

POBREZA, GOBERNABILIDAD Y NEOLIBERALISMO

José Luis Alemán s.j.**

Tras una breve presentación de lo que entiendo como neoliberalismo les expondré las causas y efectos económicos más sobresalientes del nuevo sistema económico que prohija la globalización, o sea la ilimitada apertura a los movimientos financieros y comerciales y a las inversiones directas del extranjero. Finalmente expondré algunas reflexiones sobre lo que el sistema implica para la gobernabilidad, campo en el que ustedes disfrutan de enormes ventajas comparativas, y sobre algún posible sendero que conduzca a parajes económicos-sociales menos conflictivos.

-
- * Conferencia a miembros del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), Santo Domingo, República Dominicana, 16 de agosto del 2003.
 - ** Doctor en Economía. Director de la Escuela de Pre y Postgrado de Economía, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), República Dominicana.

Neoliberalismo

Las ciencias sociales que estudian la conducta del ser humano buscan uniformidades. Llamamos leyes económicas las conductas uniformes del ser humano en cuanto es económico, *homo oeconomicus*, prescindiendo de otras dimensiones como la religiosa, la estética, la moral... La teoría económica es entonces una sistematización de conductas económicas observadas. A nivel teórico podemos hablar del “hombre económico”, del “hombre político”, del “hombre estético”, etc. sabiendo en cada caso que estamos abstrayendo, prescindiendo, de otras dimensiones. Consecuentemente hay una teoría económica, una teoría política, una teoría religiosa, etc. del hombre a nivel abstracto.

Pero, como bien indica Pareto¹, “cuando retornamos de lo abstracto a lo concreto, hay que reunir las partes que habían sido separadas para poder estudiarlas mejor. La ciencia es esencialmente analítica; la práctica es esencialmente sintética. La (teoría) económica no tiene que tener en cuenta la moralidad. Pero quien recomienda medidas prácticas tiene que atender no solamente las consecuencias económicas, sino también las morales, religiosas, políticas, etc.” La mecánica teórica no contempla las propiedades químicas de las sustancias; pero quien busca predecir qué puede pasar cuando una sustancia determinada es puesta en contacto con otra, debe atender no solamente a los resultados de la mecánica, sino también a los de la química, la física, etc.

“La práctica no se opone a la teoría; más bien combina diversas teorías aplicándolas a un caso determinado en la vida real. El economista, por ejemplo, que al recomendar una política económica considera solamente sus efectos económicos, no es buen economista. No lo es porque está ignorando teorías que

1 PAREDO, V. (1971), p. 26ss.

POBREZA, GOBERNABILIDAD Y NEOLIBERALISMO

debería combinar para llegar a un juicio práctico. Quien recomienda el libre comercio, restringiéndose a sus efectos económicos, no está construyendo una teoría defectuosa del libre comercio, más bien está aplicando incorrectamente una teoría que en cuanto tal es intrínsecamente verdadera. Su error consiste en desatender efectos políticos y sociales, que son objetos de otras teorías".²

Para mí ésta es la esencia y a la vez la debilidad del neoliberalismo: llevar al campo de una realidad extremadamente compleja lo que puede ser correcto al analizar solamente una dimensión de la conducta humana: la económica estrictamente aislada de otros aspectos de la realidad. El neoliberalismo es el intento de alcanzar resultados arrancando sólo de la dimensión económica. No es ningún sistema válido de teorías aplicadas.

Es importante para la mejor intelección del neoliberalismo recordar que aun hoy en día la teoría económica dominante presupone, a nivel de abstracción, que la conducta de los agentes económicos está orientada a la maximización de la utilidad de cada consumidor y de la ganancia de cada productor dentro de un marco jurídico caracterizado por una baja intervención estatal y por el mantenimiento de la dotación inicial de recursos. Ciertamente esta concepción del "homo oeconomicus" abstracto está seriamente cuestionada por la hipótesis de la "maximización restringida" de Coase (orientación no a la maximización sino a la satisfacción de necesidades en un horizonte cargado de incertidumbre) y al cuestionamiento, sobre todo a partir de Rawls³ y Sen⁴, de la pasividad estatal frente a la distribución inicial de recursos y habilidades. Pero, para fines de esta conferencia aceptaremos, para mal del neoliberalismo, que la llamada

2 Ibid.

3 Ver RAWLS, J. (1958).

4 Ver SEN, A. (1992).

ESTUDIOS SOCIALES 132

economía neoclásica de la maximación y de la libertad amplia de los agentes económicos sigue siendo dominante.

Resumiendo: desde el punto de vista de la economía el neoliberalismo presenta dos dificultades: la ignorancia a nivel de políticas de factores no-económicos, y la aceptación de comportamientos maximistas de los agentes económicos unidos a una minimización del rol estatal.

Causas y efectos de la globalización

Las causas de la globalización

• La privatización de la investigación

La importancia de la tecnología para explicar el cambio de las estrategias empresariales y maximizar beneficios es bastante obvia: en vez de adquirir tecnologías basadas en la investigación las grandes empresas mundiales dedican buena parte de sus recursos a la búsqueda de nuevas tecnologías que pueden usar, protegidas por patentes, con exclusión de terceros.

Todavía en 1987 la mayor parte de las investigaciones tecnológicas patentadas se hacía en universidades e instituciones públicas. En 1999 menos del 10% de las patentes en el campo de biotecnología, indicador de la tendencia según el Banco Mundial⁵, se hacía en universidades e instituciones públicas: las seis mayores empresas mundiales de biotecnología lograron el 65% de todas las patentes en ese sector (sólo el 12% en 1987).

La elevada capacidad de difusión de tecnología está controlada por la duración de las patentes. Los resultados de la investigación han pasado a ser un bien privado bajo el control de las empresas y no un bien público. Esta privatización de la investi-

5 BANCO MUNDIAL (2001) y (2002).

gación ha agudizado la competencia entre pocas empresas del mundo desarrollado además de haber sacado del mercado a empresas del mundo en desarrollo.

• La búsqueda de menores costos

A pesar de la protección de las patentes las innovaciones tecnológicas rara vez suelen perdurar por más de pocos meses. La Internet informa continuamente sobre nuevas tendencias y la cantidad y calidad del personal de investigación de las grandes empresas buscan aplicaciones paralelas que minan los avances logrados por otras empresas mediante la tecnología.

Hay que recurrir entonces a bajar los costos claves: los salarios, la seguridad social, los impuestos, los costos ecológicos, el interés y el tipo de cambio.

Los salarios no se bajan fácilmente pero el sistema de seguridad social sí puede relajarse porque la mayor parte de los seres humanos tenemos una visión miope de la vida: la contemplamos más bien a corto que a largo plazo.

Los impuestos pueden bajarse reduciendo el papel del Estado. En todas partes hay resistencia a los impuestos sobre el ingreso pero no es cierto que las votaciones revelen siempre una preferencia en favor de su disminución. En varios estados de los Estados Unidos los *referenda* sobre la disminución de impuestos han fracasado porque la población estima en más los beneficios de los servicios sociales que un aumento marginal de los ingresos disponibles. Por eso la lucha de la disminución de las tasas impositivas se libra a nivel muy general: el de la reducción del gasto público sobre todo cuando éste es poco eficiente y particularmente corrupto.

Otro gasto clave, a veces muy elevado, es el ecológico que siempre implica regulaciones de la industria. Contra este tipo de gastos se esgrime la pérdida de producto potencial. El presiden-

ESTUDIOS SOCIALES 132

te Bush ha esgrimido este argumento en favor de la desregulación ecológica.

La política monetaria y, menos visiblemente, la cambiaria resaltan la importancia de los intereses y de la devaluación como instrumentos importantes para favorecer a las empresas en su competencia con las de otros países.

• La medida de última instancia: la emigración empresarial

Las empresas emigran hacia lugares donde es más barata la mano de obra, donde la tecnología es o más barata o más abundante, donde las políticas contra riesgos ecológicos son percibidas como menos peligrosas y, en general donde las instituciones parecen más sólidas y confiables. Esta emigración empresarial es posible por el abaratamiento del transporte y de las comunicaciones.⁶

Lo que hoy está pasando en el mundo, que no había pasado antes, es la emigración masiva de empresas del primer mundo a otros países como instrumento clave de estrategia empresarial. Obviamente esta emigración no obedece sólo a costos comparativos menores. Más importantes son las instituciones sociales y políticas en lo que se refiere a previsibilidad y seguridad, y la existencia de una amplia base tecnológica.

La experiencia parece indicarnos a más de diez años de la elaboración del "Consenso de Washington" que su gran error fue limitar las condiciones para el desarrollo del tercer mundo a factores principalmente económicos: políticas de mínimo déficit fiscal que permitiesen políticas monetarias no inflacionarias y apertura a las importaciones, al financiamiento internacional pri-

6 Ver YERGIN, D. y STANISLAW, J. (2002), pp. 388 ss.

POBREZA, GOBERNABILIDAD Y NEOLIBERALISMO

vado y a las inversiones directas del extranjero.⁷ Se descuidaron, en cambio, o mejor se dieron por supuestos, los elementos que determinan el comportamiento de las instituciones que formulan y manejan o deben manejar las políticas recomendadas. Por eso la mayor parte de la emigración empresarial de países del primer mundo es a otros países del mismo primer mundo con costos mayores que los del tercer mundo pero con instituciones más sólidas y previsibles. En efecto, en 1999 los Estados Unidos fueron el principal beneficiario de los poco más de mil billones de dólares de inversiones directas a pesar de que sus costos salariales, impositivos y ecológicos son mucho más altos que los de América Latina que sólo recibió 60,000 millones de dólares en 1999.⁸ El problema no es sólo de costos comparativos sino principalmente de instituciones.

Los efectos de la globalización: desempleo y bajas salariales

El efecto más importante de la globalización, tanto en los países que experimentan una emigración neta de inversiones directas del extranjero como en los países receptores de las mismas, es el desempleo y las bajas salariales para los empleados no especialmente entrenados.

En los países que experimentan una emigración neta de inversiones directas del extranjero el problema fundamental es el de que parte de sus ahorros no será invertida en ellos sino en otros países. En los países receptores, en cambio, el desempleo puede explicarse por más alta tecnología de las inversiones directas del extranjero comparadas con las nacionales.

David Ricardo expone la base fundamental de esta afirmación. Toda inversión de más alta tecnología se explica solamen-

7 Ver KRUGMAN, P. (1995).

8 VER ALEMÁN, J.L. (2001).

ESTUDIOS SOCIALES 132

te por la disminución de los gastos de nómina: se producirá más con menos empleo. El problema radica entonces en saber si los desempleados encontrarán empleo y si lo harán a costa de una disminución sensible de sus salarios. La demanda de empleo, a su vez, depende de la creación de nuevos puestos de trabajo en la economía del país.⁹ La nueva demanda puede provenir o de un aumento de la reinversión por parte de las nuevas empresas, o de la producción en el país de nuevos servicios y bienes sea por incremento de la inversión directa del extranjero o por nuevas inversiones nacionales. La tasa de inversiones directas del extranjero puede caer por debajo de la tasa de creación de desempleo originado por las anteriores inversiones. Al menos no existen mecanismos automáticos de equilibrio entre ambas tasas. Las nuevas inversiones nacionales dependen en un mercado abierto al exterior, en buena parte, de la capacidad tecnológica del país y de sus recursos naturales. Debemos decir con Ricardo "que la opinión mantenida por la clase trabajadora, de que el empleo de la tecnología (maquinaria) es perjudicial a sus intereses, no está fundada en prejuicio o error sino que se conforma con los correctos principios de la economía"¹⁰.

En nuestros países parece incontestable que el porcentaje de pobres sobre la población total ha aumentado o que, en el mejor de los casos, lo ha hecho la brecha entre niveles de bienestar de ricos y pobres. No es fácil demostrar estas afirmaciones ni atribuir las mismas, si son reales, a la globalización, fruto del neoliberalismo.

Lo que sí es evidente es el malestar generalizado por el incumplimiento de promesas desmedidas de bienestar derivado de la privatización y de la apertura. La más frecuente interpretación de este malestar es la de que el sistema no ha servido –"delivered"– lo prometido. La explicación más plausible, al

9 Ver RICARDO, D. (1977), p. 31.

10 Ibid. p. 267.

POBREZA, GOBERNABILIDAD Y NEOLIBERALISMO

menos más complementaria, me parece, en cambio, la confusión existente en la práctica del comercio internacional entre arbitraje de precios –la teoría dominante– y arbitraje de convenciones sociales.

Resumen: Arbitraje de instituciones

No se subraya suficientemente que cada país en el curso de su historia ha logrado consensos sociales explícitos garantizados por el Estado para situaciones críticas. El Estado, por ejemplo, interviene para mitigar el desempleo controlando o tratando de modificar el sistema de globalización. Hay ciertas empresas o sectores productivos que son intocables y que no entran en ningún tratado de libre comercio. En realidad el libre comercio no existe; lo que existe es un comercio administrado para aquellos renglones en que es fuerte un país.

No se trata de una invención latinoamericana sino de una realidad: el sistema de normas sociales que cada país ha ido garantizando. Por eso es tan difícil que se logren sistemas de seguridad social, ecológica o económica válidos mundialmente. Los Estados Unidos, para poner un caso conocido, no aceptarán que nadie ni ningún país le dicten condiciones económicas. Su sentido de independencia brotado de su fuerza es un valor que impide que sus instituciones básicas sean objeto de negociación. Por eso el sistema económico mundial busca un mínimo común denominador que en el fondo está dictado por lo que los Estados Unidos acepten. Aunque el caso norteamericano es límite en su alcance tenemos que aceptar que lo mismo, en menor escala, acaece con los otros países. De aquí nace esa mezcla de proteccionismo y de liberalismo económico selectivo propia de la práctica del comercio internacional.

Cada país tiene su sistema de seguridad y de protección selectiva, resultados generalmente de largas luchas de interés. Ignorar esto es desconocer la realidad de la vida. Por eso el pro-

teccionismo o el argumento de la industria naciente¹¹ es siempre popular. No importa que sólo se beneficien del proteccionismo 200 personas mientras que el resto de la población resulte en consecuencia mínimamente perjudicado. Todos suponen que a esas 200 personas la falta de protección especial les puede costar en ciertas circunstancias la vida mientras que los demás experimentan mínimas consecuencias: 10 centavos de más en el litro de leche o cosas de ese estilo.¹² La lucha social se desarrolla con las partes en conflicto tratando de convencer a la opinión pública de que el cuestionamiento de sus intereses afecta de modo sustancial sus condiciones de trabajo y sus derechos mínimos de subsistencia.

A esto debemos añadir que el desempleo y la disminución de la seguridad económica dificultan el desarrollo pacífico del poder, la gobernabilidad.

Gobernabilidad

No todas las sociedades reaccionan de la misma manera ante la situación indicada. En el caso de países que experimentaron guerras civiles de envergadura y donde los empobrecidos llevan a sus espaldas memorias militares no es prudente rechazar a priori la posibilidad de un relanzamiento de hostilidades. En todos los países y en todos los tiempos¹³ minorías urbanas de jóvenes pobres y sin horizontes optimistas de vida –bandas, “gangas”– obstaculizan el mantenimiento del orden mínimo, contribuyen a la desmoralización y violencia de la policía obligada a compartir el mismo hábitat, y afectan negativamente las expectativas para pequeñas inversiones. En los países pobres se registra la tendencia a que muchas personas, aun bien entrenadas, escépticas de la posibilidad de ascenso social y económi-

11 Ver LIST, F. (1955).

12 Ver RODRICK.

13 Para el Islam del siglo XI ver CAHEN, C. (1975), pp. 162-166.

POBREZA, GOBERNABILIDAD Y NEOLIBERALISMO

co eligen la política como instrumento de ascenso social y motor de la “acumulación originaria” descrita por Marx¹⁴, favoreciendo así la innata e histórica tendencia a la orientación del servicio civil en beneficio propio y a la imprevisibilidad de las instituciones públicas.

Una pregunta parcialmente distinta se refiere a la sustentabilidad de la globalización como sistema económico social. Esta pregunta no puede ser respondida adecuadamente señalando el éxito de las economías nacientes del sureste asiático. En ellas el proceso de apertura al exterior fue visiblemente controlado por el gobierno. Por la misma razón –¿insuficiente apertura?– puede que no sea muy lógico achacar exclusivamente el desempleo y las bajas salariales a la globalización. Definitivamente cada país ha manejado el proceso de apertura de acuerdo a la fuerza real de sus instituciones y a su potencial político-económico; no de acuerdo a la teoría del libre comercio.

Para captar mejor la problemática de la gobernabilidad es útil considerar la opinión de reconocidos autores sobre las dificultades que habría que superar para mejorar la gobernabilidad de la globalización: Yergin-Stanislav¹⁵ y el premio Nobel de economía del 2001, Joseph Stiglitz¹⁶.

Yergin y Stanislav postulan cinco pruebas para poder predecir la continuidad de la actual prioridad del mercado sobre el Estado: capacidad de ofrecer los bienes y servicios demandados por la sociedad; de lograr equidad social; de conservar y mejorar el ambiente; de enfrentar el problema de la población; de mantener y robustecer los valores nacionales.¹⁷ La mera formulación de estas metas, necesarias en opinión de estos autores para conservar un clima de tranquilidad social imprescindible para alcanzar altos grados de gobernabilidad, indica la impor-

14 MARX, K. (1965), vol. 1, p. 24.

15 YERGIN, D. y STANISLAW, J. (2002).

16 STIGLITZ, J. (2002).

17 Ver YERGIN, D. y STANISLAW, J. (2002), pp. 408-415.

tancia del rol del Estado en la postglobalización. Sin una mayor y más eficiente acción del Estado encaminada a estos fines tiende a aumentar el descontento social y a disminuir la gobernabilidad.

Stiglitz, desde la óptica de su especialidad, opina que aunque no hay marcha atrás posible en la globalización, hay que afinar el “cómo podemos hacer que funcione bien. Y para poder operar de este modo tienen que existir instituciones mundiales que ayuden a formular las reglas”¹⁸. Estas reglas complementan y corrigen el mercado cuando en éste se dan externalidades o sea cuando las acciones de unos agentes afectan positiva o negativamente a otros sin que se pueda por el dinamismo del mercado pagarlos ni compensarlos. La pobreza, como se deja ver en la agricultura primitiva, conduce a destruir bosques y dañar el ambiente. Sin una acción pública, muchas veces global, y sin la oferta creciente de bienes públicos esta situación tiende a perpetuarse y a empeorar. El problema está en lograr un cambio fundamental en el modo de gobernar –“governance”– basado en dos pivotes: la responsabilidad directa de los gobernantes –¿cuál de ellos y ante quiénes?– y la transparencia. Contra la responsabilidad directa milita la escogencia de los directivos por personas y grupos con poder que evaden, por ejemplo en el caso de ajustes del FMI, toda responsabilidad de los gobernantes frente a la población afectada. La transparencia es importante para la gobernalidad porque el secreto facilita a los diferentes intereses prácticas plagadas de conflictos entre el bien público y el privado, y oculta errores, inocentes o no. “Aun en el caso de políticas libres de conflicto de interés, el secreto engendra sospechas –¿a qué intereses se está beneficiando?– y estas sospechas, aun sin fundamento, minan la sustentabilidad de políticas sanas. El secreto y las sospechas que origina han ayudado a los movimientos de protesta”¹⁹ y, obviamente, dañado la gobernabilidad.

18 Ver STIGLITZ, J. (2002), p. 222.

19 Ibid. p. 229.

POBREZA, GOBERNABILIDAD Y NEOLIBERALISMO

En conjunto me parece poco probable que la globalización en el marco institucional actual –falta de responsabilidad y de transparencia institucional tanto a nivel nacional como global– pueda continuar sin mayores recursos estatales eficientemente manejados. Aquí surge la dificultad práctica señalada por Galbraith²⁰: la enconada resistencia que la “cultura de la satisfacción” ofrece a toda política fiscal que maneje como instrumento un mayor y mejor pensado y ejecutado presupuesto público. De hecho la regulación macroeconómica del mercado “se realiza hoy casi exclusivamente por medio de la manipulación de las tasas de interés para controlar el flujo de la demanda procedente de la inversión empresarial y del préstamo al consumidor. Unas tasas de interés más bajas estimulan la producción y el empleo; tasas más altas frenan la inflación”.²¹

Posibles senderos de políticas económicas en la postglobalización

No tengo nada sustancial que añadir a las recomendaciones de Stiglitz y Galbraith excepto la necesidad de corregir esa deplorable falla de la globalización que es su tendencia a crear desempleo a corto plazo²² si en aras de la teoría del libre comercio se sacrifican consensos institucionales históricamente valorados por el Estado y percibidos como vitales por la sociedad, y si la política económica no se orienta al logro de las metas propuestas por Yergin y Stanislaw.

En la práctica abogo en favor de que el Estado acepte sus obligaciones directas o indirectas respecto a la satisfacción de muchas necesidades económicas no atendidas adecuadamente por el mercado. Ejemplos, de ningún modo limitativos, pue-

20 GALBRAITH, J. K. (1997), p. 210.

21 Ibid.

22 Ver ACOCELLA, N. (1998), pp. 125 ss.

den ser el ornato, la limpieza y el mantenimiento de calles a nivel urbano, y del ambiente, canales y caminos en las zonas rurales, amén de la extensión y profundización de políticas de educación, tecnología, salud y construcción de viviendas –algo inalcanzable para muchos. Estas políticas de empleo permanente suponen mayores recursos y muchas mejores prácticas de administración pública que las actuales. La cultura de la satisfacción no perdona errores públicos.

Para lograr una mejoría cualitativa visible hay que repensar modos prácticos de obligar a los ejecutores de políticas de nuestras instituciones públicas a aceptar su responsabilidad penal directa frente a los usuarios, y a aumentar la transparencia de sus decisiones. Esta tarea es mucho más propia de ustedes, diputados y dirigentes políticos, que de los economistas.

Les deseo mucho éxito en el cumplimiento de sus tareas vitales para el bienestar de la sociedad e inclusive para el funcionamiento de la economía.

Muchas gracias por su atención y paciencia.

Bibliografía

- ACOCCELLA, N. (1998), *The Foundations of Economic Policy. Values and techniques*, Cambridge University Press, 1998.
- ALEMÁN, J.L. (2001), “¿Puede la globalización ayudar a los pobres?”, en *Agenda CUEPS-PCUMM*, A. 6, nos. 46-47-48.
- BANCO MUNDIAL (2002), *Informe Anual 2002*, Washington, Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (2001), *Informe Anual 2001*, Washington, Banco Mundial.
- CAHEN, C. (1975), *El Islam I, Historia Universal*, vol. 14, Siglo XXI.
- GALBRAITH, J.K. (1997), *La Cultura de la Satisfacción*, Ariel Sociedad Económica.
- KRUGMAN, P. (1995), “Emerging Market Blues”, en *Foreign Affairs*,

POBREZA, GOBERNABILIDAD Y NEOLIBERALISMO

July-August.

- LIST, F. (1955), *Sistema Nacional de Economía Política*, Aguilar.
- MARX, K. (1965), *Das Capital*, vol. 1, Berlín, Verlag.
- PARETO, V. (1971), *Manual of Political Economy*, Nueva York, Augustus M. Kelly.
- RAWLS, J. (1958), "Justice as Fairness", en *Philosophical Review* 67.
- RICARDO, D. (1977), *The Principles of Political Economy and Taxation*, J.M. Dent & Sons Ltd.
- SEN, A. (1992), *Inequality Reexamined*, Russell Sage Foundation, Clarendon Press.
- STIGLITZ, J. (2002), *Globalization and its Discontents*, W.W. Norton.
- YERGIN, D. y STANISLAW, J. (2002), *The Commanding Heights*, Simon & Schuster.