

Paradigmas de desarrollo y nuevo orden económico. Algunas lecciones aprendidas y otras por aprender

-Documento de discusión-

Miguel Gutiérrez Saxe.
Director del Programa Estado de la Nación/Región, Costa Rica, Centroamérica.
Junio, 2009.

Agradecimiento y primera reflexión sobre el tiempo de la Cumbre

Debo agradecer profundamente la invitación a participar en este debate sobre paradigmas del desarrollo y nuevo orden económico internacional, en el marco de la I Cumbre Cooperativa de las Américas.

Se realiza esta Cumbre en un tiempo dominado por la incertidumbre. La imprecisión, la incertidumbre y la corrección de pronósticos han sido características bastante generales de las descripciones y proyecciones de la actual crisis internacional. No es para menos. En poco más de un año, se presentó la tendencia a la desaceleración, estalló la burbuja inmobiliaria y se desplegó la inestabilidad de los mercados especulativos para, poco después, arrancar una caída de la economía real. No solo han cambiado los números y hasta los signos, sino que se modificaron radicalmente las visiones sobre la economía y, por supuesto, el recetario.

Para decirlo en palabras del premio Nobel de economía, Krugman, en su carta a Obama de enero pasado, un **momento en el que todas las verdades establecidas han desaparecido y toda la sabiduría convencional demostró estar equivocada**. Sería un grave error pensar que todo esta supeditado a una contradicción fundamental, que sobredetermina a las demás contradicciones, o pensar que es posible hacer negocios como de costumbre, sin más instrumento que una capacidad de reaccionar muy rápida, al menos más rápida que cualquier otro competidor.

Tiempo para preguntar y hallar respuestas

Es, pues, tiempo para preguntar sobre el desarrollo de nuestros países, puesto que ahora ya es fácil admitir que las repuestas no son automáticas. La era de las “recetas” del desarrollo, esa ilusión de que bastaba un menú básico de pocas políticas para desarrollar un país, concluyó con más pena que gloria.

Para muchos de los primeros economistas del desarrollo, una economía menos desarrollada se caracterizaba por penetrantes fallas de mercado... El tema de la economía del bienestar suministró razonable justificación para la acción gubernamental en corregir esos fallos del mercado. Además, la escuela estructuralista criticó el sistema de precios de mercado al enfatizar en sus rigideces, retrasos, faltantes y excedentes... la primera generación de consejeros del desarrollo viró hacia el Estado como el principal agente de cambio¹ (Meier 1999).

Para la segunda generación de economistas las políticas correctas fueron: moverse de las estrategias que miraban hacia adentro, hacia la liberalización del régimen de comercio internacional y la promoción de exportaciones; presentar planes de estabilización; privatizar las empresas estatales; y seguir los lineamientos del sistema de precios de mercado. A través de su orientación hacia las políticas correctas, los economistas neoclásicos creían que estaban

¹ Meier, M. Y Stiglitz, J. 1999. Frontera de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva. Banco Mundial. Alfaomega.



asegurados en contra de las distorsiones inducidas por las políticas y sus fallas². Según Krugman (1993), lo irónico fue que una ortodoxia neoclásica competitiva se establecía en el campo del desarrollo, justamente cuando la ortodoxia se desbarataba en otros campos³.

Además ya Hirschman,⁴ muchos años atrás, lo había advertido al señalar que debe explicitarse un supuesto: el crecimiento desequilibrado tiene costos políticos, en cuanto genera antagonismos entre grupos sociales beneficiados y aquellos perjudicados. La clave de una estrategia exitosa y democrática es, pues, que los distintos grupos sociales participen secuencialmente de los beneficios del desarrollo, haciendo tolerables los costos transitorios que en un momento dado deban soportar ciertos grupos. Hoy los remolinos de una profunda crisis, dejan también un sedimento de hallazgos y conclusiones.

La era de las “recetas” del desarrollo, esa ilusión de que bastaba un menú básico de pocas políticas para desarrollar un país, concluyó con más pena que gloria. La última de estas recetas, el llamado Consenso de Washington, no generó el crecimiento prometido en América Latina y, ante las dificultades creadas por su aplicación, tuvo que transformarse para ampliar sus objetivos e instrumentos. Hoy sabemos que la tarea de desarrollar una nación es ciertamente más compleja y requiere una agenda amplia, pragmática (por oposición a dogmática) e híbrida (por oposición a fundamentalista) (Gutiérrez 2003)⁵.

Una tercera generación enfrenta una tarea compleja, para el que se requiere un estilo esencialmente pragmático, para el que la reflexión económica no es primordialmente una actividad especulativa que pruebe, o deje de probar algo, sino una manera de acercarse a los problemas sociales que preocupan, ya sea para presentar y promover una determinada solución, o para insistir en la necesidad de desechar soluciones fáciles y de realizar análisis más profundos.

Así, aunque todos estemos muertos en el largo plazo, algunas ideas han tenido y tienen su tiempo de resurrección.

Otra razón para agradecer la invitación a este debate es el disponer de un espacio para presentar la situación y la evolución de Centroamérica, según la documenta el Informe Estado de la Región (2008)⁶ en desarrollo humano sostenible, muy recientemente publicado. Con lo ahí presentado, abordaré los desafíos y rezagos de la Región para señalar vulnerabilidades y actuales y posibles impactos de la crisis internacional.

Apreciaciones generales sobre nuestra Centroamérica

Tres apreciaciones generales pueden sintetizar la condición actual: Centroamérica enfrenta una nueva y más compleja situación internacional, sin haber logrado, en años recientes, avances acelerados en su desarrollo humano e integración regional. Los profundos cambios que experimentan las sociedades del istmo, han sido insuficientes para superar los rezagos históricos, tampoco son la plataforma necesaria para afrontar el nuevo contexto mundial. Este panorama plantea desafíos estratégicos que exigirán innovadoras y audaces respuestas regionales y nacionales. El Informe propone, como opción, encarar estos desafíos en conjunto, redescubrir la región y la integración como fortalezas que complementan las acciones que cada Estado, ineludiblemente, debe acometer para el bienestar de su población.

² Op cit

³ Krugman, Paul. 1993. “Towards a Counter-Counterrevolution in Development Theory”. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992.. Washington, D. C.: World Bank.

⁴ Meier, M. y Seers. 1984. Pioneros del desarrollo. Banco Mundial.

⁵ Gutiérrez, M. 2003. Información, criterios sobre el crecimiento, su contexto y algunos impactos en la Costa Rica reciente. Comisión Mixta de Pacto Fiscal.

⁶ Programa Estado de la Nación. 2008. Informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible. Programa Estado de la Nación. Costa Rica. <http://www.estadonacion.or.cr/>

Permítanme sustentar algunos extremos de las apreciaciones.

La región en su conjunto enfrenta una nueva, más compleja y hasta hostil situación internacional. Y este es un dato básico para una región tan pequeña como la nuestra que depende crucialmente del entorno internacional. En primer lugar: Corrosiva geopolítica de seguridad ligada al narcotráfico y otros actores ilegales de la cual no se escapa ningún país de Centroamérica. En segundo lugar, altos precios internacionales de los hidrocarburos y de los alimentos desataron presiones inflacionarias que golpean a una población compuesta por una mayoría de personas de bajos recursos. Tercero, la recesión de la economía estadounidense, nuestro principal socio comercial. Cuarto, el cambio climático y presión sobre los recursos naturales que crea, entre otros, riesgos para los ecosistemas y la biodiversidad regional, muy frágiles ante los cambios de temperatura y pluviosidad.

Mientras que los precios de los productos de exportación del resto de América Latina han subido rápidamente de precio, los de todos los países de Centroamérica han bajado fuertemente de precio en los últimos años. Sí, deterioro de los términos de intercambio. Esto ha significado, en todos los casos, una ampliación de los déficits de la cuenta comercial de la balanza de pagos.

Una región con una alta dependencia de importación en materia de productos alimentarios se ha visto profundamente afectada por el alza en los precios de productos esenciales como las carnes y los cereales. En muy corto plazo ello podría transformarse en una amenaza de ampliación de la pobreza y generar escenarios de inseguridad relacionados con problemas de desabastecimiento alimentario y una agudización de las carencias nutricionales que sufre la población más pobre. Por su parte, el alza en los precios de hidrocarburos hacía, en 2006, que los países tuvieran que dedicar más del 5% de su Producto Interno bruto y más del 20% de sus exportaciones a la compra de combustibles. La factura petrolera se disparó al llegar el precio del barril de petróleo a casi 140 dólares. En junio del 2009, con precios circunstancialmente inferiores, aunque ya en franco crecimiento (70 dólares el barril), el asunto deja de ocupar un lugar central del debate, pero también en nuestras preocupaciones sobre el abastecimiento de la energía necesaria para el desarrollo. Ciertamente la factura petrolera volvió por sus fueros, una de las pocas buenas noticias para nuestros países, en estos tiempos de crisis internacional. Lo grave del asunto es que la tendencia de largo plazo al agotamiento y el encarecimiento del petróleo es real y tan solo se está a la espera de otra oportunidad para cobrarnos con creces la caída de meses anteriores.

Lejos de superarse la desaceleración de la economía de los EEUU, esta se ha profundizado, llegando a una recesión simultánea en países desarrollados, destinos esenciales de las exportaciones de la región. Se han ampliado los riesgos y graves impactos sobre los flujos financieros de remesas –de la migración- y de inversión extranjera. La iliquidez del centro ha afectado la de la región, esta periferia.

Situación regional en temas relevantes al objeto de esta mesa redonda

Ante este nuevo y complicado panorama internacional, ¿cuál es la situación de Centroamérica? La respuesta se puede sintetizar en 4 afirmaciones: En primer lugar: las centroamericanas son sociedades que experimentan profundos cambios. En segundo lugar, que los últimos 5 años, sin incluir el 2008 y 2009, son los mejores años que la región ha tenido en materia económica y social en mucho tiempo. En tercer lugar, que este buen desempeño no ha sido suficiente para revertir los déficits históricos sociales, políticos, económicos y ambientales. Y, finalmente, que tampoco dan una buena base para atender los nuevos retos que se nos vienen encima a toda la región.

¿Por qué decimos que hay un profundo cambio en marcha en los países?

Las nuestras son hoy economías mucho más abiertas al mundo que hace dos décadas, con importante comercio intra-regional, son sociedades mucho más urbanizadas, con profundos cambios demográficos y sistemas políticos democratizados, por imperfecta que sea en algunos casos estos procesos de democratización. Pero también hay cambios regionales: hoy en día todos los países de la región enfrentan nuevos desafíos como la energía y la seguridad ciudadana que amenaza la estabilidad democrática en más de un país; tenemos una región con asimetrías todavía más profundas que antes.

Hoy tenemos sociedades mucho más urbanizadas: en todos los países la proporción de personas que viven en la principal ciudad ha aumentado, especialmente Panamá. Cuando vemos el desarrollo económico, medido por un indicador como el PIB per cápita, tenemos que mientras en sesenta años las diferencias entre Costa Rica y Panamá, por un lado, y Nicaragua y Honduras, por el otro, saltaron de ser de dos a uno, a casi cuatro a uno. Somos hoy una región con cada vez más brechas. Debido a la caída de la fertilidad, la natalidad y mortalidad, hoy todas las sociedades centroamericanas experimentan un proceso de envejecimiento que, a una generación plazo, nos llevará a un perfil de sociedad similar al europeo, con un gran peso de las personas de tercera edad.

El período reciente, no en lo inmediato, fue el de mejor desempeño en décadas. En la economía: Mayor crecimiento económico, más inversión externa y comercio externo. En los últimos cinco años, anteriores al 2008, el crecimiento económico del producto total y del producto interno bruto por habitante, ha sido superior que el promedio de América Latina, especialmente debido al dinamismo panameño y costarricense. Todas las economías centroamericanas son hoy economías más abiertas que antes a la economía internacional. Pese a lo positivo conviene señalar que algunos de los estilos de inserción en esa economía que se han seguido en Centroamérica son profundamente endeble y vulnerables: en la mayoría de los países de la región se basan en la exportación de maquilas sencillas, bajos salarios, exportación de gentes (migraciones), todas cosas amenazadas por la emergencia de China e India y que no conducen al desarrollo humano. En el ámbito social: Disminución en la incidencia de pobreza por debajo del mínimo histórico de 1980, aumento en gasto público social. En materia de pobreza, claro está que Centroamérica tiene una difícil situación: de acuerdo con las cifras oficiales, hoy en día el 46% de los centroamericanos es pobre (significa casi 20 millones de personas) y una de cada cinco vive en extrema pobreza. Sin embargo, estas proporciones eran claramente más altas hace solo cinco años: 51% y 23% respectivamente. En el ámbito político: Nuevas rondas electorales prolongan estabilidad, aunque con debilidades e involuciones. Fue más sencillo organizar elecciones que lograr Estado democráticos de derecho.

Hay, pues, buenas noticias. Pues bien, estas buenas noticias son insuficientes para revertir los déficits históricos. No han alcanzado para cambiar significativamente los retrasos económicos y sociales de la región. Así de simple: no alcanzan.

En cuanto al PIB per cápita real, buena parte de los países que tenían pendiente recobrar sus máximos históricos alcanzaron esa meta en estos años (salvo Nicaragua), pero solo dos lograron recuperar su senda de crecimiento histórico (nuevamente, solo Panamá y Costa Rica), aunque sin diferenciarse mucho de la tendencia latinoamericana.

La emigración, principalmente hacia Estados Unidos y como resultado de la falta de oportunidades laborales, sigue afectando a Centroamérica. 4,5 millones de personas han salido. En dos naciones, las remesas que la población emigrante envía a sus familias duplica los ingresos por concepto de exportaciones (El Salvador y Honduras). En este último país representan el 28% del PIB. Más aun, debido a la importancia de las remesas familiares para la



estabilidad macroeconómica de varios países de la región, y su efecto asociado de disminuir la incidencia de la pobreza, la emigración se ha convertido en una necesidad estructural del funcionamiento de algunas economías y sociedades del istmo. ¿Cómo valorar las amenazas a este factor en tiempos de recesión?

La incidencia de más del 30% de la desnutrición en niñez en edad escolar mancha grandes extensiones del territorio de la región. En el norte es predominante. Es ahí en donde vive el 60% de la población de la región. ¿Cómo valorar las amenazas a la seguridad alimentaria y nutricional?

En el 2005, el 56% de la población en edad laboral centroamericana tiene primaria completa o menos. Solo una cuarta parte tiene la educación secundaria completa o algún grado de universidad. Esto no va a cambiar mucho en los próximos diez años. En los últimos cinco años la productividad de los países de Centroamérica apenas creció en un 1 por ciento. Pero, con vistas al envejecimiento de las sociedades que ya se registra en Centroamérica, el que la productividad esté estancada es pésima noticia.

Generar suficientes empleos de buena calidad es un desafío para Centroamérica. El 41% de la fuerza laboral está en condición de autoempleo, una alternativa al desempleo, pues se trata generalmente de puestos de trabajo en el sector informal y de baja productividad y remuneraciones. También es indispensable la ampliación en la práctica de los derechos laborales: el conocimiento de los derechos laborales y garantizar su protección resulta clave.

¿Cómo valorar las amenazas al empleo allá, en los EEUU, o en Centroamérica?

Según datos del 2006, el ingreso laboral promedio mensual, en dinero, obtenido de la ocupación principal varía entre 397 dólares por mes en Costa Rica y 146 dólares en Nicaragua y persisten brechas de equidad: los hombres ganan más que las mujeres y en las zonas urbanas se obtienen mayores ingresos. 30 millones de los 42 millones de habitantes centroamericanos no están cubiertos por el seguro social. 10 millones no tienen acceso a ningún servicio de salud, ni público ni privado

También hay grandes asimetrías en la inversión social que los Estados hacen en asuntos como educación y salud. Panamá y Costa Rica están por encima de los 700 dólares per cápita anuales, mientras que el resto anda en niveles inferiores a 200 dólares. Estos insuficientes niveles se deben a bajos niveles de tributación.

Los rezagos son de tal magnitud e importancia que, además, hacen que la plataforma sea insuficiente para enfrentar los viejos y nuevos desafíos regionales, aquellos que afectan a todos los países. Energía: Ineficiencia y dependencia de fósiles pueden estrangular desarrollo. Inserción internacional: Vulnerabilidad y heterogeneidad pueden fracturar integración. Seguridad ciudadana: Amenazas y respuestas equivocadas con potencial para desestabilizar democracias. Inequidad y pobreza: Altos niveles limitan desarrollo, incentivan migración y exclusión política.

Desde el punto de vista del uso de la energía, la región depende fundamentalmente de hidrocarburos (45%) y leña (38%). No producimos petróleo y la leña es un recurso que se obtiene gracias a la destrucción de los bosques. Son fuentes contaminantes, que atentan contra la sostenibilidad ambiental, pero apenas usamos el 18% del potencial de energía renovable. Los países centroamericanos más eficientes –Panamá y Costa Rica– apenas alcanzan el promedio latinoamericano, una región que está estancada. Los países más atrasados en desarrollo son además los más ineficientes.

Una reflexión sobre el estilo de desarrollo impulsado

Una serie de eventos está cambiando dramáticamente el contexto internacional y, con ello, ha hecho emerger complejos desafíos estratégicos para Centroamérica. En términos generales, la región enfrenta márgenes de maniobra más estrechos debido a una convergencia de factores que penalizan severamente sus debilidades en desarrollo humano. También vuelven cruciales algunas vulnerabilidades como la dependencia de las remesas, los rezagos que reducen la capacidad de absorber estos golpes, las fluctuaciones en los precios internacionales, la restricción para el flujo de las inversiones y de las personas (migrantes y también turistas), el empleo –allá y en Centroamérica-, entre otras ya comentadas y que atañen al estilo de desarrollo.

La mayoría de las naciones centroamericanas impulsó un programa relativamente sencillo y unilateral de apertura comercial y financiera, basado en la utilización de una mano de obra barata y en el aprovechamiento de las ventajas de localización del istmo en relación con el principal mercado del mundo. Es preciso reconocer que, finalizadas las guerras civiles y al interrumpirse los flujos de ayuda internacional, los países tampoco tenían muchas alternativas. A esta situación objetiva se adicionó una subjetiva: la creencia de que la apertura económica era una condición suficiente para inducir mejoras sostenidas y rápidas en el desarrollo humano.

Si no se hubiera llevado a cabo este proceso, probablemente la región estaría hoy en peores condiciones económicas y sociales. Sin embargo, en la actualidad es claro que la apertura económica en su etapa fácil, la que se desentiende del reto de crear sistemas productivos más competitivos, no es suficiente siquiera para lograr metas estrictamente económicas, y menos aún un rápido desarrollo. Pero, además, la apuesta de inserción internacional basada en la utilización de mano de obra barata y no calificada ha sido afectada, de manera radical por la irrupción en los mercados mundiales de China, India y Vietnam, países que tienen mucha más capacidad y productividad y menores costos de producción que las naciones centroamericanas. Esta situación amenaza a sectores enteros de los aparatos productivos del istmo.

Esta estrategia fue una respuesta lógica de los gobiernos frente a las difíciles condiciones de la posguerra. Ante el reducido tamaño de sus mercados internos, la abrupta caída en los niveles de cooperación y asistencia internacional registrada al término de los conflictos militares y las políticas promovidas por las instituciones financieras multilaterales, los países centroamericanos no tenían otra alternativa para promover el crecimiento económico que profundizar rápidamente su integración a las corrientes mundiales de comercio.

Sin embargo, la inserción internacional encara serios desafíos. En primer lugar, hay algunos que se originan en la naturaleza misma de las economías centroamericanas, ninguna de las cuales produce bienes estratégicos como petróleo, uranio u otros metales. Ello ha incrementado la vulnerabilidad de las economías del istmo a los vaivenes del entorno internacional, asunto que ha crecido primero con la situación de desaceleración económica internacional y, luego, de crisis.

En segundo lugar, las características estructurales de los países centroamericanos generan otros desafíos. Estas son sociedades con poblaciones poco numerosas, mayoritariamente de bajo poder adquisitivo y empleadas en sectores de reducida productividad, con las excepciones parciales de Costa Rica y Panamá. Las malas condiciones de vida y trabajo de amplios sectores de la población han provocado fuertes movimientos emigratorios extrarregionales.

En tercer lugar, las políticas empleadas para promover la nueva inserción internacional crearon problemas. El eje fundamental para el fomento de las exportaciones ha sido la atracción de inversión extranjera directa. No obstante, esa inversión se ha instalado bajo los regímenes especiales de zona franca, con exoneraciones fiscales y al margen del resto de las economías, lo que ha ocasionado débiles encadenamientos productivos y fiscales.

Finalmente, los resultados económicos y sociales de la integración internacional de Centroamérica no han sido los esperados. Casi dos décadas después de la adopción de la nueva estrategia, el crecimiento económico ha sido moderado o bajo y además volátil, aunque con diferencias de importancia entre países. La pobreza ha disminuido, pero sigue siendo de las más altas de América Latina; las sociedades del istmo están entre las que experimentan mayores desigualdades sociales en el mundo y han mostrado menos capacidad para “sacarle el jugo” a este dinamismo exportador y traducirlo en tasas de crecimiento más altas y sostenidas, como vía para mejorar el bienestar social de sus poblaciones.

Este panorama actual plantea desafíos estratégicos que exigirán innovadoras y audaces respuestas regionales y nacionales. El Informe propone, como opción, encarar estos desafíos en conjunto, redescubrir la acción regional y la integración como fortalezas que complementan las acciones que cada Estado, ineludiblemente, debe acometer para el bienestar de su población.

Así las cosas, es tiempo propicio para acercarse a los problemas sociales como los descritos, para encontrar soluciones, o para insistir en la necesidad de desechar soluciones fáciles y de realizar análisis más profundo.

¿Lecciones aprendidas?

Pareciera que un largo y doloroso proceso ha dejado un sedimento de lecciones aprendidas. Algunas de ellas son:

El conflicto social agudo, la violencia delictiva y la guerra generan situaciones políticas, económicas y sociales de estancamiento o retroceso. Ciertamente, posponer la superación de la pobreza supone riesgos y tiene graves costos.

El fortalecimiento de la democracia y de las instituciones, el buen gobierno y la participación social son factores fundamentales para el desarrollo. La plena vigencia de los derechos humanos crea una plataforma para el desarrollo: desde seguridad jurídica, hasta protección de oportunidades básicas de la gente.

No basta el seguimiento de indicadores de corto y mediano plazo, centrados en la estabilidad económica, para describir la situación de un país, menos aún para identificar sus oportunidades y fortalezas, pero también que sin la superación de los desequilibrios macroeconómicos significativos, las oportunidades se reducen o anulan. Los objetivos de la política económica deben ser más amplios y es necesario desarrollar un mayor arsenal de instrumentos de política, entre ellos las políticas productivas sectoriales y de fomento de las empresas asociativas y de las medianas y pequeñas.

Son necesarios los flujos financieros positivos y no volátiles hacia nuestros países, para acompañar el esfuerzo nacional de ahorro. Sin embargo, centrarse en objetivos de estabilidad y atracción de inversiones y descuidar aspectos institucionales o de regulación puede derivar en situaciones de crisis financiera que pueden destruir lo logrado y algo más.

Las tensiones y desafíos originados en el proceso acelerado de inserción internacional de los países hace indispensable la generación de respuestas activas del gobierno y la sociedad. Más allá de la compensación, la generación de capacidades y oportunidades es la clave. No todo esfuerzo o acción de inserción conduce inexorablemente a los mejores resultados, ni se obtiene el mismo impacto en términos de progreso o de desarrollo humano. Hoy urge la regulación internacional para hacer la globalización más civilizada, más equilibrada y respetuosa de la diversidad, así como más integral, que incluya más productos y factores. Sí, efectivamente, un nuevo orden económico internacional es necesario, esperemos que también sea posible.