

En torno al desarrollo

Recibido para evaluación: 15 de Mayo de 2003
Aceptación: 20 de Junio de 2003
Recibido versión final: 16 de Julio de 2003

María Luisa Revilla Blanco¹

RESUMEN

Este artículo se refiere a las concepciones del desarrollo que se han venido aplicando desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Para el análisis, esas concepciones se abordan como una sucesión de paradigmas del desarrollo y se plantean las políticas concretas recomendadas en esos modelos hegemónicos. Se presenta como idea central que el modelo de desarrollo actual modifica radicalmente la noción de gobierno.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo, Paradigmas, Políticas, Cuestiones Políticas, Económicas y Culturales.

ABSTRACT

This article refers to the notions of development that are applying since the end of the Second World War. For the analysis, those conceptions are considered as a succession of "paradigms" of development, and the policies recommended are presented as products of hegemonic model. It is presented as central idea that the current model of development changes radically the notion of government.

KEY WORDS: Development, Paradigms, Policies, Political, Economic and Cultural Issues.

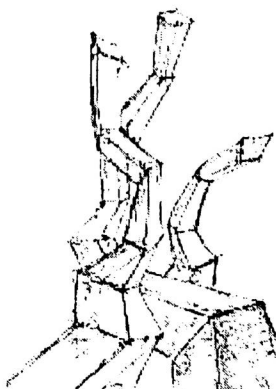
** Este texto corresponde a una versión revisada y ampliada de la Conferencia presentada en el Simposio Ambiental del Sector Eléctrico Colombiano, ... Avances y Perspectivas. Medellín, 18 y 19 de abril de 2002.*

*1. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
Universidad Complutense de Madrid.
mrevilla@cps.ucm.es*

La cuestión del desarrollo ha sido desde los años 50 un tema central en el esquema de prioridades de la agenda mundial. La historia del desarrollo económico como tal concepto es, por tanto, breve en la historia de la humanidad. Y el consenso en torno a modelos ideales de desarrollo también: con la Segunda Guerra Mundial y el triunfo de los aliados se acabó con una de las formas adquiridas por el Estado en su formación, la que combinaba el sistema capitalista con el autoritarismo, que culminó con el ascenso de los totalitarismos fascistas en Alemania, Italia y Japón. La "democratización por derrota" (como lo calificó Therborn) de estos países llevó a la instauración bipolar del orden mundial: en un polo, los sistemas de democracia liberal representativa con sistemas económicos capitalistas y en el otro polo, los sistemas comunistas (partido único comunista, participación en consejos populares y economías de planificación estatal). Más tarde, la caída del muro de Berlín simbolizó la caída del polo comunista y sentó las bases de la hegemonía de la combinación de democracia representativa y sistema capitalista de mercado como modelo de desarrollo.

En este artículo, abordaremos los contenidos y las condiciones de ese consenso hegemónico sobre el modelo ideal de desarrollo, analizaremos el espacio dejado a la política en ese modelo y, por último, plantearemos algunas cuestiones no formuladas en la versión oficial del desarrollo. El objetivo que nos planteamos se dirige a la formulación de preguntas que consideramos pertinentes respecto de lo que se aborda como desarrollo.

1. LA DEFINICIÓN DEL DESARROLLO: LA REVISIÓN DE LOS PARADIGMAS Y DE LAS POLÍTICAS



En este tiempo transcurrido desde la Segunda Guerra Mundial, se han sucedido tres paradigmas del desarrollo (el modelo de la modernización, el paradigma del ajuste estructural y el paradigma de las reformas estructurales). Se utiliza aquí la noción de paradigma como filtro, punto de enfoque, lentes que proveen de estrategias de actuación a los formuladores de políticas. Como plantea Hall: "los agentes de decisión de las políticas actúan en un marco de ideas y principios que especifica no sólo los objetivos de las políticas y el tipo de instrumentos que se pueden utilizar para conseguirlos, sino la naturaleza misma de los problemas a los que se dirigen" (Hall, 1993, p. 279).

Cada uno de esos paradigmas ha realizado su propio diagnóstico de problemas (los obstáculos que se deben eliminar), su propia definición de actores centrales —*agentes del desarrollo*— y la formulación de las políticas requeridas para eliminar esos obstáculos y lograr impulsar el desarrollo.

En el primero de esos paradigmas, el de la modernización, la tarea principal para promover el cambio estructural era la industrialización y la puesta en marcha de un conjunto de reformas que eliminaran los obstáculos para el proceso de modernización económica, social y política. Estas reformas se centraban en la transformación del régimen de propiedad (la necesidad de llevar a cabo reformas agrarias) y en la creación de agendas de planificación que fortalecieran las capacidades de los gobiernos para definir y ejecutar los programas de desarrollo (Torre, 1998, pp. 11-12).

En estos programas de desarrollo, y de acuerdo con las teorías de la modernización imperantes en la época, se esperaba del Estado que fuera el agente responsable del impulso de la industrialización, de la modernización de la agricultura y de la provisión de las infraestructuras necesarias para la urbanización. Para llevar a cabo estas responsabilidades, el Estado tenía que acometer las políticas de desarrollo que se centraban en esta receta en tres aspectos fundamentales: capital de equipo, industrialización y comercio exterior. Respecto del capital de equipo, la política económica tenía por objetivo el logro de una rápida acumulación de capital para lo cual se centraba en el incremento de las tasas de ahorro e inversión. La transformación estructural principal estaba en el paso de sociedades agrarias atrasadas a sociedades industriales modernas: el reto principal estaba en conseguir la industrialización. En estos diagnósticos se consideraba que el sector agrícola sería la fuente de recursos para la inversión industrial y, por tanto, a través de impuestos directos o indirectos se conseguiría la transferencia de recursos del

sector agrícola al sector industrial. Esto se convirtió en la práctica en la adopción de mecanismos proteccionistas de la industria y el abandono o el castigo a la agricultura. El planteamiento de la industrialización fue el de conseguir el crecimiento de la industria nacional disminuyendo la dependencia comercial exterior tanto en importaciones como en exportaciones. En definitiva, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones se convierte prácticamente en un modelo autárquico². Todo ello, bajo el presupuesto inicial de que el Estado podría dirigir el desarrollo, dado que en sus etapas iniciales no se podía confiar en los mercados.

En los primeros años 80 sin embargo el diagnóstico y las recetas estaban cambiando. El primer síntoma de la crisis en los 80 en los países en desarrollo fue la gravedad de los problemas de la balanza de pagos (Haggard y Kaufman, 1992, p. 5). En estos años se pasa de tasas de crecimiento sostenido a, primero, el crecimiento cero y, después, la recesión en la mayor parte de esos países, sumado a problemas de inflación de cuatro dígitos en la década de los 80 y a la acumulación de la deuda externa³.

La experiencia de estos años acabó con la imagen del Estado como agente de desarrollo y generó en su lugar una imagen del Estado como el principal obstáculo (Evans, 1992, p. 140). Pero no fue sólo la experiencia de estos años lo que llevó a una nueva definición del papel del Estado, sino principalmente que lo que se había modificado era la propia definición de cambio estructural. Como señala Evans, no todo habían sido fracasos en la ejecución de la agenda de desarrollo por parte del Estado, al menos en algunos casos se había conseguido el cambio estructural que era el objetivo de estas políticas y se había conseguido desarrollar la economía basándose en la capacidad de producción industrial local. La confluencia de acontecimientos y de hechos interrelacionados y dependientes (exógenos y endógenos) que culmina con la crítica situación de los 80 para los países en desarrollo lleva a generar una evaluación negativa de las políticas acometidas. A esto hay que sumar la modificación del ambiente ideológico que lleva al centro del debate sobre las políticas del desarrollo el papel que el Estado debería cumplir (Evans, 1992, p. 140).

En estos años se está produciendo un cambio en el paradigma de políticas económicas. Para empezar se produce una modificación sustantiva de la noción de cambio estructural que ya no significa transformación para la modernización sino transformación económica para la competitividad internacional. Frente al diagnóstico anterior en el que estas economías en desarrollo tenían que protegerse del mercado exterior, el objetivo ahora es precisamente el desarrollo de las economías para ser competitivas en el mercado internacional. Así, las recetas van a ser liberalización económica y apertura al exterior. Respecto del papel del Estado, no sólo se abandonó la desconfianza en el mercado como instrumento para la asignación de recursos y se comenzó a renegar del Estado, sino que se formuló con renovado entusiasmo el papel central y único del mercado en el objetivo del desarrollo, planteando que una economía eficiente requiere de un sistema de precios que funcione y de un comercio exterior que aporte competencia a los productores nacionales.

En la nueva agenda de desarrollo, de acuerdo con las políticas de reforma que se establecen, el objetivo es que el mercado sea el actor principal de ese desarrollo⁴. El cambio ideológico e intelectual de la época marca que las teorías minimalistas del Estado, que reservan para éste como función el establecimiento y mantenimiento de la propiedad privada, fueran el ámbito ideológico de este paradigma de políticas de ajuste. Esta definición de capacidades encajaba perfectamente con el diagnóstico neoutilitario del Estado, según el cual el Estado es el ámbito en el que tiene lugar el intercambio de beneficios y, por lo tanto, favorable a la intervención de los "rent-seekers"; lo que se interpreta que ha ocurrido en los años en que se impulsó la modernización es que el Estado creció, no porque hubiera un aumento en la demanda de bienes colectivos, sino por la actuación de burócratas rapiñadores que buscaban sus propias rentas. En palabras del propio Banco Mundial: "Muchos países han sufrido un círculo vicioso de intervenciones perjudiciales, que afianzan los intereses creados y dan lugar a la captación de rentas y la 'captura' del Estado. A veces, los gobiernos intervienen en el mercado para tratar de corregir la inestabilidad política y otras limitaciones de carácter político. Pero el resultado es que, con demasiada frecuencia, la combinación de distorsiones generalizadas y de un Estado rapaz ocasiona desastres para el desarrollo" (Banco Mundial, 1991, p. 11).

La agenda de desarrollo que se incluye en este nuevo paradigma de políticas de ajuste es una visión del desarrollo a través del mercado en la que se interrelacionan todas las partes en una visión internacional: si antes el desarrollo era algo que se conseguía país por país centrándose en el Estado como actor, ahora el mercado es el nexo de conexión para conseguir el desarrollo. Así, en

2. "Un sistema basado en la sustitución de importaciones permitiría expandir la industria nacional, conservar el escaso capital extranjero, depender menos del exterior y fortalecer la independencia del país. Aunque las empresas nacionales no podrían subsistir si estuvieran expuestas a los mercados internacionales, la protección les daría un mercado interno garantizado en el cual crecer y, más adelante, podrían competir. Se creía que el costo de la protección a la industria naciente sería mínimo en lo que respecta a la asignación ineficiente de los recursos. Se preveía que una vez que las industrias nacientes se convirtieran en industrias 'adultas' se produciría un rápido aprendizaje con la práctica que encauzaría la economía hacia un crecimiento rentable" (Banco Mundial, 1991, p. 41).

3 "En las dos décadas que transcurren de 1960 a 1980, en los países de América Latina el PIB creció como promedio un 5,2% anual; en los países del este de Europa, el producto material neto aumentó como promedio un 6%. Por el contrario, en el lustro que se extiende de 1980 a 1985, el crecimiento fue de cero en América Latina y por debajo del 1% en Hungría, Polonia y Yugoslavia (los únicos países comunistas de los que disponía de datos el FMI). A lo largo de la década de los años 80, en América Latina el PIB per cápita cayó un 9,4% como promedio; la inflación anual pasó del 55% en 1980 al 1260% en 1990 (y superó el 7400% en países como Perú o Nicaragua); la deuda per cápita alcanzó los 1556 dólares en Argentina, 1539 en Chile, 769 en Brasil. En el este de Europa, la deuda per cápita alcanzó 1656 dólares en Hungría (la más alta del mundo), los 1113 en Polonia, los 444 en Checoslovaquia" (Maravall, 1995, p. 27).

4. "Ahora hay datos más evidentes, procedentes tanto de los países en desarrollo como de los industriales, indicativos de que es mejor no pedir al gobierno que dirija minuciosamente el desarrollo". Banco Mundial, 1991, p. 4.

el Informe de Desarrollo Mundial de 1991, el Banco Mundial establece un programa de acción para el desarrollo en el que asigna funciones y tareas a todas las partes: países industriales, organismos multilaterales y países en desarrollo. A los países industriales les corresponde el desmantelamiento de las restricciones al comercio, permitir el acceso de los países en desarrollo a sus mercados y reformar la política macroeconómica para estabilizar las condiciones de los intercambios (reducir déficit público, estabilizar sistemas financieros y monedas y lograr tasas de interés bajas y estables y un crecimiento constante y no inflacionario). Además, en combinación con los organismos multilaterales, tienen que dar apoyo financiero y respaldo a la "reforma de las políticas" y fomentar el crecimiento viable a largo plazo (protección del medio ambiente). A los países en desarrollo les corresponde como tareas, la inversión en recursos humanos, la eliminación de la intervención en la fijación de los precios industriales y agrícolas y de las restricciones a la entrada y salida de empresas, concentrándose en las infraestructuras, la apertura al comercio y la inversión internacional y, por último, la disminución de déficit público y el control de la inflación, incentivando el ahorro y la inversión de acuerdo con el mercado (Banco Mundial, 1991, pp. 12-13).

En el diagnóstico que plantea este paradigma, el Estado concebido como el problema es a la vez la solución⁵, puesto que tiene que ser el impulsor de todas las reformas que conduzcan a la implantación de sus economías en el mercado. Es lo que Kahler formuló como la "paradoja ortodoxa": para que los gobiernos reduzcan su papel en la economía y expandan las fuerzas de mercado, el Estado mismo requiere su fortalecimiento⁶. Evans, de hecho señala que "...en la medida en que se ha ejecutado la liberalización y la privatización y otras políticas asociadas con el ajuste estructural, los gestores estatales han jugado un papel primordial en el inicio de ellas. A pesar de que esto no era consistente con la conducta de 'rent-seeking' prescrita por la teoría neoutilitaria del Estado" (1992, p. 140).

Hacia finales de los 80 y principios de los 90 empieza a configurarse una nueva forma de pensar las capacidades del Estado. Esta revisión sobre el papel que el Estado puede jugar en el desarrollo se debe tanto a los problemas derivados de la puesta en marcha de los programas de ajuste estructural como a dudas sobre la suficiencia del ajuste en sí mismo para asegurar el crecimiento de medio y largo plazo (Evans, 1992, p. 140). Lo que empiezan a admitir incluso los sectores más ortodoxos es que los problemas de estos países para lograr el desarrollo no se deben tan sólo a malas políticas o políticas incorrectas y mala gestión, sino a deficiencias institucionales que tan sólo se corregirán en el largo plazo. Como plantea Evans, se empieza a formular que la solución no es el desmantelamiento del Estado, sino su reestructuración (1992, p. 141).

2. LA DEFINICIÓN DEL DESARROLLO: EL PARADIGMA ACTUAL

En este epígrafe argumentaremos que el paradigma del desarrollo actual mantiene diversos niveles de discurso (desarrollo humano, desarrollo sostenible y reformas estructurales), complementarios e interrelacionados, que se traducen en la *agenda oficial de desarrollo* (contando con la actuación de organizaciones internacionales como Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Banca Mundial o los bancos regionales de desarrollo), la cual contiene formulaciones políticas implícitas que modifican radicalmente la noción de gobierno.

La noción de desarrollo humano la introduce el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo con la publicación de la serie de Informes sobre Desarrollo Humano desde finales de los 80. Con la definición de desarrollo humano, lo que se pretende es, más allá de las cifras macroeconómicas que ubican a las naciones en el sistema mundial, reconocer en qué medida el desarrollo económico se traduce en bienestar social. Para ello se controlan en cada nación los datos y la evolución del acceso a la alfabetización y a la educación, el acceso a la sanidad, esperanza de vida, relaciones de género, acceso al empleo y a la información... Tiene la pretensión de evaluar el alcance y extensión de los beneficios del desarrollo; en definitiva, evaluaría si la dinámica económica imprime alguna fuerza a otros ámbitos sociales. Sin embargo, muchas veces se ha criticado de estos informes la selección de indicadores y la construcción de esos indicadores, realizados, según esa crítica, desde un prisma que favorece la ubicación en los primeros puestos de los reconocidos como países desarrollados.

Respecto de la noción de desarrollo sostenible, lo que cuestiona es la idea del modelo de la modernización de un progreso lineal e infinito. Establecería los límites del desarrollo en el agotamiento

5 "...las prescripciones de políticas ortodoxas, a pesar del desprecio por la capacidad de los políticos, contenían la expectativa paradójica de que el Estado (la raíz del problema) podría ser de algún modo el agente que iniciara y llevara a la práctica los programas de ajuste (fuera la solución)". Evans, 1992: 140.

6. Miles Kahler (1990): "Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment", en Nelson, Joan (ed.): Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World. Princeton University Press. Citado en Haggard y Kaufman, 1992 y Evans, 1992.

y la destrucción de los recursos naturales, del medio ambiente de la sociedad. Los afanes y el optimismo desarrollista e industrializador de la primera mitad del siglo XX se ven cuestionados en torno a los años 60 por los primeros indicios de que algo no está funcionando bien y se empieza a hablar de los efectos del desarrollo industrial ilimitado: contaminación del aire y del agua, agotamiento de recursos naturales, destrucción del entorno, "lluvia ácida", "efecto invernadero"... Se empiezan a plantear los *límites al crecimiento económico*. El Informe del Club de Roma de 1972 y la primera Conferencia Internacional de Medio Ambiente (celebrada también en 1972 en Estocolmo) se constituyen como las primeras voces internacionales y oficiales de alarma sobre las consecuencias del modelo de desarrollo e industrialización adoptado y como la presentación oficial de la noción de desarrollo sostenible.

En ambos casos, sin embargo, la redundancia en la formulación (¿cómo pensar un desarrollo que no sea *humano*? o, desde el punto de vista económico, ¿es posible hablar de "desarrollo" si no contiene en sí mismo las condiciones de *sostenibilidad*?) puede indicarnos en ese discurso oficial la necesidad de encontrar las condiciones de perdurabilidad y de justificación de esa agenda del desarrollo.

Nos queda aún establecer su núcleo central, el paradigma de las reformas estructurales. El siguiente texto del Banco Mundial nos da una idea clara de esta estrategia y del reparto de papeles: "...los gobiernos tienen que hacer menos en los aspectos en que los mercados funcionan, o se puede hacer que funcionen, relativamente bien. [...] tienen que dejar que se desarrolle sin trabas la competencia interna e internacional. Al mismo tiempo, tienen que hacer más en las esferas en las que no se puede depender de que actúen los mercados por sí solos. Sobre todo, ello significa invertir en educación, salud pública, nutrición, planificación de la familia y beneficencia; organizar una infraestructura social, material administrativa, normativa y jurídica de mejor calidad; movilizar los recursos para financiar los gastos públicos, y crear el fundamento macroeconómico estable sin el cual no se puede hacer mucho" (Banco Mundial, 1991, p. 10).

Este último planteamiento no supone un cambio de paradigma de las políticas de ajuste sino la formulación de algunos elementos complementarios, dado que el "corazón" de las políticas sigue teniendo como objetivo el ajuste estructural⁷. Se trata en este diseño de políticas de establecer una doble estrategia por la que primero se acomoda la función del Estado a su capacidad (y se llevan a cabo las políticas de ajuste para que el mercado opere sin intervención estatal) y después se aumenta su capacidad mediante la revitalización de las instituciones públicas (Banco Mundial, 1997, p. 3). Se trata por tanto de un programa amplio de políticas que se conoce como reformas estructurales, en la que una parte fundamental es la propia reforma del Estado.

Estos programas se recogen en la ortodoxia económica con la formulación de políticas de primera y de segunda generación. En general, se puede plantear que las reformas de primera generación tienen por finalidad producir el ajuste estructural, mientras que las de segunda generación llevan a cabo la reforma institucional (la infraestructura normativa y jurídica) y ponen en marcha las políticas sociales necesarias para paliar los efectos de la primera generación de reformas. Así, el Banco Mundial, por ejemplo, recoge esta formulación y plantea que los objetivos principales de la primera generación son la superación de la crisis, la reducción de la inflación y la reanudación del crecimiento, mientras que para las de segunda generación son la mejora de las condiciones sociales y la competitividad y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Los principales objetivos previstos, en el caso de la primera generación de reformas, son los mismos que se contemplaban en el llamado "consenso de Washington"⁸ y se centran en diez objetivos prioritarios: mayor disciplina fiscal; modificación en las prioridades de gasto público; reforma tributaria (ampliación de la base tributaria y recorte de tasas impositivas marginales); liberalización financiera (tasas de interés reales positivas y determinadas por el mercado); tipos de cambio unificados, competitivos y fijados por el mercado; liberalización del comercio y apertura a la exportación; supresión de barreras que impidan la inversión extranjera directa; privatización de las empresas estatales; eliminación de las regulaciones que restrinjan la competencia y, por último, garantía de los derechos de propiedad. Del mismo modo, para la segunda generación de reformas, los objetivos son la reforma de la función pública, la reforma laboral, la reforma judicial, la modernización del cuerpo legislativo, el desarrollo de la capacidad reguladora, la mejora del sistema de recaudación de impuestos, la privatización en gran escala y la reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales⁹.

El planteamiento de la necesidad de llevar a cabo reformas institucionales supone el establecimiento de un nuevo "equilibrio" en el reparto de funciones y áreas entre el Estado y el

7. De hecho, organismos multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, las organizaciones políticas como la Unión Europea contemplan como una de las líneas más importantes de financiación de programas de desarrollo los dedicados a la ejecución de políticas de ajuste estructural.

8. El concepto de "consenso de Washington" para calificar las medidas principales del ajuste estructural lo introdujo Williamson (1990). Sobre el uso de ese concepto y las críticas a las medidas de ese consenso, véase Williamson, 1998.

9. La descentralización es uno de los puntos centrales de la agenda de la reforma del Estado. Banco Mundial, 1997, p. 174.

mercado. Si en el primer planteamiento del desarrollo, el de la modernización, el Estado era el actor impulsor del proceso y en el segundo planteamiento, el del ajuste, era el mercado quien ocupaba ese lugar, relegando al Estado a un papel mínimo de garantía de la propiedad privada, en este último, se establecen funciones para ambos y la complementariedad de sus acciones: el Estado es "esencial para sentar las bases institucionales que requiere [el mercado]. Y la credibilidad de los poderes públicos –la previsibilidad de sus normas y políticas y la coherencia con que se aplican– puede ser tan importante para atraer la inversión privada como el contenido de esas normas y políticas" (Banco Mundial, 1997, p. 4). Se señalan aquí dos elementos claves e interrelacionados para entender el nuevo papel asignado al Estado: las instituciones concebidas como clave de la confianza de los mercados internacionales en un contexto financiero global en el que los factores externos pesan cada vez más en la consideración de las políticas nacionales.

3. LAS CONDICIONES DE LA AGENDA DEL DESARROLLO

¿Por qué se plantea que en la definición de las políticas que se van a poner en marcha en un país el factor que más pesa es la posición de ese país en el contexto internacional y las influencias externas que reciba? La respuesta no remite a unas condiciones nuevas que hayan aparecido en los últimos años sino que manifiesta tan sólo la intensificación de una situación que viene ocurriendo desde el fin de la segunda guerra mundial. Es en este escenario posbélico en el que se produce la gran expansión del capital, la industria y las finanzas internacionales y el crecimiento del comercio, llegando a los niveles de intensificación conocidos como globalización económica y financiera. Es también en ese escenario en el que resalta la hegemonía político-militar de Estados Unidos en el contexto de conflicto político y militar entre los bloques capitalista y socialista hasta la caída del muro de Berlín y en el que, en general, se produce el aumento de la competencia económica entre los países desarrollados por el control de los mercados y las áreas de comercio.

La cuestión principal estriba en entender porqué los países en desarrollo adoptan para sí mismos esa visión del desarrollo como "sangre, sudor y lágrimas", porqué no intentan políticas heterodoxas que no cuesten grandes sacrificios a su población y que conduzcan finalmente al desarrollo. La primera cuestión es que se ha hecho bastante hincapié en que hay una única vía al desarrollo: la ortodoxia económica, esto es, la vía del ajuste como único camino al desarrollo económico. Sin embargo, esta no es la única razón. Esta ortodoxia no es nueva: aunque su formulación en términos de políticas de ajuste lo sea, los diagnósticos y las soluciones pertenecen al planteamiento clásico de la economía, las reformas ya se habían recomendado antes. Frente a lo que sucedió en los años 30 en el contexto de la Gran Depresión en el que se ensayaron diversas formas heterodoxas de políticas, en los 80 las presiones internacionales obligaron a una retirada de los compromisos redistributivos y de desarrollo del Estado y obligaron a que los países en desarrollo más que romper con la ortodoxia, se vieran impulsados a abrazarla (Haggard y Kaufman, 1992, p. 3). Lo que ocurrió en estos años fue que el rango de políticas que había aumentado desde los 60 paralelamente al comercio internacional y a los préstamos, se redujo drásticamente desde los 80 por efecto de los mismos factores.

La cuestión que se suele argumentar como razón de mayor peso para la necesidad de poner en marcha estas nuevas políticas económicas acordes con esta visión del desarrollo es la extrema gravedad de la crisis de los 80. La responsabilidad principal de esta crisis parece estar en el lado de los propios Estados de los países en desarrollo. Ellos serían, en esta versión, los que habrían acumulado cantidades inviables de deuda, los que habrían favorecido su propio engrosamiento para satisfacer la búsqueda de rentas económicas de sus gestores. Se olvida, sin embargo, que hubo una definición de estrategias que le atribuían ese papel. No puede ser sólo una cuestión de haber interpretado mal el papel. En este caso, también hay que hacer una asignación de responsabilidades a factores externos, a cuestiones de hegemonía política y de ruptura de la ortodoxia por los mismos que la proponen, siempre que redunde en sus posiciones políticas.

Más allá de la propia responsabilidad de los Estados en la gravedad de la crisis, es importante establecer los modos en que afectan los factores internacionales a la elección de las políticas en este nuevo contexto. Condiciones que siguen actuando en la actualidad. Por un lado, los acreedores (países y organizaciones financieras internacionales) ejercen un poder financiero, político e ideológico sobre los países deudores, directamente o a través de la definición de las reglas del juego. Por otro

9. La descentralización es uno de los puntos centrales de la agenda de la reforma del Estado. Banco Mundial, 1997, p. 174.

lado, el desarrollo de los mercados internacionales de mercancías y de capital determina la disponibilidad de recursos externos, y, por lo tanto, establece límites a las opciones de políticas (Haggard y Kaufman, 1992, p. 10).

Lo que se está planteando aquí, en primer lugar, es la cuestión de las condiciones impuestas a los préstamos financieros y el poder que a través de la *condicionalidad* se ha ejercido, y aún se ejerce, por parte de los países acreedores y por parte de las organizaciones financieras internacionales.

Como ya hemos dicho, uno de los síntomas principales de la crisis de los 80 fue la acumulación de deuda externa y el gravísimo encarecimiento de los intereses de la deuda, lo que llevó en el conjunto de la situación a que la mayoría de los países deudores enfrentaran dificultades extremas para cumplir con el servicio de la deuda contraída. Estas circunstancias forzaron a los bancos públicos y privados a reprogramar la deuda y a comprometer acuerdos "concertados" o "involuntarios" de préstamo (Haggard y Kaufman, 1992, p. 11). Lo que se hizo, en definitiva, fue negociar nuevos préstamos y la reprogramación de la deuda a condición de poner en marcha una serie de reformas (las de ajuste estructural) que impulsaran el desarrollo económico de estos países y, por lo tanto, aseguraran el cumplimiento con el servicio de la deuda. A su vez, el objetivo de estas reformas es la apertura de las economías de estos países a la entrada de capital procedente de los países acreedores. Esta reprogramación de la deuda pública y privada se hizo, por lo general y con muy pocas excepciones, en conjunto con la negociación de programas altamente condicionados con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esto fue lo que colocó a esta organización en una posición estratégica para la definición de las políticas de ajuste estructural.

Sin embargo, es importante atender a que este papel estratégico no sólo lo jugó y lo juega el FMI, sino que también lo cumplieron y lo cumplen el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo (por ejemplo, para América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo –BID). Estas organizaciones financieras internacionales fueron y siguen siendo los principales brazos ejecutivos de la hegemonía ideológica ortodoxa financiera y económica. Para entender en qué medida alcanzaron ese poder y la capacidad de condicionamiento sobre las políticas nacionales, basta hacer referencia a que una buena parte de los países en desarrollo durante las décadas de los 80 y los 90 se comprometieron, a la vez, en programas y préstamos con el FMI y el Banco Mundial. La norma de condicionalidad lo que ha hecho y sigue haciendo es condicionar la adjudicación de programas y préstamos a la garantía de cumplimiento de determinados requisitos de política económica.

Esta norma de *condicionalidad* tiene dos consecuencias fundamentales. La primera, que los costes del ajuste recaerán sobre los deudores sin dejar de ofrecer retornos financieros a los acreedores¹⁰. En definitiva, la oferta que estas organizaciones financieras internacionales realizan a través de los programas consiste en llevar a cabo un ajuste estricto a cambio de la concesión de una pequeña financiación. La segunda consecuencia es que se pone un freno absoluto a cualquier alternativa de desarrollo económico que no cumpla con estas condiciones. En este caso, no se trata tan sólo de la imposición ideológica de una agenda de desarrollo, sino que se trata fundamentalmente de anular las posibilidades de las alternativas que supongan riesgos para determinados intereses internacionales. Especialmente, estos organismos fueron actores clave en el freno a los modelos sustentados en la participación estatal en el proceso productivo y el control directo por parte del Estado de las variables económicas.

En segundo lugar, el hecho es que la disponibilidad de recursos externos depende de los mercados internacionales de mercancías y de capital y de las decisiones que se tomen en el seno de las corporaciones transnacionales. Si la riqueza y el poder se están generando cada vez más en las transacciones privadas que trascienden las fronteras de los Estados, más que dentro de esas fronteras, el Estado pierde su reconocimiento como actor en el nivel global. Ya no es sólo que las políticas nacionales sean sensibles a las condiciones internacionales, sino que la necesidad de atraer capitales e inversiones hace que el criterio de crear confianza en los mercados sea la clave en la definición de las políticas. Y el principal criterio para esa generación de confianza en los mercados internacionales es el seguimiento absoluto del principio de ausencia de intervención estatal en la economía y la creación de condiciones institucionales de estabilidad.

10. "La concesión de nuevo financiamiento será muchísimo más eficaz si éste se destina a respaldar políticas internas bien concebidas. La experiencia demuestra que redundará en beneficio tanto de los prestamistas como de los prestatarios asegurarse de que las inversiones vayan unidas a políticas que armonicen con el mercado" (Banco Mundial, 1991, p. 12).

4. LA ASIGNACIÓN DE FUNCIONES

Una cuestión añadida es que el desarrollo se plantea en la actualidad como una responsabilidad compartida del mercado, del Estado y de la sociedad civil. En este plano, e inmerso en el programa de reformas institucionales clave para el desarrollo, aparece en la agenda la cuestión de la reforma del Estado para la participación ciudadana. El objetivo es doble: en la estructura administrativa el objetivo es la descentralización estatal, la mayor autonomía y capacidad de acción del ámbito local; en lo que se refiere a la sociedad civil, que el esfuerzo en la lucha contra la pobreza y la exclusión social cuente con los recursos adicionales de la sociedad civil. Este esquema de objetivos se correspondería con los cambios requeridos para el nuevo esquema de una sociedad que asume mayores responsabilidades en la reforma social y un Estado que tiene que adecuar su estructura y su función reguladora a estas nuevas condiciones.

La idea del fomento de la participación ciudadana y del fortalecimiento de la sociedad civil se ha convertido así en la clave para conjugar democracia y desarrollo, porque el modelo de desarrollo contiene su propia afirmación sobre las condiciones democráticas.

La cara oculta en esta formulación es el fin último que se define para esa "redescubierta" sociedad civil y para esa participación: su conversión en el complemento del mercado en la provisión de servicios. Y es aquí, donde, si la sociedad civil asume su responsabilidad en la pobreza y en la exclusión social y empieza a producir los servicios destinados a luchar con ellas, el Estado puede verse eclipsado. Las tres partes implicadas en el modelo de desarrollo, mercado, Estado y sociedad, adquieren en esta formulación una función (acumulación e intercambio de recursos, regulación y marco de garantías, prestación de servicios públicos, respectivamente) que encaja en la cobertura de las deficiencias de cada uno. Así, la participación de la sociedad civil en la prestación de servicios a través de las diversas modalidades de voluntariado, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, gremios, sindicatos y organizaciones de base, además de movilizar un potencial de recursos no financieros que pueden estar disponibles incluso en las sociedades más pobres, viene a cubrir el espacio de la provisión de servicios para los sectores sociales que no tienen acceso al mercado.

Este modelo, aunque con adaptaciones, se está poniendo en marcha tanto en los países en desarrollo como en los países industriales avanzados. En el primero de los casos, se está traduciendo en programas de descentralización y en la participación de este tipo de organizaciones de la sociedad civil en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas sociales de los países donde están llevando a cabo las reformas estructurales. En los países en los que el Estado no cuenta con los recursos necesarios para la ejecución de políticas sociales (neoliberales), la provisión de servicios de educación, salud, capacitación, etc. es responsabilidad de estas organizaciones, extrayendo recursos en la mayoría de los casos de las capacidades de las propias administraciones públicas, de la autoorganización de las poblaciones de estos países, de la cooperación internacional gubernamental y no gubernamental y de programas de Naciones Unidas. En el caso de los países industriales avanzados, la reforma ha estado destinada en muchos casos y bajo gobiernos conservadores a la entrada en la gestión de los servicios públicos de organizaciones privadas sin ánimo de lucro¹¹, fundamentalmente fundaciones. En este caso subyace en la reforma la asunción ideológica de que la gestión privada de los recursos públicos es más eficiente que la gestión estatal. Esto ha dado lugar a una nueva consideración de la relación entre lo público y lo privado que afecta, especialmente, a la identificación entre público y estatal y que ha sentado las bases de una nueva consideración del espacio público formulada en la etiqueta "público no estatal" (Bresser Pereira y Cunill, 1999).

Lo que se ha avanzado en el sentido de reformas que lleven a la práctica esta noción de lo "público no estatal" nos permite plantear que es una interpretación muy limitada y restringida del ambicioso proyecto político de la participación ciudadana y del fortalecimiento de la sociedad civil. Hasta ahora ha significado sacar ámbitos de gestión estatal a la gestión privada no lucrativa (en el mejor de los casos), pero no ha supuesto ningún avance en el sentido de la mayor implicación de la ciudadanía en la gestión de lo público. Los avances en materia de participación institucional han contribuido a la formalización de la acción de los grupos de interés implicados en políticas concretas y a una mayor toma de conciencia de la sociedad respecto de los males que la aquejan, traducida por ejemplo en el incremento en los países industriales avanzados de los fondos que mueve la

11. El mejor ejemplo es la reforma en los servicios de salud que se llevó a cabo bajo el Gobierno de Margaret Thatcher en Reino Unido.

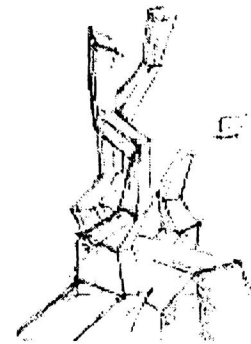
cooperación no gubernamental y la ayuda de emergencia. Sin embargo, no han contribuido a la apertura de espacios para que la sociedad decida su propio futuro y desarrollo.

En el caso de los países en desarrollo, como han señalado algunas voces críticas con la formulación de la responsabilidad de la sociedad civil, hay dos riesgos manifiestos e importantes: que se haga a los pobres y excluidos responsables de su propia pobreza y que se consolide la división entre unos servicios a los que se tiene acceso a través del mercado y unos servicios a los que se tiene acceso a través de la beneficencia, lo que contribuiría a dar altura a la frontera que separa inclusión y exclusión social y reforzaría la existencia de dos sociedades distintas.

5. ALGUNAS CUESTIONES POLÍTICAS SIN CONSIDERAR

1. El problema de la integración social: no hay instancia en esta asignación de funciones que asuma la responsabilidad sobre la integración social. Si el Estado es un mero agente regulador, incluso de las políticas sociales neoliberales que ejecutarán las organizaciones de la sociedad civil, ¿debemos suponer que será el mercado quien producirá integración social? Efectivamente, según se plantea en el propio paradigma la integración se produce a través del mercado (partiendo de las oportunidades que ofrece y de las propias capacidades individuales, incluyendo el esfuerzo que cada uno haga) y el Estado debe producir políticas sociales focalizadas para los grupos de población excluida. Esto contribuye a estabilizar destinos sociales paralelos y sin mezcla: integrados y excluidos.
2. La ruptura de la separación ejecutivo – legislativo: Si el Estado debe producir las reformas institucionales necesarias para cumplir su función de regulación y marco de garantías, dejando la ejecución al mercado y a la sociedad civil, puede que tengamos que añorar a Montesquieu, porque uno de los poderes sobra, o el ejecutivo, o el legislativo (caso que los gobiernos se dediquen sólo a legislar y regular). De hecho, cada vez más la función del gobierno, su capacidad de definir políticas que afronten problemas concretos se traduce en su capacidad de legislar. Pareciera que con el sólo hecho de producir una ley o un decreto, los problemas se resuelven. Por ejemplo, en el caso español y en el caso de la Unión Europea, para afrontar la situación de la inmigración legal e ilegal lo que se hace es tan sólo establecer marcos legales muy restrictivos y mecanismos represivos.
3. La responsabilidad política: ¿Cómo reclamar responsabilidad política a lo privado, definido en sí mismo por el propio principio liberal que estableció la separación de espacios público y privado, como carente de responsabilidad política? Ejemplos recientes de muy diversa índole, desde la corrupción empresarial, las empresas que, como Enron, han creado artificios contables para ocultar sus pérdidas, hasta los "apagones" en California o en Cataluña por insuficiencia para cubrir la demanda eléctrica porque no se han hecho inversiones que amplíen la capacidad de la oferta, apuntan a que las responsabilidades que se pueden exigir son, en su caso, penales. La relación que se establece como básica es la de cliente – oferente de servicios, incluso para los servicios públicos: se desvanece la noción de ciudadanía asociada a derechos.
4. Por último, una premisa del modelo que pareciera adoptar la forma de un mandamiento: La sociedad civil fortalecida que se busca, será tan poco autónoma en lo político, o será tan carente de sentido político, que no cuestionará ese modelo de desarrollo, ni reclamará participación en su definición. Sin embargo, la movilización indígena en algunos países de América Latina, la consideración de las condiciones de desigualdad de género, las acciones anti-globalización y la propia respuesta electoral en algunos países (por citar los más recientes, la elección de Lula en Brasil y Lucio Gutiérrez en Ecuador), nos indican un rechazo al modelo imperante. El problema es que se está planteando una sociedad civil homogénea y con características universales y sin capacidad crítica o capacidad política.

Estas son sólo unas pocas cuestiones, de las muchas que se podrían señalar, que apuntan a la ausencia de consideración de los problemas políticos del desarrollo. El problema de la definición de lo político en este modelo de desarrollo se resuelve en la formulación de la "governance", traducida al español como gobernanza y admitida por la Real Academia Española en el 2001 como "manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la



economía". La gobernanza viene a sustituir en el discurso político e intelectual al anterior problema de la gobernabilidad. En la Conferencia de Naciones Unidas de Monterrey sobre la financiación del desarrollo celebrada en marzo del 2002, ha sido una de las cuestiones debatidas en el apartado llamado cuestiones sistémicas y hay que señalar que, en el documento conocido como Consenso de Monterrey, cuando aparece el concepto "good governance", lo hace asociado a condiciones económicas del orden global y nacional. Quizás así cobran sentido las palabras que ha escrito recientemente Vidal-Beneyto¹²: "La gobernanza funciona como un instrumento intelectual y político que, sea cual sea la especificidad de sus utilizaciones concretas, tiene un objetivo principal: suplir, en realidad sustituir, al poder político".

6. ¿SE PUEDE CONCEBIR EL DESARROLLO DE FORMAS DISTINTAS?

Hasta ahora se contempla el desarrollo como una cuestión económica y, así, se definen políticas económicas de desarrollo, que no resuelven los conflictos políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales que su ejecución levanta. No se trata de poner etiquetas al cambio y al desarrollo, (modernización, globalización,...). Cuando se aborda la cuestión del desarrollo estamos tratando con el compromiso de comprensión del mundo actual y de las sociedades concretas que lo componen y de las posibilidades de actuación sobre los cambios. En este tema, más que en ningún otro, estamos acostumbrados a las "recetas": políticas de reforma, políticas de desarrollo, ajuste estructural, programas de desarrollo local,... Perdemos de vista que no hay recetas válidas: No hay agendas de validez universal. Sólo puede haber agendas para sociedades, grupos y comunidades concretos que sólo se pueden perfilar desde la comprensión de sus conflictos, de los sujetos implicados, de la forma de relación política de los sujetos y de los colectivos, de las políticas concretas que se han ejecutado y se ejecutarán, de su disponibilidad de recursos, de su diversidad cultural y étnica y de su posición en un sistema global.

Estamos acostumbrados a una acepción concreta del desarrollo¹³, exactamente la que lo define como "grado mayor o menor de crecimiento", pero es necesario recordar otra acepción del concepto desarrollo: "conjunto de estados sucesivos por que pasa un organismo, una acción, un fenómeno o una cosa cualquiera". A partir de esta noción podremos empezar a plantear el desarrollo como un problema humano.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial, 1991. Informe sobre el desarrollo mundial: la tarea acuciante del desarrollo. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial, 1997. Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en transformación. Washington: Banco Mundial.
- Bresser Pereira, L. C., Cunill N., 1999. (Eds.). Lo público no estatal en la reforma del Estado. Buenos Aires: Paidós.
- Evans, P., 1992. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change, en Haggard, S.; Kaufman, R. (Eds.). The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State. Princeton: Princeton University Press; 139-181.
- Haggard, S. y Kaufman, R. R., 1992. Institutions and Economic Adjustment, en Haggard, S.; Kaufman, R. (Eds.): The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State. Princeton: Princeton University Press; 3-37.
- Hall, P., 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. Comparative Politics, 25 (3): 275-296.
- Maravall, J. M., 1995. Los resultados de la democracia. Madrid: Alianza Editorial Torre, Juan Carlos (1998): El proceso político de las reformas económicas en América Latina. Buenos Aires: Paidós.
- Williamson, J., 1990. Latin American Adjustment: How Much Has Happened?. Washington DC: Institute for International Economics.
- Williamson, J., 1998. "Revisión del consenso de Washington, en Emmerij, L., Núñez del Arco, J. (comps.): El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo; 51-65.

12. "Gobernabilidad y gobernanza", El País (España), 12 de abril de 2002.

13. Las dos definiciones que se utilizan se han extraído de la voz "desarrollo", María Moliner: Diccionario de uso del español. Edición de 1991.