoca terribles luchas internas y el sacrificio de gastos esenciales para el futuro. La privatización de los servicios públicos (luz, agua, telecomunicaciones) mejora el servicio sólo para los ricos, quienes pueden pagar el precio que piden las compañías globales que han comprado, generalmente a bajo precio, las empresas públicas en quiebra.

Para salir de los círculos viciosos primero habría que cancelar la deuda con el fin de que el gasto público, centrado sobre lo vital, renazca. Eso implicaría otorgar a los Estados africanos una ayuda pública masiva, lo que plantea el problema de su empleo, como lo veremos más adelante. Luego hay que permitir a los empresarios nacionales y nacionalistas (los hay) localizar nuevas especia-

lizaciones exportadoras y conquistar una parte del mercado interno. El Estado debe ser transformado para encontrar el equivalente del Estado industrializador asiático: no es el Estado el que industrializa, sino los empresarios eficientes que apoyan. Eso rebasa todos los ajustes estructurales.

LECCIONES DE CONJUNTO

He mencionado la complejidad del fenómeno. Ahora me voy a contradecir, simplificando al extremo. Aceptemos que la esencia del desarrollo de los países pobres es un proceso de recuperación del atraso técnico-científico. Paréntesis: por lo mismo, es esencial definir el modelo que los países del sur quieren alcanzar: ¿el de los países ricos? Hoy en día sería un desastre ambiental, pero eso es otra historia. Esa simplificación excesiva permite ordenar una serie de preguntas abiertas y sistematizar las experiencias evocadas según tres corolarios.

Primer corolario de esa tesis brutal: para alcanzar, basta con copiar; es mucho más fácil que innovar y permite crecimientos superiores a un 10% durante decenios, mientras que en los países ricos que fundan su crecimiento en la innovación, no se rebasa el 2 o 3% al largo plazo. Pero para copiar se necesita una capacidad de aprendizaje veloz y, por lo mismo, la construcción de esa capacidad a través de la educación. Ya sabemos que el aprendizaje es esencialmente colectivo y que el concepto de moda es el “capital social”. Como muchas veces sucede, un concepto está de moda porque es vago. Entiendo por “capital social” lo que permite que los conocimientos adquiridos por algunos se difundan rápidamente en toda la sociedad. Puesto que la difusión pasa esencialmente por el trabajo en común y por las interacciones sociales, se trata de la intensidad de las relaciones sociales mercantiles y no mercantiles, dentro de los grupos y entre ellos.

Acumulación de capital físico (infraestructuras, edificios, máquinas), mejoramiento del capital humano (nivel de educación individual) y sobre todo social: esa sería la clave del desarrollo. Asia, con su alto ahorro que permite una acumulación física sostenida, con su atención educativa, con el mantenimiento de una fuerte cohesión social (desigualdades reducidas, densidad de las redes sociales, pero también “capitalismo de cuates”) no contradice esas reglas.

Mejorar el capital social puede requerir políticas específicas de lucha contra la pobreza. Hace mucho que conocemos los círculos viciosos que atrapan a grupos enteros en una cárcel de pobreza y les impiden desarrollar sus capacidades productivas, así como aprovechar el mejoramiento de las de otros. Las políticas del microcrédito son un ejemplo muy popular.

Resulta que el modelo de funcionamiento ideal capitalista del decálogo de Washington ignora por completo la cuestión del capital social, de las “trampas de la pobreza”, de la eficiencia incontestable de ciertas redes en los países del sur. Es que esa cuestión toca las imperfecciones del mercado y de las instituciones, incluidas las prácticas y las normas sociales, que enmarcan el funcionamiento de los mercados.

Segundo corolario: para poder copiar, hay que exponerse, hay que aumentar las interacciones de todo tipo, incluso mercantiles, con los países a los que se trata de alcanzar. Se necesita por lo tanto una apertura controlada; la apertura de los países ricos favorece las inversiones directas, relocalización de ciertas industrias y propicia el crecimiento de los países pobres por las exportaciones. Las inversiones industriales directas aportan tecnología y saber hacer (cuanto más si se asumen con astucia). Los flujos financieros completan el ahorro nacional. No cabe duda de que para los países de Asia la mundialización ha sido un factor favorable, aun cuando se puede admitir que los factores estructurales internos (tasa de alfabetización, igualdad inicial, tasa de ahorro) y de política económica hayan sido probablemente decisivos. Sin embargo, existe un fenómeno de lista de espera. La apertura y el tamaño de los mercados de los países ricos no son ilimitados, esos factores de crecimiento para los países emergentes no pueden ser repartidos de manera equitativa. Así, China se lleva la mayor tajada desde hace veinte años. Hasta con “buenas” políticas, los países más pobres muy posiblemente deberán esperar que los primeros países emergentes contribuyan a su vez propicia su propio crecimiento.

Los efectos de la apertura rápida a los capitales financieros son más discutidos. No cabe duda de que los movimientos de capitales golondrinos han amplificado, cuando no provocaron, muchas crisis cambiarias con efectos recesivos profundos en los países del sur. Los países emergentes deben aprender la lección de las terribles experiencias de los diez últimos años: imponer reglas

de estricta prudencia a su sistema bancario, no permitirle por ejemplo endeudarse a corto plazo en divisas para prestar a largo plazo en moneda nacional. Adoptar un régimen de cambio ágil: nada de paridad rígida, sino una paridad deslizadora en función, nunca de una sola moneda, el dólar, sino de una canasta que corresponda a los intercambios comerciales y financieros del país, o sea, evitar lo que hizo Argentina; no prohibirse la discriminación entre capitales con instrumentos económicos, como tasas sobre los capitales más móviles, a la chilena, hasta recurrir al control de cambios, como lo hizo Malasia; finalmente, adoptar políticas monetarias y presupuestales estables y previsibles. Ciertamente, eso significa restringir la soberanía nacional, pero es algo inevitable para un pequeño país abierto al flujo de capitales extranjeros. Nadie está obligado a la apertura, por más que el FMI y los países ricos insistan. Cada país debe sopesar las ventajas y los inconvenientes de la decisión. Si los inconvenientes parecen mayores, más vale seguir el ejemplo chino y abrirse sólo progresivamente a los capitales financieros externos.

Tercer corolario: históricamente, todas las recuperaciones rápidas han sido conducidas por Estados fuertes e intervencionistas: en el siglo XIX, la Alemania de Bismarck y los Estados Unidos (¿qué hubiera sido de ellos si la Confederación gana la Guerra de Secesión?). Después de 1945, Alemania otra vez, Francia, Japón. Cada vez según modalidades singulares que llevaron a la tesis de la pluralidad de “los capitalismos”: anglo-sajón, del Rhin, etcétera. Empresas públicas y planificación indicativa en Francia, economía social de mercado en Alemania, fusión del Estado y de los grandes grupos industriales en Japón (“Japón es el único país comunista exitoso”, y de hecho, es un país con una sola “clase”, por lo menos en los trenes).

Pasó lo mismo en el Tercer Mundo en los últimos decenios, con una diversidad aún mayor. Citaré dos casos extremos. En Corea, a principios de los años sesenta, el dictador convoca en la Casa Azul a los más grandes bandidos y especuladores enriquecidos por el desvío de la ayuda masiva norteamericana; les propone una alternativa: la cárcel o la construcción, con el apoyo total del Estado, de “chaebol” económicamente hipernacionalistas. En Tailandia y Malasia, la élite comerciante de las minorías chinas llega a un acuerdo con los generales: se acaban los motines antichinos y el despojo periódico de la comunidad,

a cambio de la movilización de sus redes a favor del desarrollo nacional... y del enriquecimiento de las familias de los generales, cuyos hijos van a estudiar a los Estados Unidos. En África el dictador acapara, la renta que se deriva de los fondos que garantizan el precio de los cultivos exportados, y la redistribuye ampliamente, comprando así la estabilidad política, como se puede ver en *L'Etat en Afrique. Le Politique du Ventre*, de J. F. Vallart (París, Fayard, 1989).

En tales condiciones, el éxito depende de la respuesta a estas preguntas: ¿es nacionalista la alianza de los grupos económicamente más poderosos con el Estado? ¿Depende su poder del desarrollo económico y principalmente industrial del país entero? Para que sea el caso, el crecimiento debe engendrar una mejoría sostenida de la situación económica del pueblo. Las alianzas nacionalistas tienen que ser keynesianas; si no lo son, se deshacen, las élites económicas buscan nexos directos con los mercados mundiales y no sacan al país del atraso. Para ser fuerte y duradero, el crecimiento debe mantener cierta igualdad social; las desigualdades acaban siempre por ser un obstáculo para el desarrollo.

El tipo de Estado y su base social han sido un factor esencial para el desarrollo. ¿Qué propone en ese campo el consenso de Washington? Un Estado reducido a sus funciones mínimas, las que el economista más ultraliberal le concederá siempre. Tal Estado no existe en ninguna parte. La verdadera cuestión es la de saber cuál es el Estado que hay que reformar. Si está hipertrofiado y es ineficiente, como resultado de decenios de funcionamiento rentista y puramente redistributivo, hay que decirlo con valor: ofrecer como horizonte de su reforma un Estado liberal puede ser un buen método. Si es intervencionista y corrupto, pero a la vez eficiente en su participación en una alianza “nacional” industrialista, se impone la mayor prudencia en su reforma liberal. Si el Estado es casi inexistente o impotente, intentar aplicar el decálogo es sencillamente absurdo.

NUEVOS RETOS

Estado fuerte, proteccionista, pero que aprovecha la apertura exterior, y élites económicamente nacionalistas, tales han sido los rasgos comunes de los primeros países que entraron con éxito en la vía de la recuperación del atraso. Eso vale también para la India y China.

El primer reto para los países que ahora deben tomar esa vía resulta del proceso de globalización acelerado desde 1975; se mencionó el riesgo de una apertura demasiado pronta al flujo financiero; comercialmente, las reglas de la OMC hacen que un país que quisiera aprovechar los mercados de los países ricos y emergentes no podría proteger su mercado interno, ni ignorar la propiedad industrial, como antes. Las exigencias a los países pobres miembros de la OMC dominaron la conferencia de dicha organización en Doha y esa cuestión estará entre las esenciales por negociar en los años que vienen.

De manera más general, la globalización, tanto en los países ricos como en los pobres, ofrece a ciertos grupos la posibilidad de olvidar las solidaridades nacionales objetivas a la Keynes, que fundaban y legitimaban las estrategias nacionalistas. Ahora pueden vivir y crecer en conexión directa con otros grupos “globalizados”, ignorando sus bases nacionales. Así Shangai, que crece más rápidamente que Singapur en sus mejores tiempos, tendría interés en autonomatizarse aún más y conservar con China tan solo relaciones puramente mercantiles: ser una “isla” como Singapur y como Taiwán. Existe el peligro real de “reventar”, peligro, si uno considera –es mi caso– que el desarrollo necesita y necesitará siempre de Estados poderosos y que no puede resultar de la sola conexión mercantil, a nivel mundial de redes constituidas por entidades infranacionales. Ese peligro amenaza también a los países ricos, como se puede ver en mi libro *La desigualdad del mundo* (México, Fondo de Cultura Económica, 2000).

Recíprocamente, el nivel nacional ya no puede ser el único nivel de regulación y orientación de la economía. Un solo ejemplo, pero mayúsculo: el de las ciudades. Es una perogrullada decir que una de las grandes transformaciones del siglo XX ha sido el paso de una humanidad rural a una humanidad urbana en su mayoría. Controlar el crecimiento de las megalópolis del Tercer Mundo se ha vuelto por lo mismo un asunto esencial para el desarrollo. Esas ciudades no se van a parecer a las grandes urbes de los países ricos que crecieron lentamente y, gracias a eso, gozaron de inversiones en capital físico que nunca podrán pagarse las “megalópolis pobres”. ¿Cómo construir y administrar las redes y los sistemas mínimos para la vivienda, el agua, la energía y el transporte? ¿Cómo organizarlas y gobernarlas para que el aire sea respirable y el agua potable, para que haya seguridad y trabajo y reconstitución de los lazos sociales (capital so-

cial) que existían en el mundo anterior y que han sido destruidos por el éxodo rural? Preguntas mayores, preguntas sin contestar y sin solución al nivel únicamente nacional. Deben nacer verdaderos “gobiernos municipales” y la ciudad debe pasar a ser un lugar de la política.

La política, cuyo lugar privilegiado fue el Estado-nación, debe ahora pasar al nivel internacional y también bajar al nivel infranacional, a pesar de que el Estado-nación, siga siendo la instancia decisiva. Para evitar la explosión antes mencionada es necesario someter los niveles infranacionales a políticas de conjunto de naturaleza estatal. En cuanto al nivel internacional, no es –y durante mucho tiempo no será– más que una plaza de negociación entre Estados. Se trata primero de organizarlo, articulando, reequilibrando las instancias existentes (OMC, BIT, OMS, etc.). La OMC es la única que goza de una instancia jurídica: la ORD, que establece reglas para privilegiar la lógica mercantil, porque se fundan *a priori* únicamente sobre el mandato de la OMC. Eso puede contradecir otras metas, negociadas con otras instancias internacionales. Se trata más bien de influir sobre el contenido de lo que los Estados negocian en esos lugares; los Estados reflejan los intereses de los grupos dominantes y, por lo mismo, es necesaria una política internacional para controlar el proceso de mundialización. El surgimiento en el escenario mundial, desde la conferencia de la OMC en Seattle (1999), de una miriada de diversas ONG’s, sus encuentros muy mediáticos, como el de Porto Alegre (2002), participan de ese proceso necesario, por más que, pienso yo, distan mucho de haber encontrado la fórmula adecuada.

En ese contexto se debe interpretar la renovación actual de los debates sobre la ayuda pública al desarrollo. Ha bajado sin parar y distamos mucho de la meta de 0.7% del PIB de los países industrializados, adoptada hace veinte años. Hoy se encuentra en 0.24 (0.31 para Francia y 0.1 para Estados Unidos). Hay que decir claramente que el 1% para los países ricos no es nada; con un crecimiento promedio de 3% anual, dar el 1% de su PIB cada año equivale a renunciar una vez, y una vez para siempre, ¡a cuatro meses de crecimiento para luego retomar al mismo crecimiento! Se podría organizar cada año, durante cuatro años, un “mes del desarrollo” en el cual se afectaría todo el crecimiento de los ingresos a la ayuda pública ¡y ya! Un mes de crecimiento cero, pues; los ingresos de los ricos no aumentarían, pero tampoco disminuirían. La verdad, es poca cosa.

La disminución de esa ayuda al desarrollo, creo yo, se debe a la razón siguiente: hoy día queda claro que esa ayuda fue un instrumento geopolítico de la guerra fría. A ojo de buen cubero se puede decir que la tercera parte ha sido “privatizada” en las cuentas suizas de dirigentes e intermediarios corruptos; una tercera parte sirvió para proyectos inútiles, sólo provechosos para las empresas occidentales que los realizaron; y el resto habría beneficiado a los pueblos. La opinión pública de los países ricos lo entendió y por eso, en forma paralela al descenso de la ayuda pública, subió la dotación a unas ONG’s desarrollistas, considerando, con o sin razón, que usan mejor ese dinero.

La opinión pública no aceptará un aumento de la ayuda si no recibe garantías en cuanto a su uso. La moda consiste en legitimar la ayuda pública por el financiamiento de “bienes públicos mundiales” (medio ambiente, salud, estabilidad política, etc.) desplazando las anteriores justificaciones geopolíticas con razones económicas de interés universal. El concepto es tan vago que engloba todas las razones para aumentar dicha ayuda. Falta convencer a la gente de que aquí en adelante la ayuda será bien utilizada. Hay que poner como condición la obtención de resultados precisos. La tendencia actual es condicionar al “progreso” en materia de democracia política; sin embargo, la democracia no se impone nunca desde afuera. Habiendo participado concretamente en la definición y operación de programas de desarrollo en África, me siento más modesto y quizá más realista. Hoy es en el Tercer Mundo más pobre donde la necesidad de Estado es más fuerte. No hay ejemplo de desarrollo rápido sin Estado fuerte y sin “élites nacionales”, hay que repetirlo. Por lo tanto, el condicionamiento debe apuntar a la consolidación, por una parte, de aparatos de Estados eficientes, de una clase de funcionarios competentes y relativamente honestos; por otra parte, de ONG’s nacionales especializadas, tomando el relevo de las ONG’s internacionales que asumen cada día más la ejecución de los programas desarrollistas. Eso supone que los programas sean largos y realmente negociados con los Estados y las ONG’s; que a lo largo de ese proceso se pueda discernir y promover una nueva generación de cuadros; que se les den los medios de administrar los programas y de formarse para esto; en una palabra, realizar la transferencia de la tecnología estatal y civil, respetando las singularidades nacionales que solamente aquellos cuadros pueden definir. 