

## Desarrollo: ¿un sueño imposible?

Francisco Delich, *Repensar América Latina*. Buenos Aires, Gedisa, 2004, 156 págs.

### I. Repensando el desarrollo

El libro de Francisco Delich es, más que un ejercicio de introspección de lo que fueron las ideas dominantes en materia de desarrollo en la América Latina del siglo XX, una invitación a repensar nuestras naciones, nuestras sociedades, nuestros enfoques, nuestros problemas y sobre todo la posibilidad real de desarrollo económico y social desde dos grandes razonamientos: *las lecciones del pasado y el abandono de los prejuicios académicos*.

*Repensar América Latina* está construido como un extenso ensayo sobre los temas que constituyeron las preocupaciones dominantes de los científicos sociales preocupados por el desarrollo del continente en el siglo XX. En este sentido, a partir del interés de compartir su ansiedad por el rumbo que pueden hoy estar tomando las diversas Américas Latinas, Delich no agota los temas y no pretende ser categórico; por el contrario, nos propone claves de lectura para guiarnos en la reflexión.

Una de las claves del libro se manifiesta en una de las propuestas que hace Delich en la introducción,

cuando meridianamente señala que “Las miradas que nos miran, las miradas externas a la región no son erróneas por exógenas; pueden serlo, pero no necesariamente. Y las nuestras no son correctas porque buscamos con pasión y amor, sino porque, eventualmente, se corresponden con la probabilidad del análisis”<sup>1</sup>.

De igual manera, más adelante nos indica otra clave para su lectura: “La revisión conceptual no es un ejercicio abstracto de pura lógica de consistencia de los discursos académicos... es una condición necesaria pero no suficiente... en la construcción del conocimiento. La historia, la memoria, la subjetividad y la tensión de la contemporaneidad son ingredientes necesarios para la producción de la explicación de las sociedades contemporáneas”<sup>2</sup>.

Yo añadiría que la historia y la memoria no solamente son necesarias para la explicación sino que son imprescindibles para dar curso a las acciones de transformación; que no ayudan únicamente a entender los problemas, sino que sobre todo ayudan a entender los desafíos actuales del desarrollo y las formas viables de enfrentarlos en el contexto de un mundo que está siendo

1 Ver Op. cit. p. 15.

2 Ibid. p. 16.

constantemente redefinido por la globalización.

Establecida la idea de que el libro –más que una propuesta definitiva de explicación de las temáticas tratadas– es un invitación metodológica a observar y analizar los problemas emergentes de nuestras sociedades o regiones, a visualizar soluciones que equilibren equidad y crecimiento, a repensar la transformación y la posibilidad del desarrollo, quisiera detenerme en algunas ideas que surgen de las provocativas reflexiones de Francisco Delich.

Personalmente, la pregunta fundamental que me queda después de su lectura es la siguiente: *¿Es posible el desarrollo en pequeños países como los Centroamericanos? Pregunta que estaría íntimamente vinculada a otra: ¿Es posible encontrar una forma exitosa de inserción en la economía mundial ahora que los fundamentos del modelo agro exportador de estos países se ha agotado y la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) tardía ha entrado en crisis?*

Estos interrogantes son alimentados por una realidad persistente: la de una región con un éxito de exportaciones industriales bastante pobre, con predominio de ramas industriales de productos de consumo poco complejos y con gran presencia de los escalones más bajos en las cadenas de valor de la globalizada industria textil. La frustración es tal vez mayor en países como El Salvador, el cual –según numerosos observadores– ha cumplido en gran medida todo el recetario de la primera

fase de las denominadas reformas estructurales de los noventa –que algunos llaman neo-liberales y otros Consenso de Washington– y mantiene desde 1997 una situación prácticamente de estancamiento económico, con tasas de crecimiento inferiores o similares a las del crecimiento demográfico, sin que además se haya logrado encontrar un modelo claro de inserción en la economía mundial.

Esta situación ha dado lugar, en numerosos círculos académicos y centros de investigación centroamericanos, a renovar las reflexiones sobre los *modelos de desarrollo, entendidos tanto como principios ordenadores de la política económica como también formas predominantes de inserción a la economía mundial*. Ahora se discute, incluso en instituciones de orientación empresarial y/o que promovieron activamente el credo del Consenso de Washington, acerca de las ventajas de la autonomía total del mercado como principio ordenador de la economía y la conveniencia del “minimalismo” de la acción económica del Estado, y vuelven a retomarse en serio “viejas” ideas sobre el desarrollo.

Así, el Banco Mundial sugiere en su *Memorando Económico sobre el País: El Salvador Creciendo en el Nuevo Milenio*<sup>3</sup> que es fundamental configurar un Sistema de Innovación que propicie la transferencia tecnológica y *fortalecer las sociedades entre el sector público y el privado, especialmente (aunque no exclusivamente) en polos de desarrollo seleccionados*.

<sup>3</sup> Banco Mundial, Informe No 26238-SV, 16 de Diciembre 2003, Resumen Ejecutivo, p. iii.

## II. En la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo

En este contexto de reflexión sobre nuevos modelos de desarrollo, nuevas formas de inserción en la economía mundial, nuevos arreglos institucionales para tratar la distribución de costos y beneficios de los cambios económicos y sociales que trae consigo las transiciones de estructuras productivas, es fundamental asumir una de las claves propuestas por Delich en su análisis del auge y crisis del modelo de desarrollo que representó la (ISI).

La clave fundamental que nos propone para abordar las nuevas reflexiones sobre el desarrollo, es su argumento de que la especificidad de la ISI “no se define por su carácter periférico (que lo es, sin duda) sino por la forma de articulación entre las cuatro dimensiones centrales de análisis: El Estado, la Nación, la Sociedad Civil y el Mercado”. Dicho de otra forma, la ISI -en tanto modelo de desarrollo- creaba una amplia institucionalidad que la fundamentaba y la re-creaba, a la vez que configuraba en la estructura social grupos que la dinamizaban y la legitimaban.

En esta línea de análisis, la crisis del modelo se gesta en los albores de la Globalización con la rápida y creciente pérdida de los Estados nacionales de su capacidad de control de la política económica inherente al modelo. Es claro entonces que, si prolongamos el argumento de Delich, se debe asumir que en el nuevo entorno de Globalización e Informacionalismo la ruptura de la arti-

culación precedente entre *El Estado, la Nación, la Sociedad Civil y el Mercado* es total, y la gran tarea es la de encontrar nuevas formas que la redefinan para ampliar las posibilidades de establecer un nuevo modelo exitoso de crecimiento y de inserción en la economía internacional.

Si entendemos la Globalización Económica básicamente como una integración de empresas que privilegia un funcionamiento en red (redes entre empresas, y redes al interior de las empresas, que funcionan en tiempo real “des-localizando” al máximo la producción en distintos países con el objeto de obtener menores costos o mayores beneficios en las cadenas de valor), aparece con claridad que la Globalización es un proceso que integra partes de las economías y los mercados nacionales, a la vez que excluye otras a las que considera irrelevantes para la red.

En este proceso de integración-exclusión, la Globalización tiende a ampliar las desigualdades sociales y territoriales al interior de los países en desarrollo, a la par que tiende a erosionar sistemáticamente algunas de las instituciones laborales que fundamentaron la seguridad económica y social de amplias capas de la población en los países desarrollados.

En este contexto de competencia global, la principal idea explicativa sobre el agotamiento de la ISI se convierte al mismo tiempo en la idea central para reflexionar sobre nuevas estrategias de desarrollo: “El Modelo hegemónico en la región no representaba la hegemonía de una clase sino la

hegemonía de una forma de articulación. El colapso del modelo es entonces el colapso de esa forma de articulación". De esta manera, las posibilidades de generar nuevas dinámicas de desarrollo pasan por la obligación de encontrar nuevas formas de articulación de las dimensiones antes mencionadas.

En estas condiciones, la situación para el conjunto de los países centroamericanos no se presenta optimista por diversas razones. Sin embargo, entre las más importantes podemos señalar: a) En general la mayoría de estas pequeñas economías no han logrado reconfigurar un nuevo modelo hegemónico de acumulación que les permita una exitosa inserción en la economía mundial. No hay un sector dominante -agroindustria, servicios de diseño, servicios logísticos, industria diversa, turismo, etc.- que marque el resto de la economía determinando las tendencias de los mercados laborales, y tampoco que reestructure la organización productiva en general; b) Por otra parte, la hegemonía otorgada al mercado en los años ochenta se ha revelado incapaz de ordenar las cuatro dimensiones señaladas por Delich: posiblemente, en muchos casos más que ordenar ha desestructurado relaciones; ha provocado exclusiones y por tanto deslegitimado socialmente la nueva hegemonía de los actores económicos emergentes; y c) En estas sociedades no hubo una vigorosa sociedad civil, ni en su versión corporativista ni en su dimensión de redes facilitadoras de la movilidad social. Si el fin de los distin-

tos conflictos armados ha propiciado el surgimiento de diversos actores propios del espacio de la sociedad civil, sobre todo bajo la forma de organizaciones no gubernamentales orientadas a promover distintos temas específicos, éstas por lo general tienden a limitar los consensos alrededor de las metas y los medios del desarrollo y, en el peor de los casos, han propiciado menos opciones de conflicto social.

### III. Globalización, desarrollo y mercados laborales

En la entrevista que Delich le realiza a Celso Furtado, éste define en forma sencilla pero de manera muy clara lo que deberíamos entender por *Desarrollo*. Para Furtado, "Desarrollo sería la elevación del nivel de vida de una población con una diversificación del consumo de la mayoría de sus miembros. Esto implica el aumento y la diversificación de la oferta de bienes manufacturados" (p. 111). Esta idea podría ser complementada indicando que el desarrollo también implica un aumento y diversidad de los empleos, así como un aumento y diversificación de la base productiva que permite acrecentar la oferta de servicios y bienes manufacturados capaces de competir en los mercados mundiales.

Partiendo de esta idea de *Desarrollo*, creo que el colapso de la (ISI) tardía de Centroamérica, sumada a la realización actual de las posibilidades de fragmentar y deslocalizar la producción, manteniendo al mismo tiempo su control en tiempo real (la Economía Infor-

macional de la que habla Manuel Castells<sup>4</sup>) y la entrada de China e India como jugadores económicos de primer nivel, limita en gran medida las probabilidades de una dinámica de desarrollo sustentada en el desenvolvimiento de un nuevo y vigoroso sector industrial para los países centroamericanos.

“Comencemos por mirar con amplitud...”, expresa Delich. Pues bien, lancemos nuestras miradas al espacio en el cual se crean las posibilidades de bienestar para la mayoría de las familias en todo el planeta, empecemos por mirar los *Mercados Laborales*.

Ciertamente no existe un único mercado mundial de trabajo; sin embargo, como consecuencia de la Empresa Red, los mercados laborales son cada vez más interdependientes por la integración de los mercados de bienes y servicios. En el contexto de una empresa red que tiende a operar mundialmente en tiempo real, *el trabajo es un recurso global* desde el momento en que las empresas así lo consideran en sus decisiones de emplazamiento.

En este contexto, China en primer término y la India muy de cerca se constituyen como las economías que en la actualidad están redefiniendo los mercados mundiales interconectados por los diversos procesos de la economía global y la empresa red. De esta manera, estos países redefinen las oportunidades laborales de millones de trabajadores de países desarrollados y

no-desarrollados, determinando así probabilidades de desarrollo individual y desarrollo nacional. La posibilidad de competir con las plataformas industriales de estos países es muy limitada, y tendría a su vez consecuencias negativas dramáticas si se quisiera enfrentar directamente lo que constituye las dos grandes ventajas de estas economías: bajos costos laborales y un enorme mercado que permite grandes economías de escala.

Algunos datos son claros para ejemplificar la inviabilidad o dificultad de esta competencia:

- En general el salario de un obrero mexicano o centroamericano es superior al de un obrero chino en una proporción que puede variar de dos a cinco veces. Uno de los pocos países de la región que podría competir con salarios sería Nicaragua, pero al asumir esta estrategia sin tener un mercado interno tan amplio como el de China, se condenaría a mantener permanentemente sus altas tasas de pobreza.
- La relocalización de empleos industriales hacia China ha sido brutalmente masiva, al punto de que el traslado de empleos de firmas taiwanesas a subsidiarias o maquiladoras localizadas en las provincias costeras de China triplicó el desempleo en la isla de 1.5% a finales de los noventa a 5.2% en 2004, y redujo el peso de la manufactura en el PIB de aproxi-

<sup>4</sup> Ver Castells, Manuel, “La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura”, Vol. I, “La Sociedad Red”, Alianza Editorial, Madrid. Segunda reimpresión, mayo 1998, pp. 94-160.

madamente la mitad que representaba en los ochenta a una cuarta parte en la actualidad (*New York Times*, marzo 2004).

- Para dar una idea de cómo China domina por completo la producción de bajo costo basta considerar algunas estadísticas vinculadas a la corporación *Wal-Mart*, que domina el comercio minorista en los EEUU y cuyas ganancias son ocho veces mayores a las de *Microsoft*. Esta empresa es legendaria por su esfuerzo de competir vía precios: para lograrlo ha utilizado tecnología, innovación administrativa y, más significativamente, a China. El año pasado *Wal-Mart* importó del país oriental bienes con un valor total de 18,000 millones de dólares. De los 6,000 proveedores de *Wal-Mart*, 5,000 –el 80 por ciento– están en un solo país, y no es precisamente EEUU (*Newsweek* en español, mayo 2005).
- Distintas evaluaciones establecen que con la entrada de China a la OMC y la finalización del Acuerdo sobre Textiles y Vestuarios en diciembre del 2004, China pasará a dominar el mercado de exportaciones de estos productos. Las predicciones no se basan exclusivamente en temores de los países o empresarios afectados: también son sustentadas por

proyecciones de economistas chinos, que estiman que la confección y los textiles les ayudarán a crear más de cinco millones de empleos entre el 2001 y el 2008<sup>5</sup>. Para países como El Salvador o República Dominicana, en donde las exportaciones de confecciones y textiles representan más del 50% de las exportaciones totales, el fin de las cuotas textiles en el 2005 puede suponer el inicio de un sistemático declinamiento de la industria de maquila textil<sup>6</sup>.

Este hecho tiene una importancia fundamental, en la medida en que para muchos de nuestros países el auge de la maquila en los años noventa pudo compensar la pérdida de empleo originada en la profundización total de la crisis de la economía agro exportadora, y de alguna forma iniciar una transición en la estructura de empleos.

Estudios de organismos internacionales indicaban para el 2002 que el sector cafetalero en Centroamérica había perdido un poco más del 20% de los empleos temporales y cerca de la mitad del empleo permanente<sup>7</sup>. Esta característica estructural de la mayoría de las economías centroamericanas, “Fin de la economía agro exportadora sin recambio de motor de acumulación”, es constatada –en El Salvador– con datos del Consejo Salvadoreño del

5 Ver Leila Fernández-Stembridge, “Empleo en el contexto post-OMC de China: Pronóstico económico y social” en [www.cidob.es/castellano/publicaciones/Afers/63](http://www.cidob.es/castellano/publicaciones/Afers/63). cfm.

6 De hecho la industria de maquila textil de El Salvador perdió en exportaciones cerca de 70.1 millones de dólares entre 2003 y 2004; en empleos disminuyó 5,163 puestos de trabajo en el 2004. Ver *El Diario de Hoy*, martes 22 de febrero 2005.

7 “Transición Competitiva del Sector Cafetalero en Centroamérica”, BID, USAID, Banco Mundial, 2002.

Café, que indicarían una disminución continua de producción y volumen vendido desde mediados de los noventa.

En estas condiciones, con un recambio de inserción internacional frustrado, se malogran las posibilidades de transformación de los empleos de residentes rurales de regiones cercanas con alta densidad vial y la urbanización de pequeñas ciudades del interior del país que se planteaba con esta nueva industrialización dependiente. El potencial de este modelo de industrialización era evidentemente limitado, sobre todo porque al no combinar las cuatro dimensiones (Estado, Mercado, Sociedad Civil, Nación) no podía integrar sistemas productivos crecientemente complejos, como es el caso de China e India.

#### IV. Hacia un modelo socialmente equilibrado

Lo bueno de esta situación es que nos obliga a replantearnos con urgencia la articulación de las cuatro dimensiones en el enlace de una nueva relación *Economía, Mercado y Democracia*<sup>8</sup>, donde, respetando con claridad los campos técnicos en el diseño de las políticas económicas y su implementación, se establezca un predominio de la democracia y la extensión de los derechos ciudadanos sobre la economía y la necesidad de una nueva estatalidad.

Si, como explica Delich, la ISI se caracterizó en su apogeo (pp. 78-82) entre otras cosas por la movilidad social, el desarrollo -entendido como aumento de productividad con transformaciones de formas y técnicas de producción- y el surgimiento de una sociedad civil que apoya y legitima el proceso, un nuevo modelo requiere refundarse no solamente en la innovación tecnológica, sino también en la innovación social, institucional y empresarial.

Este nuevo modelo, tomando como dato el rol de China en el comercio mundial, difícilmente puede ser manufacturero: por lo menos no puede ser fundado en manufacturas sencillas de bajo contenido tecnológico (los nuevos commodities industriales). Este nuevo modelo debe considerar claramente las diferencias geográficas, las afinidades culturales, los potenciales de biodiversidad, etcétera, para establecer nuevas formas de inserción en la economía mundial fundadas en el desarrollo del capital humano de la nación.

La integración social es un prerrequisito de competencia cuando consideramos las competencias básicas para ingresar al mercado laboral en los países de la OCDE<sup>9</sup>:

- Capacidad de leer y entender un texto de nivel de 9<sup>no</sup> grado;
- Capacidad en matemática a nivel de 9<sup>no</sup> grado;

<sup>8</sup> Ver la Agenda sobre los temas pendientes en "La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos." PNUD, 2004.

<sup>9</sup> Fuente: Murnane y Levy, "Teaching the New Basic Skills"; 1998 citado por Experton, William "La Formación de los Jóvenes y el Desarrollo: Algunas reflexiones acerca de la Reciente Evolución del Sector de la Educación Técnico-Profesional en los países de la OCDE", septiembre 1999, Banco Mundial.

- Capacidad de resolver problemas semiestructurados donde las hipótesis deben ser elaboradas y probadas;
- Capacidad para trabajar en grupo con personas de diversos orígenes;
- Capacidad para comunicarse de manera eficientemente en forma oral y escrita;
- Capacidad de utilizar un computador para hacer tareas simples.

Finalmente, la invitación que nos hace Francisco Delich para repensar el Desarrollo en América Latina, nos convoca a repensarlo desde un enfoque en donde la complementariedad de las cuatro dimensiones planteadas como básicas en la articulación de la ISI debe resolverse prestando atención simultánea a los aspectos de eficiencia (lógica mercado) y equidad (lógica de extensión de la ciudadanía social). Dicho de otro modo, debe buscarse coordinación de las políticas sociales y económicas asumiendo que la democracia necesita viabilidad económica y la búsqueda del interés privado legitimidad social.

En países como los centroamericanos, que no poseen gran dotación de recursos naturales ni grandes mercados de consumo, la localización de nuevas inversiones sólo puede estar guiada por la búsqueda de eficiencia por fragmentación y des-localización de la cadena de valor ("*nearsourcing*") de productos o servicios vinculados a los mercados de los grandes bloques comerciales.

En este contexto, es preciso redefinir la relación Estado-Mercado, asumiendo que las *fallas del mercado* se

magnifican en estos países por la ausencia de verdaderos emprendedores y por los costos de información; y las *fallas de gobierno* se amplifican por la débil institucionalidad que permite la "captura" de las políticas de promoción al desarrollo por empresarios "rentistas". Para reducir las fallas del mercado es necesaria una intervención más activa del gobierno en la creación de externalidades de información útil para la toma de decisiones de inversión, y al mismo tiempo es indispensable mejorar la coordinación de creación de externalidades productivas de acuerdo a las distintas fases de los ciclos de inversión sectorial. Para eliminar o disminuir al máximo las fallas de gobierno, es preciso el más alto nivel de transparencia, y por tanto es imprescindible que la sociedad civil organizada supervise las intervenciones económicas del Estado.

No hacerlo puede llevar a algunos países a una *tercerización* hipertrofiada y precaria de sus economías. Para el caso, en la mayoría de estos países el excedente estructural de mano de obra ha aumentado durante los años noventa; los datos para El Salvador, de acuerdo a la encuesta en los hogares que se realiza anualmente, constituyen un claro ejemplo de este riesgo económico y social. Entre 1991 y 2003 la proporción del subempleo entre la población económicamente activa pasó de 34% a 36.4%. Adicionalmente, las relaciones ocupacionales cambiaron en forma drástica hacia los sectores no-transables. Por ejemplo, para 1991 la relación de empleos servicios/industria era de 1.7; la de servicios/agricultura era de

0.82; la de comercio/industria era de 1.00 y la de comercio/agricultura era de 0.48. En cambio, para el 2003 estas relaciones habían cambiado de la siguiente manera: servicios/industria 2.04; servicios/agricultura 2.13; comercio/industria 1.62 y comercio/agricultura 1.68<sup>10</sup>.

Centroamérica -con la excepción de Costa Rica- exporta pobres y obtiene la mayoría de sus divisas de las remesas. La migración hacia los Estados Unidos no sólo le da características especiales a los entornos macroeconómicos de estos pequeños países, sino que también -a través de las redes transnacionales que se establecen entre comunidades y familias- está transformando el imaginario cultural y social de la mayor parte de la población de medianos y bajos ingresos en las áreas rurales y urbanas periféricas. En estas condiciones, es cada vez más arduo evitar la adopción de patrones de consumo excesivamente centrados en bienes materiales de consumo individual, sobre todo cuando la referencia es alguien que teniendo el mismo origen social se ha logrado integrar a la sociedad de consumo americana. Es cada vez más dificultoso postergar los deseos frente a las necesidades; es cada vez más fácil saber que a través del consumo se define en gran medida la condición de "exclusión" social. Es cada vez más difícil creer que trabajando tesoneramente en estas sociedades se podrá ascender social y económicamente; y es cada vez

más fácil para los jóvenes "de la orilla" transformar su frustración en violencia.

En este contexto, debe fortalecerse la capacidad fiscal del Estado y la capacidad de auditoría de la sociedad civil. Siendo tan difícil apostar a la reindustrialización exportadora, es preciso que el apoyo público de los Estados de la región se defina en el marco de estrategias coordinadas de inserción económica internacional -servicios logísticos diversos, por ejemplo- en la que los países centroamericanos deberían verse más como regiones federadas que como naciones autónomas. De esta manera, en una integración renovada, las ayudas estatales se orientarían hacia actividades con potencial de alto rendimiento exportador o de integración de cadenas de valor en varios sectores. No hay recetas ni tampoco sectores privilegiados; lo único que debe privilegiarse es la construcción de un aparato institucional eficiente en promover el crecimiento, integrar socialmente a los ciudadanos y flexible en el acomodamiento a los cambios en la economía mundial.

En síntesis, para repensar nuestra región debemos asumir ciertas realidades -nos gusten o no- para abordarlas como desafíos y debemos, parafraseando a Francisco Delich, tener la audacia de equivocarnos y sobre todo de abandonar las viejas ideas, no por equivocadas sino por anacrónicas.

Carlos Briones

<sup>10</sup> Ver Ocupados por Rama de Actividad Económica en distintas EHPM.