

POLÍTICAS ECONOMICAS SOLVENTES

MANUEL IGLESIA-CARUNCHO¹

INTRODUCCIÓN²

1. Los factores relacionados con el desarrollo humano sostenible son numerosos. Es importante, por supuesto, la *base de partida* económica, social, política y cultural de cada país, en términos del producto *per cápita* alcanzado, el tamaño de su población y el nivel educativo logrado, el *stock* de capital físico y tecnológico, sus recursos naturales, la organización y eficacia del Estado, la fuerza de la sociedad civil o el clima de libertades imperante. Entre los demás factores destacan los siguientes:

- i) La solvencia de las *políticas económicas* aplicadas, a las que en seguida nos referiremos;
- ii) la solvencia de las *políticas de cohesión social*, en términos de distribución de la renta, lucha contra la pobreza y participación ciudadana;
- iii) la *calidad de las instituciones*, en lo que respecta a la capacidad de generar normas eficaces para el desarrollo y a su aplicación;
- iv) las *políticas económicas externas de los países desarrollados*, en asuntos como la política comercial, financiera -y de deuda- y de cooperación al desarrollo;
- v) la *coyuntura económica internacional*, relacionada con asuntos como la demanda y precios internacionales -los términos de intercambio-, los tipos internacionales de interés y el comportamiento de la inversión extranjera;
- vi) las catástrofes naturales y las provocadas por los seres humanos (la paz y cierta estabilidad política y social son requisitos esenciales para el desarrollo).

Hasta aquí se puede encontrar un cierto consenso entre distintas escuelas económicas.

2. En lo que respecta a los desacuerdos, se concentran en el énfasis mayor o menor que se reserva al papel del mercado y al del Estado. Desde posiciones liberales se acentúa la importancia del libre mercado para el logro de una asignación eficaz de recursos que facilite el crecimiento económico, mientras desde posiciones estructuralistas y nekeynesianas se propugnan políticas de desarrollo activas por parte del Estado, capaces de corregir los "fallos del mercado"³. El alcance de las políticas sociales que se proponen difiere también, en consecuencia, entre las distintas escuelas.

En este punto hay que mencionar diferencias substanciales entre los países desarrollados en asuntos como el papel del sector público y el nivel de cobertura social alcanzado. Las distancias entre el modelo anglosajón y el europeo continental son apreciables, mostrando mayor desigualdad social y menor gasto de la Administración central el primero que el segundo (cuadro 1). No obstante, las Instituciones Financieras Internacionales (en adelante, IFI) siempre han promovido en los países en desarrollo (en adelante, PED) la visión norteamericana.

Cuadro 1. Distribución del ingreso y porcentaje del gasto público sobre el PIB en países seleccionados.

País	Relación entre el 20% de la población con ingresos más altos y el 20% de menores ingresos (años noventa)	País	Gasto de la Administración Central sobre el PIB (%) (1998)
Japón	3,4	Países Bajos	47,6
Dinamarca	3,6	Bélgica	46,6
Suecia	3,6	Francia	46,6
Bélgica	3,6	Italia	44,7
Finlandia	3,6	Suecia	42,7
Noruega	3,7	Dinamarca	41,4
Alemania	4,7	Austria	40,5
Italia	4,2	España	36,1
Canadá	5,2	Noruega	35,7
España	5,4	Finlandia	35,3
Países Bajos	5,5	Alemania	32,9
Francia	5,6		
Reino Unido	6,5	Reino Unido	37,9
Australia	7,0	Australia	24,5
EEUU	9,0	EEUU	21,1

Fuente: cifras tomadas del PNUD (1998 y 2001).

3. Es destacable el hecho de que mientras el gasto fiscal en el Norte supone más del 40% del PIB -con algunas excepciones, como muestra el cuadro 1- en los PED no alcanza, en promedio, la mitad de esa cifra. En estos, la combinación de varios factores, como la crisis de la deuda, el auge de las políticas conservadoras y de la economía neoliberal, el agotamiento del "modelo de sustitución de importaciones" y la fuerza del proceso de globalización, provocó un movimiento imparable en favor de la reducción del papel del

Estado hasta extremos preocupantes. Es cierto que la idea que asociaba al Estado con la promoción del desarrollo se demostró falsa en muchos casos -por las distorsiones que puede generar en el mercado, las cortapisas que ha supuesto a veces para el sector privado o por el fenómeno de la corrupción-; pero la necesidad de mejorar su eficacia no cuestiona su papel en la promoción del desarrollo. De hecho, los países desarrollados no han reducido los recursos dirigidos a infraestructuras, educación, I+D o a promocionar sus exportaciones. Defender la reducción del sector público en los PED, si se compara con el peso que posee en los países desarrollados, es incoherente

4. Los desacuerdos también alcanzan al papel de las relaciones económicas internacionales en el desarrollo. El debate aquí, extensión del existente a nivel nacional, se relaciona también con el mayor o menor énfasis que se pone en el papel del mercado internacional y en los mecanismos correctores de sus "fallos". Considérese uno de los fallos más evidentes: el del mercado de capitales, que dificulta a numerosos PED el acceso a los capitales privados, incluso en caso de existir proyectos de interés desde el punto de vista de la rentabilidad económica y financiera, y no sólo desde la óptica del desarrollo. La inversión directa que se dirige a los países del Sur se encuentra muy concentrada en un escaso número de ellos, los llamados "emergentes", mientras es prácticamente marginal en los países de menor desarrollo.

Al mismo tiempo, los poderes públicos en los PED apenas pueden ejercer *políticas anticíclicas* ante cambios de fase o ciclo económico. Los mercados financieros internacionales les obligan a ajustarse en exceso (a apretarse el cinturón exageradamente) durante las crisis, como bien ilustra en la actualidad el caso argentino, mientras el margen del Estado es mucho mayor en los grandes países desarrollados, donde, para animar la economía, se aumenta el gasto público y se reducen los impuestos (generalmente en beneficio de los sectores más ricos) y los tipos de interés, como bien ilustra en la actualidad el caso norteamericano. Las IFI, aunque no lo hacen, podrían, en apoyo a políticas anticíclicas en los PED, ofrecer recursos a los países y mayores grados de libertad para que aquellas se pudieran adoptar, contribuyendo así a aliviar estos "fallos".

5. El interés de las políticas económicas solventes es doble: en primer lugar porque, por definición, si son correctas serán positivas *per se* para el país que las aplica. En segundo lugar porque hay un cierto consenso en el sentido de que la cooperación al desarrollo es más eficaz cuanto más *solventes* resulten las políticas aplicadas. Esto tiene su lógica: si un país utiliza bien sus propios recursos es probable que también use adecuadamente los de la cooperación externa. Pero existe una fuerte controversia sobre cuáles son las políticas solventes, siendo muy difícil una toma de posición desde una perspectiva exclusivamente técnica, puesto que la evaluación de las medidas de política está mediatizada por posiciones políticas e ideológicas y por relaciones de poder. Y ello no sólo porque repercuten de distinta manera en los diferentes sectores sociales que conforman un país sino, también, porque no son indiferentes a los intereses dominantes en los países desarrollados.

En efecto, la aplicación de políticas económicas "ortodoxas" en los PED, además de aumentar las posibilidades de recuperación de los préstamos externos en el corto y medio plazo (pues tratan de generar excedentes en las economías deudoras a través de la reducción del gasto público y la promoción de exportaciones), suponen la reducción de barreras a las exportaciones e inversiones de los países del Norte, tanto directas como en cartera, sobre todo cuando la apertura comercial y financiera se acompaña de políticas privatizadoras. Por el contrario, para los PED, las medidas promovidas por las IFI y las grandes agencias de cooperación bilateral (como la USAID) pueden tener ventajas, pero tienen también inconvenientes: han inhibido la formulación de estrategias de desarrollo autóctonas, al diseñarse los nuevos programas casi por completo fuera de sus fronteras y,

en la mayoría de los casos, los PED, presionados por los ajustes de corto plazo, han dejado a un lado sus problemas estructurales. Además, el diseño de las medidas provino exclusivamente del FMI y del Banco Mundial, mientras se mantuvo al margen a las instituciones no financieras del sistema de Naciones Unidas -como el PNUD, la UNICEF o la OMS-. Como consecuencia, entre los objetivos de los programas de cambio estructural, no se incluyeron indicadores relacionados con el desarrollo humano sostenible, en detrimento de los sectores sociales más desprotegidos. Esta es la historia que abarca las décadas de los ochenta y noventa, y que se mantiene todavía hoy, si bien con algunos cambios que no hay que menospreciar ni desaprovechar: las Estrategias de Lucha contra la Pobreza (ELP) impulsadas ahora por el FMI y el BM.

Todo lo anterior permite situar el papel de la cooperación al desarrollo en sus justos términos. Sería impensable que los flujos de ayuda, por relevantes y bien dirigidos que fueran, bastasen para promover el desarrollo humano sostenible en los PED en ausencia de políticas públicas internas adecuadas, en contextos de alta inestabilidad política, social o financiera, o bajo condiciones externas adversas, como los fuertes pagos por el servicio de la deuda o *shocks* externos, relacionados con los términos de intercambio o las crisis sistémicas internacionales derivadas de los fallos del mercado.

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS SOLVENTES

La revisión de las políticas económicas obliga a considerar al menos cuatro dimensiones: i) ajuste y estabilización; ii) cambio estructural; iii) desarrollo; y iv) cohesión social. Las dos primeras interesan por ser las que, diseñadas por las IFI, se han aplicado profusamente en los PED desde la "crisis de la deuda" de los 80; las políticas de desarrollo por haber ocupado el centro de atención de la *economía del desarrollo* y porque, actualizadas, volverán a ocupar un lugar relevante en las políticas públicas; y las medidas redistributivas porque la equidad es una de las dimensiones del desarrollo humano y por su relación bidireccional con el crecimiento.

Medidas de ajuste y estabilización

El propósito de las *medidas de ajuste y estabilización* –entre las que destacan la disciplina fiscal y monetaria- es restaurar los equilibrios macroeconómicos básicos, en particular, la estabilidad de precios, niveles manejables de déficit público y cierta estabilidad del tipo de cambio. En la literatura económica existe consenso en favor de determinadas medidas de ajuste, puesto que una tasa de inflación elevada perjudica la inversión y el empleo, al igual que lo hace un alto déficit fiscal. En general, la inestabilidad macroeconómica obstaculiza el crecimiento.

Ahora bien, los programas tradicionales de ajuste del FMI han sido cuestionados, entre otras razones, por imponer una reducción *excesiva* del gasto público, provocando no sólo la disminución de los gastos corrientes, sino también los de la inversión pública y el gasto en desarrollo (educación, infraestructuras o I+D). Hasta el Banco Mundial se distanció del FMI por su actuación durante la crisis asiática de la segunda mitad de los 90, entre otras razones, por los efectos duros y recesivos de las medidas de ajuste en la reducción de la demanda⁴. Las políticas *duras* de ajuste pueden tener un efecto reductor en la inversión y en la tasa de crecimiento, aumentar la pobreza y empeorar la distribución de la renta, al menos en el corto y medio plazo (en el largo plazo, como decía Keynes, todos estaremos muertos). En todo caso, ajustes alternativos, más cuidadosos con el impacto social, pueden conseguir también un mejor desempeño económico. Además, un déficit público moderado o una tasa de inflación baja no tienen por qué ser negativos para el crecimiento. Al contrario, el empeño en reducir una inflación moderada es el que puede tener un efecto adverso sobre el crecimiento. Respecto al gasto público, el sentido común nos dice que lo relevante, dentro

de unos límites, es en qué se utiliza: el resultado es distinto si se dedica a educación o a armamento.

Medidas de reforma estructural

Las *políticas de reforma estructural* buscan aumentar la competitividad internacional a través de la liberalización económica interna y la desregulación, la apertura comercial, la apertura financiera y la reducción del tamaño y funciones del sector público. Veamos cada medida por separado.

La *liberalización económica* y la *desregulación* consiguen mejorar la asignación de recursos y atraer capitales externos, por lo que pueden impactar positivamente sobre el crecimiento, aunque no lo hacen necesariamente sobre la distribución de la renta⁵. Por su parte, las *privatizaciones* logran en un primer momento aumentar la inversión privada, nacional y extranjera, pero pueden suponer la reducción de la inversión pública. El efecto final sobre el crecimiento es ambiguo y dependerá de otras variables que escapan a estas páginas.

Respecto a la *apertura comercial*, aunque su principal objetivo -el incremento de la competitividad internacional- no está en cuestión, se han criticado los desarmes arancelarios rápidos y generalizados por sus efectos adversos sobre los sectores productivos y empresariales con menor capacidad de reacción. Un proceso gradual y selectivo tiene menores costos y cuenta a su favor con el argumento de la "industria naciente". Al cabo, todos los países desarrollados, excepto Inglaterra durante la revolución industrial, construyeron sus sectores industriales amparados en una prudente protección del mercado interior y en una activa intervención estatal. También el modelo del sudeste asiático se caracterizó por un proteccionismo selectivo y una amplia intervención estatal en la política de promoción de exportaciones. Además, si de la apertura comercial rápida e indiscriminada cabe esperar un efecto positivo en las exportaciones, las importaciones suelen crecer más deprisa, lo que repercute sobre el déficit externo, empeorándolo.

En lo que atañe a la *apertura financiera*, hay que distinguir entre la vinculada a los movimientos de capital asociados a la economía real, como la inversión directa (IED), y los movimientos especulativos de corto plazo. La primera muestra efectos positivos para el receptor, al permitirle el acceso a nuevos mercados, capitales y tecnología, incluyendo el *know-how* empresarial y el *efecto-demostración* sobre la empresa local, aunque no cabe desconocer posibles efectos negativos asociados al desplazamiento del capital autóctono o a la repatriación de beneficios. Pero la apertura financiera a los movimientos de capital a corto plazo, que ha beneficiado sobre todo a las compañías financieras que operan en *Wall Street*, ha recibido serias críticas, sobre todo después de la crisis asiática de mediados de los 90, ya que, por su carácter volátil, tanto las entradas de capital a corto plazo como las salidas pueden generar más problemas que los que solucionan. Las entradas excesivas provocan apreciaciones de la moneda local, con la consiguiente pérdida de la competitividad internacional, y pueden incrementar con rapidez el consumo, fomentando tensiones inflacionistas y desincentivando el ahorro interno. Las salidas de capital, que cuando estalla la crisis son rápidas y generalizadas, porque provocan tensiones en la balanza de pagos, obligando a elevar los tipos de interés para evitar que se multiplique la "fuga de capitales", con efectos adversos sobre la inversión, el producto y el empleo, o por los problemas que puede generar una devaluación sobre la credibilidad del país⁶. Todo ello ha motivado que una serie de países -Chile, Malasia, Corea del Sur, Taiwán, Filipinas o China- apliquen restricciones de distinto tipo a los movimientos de capital a corto plazo.

El resultado de las medidas de reforma estructural dependerá, pues, de cuáles y cómo se apliquen.

Políticas de promoción de la dinámica económica

La intervención activa del sector público en la economía fue común en la Europa post-bélica. Las intervenciones incluían entre otros aspectos la adopción de planes económicos de medio plazo, la inversión en educación, la aceleración del progreso tecnológico y la utilización de instrumentos fiscales y crediticios para apoyar determinados sectores productivos. Además, en Europa, los fondos del *Plan Marshall* se dedicaron a llevar a cabo grandes programas de inversión pública en carreteras, puertos, suministro de agua, escuelas y viviendas. Posteriormente, también Japón impulsó una intervención estatal activa para acelerar el crecimiento económico y algo parecido experimentaron más tarde los países del sudeste asiático y China. En períodos históricos concretos, pues, la intervención del Estado fue exitosa para el crecimiento. La coordinación de inversiones se consideró un factor esencial para la industrialización: se trataba de lograr la expansión simultánea de varios sectores a través del impulso que generaban sus demandas recíprocas, escapando de esta forma de la "trampa de equilibrio a bajo nivel", para pasar a otro de mayor renta con industrialización.

En la actualidad, algunos autores consideran que la idea de complementariedades intersectoriales en la inversión puede reformularse para economías más abiertas, donde las infraestructuras y determinados servicios son indispensables para la producción y distribución de los bienes finales exportables. En estos casos, la política de desarrollo debería crear y fomentar los vínculos adecuados entre el sector de bienes finales y el de *inputs* intermedios.

Políticas redistributivas

Las *políticas redistributivas* han sido las más castigadas en las dos últimas décadas, a pesar de que existen no pocos proyectos redistributivos que aumentan la eficiencia productiva, como los relacionados con la educación y la salud. Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) recortaron el gasto social público y sirvieron de excusa para aplicar políticas fiscales regresivas, por lo que su impacto en la equidad ha sido negativo⁷.

Lo anterior sucede a pesar de que diversos estudios han encontrado que los países con menos desigualdades muestran mayor crecimiento económico⁸. Hasta el Banco Mundial asume que una mayor desigualdad lleva a menor crecimiento económico. Las vías por las que una mayor igualdad social puede aumentar el crecimiento son claras en la "Declaración de Principios" de la *Plataforma 2015 y más* y en el prólogo de esta obra.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1. Se necesita cierta estabilidad económica (inflación controlada, déficit fiscal moderado...) como condición previa para el crecimiento, pero carece de sentido empeñarse en reducir tasas de inflación ya bajas o un déficit público moderado (siempre que el gasto público esté dirigido al desarrollo humano sostenible).
2. Ante problemas estructurales agravados por una coyuntura económica adversa es negativo imponer una reducción drástica del gasto público, sobre todo del gasto social. Al contrario, las IFI deben apoyar a los gobiernos a poner en marcha políticas anticíclicas que impidan la caída de la demanda y del PIB.
3. La liberalización económica interna, en la medida que asigne más eficazmente los recursos, puede promover el crecimiento, pero ha de acompañarse de medidas que distribuyan sus frutos entre los distintos sectores sociales.

4. La apertura comercial gradual y selectiva no está reñida con una cierta protección a la industria naciente. Este es el camino que siguieron los países industrializados y, más tarde, los asiáticos de alto crecimiento. Hay que denunciar la imposición de una apertura comercial rápida y generalizada, que sólo beneficia a los países del Norte o a determinados sectores influyentes de los países del Sur.

5. Atraer una mayor inversión extranjera directa es conveniente siempre que con ella se garantice el acceso real a nuevos mercados, capitales o tecnología, y sin que resulte depredadora para el medio ambiente.

6. La apertura financiera al capital volátil de corto plazo debe ser cuidadosamente regulada con medidas administrativas, como han hecho determinados gobiernos del Sur. Un buen instrumento de alcance universal podría ser la *Tasa Tobin*.

7. Hay que distinguir entre un Estado mínimo y un Estado eficaz. No hay razón para que el Estado deje de intervenir en cuestiones esenciales para el desarrollo. Entre ellas, la provisión de determinados bienes públicos, como la educación y la salud de la población (el capital humano), el conocimiento (el capital tecnológico) y las regulaciones que toda sociedad compleja -y todo mercado- necesita, incluyendo el buen funcionamiento de las instituciones encargadas de su aplicación (el capital social), o el fomento del control democrático sobre los procedimientos de la toma de decisiones públicas (la transparencia). Tampoco hay razones para dejar de creer en la empresa pública o en el apoyo público a determinados sectores económicos cuando sirve para el propósito de alcanzar objetivos estratégicos, como el desarrollo nacional o el de determinadas zonas atrasadas. Los países del Norte, en sectores de tecnología punta -como el militar o el aeroespacial- o en la agricultura, siempre lo han hecho.

8. Otra función esencial del Estado es impulsar la igualdad social a través de la redistribución de la renta. En primer lugar, porque la justicia social es un objetivo en sí mismo y el mejor instrumento para combatir la pobreza. En segundo lugar, porque una mayor equidad no está reñida con la expansión económica. Las sociedades equitativas y participativas, además de aumentar la dignidad y autoestima de las personas, aprovechan mejor las potencialidades, no sólo productivas, de la población.

9. La globalización ha puesto nuevos retos sobre el tapete. Un Estado actuando solo no podrá mantener un nivel adecuado de presión fiscal, ya que el capital puede emigrar con una facilidad desconocida anteriormente. Para lograr que las grandes empresas y los sectores sociales más favorecidos paguen impuestos se necesita fortalecer la cooperación entre los Estados.

10. No es coherente ni ético exigir a los PED la aplicación de políticas que serían inaceptables en los países desarrollados, como las derivadas de los PAE, a cambio de ayuda externa. En la actualidad, las estrategias de reducción de pobreza puestas en marcha por las IFI, después del fracaso social y económico de los PAE, abren un espacio para la participación de la sociedad civil organizada que debe ser aprovechado. El reto es conseguir que la reducción de la pobreza se contemple como una estrategia central del Estado en la consecución de un estilo de crecimiento incluyente para las mayorías, en lugar de convertirse en un apéndice asistencial de los programas de ajuste estructural.

NOTAS

11 Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido cooperante en Honduras y Nicaragua y Coordinador General de la Cooperación Española en Uruguay y Cuba.

12 Es preciso advertir que lo que sigue no pretende ser una receta milagrosa para los países en desarrollo. Precisamente, un cuestionamiento de la mayor relevancia a los "Programas de Ajuste Estructural" impulsados por el FMI y el Banco Mundial en las dos décadas pasadas, es que las medidas diseñadas para cada país se asemejaban demasiado, sin tomar en cuenta las especificidades de cada uno. Al contrario, lo que se necesita es que cada país diseñe su propio camino hacia el desarrollo humano, contando con la participación de los distintos actores involucrados, incluyendo la sociedad civil organizada. Estas páginas sólo pretenden recoger algunas ideas y evidencias que el neoliberalismo no debe hacernos olvidar.

13] Las distintas visiones sobre los deberes económicos del Estado abarcan un amplio abanico que se extiende desde lo que propugna la *economía liberal*, que considera que el Estado debe limitarse a poco más que a regular y garantizar el libre juego de la competencia, hasta el marxismo ortodoxo, que confía todo a la omnipresencia del Estado (empleo, estabilidad de precios, bienestar social, crecimiento, equilibrios externos...). La delimitación de lo que el Estado debe o no hacer ha dado lugar a una de las principales ramas de la economía -la política económica- y es objeto de una caudalosa literatura.

14 Se recomienda la lectura del *Malestar de la Globalización*, de J. Stiglitz (editorial Taurus)

15 Los procesos de desregulación, al eliminar una serie de trabas y controles -autorizaciones previas en sectores protegidos, normas de repatriación de beneficios- sirvieron como incentivo para atraer inversión externa. No obstante, como se señaló, esta se mantiene muy concentrada en los países emergentes.

16 Brasil enfrentó tal dilema en diciembre de 1998. En aquella ocasión, como en otras, se acusó al FMI de ser "demasiado solícito con *Wall Street*". Los bancos estadounidenses con inversiones en Brasil presionaron al FMI y al Departamento del Tesoro de EEUU para que obligasen a Brasil a defender su divisa. Esto les daría tiempo "para llevarse rápidamente su dinero", como denunció *Sachs* en su día (El País, 24-1-99). En enero de 1999, Brasil finalmente optó por dejar flotar su moneda.

17 En este terreno no hay incoherencias entre las propuestas para los PED y las tendencias de los países desarrollados, que muestran también una reducción de la progresividad fiscal, con un desplazamiento de la imposición desde las rentas altas hacia las procedentes del trabajo, tanto a través de la reducción impositiva de los rendimientos del capital como al aumento de la imposición indirecta. En la Unión Europea, entre 1980 y 1994, el tipo tributario implícito aplicado al trabajo por cuenta ajena aumentó en promedio del 34,7% al 40,5%. Este mismo indicador referido a otros factores de producción (capital, trabajo por cuenta propia) disminuyó del 44,1% al 35,2%. No obstante, el punto de partida tan distante de ambos grupos de países hace que la inequidad derivada de los PAE sea mucho más cuestionable.

18 Una lectura recomendada es *Crecimiento económico con equidad*, de K. Watkins (Edit. Intermón).