



Leviatán

Revista de hechos e ideas

[Handwritten signature]
'02

EDITORIAL

LABORIGESIAS



CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA

Manuel Pérez Ledesma (Comp.)

Luis Enrique Alonso, Judith Astelarra, José Babiano,
Rafael Cruz, Ascensión Elvira Perales, Pilar Folguera,
Carmen de la Guardia, Juan Luz Morán, Leopoldo Moscoso,
Manuel Pérez Ledesma, Juan Pro Ruiz, Pablo Sánchez León,
Carlos Thiebaut, Celia Valiente Fernández

LABORIGESIAS

CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA

Manuel Pérez Ledesma (Comps.)

Luis Enrique Alonso, Judith Astelarra, José Babiano, Rafael Cruz,
Ascensión Elvira Perales, Pilar Folguera, Carmen de la Guardia,
Jesús Izquierdo Martín, María Luz Morán, Leopoldo Moscoso,
Juan Pan-Montojo, Ludolfo Paramio, Manuel Pérez Ledesma, Juan Pro Ruiz,
Pablo Sánchez León, Carlos Thiebaut, Celia Valiente Fernández

368 págs.

3.500 ptas. (IVA)

El «retorno del ciudadano» y los debates sobre la condición ciudadana se han convertido en uno de los ejes centrales de la renovación del pensamiento político europeo y norteamericano. En este contexto, cabe plantearse cuál es la trayectoria histórica de los derechos de ciudadanía, desde el ideal clásico del mundo antiguo hasta la generalización de los derechos civiles, políticos y sociales de nuestro siglo. Pero también la nueva condición de ciudadano en España y en Europa, que añade al concepto tradicional una dimensión supranacional, resultado de la creciente integración de los Estados de la zona en la Unión Europea, presenta nuevos problemas derivados de las viejas y nuevas exclusiones de la ciudadanía. Estas son las preguntas en torno a las cuales un buen número de profesores de diversas Universidades españolas y diferentes campos de trabajo (historiadores, sociólogos, filósofos, juristas y politólogos) articulan su visión del nuevo ciudadano.

Pedidos:
Monte Esquinza, 30, 2.º dcha.
Tels.: 913 104 313 y 913 104 798

Forma de pago: talón bancario
o giro postal
e-mail: fpi@informnet.es



das, tal como ha sido hasta hoy, serán, sin duda, Estados. En segundo lugar, si se observa lo que actualmente podríamos llamar el «bloqueo occidental», casi de inmediato salta a la vista su configuración como un mosaico de intereses y de poderes: o sea —no única pero sí principalmente— de Estados. En efecto, hay una preponderancia imperial norteamericana secundada por su socio británico que, aunque capaz de arrastrar o de encabezar en un conflicto grave a Francia y a Alemania, no lo hace sin reparos, sorda inquina o enemistad manifiesta, no sólo a nivel social en general, sino, incluso, también en parte de la conducción política europea. Algo de ese enfrentamiento «intraoccidental» hemos comprobado a lo largo de estas páginas. Se trata, precisamente, de un enfrentamiento político entre Estados.

Culminemos este fatigoso periplo con una reflexión muy breve, cuya fundamentación posponemos para un trabajo de mayor aliento. Hay un componente de la naturaleza humana, el corpóreo, que tiene particular relevancia a la hora

de explicar el dato empírico y de señalar el sentido (axiomático y normativo) de la peculiar pervivencia de las sociedades políticas particulares, aun bajo las condiciones desfavorables que impone la «globalización». En efecto, la corporeidad humana implica historicidad y espacialidad. Si la vida económica (reducida a la especulación financiera) o el mundo virtual de las telecomunicaciones permiten prescindir momentáneamente de las exigencias de alguna de aquellas notas, no por ello el hombre total en su dimensión social —familiar, profesional, lúdica, religiosa— deja de verse compelido por un conjunto de necesidades y llamado a participar de ciertos bienes concretos. El hombre no es una conciencia pura. Tras desconectar el ordenador o el télex, debe, todavía, atender a su condición existencial de ser situado en cierto lugar, en cierto tiempo, en ciertas circunstancias y, sobre todo, en cierta comunidad. Y la vida política ha sido, desde siempre, el modo que han tenido los hombres en comunidad para —mejor o peor— poder bastarse; y para —en mayor o menor medida— ser dueños de su destino.

LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO EN EL SIGLO XXI

Amarrya SEN

La evolución de las ideas no sigue el curso de los siglos. Es más, en el transcurso del siglo XX hemos presenciado cambios radicales en lo que a teoría del desarrollo se refiere. Ni siquiera es indispensable definir los siglos de acuerdo con la clasificación del calendario, de cero a noventa y nueve. En su célebre discurso del 8 de mayo de 1942, Henry Wallace afirmaba que «el siglo que estamos por vivir puede y debe ser el siglo del hombre corriente», pero no hablaba del siglo XX o del XXI. A pesar de todo, la coyuntura actual constituye un buen momento para replantear el problema. Desde que surgiera por primera vez la cuestión del «desarrollo» al final de la Segunda Guerra Mundial, han tenido lugar muchos cambios tanto en el ámbito de la experiencia como en el de la teoría del desarrollo económico y social. Las conclusiones que extrajimos entonces nos llevan hoy a nuevas reflexiones. Este momento es tan bueno como cual-

quier otro para preguntarnos qué dirección está tomando la teoría del desarrollo.

La experiencia y sus enseñanzas

En el mundo de la posguerra hubo «experiencias de desarrollo» muy notables y variadas, entre las que cabe destacar las siguientes:

— La acelerada reconstrucción postbélica de Alemania y Japón, que emergieron como nuevos líderes de la economía mundial.

— El crecimiento económico sin precedentes de Europa y Norteamérica, seguido de una desaceleración que se tradujo, especialmente en Europa, en un aumento sostenido de las tasas de desempleo.

— La creación del «Estado de bienestar», partiendo de Europa, con grandes repercusiones tanto en la calidad de vida como en la carga financiera que debía soportar el Estado.

— El advenimiento de Asia Oriental como región de extraordinario crecimiento económico con un notable desarrollo social y una equidad relativa.

— La rápida expansión económica experimentada en algunas partes de América Latina, sin que se produjera una reducción proporcional de la pobreza.

— Las crisis económicas padecidas por la Unión Soviética y Europa Oriental, cuyas reformas acentuaron el declive existente.

— La rápida transformación de la economía china mediante el recurso al comercio y los mercados, aunque sin poner en marcha reformas en gran escala.

— La eliminación de la dependencia alimenticia de muchos países del Tercer Mundo, incluida Asia Meridional.

— La agudización de las hambrunas en África al sur del Sahara, junto con una reducción de las mismas en otros países, como India o China después de 1962.

— El extraordinario aumento del volumen del comercio internacional y del flujo de capitales a escala mundial.

— La expansión sostenida de la longevidad en buena parte del mundo, que se incrementó rápidamente tanto en regiones de alto crecimiento económico (Corea del Sur, Taiwan y Hong Kong) como en zonas de menor desarrollo económico (Costa Rica, Sri Lanka, la China anterior a la reforma y el estado indio de Kerala).

Aunque no podemos analizar aquí cada uno de los fenómenos citados, no faltan experiencias concretas y diversas de las cuales extraer algunas enseñanzas. Así, la teoría del desarrollo evolucionó obedeciendo a su propia dinámica interna o en respuesta directa a observaciones empíricas. En todo caso, no se puede negar que nuestra comprensión de los procesos de desarrollo es hoy mucho más completa que hace cincuenta años.

Sin embargo, a la vez que mejoramos nuestra comprensión del desarrollo, adoptamos algunas generalizaciones sesgadas y demasiado simplistas. Existen supuestas «enseñanzas» cuya validez reside más bien en el empleo de información selectiva (y, en ocasiones, en la fuerza de su enunciado) que en un examen crítico de las mismas.

Un buen ejemplo de ello es la aseveración, bastante generalizada, de que las experiencias de desarrollo han demostrado la irracionalidad del intervencionismo estatal en contraste con las virtudes incuestionables de la economía pura de mercado, y de que el requisito indispensable para el desarrollo es el paso de «la planificación (económica) al mercado». Es indudable que la experiencia observada en muchos países ha puesto de relieve la extraordinaria fuerza del mercado, los grandes beneficios que puede reportar el intercambio entre diferentes países (y dentro de ellos) y los desastres que suelen resultar del cierre de los mercados, en lugar de obtener la equidad ideal (equidad que suele esgrimirse como razón de ese cierre). Pero el hecho de reconocer las virtudes del mercado no debe inducirnos a ignorar las posibilidades y los logros ya constatados del Estado o, por el contrario, a considerar al mercado como factor de éxito independiente de toda política gubernamental.

De hecho, muchos países de Europa occidental han logrado proveer una amplia seguridad social, que cubre la educación pública y la atención en salud, por vías hasta entonces desconocidas en el resto del mundo; en Japón y en Asia oriental, el gobierno ha tomado las riendas de la transformación de la economía y la sociedad; la educación y la atención sanitaria han desempeñado un papel central en los cambios sociales y económicos del mundo entero (y bastante espectacular en el caso del

Este y el Sureste Asiático); y la formulación de políticas pragmáticas se ha inspirado tanto en instituciones del Estado y del mercado como organismos que no corresponden a estas categorías, como las organizaciones comunitarias.

Si bien puede constituir un error fomentar la hiperactividad y el intervencionismo del Estado (tenemos muchos ejemplos que así lo demuestran), un gobierno inactivo u ocioso puede resultar igualmente pernicioso (también disponemos de numerosos ejemplos a este respecto). Más aún, podemos hallar casos que confirman esta impresión dentro de un mismo país. Tomemos como ejemplo la planificación económica de la India, que el autor ha analizado recientemente (Drèze y Sen 1995) y que ilustra perfectamente el fracaso de ambas posturas: la tremenda hiperactividad que se ejerció para controlar el sector industrial, que deterioró los beneficios del comercio y desincentivó la competitividad; y la ociosidad soporífera en el ámbito de la enseñanza, la atención sanitaria, la seguridad social, la equidad en materia de género y la reforma agraria. La capacidad que ha demostrado tener la India para derrotar simultáneamente a Escila y Caribdis habría dejado atónito a Ulises.

Podemos aprender mucho de lo que ha sucedido en el mundo y de lo que, siendo por todos anhelado, nunca llegó a suceder. Y si bien es necesario matizar las generalizaciones vigentes, no sería conveniente presentar nuestras conclusiones en términos de «confrontación» entre el mercado y el Estado.

¿Sangre, sudor y lágrimas?

Aquí abordaremos el tema en forma distinta, desterrando nociones antitéticas ya «clásicas», como las de Estado o mercado y planificación o rentabilidad, independientemente de cuán dogmática sea nuestra concepción del desarrollo. Por un lado, encontramos la concepción del desarrollo como proceso inherentemente «cruel», basado en unos principios morales que podrían resumirse, parafraseando a un conmovedor Winston Churchill, en «sangre, sudor y lágrimas». Dado que vivimos en la era de las siglas, nos tomaremos la libertad de llamarla concepción BLAST del desarrollo (1). Igualmente trataremos de mostrar los cambios —asombrosamente distintos— que ha llegado ha adoptar este enfoque.

(1) BLAST es la sigla en inglés de *blood, sweat and tears* (sangre, sudor y lágrimas).

Esta concepción contrasta vivamente con aquella que considera el desarrollo como un proceso esencialmente amigable, donde se destaca la cooperación entre los individuos, lo que se puede sintetizar con la estrofa de los Beatles: «Saldremos adelante con una ayudita de los amigos». Por «ayudita» puede entenderse, por un lado, la interdependencia característica del mercado (interdependencia que Adam Smith ilustró con su paradigma del «beneficio mutuo» en el intercambio entre el carnicero, el cervecero y el panadero); por otra parte, los servicios públicos que pueden fomentar la cooperación entre y para los individuos, en referencia a los cuales Adam Smith señaló: «A un costo mínimo, el (sector) público puede proporcionar, estimular e incluso imponer al conjunto de la población ciertos elementos básicos de la educación más elemental» (2). Usaré la sigla GALA (del inglés, *getting by, with a little assistance*) para comparar esta interpretación del desarrollo con la concepción BLAST.

Antes de proseguir, he aquí una serie de advertencias y calificaciones. En primer lugar, BLAST y GALA pueden adoptar formas muy diferentes y apelar a teorías económicas radicalmente opuestas. En segundo lugar, estas dos categorías no constituyen, en sentido estricto, una auténtica división, puesto que algunas concepciones del desarrollo no se ajustan a ninguna de ellas o comparten algunos rasgos de ambas. Nuestra clasificación pretende, más bien, distinguir las dos corrientes principales de pensamiento en torno al desarrollo, que pueden presentarse en forma más o menos ortodoxa, y cuyas diferencias más básicas ayudarán a demostrar que ninguna de ellas se encuentran en posiciones extremistas o de aislamiento. En tercer lugar, el autor no oculta su simpatía por la concepción GALA y, por consiguiente, interpreta algunas de las principales experiencias de desarrollo de acuerdo con dicho enfoque. No obstante, el propósito no es el de invalidar la concepción BLAST. En cierto modo, ambas perspectivas deben compensarse mutuamente. Como veremos a continuación, las variantes de la concepción BLAST han proporcionado, en diversas formas, los fundamentos para la interpretación tradicional del carácter y los requisitos indispensables del desarrollo. Si el presente trabajo puede pare-

(2) El primer caso se encuentra en Smith (1776), I, ii, pág. 27, y el segundo en V.i.f., pág. 785. Muchos lectores devotos de Smith (a juzgar por su adhesión casi incondicional a los paradigmas del carnicero-cervecero-panadero y los beneficios del mercado) parecen negarse a pasar de la página 27 de *La riqueza de las naciones*. De hecho, Adam Smith resalta la importancia de la cooperación y la asistencia pública no sólo en *La riqueza de las naciones* (Smith 1776) sino también en *Lecciones de jurisprudencia y Teoría de los sentimientos morales* (Smith 1762-1763, 1790).

cer una crítica de la concepción BLAST, esto se debe en parte a que sus virtudes se han magnificado en exceso. Pese a ello, aquí no se niegan algunas de sus valiosas aportaciones.

El desarrollo: una tarea ardua. El papel de la acumulación

El principio del «sacrificio necesario» para conseguir un futuro mejor es característico de la retórica BLAST. El desarrollo pasa por aceptar la existencia de ciertos males contemporáneos. Este enfoque general adopta formas variadas dependiendo de los «sacrificios» que se quieran, bajas prestaciones sociales, gran desigualdad social, autoritarismo, etcétera. De acuerdo con la teoría BLAST, se pueden exigir (al país en cuestión) sangre, sudor y lágrimas de muy diversas maneras. Abundan los ejemplos de los «sacrificios necesarios»; y aunque las teorías difieren en cuanto a sus preferencias institucionales y políticas, todas comparten una concepción poco benévola del desarrollo y la convicción de que una política «laxa» haría descarrilar a largo plazo el proceso del desarrollo.

Una de las variantes de la concepción BLAST subraya la necesidad de altos niveles de acumulación; el punto de referencia fue la Unión Soviética y el éxito con que alcanzó un rápido desarrollo económico mediante la formación de capital. Aparte de sus connotaciones históricas, semejantes a las de la «explosión de la acumulación», se inspiró, en gran parte, en la lógica del «modelo de crecimiento», lo que significaba mantener bajos niveles de vida, por lo menos en un futuro inmediato, para fomentar la acumulación acelerada de capital y el consiguiente crecimiento económico. «Resolviendo» así el problema del desarrollo.

En efecto, la primacía del concepto de acumulación de capital ha sido una característica permanente del pensamiento económico de posguerra, que se remonta cuando menos a Nurske (1953), Lewis (1955) y Baran (1957). En aquel entonces, reinaba una perfecta armonía en la literatura sobre el «óptimo de acumulación» (los primeros escritos pertenecen a Ramsey [1928], retomados en los años cincuenta por Tinbergen [1956], entre otros). Las «trayectorias de crecimiento óptimo» a menudo implicaban limitar los niveles de bienestar a corto plazo para obtener mayores beneficios en el futuro. Sin embargo, ciertas variantes de este enfoque equiparaban la noción de acumulación de capital con la de formación de capital físico, obviando la importancia de los recursos humanos (formación profesional, educación, etcétera). El protagonismo asignado a la acumula-

ción de capital no constituía un error en sí mismo, sobre todo cuando empezó a adquirir importancia lo que pronto se denominaría «capital humano». Todo estudio empírico sobre experiencias exitosas de desarrollo ha demostrado el papel crucial de la acumulación de capital, en su sentido más amplio, en el desarrollo económico.

Aun así, la teoría de la «explosión de la acumulación» adolece de ciertos defectos, relacionados principalmente con el relativo desinterés hacia el bienestar y la calidad de vida del presente y del futuro inmediato. En este sentido, no puede eludirse el gravísimo problema de la pobreza, aun cuando exista la posibilidad de proporcionar mayores beneficios a una generación futura más próspera. Tales problemas deberían incluirse en el concepto general de «concauidad» de los «objetivos sociales agregados», tomando como referencia el principio de «preferencia por la igualdad» acuñado por Atkinson (1970). Pero también requieren que analicemos con detenimiento la naturaleza y el alcance de nuestra responsabilidad social, con las distintas generaciones (y, dentro de ellas, con sus diferentes grupos), considerando prioritaria la prevención de una pobreza que sabemos es catastrófica y absolutamente remediable.

En segundo lugar, la trascendencia de los recursos humanos (y del papel del «capital humano») transforma necesariamente la naturaleza del problema de las «compensaciones intertemporales de bienestar». Cuando partimos de un modelo que predica la división de la producción nacional en «consumo» e «inversión» y, de acuerdo con esta fórmula, el bienestar se define con base en el consumo mientras que el crecimiento con base en la inversión (Ramsey 1928; Tinbergen 1956), aparece el conflicto clásico entre bienestar presente y futuro. Aunque este tema ha sido estudiado en profundidad, debemos plantear nuevas fórmulas que tengan en cuenta la correlación entre productividad económica y educación, atención en salud, alimentación y otros aspectos similares. Es indudable que estos factores tienen un efecto inmediato en el bienestar presente. Por consiguiente, para abordar al problema de la «compensación intertemporal» debemos apartarnos de la dicotomía de las «decisiones difíciles», en la que se basó la literatura sobre el crecimiento óptimo.

En tercer lugar, algunos de los efectos del consumo social, incluidos la educación y la atención sanitaria, van más allá de la productividad económica y del bienestar inmediato. Por ejemplo, la educación y el empleo remunerado de las mujeres pueden incidir en la reducción de las desigualdades de género, elemento central del subdesarrollo en muchos lugares del mundo.

La formulación escolar (y en particular la de las mujeres) y la atención básica en salud pueden afectar significativamente a las tasas de fecundidad y mortalidad y, por lo tanto, ser cruciales para el proceso de desarrollo, además de sus considerables efectos potenciales sobre el bienestar y las libertades de las personas durante su vida.

En este contexto, la concepción GALA del desarrollo armoniza en forma natural la interdependencia entre mejorar el bienestar social y estimular la capacidad productiva y el desarrollo potencial de una economía. Y aunque las compensaciones intertemporales y la acumulación de capital subsisten en esta fórmula, al incorporar el factor de la interdependencia entre calidad de vida y productividad económica eliminamos la rígida dicotomía entre bienestar y acumulación rápida.

Agresividad en los negocios y temor a los «corazones blandos»

Obviamente, el ensalzamiento de la expresión «sangre, sudor y lágrimas» en el proceso de desarrollo no estaba ligado a la prioridad de una acumulación independiente, ni siempre se inspiró en la inflexible industrialización soviética. De hecho, una de las más valiosas enseñanzas del desarrollo en su versión más agresiva se extrajo del éxito de la expansión capitalista tradicional después de largos y arduos esfuerzos.

El capitalismo moderno (hoy dotado incluso de un «Estado de bienestar») surgió sin vacilación tras los tiempos difíciles en que William Blake escribía sobre «oscuras fábricas satánicas» y Friedrich Engels (1892) describía la historia brutal de la desigualdad en «las condiciones de la clase trabajadora». Quienes consideran que éste es el modelo que se debe seguir exigen un trato preferente para los grupos empresariales, con el fin de incrementar radicalmente la capacidad productiva del país, a la vez que se oponen a renunciar a los beneficios de largo plazo mediante una política prematura que califican de «blanda»; sienten terror ante los prejuicios que podrían resultar de la influencia de los «corazones blandos».

De acuerdo con este enfoque, dar prioridad a medidas distributivas o equitativas en las etapas tempranas del desarrollo constituye un error craso. Los beneficios llegarán a todos por igual a su debido tiempo mediante el efecto «filtración»; los esfuerzos deliberados para acelerar la distribución (de los beneficios) sólo obstaculizarían la formación de una caudalosa corriente capaz de «filtrar» los beneficios prometidos. Aun-

que oficialmente este punto de vista rara vez se presenta en forma explícita, está implícito en muchas declaraciones sobre el desarrollo económico. Sus adalides no se limitan al grupo de admiradores incondicionales del capitalismo. En opinión de muchos, la historia del capitalismo revela una suerte de enseñanza general sobre lo que se considera imprescindible en el «proceso de desarrollo». Como lo demuestran las objeciones de Joan Robinson a las tentativas de intervención del gobierno de Sri Lanka en favor del bienestar en una etapa temprana de su desarrollo (la analogía que se extrajo entonces era la de que Sri Lanka había tratado de «probar la fruta de un árbol» que todavía no había echado raíces); objeciones que no obedecían a ningún sentimiento de admiración por la «vía dura» (del desarrollo) sino a su resignada aceptación.

No se puede decir que Sri Lanka haya registrado grandes progresos en términos de crecimiento económico; como tampoco el estado indio de Kerala, que apostó muy pronto por una amplia cobertura en atención sanitaria, educación, seguridad social y reforma agraria igualitaria. Sin embargo, existen otros casos, como Corea del Sur o Taiwan, donde la combinación de estas medidas sociales y una mayor liberalización del comercio y del sector empresarial ha logrado un crecimiento económico rápido junto con una mayor igualdad social y una distribución más equitativa del ingreso. Si bien es cierto que el desarrollo social por sí solo no genera crecimiento económico, se puede afirmar en cambio (y disponemos de los datos) que sí estimularía un crecimiento económico rápido e integrado si se complementase con políticas favorables al mercado que fomenten la expansión económica. El papel de la equidad económica ha sido tema de estudio, en cuanto se refiere a los efectos negativos de la distribución no equitativa de la renta o de la tierra.

Los Estados autoritarios y la supresión de los derechos políticos

Otra modalidad que apuesta a la «vía dura» del desarrollo considera que la supresión de los derechos humanos y otros «sacrificios» referentes a la democracia y a los derechos civiles y políticos son necesarios en las primeras etapas del desarrollo. Existe la creencia general, reiterada hasta la saciedad, de que ciertos estudios empíricos a nivel internacional «demuestran» que los derechos civiles y políticos obstaculizan el crecimiento económico. Lee Ruan Yew, ex Primer ministro de Singapur, enunció una suerte de «teoría general» sobre este conflicto. La

teoría no dice nada nuevo. Incluso las críticas al «Estado blando», expuestas por Gunnar Myrdal en *Asian Drama* (1964), conducían vagamente a esta clase de interpretaciones (3).

¿Existe un conflicto entre desarrollo económico y derechos civiles y políticos? Es cierto que algunos Estados autoritarios —como Corea del Sur, el Singapur de Lee o la China posterior a la reforma— han registrado tasas de crecimiento económico más rápidas que las de otros Estados menos autoritarios como India, Costa Rica o Jamaica. Sin embargo, la hipótesis de Lee se basa en datos muy concretos y limitados, y no en comprobaciones estadísticas generales basadas en la extensa información existente. El notable crecimiento económico de los países asiáticos, como China o Corea del Sur, no es prueba suficiente de que el autoritarismo fomenta el crecimiento económico más que, pongamos por caso, en Botswana, uno de los países con más rápido crecimiento de África y el resto del mundo, y al mismo tiempo un auténtico oasis democrático en ese desafortunado continente.

Los estudios estadísticos sistemáticos no corroboran la teoría de que existe un enfrentamiento general entre derechos políticos y actividad económica. La naturaleza de dicho enfrentamiento depende de otras condiciones, y aunque algunos estiman que la relación entre esas variables es débil y negativa, otros la describen en términos francamente positivos. En verdad, resulta difícil negar la existencia de una relación entre ambas, cualquiera que sea su naturaleza. Pero dada la importancia intrínseca de los derechos humanos, es necesario defender su vigencia aun sin demostrar que la democracia fomenta el crecimiento económico. Y, en todo caso, la defensa de un Estado autoritario que niegue los derechos civiles y políticos a sus ciudadanos no puede justificarse con base en las estadísticas internacionales relacionadas con las experiencias de crecimiento.

Todo ello nos lleva a pensar que, además de los datos estadísticos, hemos de estudiar detenidamente los procesos causales que intervienen en el crecimiento y el desarrollo económicos. La política y las condiciones particulares que contribuyeron al éxito de las economías de Asia Oriental incluían la competencia sin restricciones, la participación en los mercados internacionales, altos índices de alfabetización y educación, una reforma

(3) En realidad, Myrdal no abogaba por la supresión de los derechos humanos, sino más bien por políticas estatales firmes, no susceptibles de ser alteradas por intereses personales. Pranab Bardham (1984) estudió las barreras erigidas por una serie de poderosos grupos de presión que dificultaban el crecimiento económico de la India.

agraria efectiva e incentivos a las inversiones, las exportaciones y la industrialización. Nada nos induce a pensar que estas políticas sociales son inconsistentes con la democracia auténtica, o que sólo pueden llevarse a cabo en regímenes autoritarios como los de Corea del Sur, Singapur o China. Es tentador equiparar antecedentes y causas, pero ello no contribuye a dilucidar los procesos de causalidad que aquí nos interesan.

En este sentido, debemos considerar los vínculos entre los derechos políticos y civiles y las prevenciones de desastres sociales mayores. Los derechos políticos y civiles tendrían un efecto incentivador a la hora de asociar un gobierno eficiente con el ejercicio de esos derechos (4). Y ciertas experiencias apuntan en esta dirección.

Se debe señalar que, en la terrible historia del hambre en el mundo, ningún país dotado de un gobierno democrático y una prensa más o menos libre ha sufrido hambrunas de grandes proporciones. Las más notables han tenido lugar en territorios colonizados y gobernados por autoridades imperialistas extranjeras (el caso de la India antes de la independencia o el de Irlanda); en dictaduras militares de corte moderno bajo el control de potentados autoritarios (como Etiopía o Sudán); o en regímenes de partido único que no toleran la disidencia política (como la Unión Soviética de los años treinta y la China de la Revolución Cultural; en ambos casos, los muertos alcanzaron decenas de millones; en China, quizá murieron entre 23 y 30 millones de personas durante la hambruna de 1958-1961) (5).

(4) La cuestión no se reduce meramente a la contemplación de los derechos políticos y civiles en el sistema legal de un país, sino también a su cumplimiento efectivo; y buena parte de ello depende de la determinación y actuación de los grupos de oposición. De hecho, incluso en los regímenes más autoritarios los grupos de oposición han hecho notar su presencia mediante acciones políticas indudablemente arriesgadas, a veces a costa de enormes sacrificios personales. Puede decirse que la presencia de una oposición constante y audaz, incluso en países como Corea del Sur y Chile, ha logrado que sus gobiernos adquirieran conciencia de las inquietudes populares y, así, influir en su política social (aunque sólo sea para minar la fuerza de la oposición). Véase Dreze y Sen (1989). Tomar nota de las actividades de la oposición así como del gobierno en funciones puede resultar crucial para la economía política del desarrollo.

(5) Ashton *et al.* (1984) estiman el número de muertes extraordinarias en 30 millones, mientras que Peng (1987) se aproxima a la cifra de 23 millones. Ver también Riskin (1990). El dato más sorprendente en relación con la hambruna china es que las desastrosas políticas económicas responsables de las mismas no fueron revisadas a pesar de esos tres años de padecimientos y mortalidad extremos, lapso durante el cual el gobierno no vio mermados su poder o su control, una situación que hubiera sido insostenible en una democracia pluripartidista (ver al respecto el ensayo decimonoveno en Sen [1984]).

En cambio, ningún país dotado de un sistema de elecciones multipartidistas, con partidos de oposición capaces de expresarse como tales, y de una prensa que puede informar y poner en tela de juicio la política gubernamental sin temor a ser censurada, ha sido escenario de hambrunas realmente extendidas. Esta generalización puede extenderse no sólo a los países desarrollados de Europa y América, sino también a Estados muy pobres, como India, Botswana o Zimbabwé.

Para cualquier gobierno resulta extremadamente difícil celebrar elecciones después de una catástrofe social de gran magnitud o permanecer indiferente a la crítica de los medios de comunicación o de los partidos de oposición propios de una democracia efectiva. Y el hecho de que ciertos gobernantes, escudados en el autoritarismo y la censura, puedan «permitirse el lujo» del hambre, conscientes de que su liderazgo no corre peligro alguno, es justamente lo que explica la persistencia de este fenómeno en el mundo moderno. Si bien ningún gobernante democrático sufre el hambre en carne propia, la democracia extiende, de hecho, los efectos del hambre a los grupos de poder y a los líderes políticos (6).

Así pues, no debe desdénarse el papel de los derechos civiles y políticos en la prevención de catástrofes mayores. Recientemente se ha suscitado un gran debate sobre los incentivos eco-

(6) La cuestión de los incentivos políticos está directamente relacionada con la información de que disponen los gobernantes, información en que se basa su toma de decisiones. Una prensa libre y un comportamiento verdaderamente democrático contribuyen enormemente a revelar información crucial (por ejemplo, información relativa a las tempranas repercusiones de sequías e inundaciones, o sobre la naturaleza y consecuencias del desempleo). Los medios de comunicación constituyen la fuente de información más elemental acerca de la amenaza potencial del hambre, sobre todo cuando existen incentivos (como los presentes dentro de un sistema democrático) para desvelar asuntos espinosos para el gobierno (asuntos que serían censurados en un régimen autoritario). Efectivamente, cuando las hambrunas pringieron a la fallida Revolución Cultural china llegaban a su punto álgido, el gobierno central erraba en 100 millones de toneladas al calcular las provisiones de grano de que disponía. El hecho es que el gobierno chino manejaba datos falseados por diversas localidades que se disputaban el crédito prometido por Pekín como recompensa a sus progresos. El mismo presidente Mao admitió, una vez reconocido el fracaso (de la actuación gubernamental), el papel de la información en el sistema democrático (Sen 1984, ensayo de monovoto). En 1962, después de que las hambrunas dejaran millones de muertos, Mao habló así ante una asamblea de 7.000 funcionarios: «Sin democracia, no podemos saber que está pasando allí abajo; la situación será turbia; no podremos conocer todas las opiniones existentes; no existirá nexo de comunicación entre los que están arriba y los que están abajo; las cúpulas dirigentes dependerán de datos sesgados e imprecisos para tomar decisiones». Mao Tse-tung 1976, págs. 277-278.

nómicos en relación con el fracaso de la planificación estatal desmedida y la burocratización excesiva de las empresas públicas, así como sobre la necesidad de incentivos de mercado y otros incentivos económicos. Los incentivos políticos, en cambio, no han recibido la atención que merecen. Cuando todo va sobre ruedas, el papel incentivador de la democracia pasa desapercibido, mientras que cuando las cosas van mal, su función correctiva puede constituir un factor decisivo.

Por tanto, existen razones para dudar no sólo de la «hipótesis de Lee» —que presume casi invariablemente una relación negativa entre crecimiento económico y derechos civiles y políticos— sino también para considerar que esos derechos son elementos positivos en el proceso de desarrollo, proveyendo, si llega el caso, una protección frente a los desastres y a los errores del gobierno. Una vez más, la alternativa GALA ofrece un marco más amplio para entender el proceso del desarrollo que la creencia en que los Estados autoritarios son, supuestamente, los precursores de un sólido progreso económico.

Expansión de la capacidad: Más allá del capital humano

En los últimos años hemos presenciado cambios significativos en el análisis del crecimiento y el desarrollo económicos, que se traducen en la importancia que hoy se atribuye al «capital humano». Este cambio ha implicado un retorno, si bien parcial, a la concepción del desarrollo económico expuesta particularmente en *La riqueza de las naciones* de Adam Smith (1976), de fundamentación claramente aristotélica. El desarrollo del potencial humano y el papel de la división del trabajo y de la especialización constituirían el eje central de su análisis de «la riqueza de las naciones» (7). Este enfoque era muy distinto de los primeros modelos de la teoría del crecimiento de la posguerra

(7) Adam Smith creía decididamente en el poder de la educación y el aprendizaje. Tomando como referencia el debate actual acerca de las respectivas funciones de «naturaleza» y «educación», Smith hubiera sido partidario incondicional de la segunda, muy de acuerdo con su confianza en las posibilidades de perfeccionamiento de las habilidades del hombre: «La diferencia entre dones naturales de las personas son más significativas de lo que creemos; y la aparente genialidad que distingue a unos profesionales de otros una vez alcanzada la madurez no es a menudo la causa sino el resultado de la división del trabajo. La diferencia entre los caracteres más disparados, por ejemplo entre el filósofo y el portero, no parece tanto fruto de la naturaleza como el hábito, la costumbre y la educación. Cuando nacieron y, más tarde, durante los primeros seis u ocho años de su vida, quizá fuesen muy parecidos, y tal vez ni siquiera sus padres ni sus compañeros de juego percibirían diferencias notables entre ambos» (Smith 1776, I, ii, 28-29).

—como el modelo Harrod-Domar— o incluso de los primeros análisis neoclásicos (8). Sin embargo, los estudios más recientes tienden a reconocer el potencial de las habilidades humanas, y este «nuevo» desarrollo ha traído consigo el restablecimiento de una corriente de pensamiento antigua y marginada (9). Hoy en día, se reconoce en forma casi unánime la importancia del capital humano en el desarrollo económico, y así se ha interpretado la experiencia de las economías más productivas del Este y el Sureste Asiático.

El énfasis en el capital humano —en particular en el desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población— ha contribuido a atemperar y humanizar la concepción del desarrollo. No obstante, cabe preguntarse si el hecho de reconocer la importancia del «capital humano» ayudará a comprender la importancia de los seres humanos en el proceso de desarrollo. Si considerásemos que el desarrollo es, en última instancia, la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas y valoradas libremente, sería del todo inapropiado ver a los seres humanos como «instrumentos» del desarrollo económico.

Hay una gran diferencia entre medios y fines. El reconocimiento del papel de las cualidades humanas como motor del crecimiento económico no aclara cuál es la meta del crecimiento. Si, en último término, el objetivo fuera propagar la libertad para tener una vida digna, el papel del crecimiento económico consistiría en proporcionar mayores oportunidades para ello y debería integrarse en una comprensión más profunda del proceso de desarrollo.

En consecuencia, la ampliación de la capacidad del ser humano tiene importancia directa e indirecta para conseguir el desarrollo. Indirectamente, permite estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo y contribuir a controlar razonablemente el cambio demográfico; directamente, afecta al ámbito de las libertades humanas, del bienestar social y de la calidad de vida, tanto por su

(8) Uno de los hallazgos más determinantes de la teoría neoclásica del crecimiento fue la identificación de Robert Solow (1956) de las muchas incógnitas que quedaban por aclarar dentro del esquema interpretativo de dicha teoría una vez tomada buena nota de la acumulación de capital y trabajo.

(9) Aunque existen muchas similitudes entre el enfoque de Smith y la teoría del crecimiento más reciente, es necesario esclarecer las conexiones entre ambas e integrarlas en modelos plenamente articulados; véase Roemer (1987), Lucas (1988) Helpman y Krugman (1990), y otros aportes al tema. Ver, también, Jorgenson (1995).

valor intrínseco como por su condición de elemento constitutivo de este ámbito.

El alcance de este planteamiento no se limita a una fundamentación teórica del desarrollo; sus connotaciones prácticas han de plasmarse en el terreno de la política estatal. Si bien la prosperidad económica y la situación demográfica favorable fomentan el bienestar y la libertad de una sociedad, no es menos cierto que mayor educación, prevención y atención sanitaria y otros factores similares afectan las auténticas libertades de que disfruta la población (10). Estos «avances sociales» deben considerarse como parte del «desarrollo», puesto que proporcionan una existencia más prolongada, libre y fructífera, además de que estimulan la productividad o el crecimiento económico.

La interpretación tradicional del concepto de «capital humano» tiende a concentrarse en la segunda función de la ampliación de las capacidades del ser humano, es decir, la de generar ingresos (11). Y aunque este aspecto no deja de ser importante, a los ingresos hemos de añadir los beneficios y ventajas de tipo «directo» o primario. Esta ampliación es de carácter adicional y acumulativo y no una alternativa a la noción actual de «capital humano». El proceso de desarrollo no es independiente de la ampliación de las capacidades del ser humano, dada la importancia intrínseca e instrumental de ésta ampliación.

Ponderaciones, valores y participación estatal

Algunos críticos son reticentes a ampliar el concepto del desarrollo como simple crecimiento del PIB per cápita para incluir la ampliación de las capacidades y las libertades humanas. Se ha sugerido la necesidad de valorar en su justa medida las diversas capacidades a las que se hace referencia. T.N. Srinivasan (1994) recordó hace poco, citando a Robert Sudgen (1993), que

(10) Existen algunas evidencias de que la efectividad del crecimiento económico incide en la difusión de logros tan elementales como la longevidad si esto viene acompañado de otros factores característicos de la expansión económica, tales como un aumento de los ingresos de los estratos más pobres de la población o la expansión de los servicios de salud pública; véase Dreze y Sen (1989), y Anand, Ranbur y Ravallion (1993).

(11) En su Informe sobre el desarrollo mundial de 1995, el Banco Mundial destacaba la importancia de «las habilidades y las capacidades de los trabajadores», lo cual es un importante componente del desarrollo, aunque prácticamente la totalidad del análisis se limita a la expansión de la producción de bienes primarios e ingresos.

El ser humano es el instrumento del desarrollo

El ser humano es el instrumento del desarrollo

«el patrón de ingresos reales incluye una medición operativa para ponderar el costo de los bienes básicos —la medición del valor de cambio» y que no existe una «medición operativa» similar para ponderar las capacidades y los diversos aspectos de la calidad de vida» (12). Cabe preguntar si es válido limitar nuestra valoración a los bienes y al mercado porque la única alternativa posible es emitir juicios comparativos sobre ventajas personales, en lugar de recabar información acerca de los diferentes aspectos de la calidad de vida.

Dado que existen precios de mercado para todos los bienes producidos y, obviamente, no es posible tasar la actividad humana, debemos establecer cuál es el valor, en tanto indicador, de los precios del mercado. No es obvio que al emitir un juicio valorativo sobre el progreso se eviten decisiones de esta clase atendiendo únicamente a la lectura de los precios de mercado y a la medición del valor de cambio. Por un lado, el problema de las externalidades o de los mercados inexistentes nos induce a reajustar los precios de mercado, y luego a decidir qué reajustes son necesarios y de qué modo llevamos a cabo esa operación. En el proceso, no podemos eludir las valoraciones, aunque nuestra intención sea la de emplear ante todo la valoración del mercado. Incluso la ceguera del mercado ante el dólar del millonario y el del pobre exige una respuesta, de modo que la «medición del valor de cambio» difícilmente puede constituir la base automática de toda valoración comparativa (13).

No menos importante es el hecho de que la «medición del valor de cambio», si bien muestra ser operativa en su contexto particular, no puede proporcionar comparaciones interpersonales entre las ventajas o el bienestar de diferentes individuos. Ha surgido cierta confusión a raíz de la interpretación defensiva —nacida de una tradición absolutamente coherente con el contexto en que apareció— del concepto de «utilidad» como mera representación numérica de las opciones personales. Ésta es, sin duda, una forma útil de definir la «utilidad» para analizar independientemente el comportamiento del consumo de cada persona, pero no ofrece en sí misma ningún procedimiento para hacer una comparación interpersonal de ca-

(12) La teoría de Robert Sudgen se concentra más bien en la forma de medir la capacidad que en rechazar de plano el enfoque, como sugería Srinivasan: «Queda por saber si podremos elaborar mediciones análogas para el enfoque basado en la capacidad» (Sudgen 1993).

(13) Sobre los diferentes métodos de comparación de los ingresos reales, una vez corregidos por el factor «distribución», ver Sen (1976, 1979).

rácter sustantivo. La otra cara de la moneda se presenta en Paul Samuelson (1947), quien hizo una observación muy elemental («para describir el intercambio no es necesario hacer comparaciones interpersonales de utilidad») para explicar que ni los precios del mercado, ni la dinámica de los intercambios, ni la «medición del valor de cambio» pueden aportar datos útiles para hacer comparaciones interpersonales de utilidad.

No se trata solamente de refinamiento analítico. La tendencia a emplear la medición del valor de intercambio para hacer comparaciones interpersonales no sólo carece de fundamentación teórica sino que, por añadidura, su uso práctico puede llevar a omitir datos de vital importancia. Por ejemplo, si el individuo A (que está discapacitado o enfermo) tiene la misma función de demanda que el individuo B (que no está discapacitado ni enfermo), sería absurdo dar por supuesto que A extrae la misma utilidad de una serie de bienes que B. Las diferencias de edad, género, talento, discapacidad, propensión a las enfermedades, etcétera, pueden hacer que dos personas que disfrutan de una misma serie de bienes tengan oportunidades totalmente distintas. Así pues, hemos de ir más allá de las decisiones de mercado, que aportan poco o nada en el terreno de las comparaciones interpersonales, y emplear datos adicionales, distanciándonos así de la vieja «medición del valor de cambio».

Puesto que es ineludible hacer valoraciones cuando se emiten juicios sobre el progreso y el desarrollo, es indispensable emplear el concepto de valor en la forma más explícita posible, lo que facilita el análisis crítico y el debate público. La valoración de la calidad de vida y las diferentes habilidades del ser humano debe someterse a debate público como parte del proceso democrático de «elección social». Al emplear cualquier tipo de indicador —como el índice de desarrollo humano (IDH), el índice de equiparación de géneros propuesto por el PNUD u otros indicadores agregados similares— es indispensable una formulación y articulación explícita que permita que el índice sea susceptible de examen, crítica y modificación por la opinión pública. Si optamos por vías menos transparentes (por ejemplo, la de hacer valoraciones de mercado como si fuesen conjuntos de valores inalterables y universales utilizables del mismo modo que una lista de precios) estaríamos escogiendo el camino equivocado, sobre todo si pretendemos sostener una concepción del desarrollo que gire en torno a la razón y las libertades humanas.

Es esencial que las decisiones valorativas estén sujetas al examen de la sociedad. De hecho, aun si se acepta que la

consecución de una mayor prosperidad económica es el eje central del proceso de desarrollo, no se puede olvidar que este supuesto se basa en los valores compartidos por la sociedad. Al proponer la forma democrática de la elección social como elemento diferenciador fundamental en relación con la concepción BLAST del desarrollo, nos adherimos a un enfoque que realza la cooperación, el protagonismo y la difusión de las libertades y la capacidad humanas. Así pues, el rechazo de los regímenes autoritarios que niegan la trascendencia de los derechos humanos (incluso el derecho a convocar o a participar en debates públicos) es uno de los muchos aspectos que repudiamos de esa versión despiadada del proceso de desarrollo.

El cambio que ha experimentado la comprensión del proceso de desarrollo tiene grandes implicaciones. El advenimiento del siglo XXI puede ser una simple coincidencia, pero lo cierto es que en este cambio fundamental ha incidido más que el simple transcurrir de los años.

Referencias bibliográficas

- Anand, S., S. Ranbur y M. Ravallion
— (1993), «Human Development in poor Countries: On the Role of private Incomes and public Services», *Journal of Economic Perspectives*, núm. 7, invierno.
- Ashton, B., R. Hill, A. Piazza y R. Zeits
— (1984), «Famine in China, 1958-61», *Population and Development Review*, núm. 10.
- Atkinson, A.
— (1970), «On the Measurement of Inequality», *Journal of Economic Theory*, núm. 2.
- Baran, P.
— (1957), *The Political Economy of Growth*, Londres.
- Bardham, P.
— (1984), *The Political Economy of Development in India*, Blackwell, Oxford.
- Drèze, J. y A. Sen
— (1989), *Hunger and public Action*, Clarendon Press, Oxford.
- (1995), *India: Economic Development and social Opportunity*, Clarendon Press, Oxford.
- Engels, F.
— (1892), *The Condition of the Working Class in England in 1844*, Allen and Unwin, Londres.
- Helpman, E. y P. Krugman
— (1990), *Market Structure and foreign Trade*, MIT Press, Cambridge, Mass.

- Jorgenson, D.
— (1995), *Productivity*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Lewis, W.
— (1955), *The Theory of economic Growth*, Irwin, Homewood, Ill.
- Lucas, R.
— (1988), «On the Mechanics of Economic Development», *Journal of Monetary Economics*, núm. 22.
- Mao Tse-tung (Zedong)
— (1976), *Mao Tse-tung: Underhanded Talks and Letters: 1956-1971*, compilado por Shram, Penguin Books, Londres.
- Myrdal, G.
— (1964), *Asian Drama: An Enquiry into the Poverty of Nations*, Pelican, Londres.
- Nurkse, R.
— (1953), *Problems of Capital Formation in underdeveloped Countries*, Blackwell, Oxford.
- Peng, X.
— (1987), «Demographic Consequences of the Great Leap Forward in China's Provinces», *Population and Development Review*, núm. 13.
- Ramsey, F.
— (1928), «A Mathematical Theory of Saving», *Economic Journal*, núm. 38.
- Riskin, C.
— (1995), «Feeding China: The Experience since 1949», Drèze y Sen (1990).
- Roemer, J.
— (1987), «Growth based on increasing Returns due to Specialization», *American Review*, núm. 77.
- Samuelson, P.
— (1947), *Foundations of Economic Analysis*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Sen, A.
— (1976), «Real National Income», *Review of Economic Studies*, núm. 43.
- (1979), «The Welfare Basis of Real Income Comparisons», *Journal of Economic Literature*, núm. 17.
- (1984), *Resources, Values and Development*, Blackwell, Oxford: Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Smith, A.
— (1975), *The Theory of Moral Sentiments* (edición revisada); escrito en 1740 y publicado posteriormente, D. Raphael y A. Macfie, Oxford editores, Clarendon Press.
- (1976), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, escrito en 1776 y publicado posteriormente, R. Campbell y A. Skinner, editores, Clarendon Press, Oxford.
- (1978), *Lectures on Jurisprudence*, escrito en 1762-1763 y publicado posteriormente, R. Meek, D. Raphael y P. Stein, editores, Clarendon Press, Oxford.

- Solow, R.
— (1956), «A Contribution to the Theory of Economic Growth»,
Quarterly Journal of Economics, núm. 70.
- Srinivasan, T. N.
— (1994), «Human Development: A new Paradigm or Reinvention
of the Wheel?», *American Economic Review*, núm. 84.
- Sudgen, R.
— (1993), «Welfare, Resources and Capabilities: A Review of In-
quality reexamined by Amartya Sen», *Journal of Economic Li-
terature*, núm. 31.
- Tinbergen, J.
— (1956), «The Optimum Rate of Saving», *Economic Journal*,
núm. 66.



LA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL

Álvaro ESPINA

Necesidad y líneas de reforma de los acuerdos de Bretton Woods

Los efectos desestabilizadores de la rápida escalada financiera de los años noventa, se manifestaron, según Alexander Lamfalussy (2000) en las cuatro grandes oleadas de crisis de los dos últimos decenios: la latinoamericana, de 1982-83; la de México, de 1994-95; la asiática, de 1997-98, y la rusa, de 1998-99. Todas ellas estallaron tras un periodo de endeudamiento masivo a corto plazo, que, apoyándose en el comportamiento exuberante de los inversores de los países más ricos, formó enormes burbujas de precios de los activos.