

DESARROLLO ECONOMICO Y
DERECHOS HUMANOS

Dra. Manuela Rangel

Quisiera en primer lugar agradecer la osadía de los organizadores de este curso en invitarme a dar esta charla y, al mismo tiempo confesar mi irresponsabilidad al haber aceptado la invitación. Quisiera aclarar también que todas las opiniones que voy a expresar son estrictamente personales y que no me voy a limitar a los planteamientos de los organismos financieros internacionales, contrariamente a lo que acaba de anunciar Roberto Cuéllar, lo siento

Creo que, a modo de introducción, es oportuno comunicarles cuales fueron mis primeras reacciones al ver el título "Desarrollo Económico y Derechos Humanos". La primera reacción es que sería suficiente para tratar este tema, leer los numerosos documentos aprobados por los organismos internacionales en materia de desarrollo económico y derechos humanos, en particular entre otros, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Progreso Social y el Desarrollo de 1969 y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, que se acaba de mencionar por cierto. Todo está dicho ahí. Son textos que establecen una normativa perfecta, que satisface prácticamente todos los requerimientos de los derechos humanos y todos los objetivos del desarrollo económico. Lástima que no nos aclare mucho sobre cómo aplicar esa normativa en la práctica.

Segunda reacción al ver el título de la charla y al ver el programa también, es que les han hablado en estos últimos días de varios temas relacionados con los derechos humanos, medio ambiente y derechos humanos; las mujeres y los derechos humanos; los derechos políticos, etc., todos temas que tienen un valor intrínseco desde el punto de vista académico pero que no tienen sino muy poca viabilidad en la práctica si no hay desarrollo económico. El desarrollo económico es evidentemente el punto de partida, la condición indispensable para que se garanticen al menos los derechos humanos básicos o sea la salud, la nutrición, la vivienda, la educación.

La tercera reacción también inmediata es que por consiguiente ustedes esperarán que yo les explique cómo el desarrollo económico garantiza el logro de los derechos humanos y cuál es la mejor política económica para ello. Aquí creo que voy a decepcionarlos. Para un tema tan amplio, solo puedo aportar algunas ideas, e incluso seré sincera que habré logrado mi objetivo si al final de esta charla ustedes tienen más dudas que al principio. Mi objetivo es suscitar más preguntas que respuestas para un tema que por definición, como lo acaba de decir Roberto Cuéllar, es inagotable.

Empecemos entonces por algunos conceptos básicos que ustedes evidentemente ya conocen. Debemos distinguir crecimiento y desarrollo, entendiendo que el crecimiento es un concepto cuantitativo que se puede medir únicamente con indicadores

tales como el producto nacional bruto. Mientras que el desarrollo es un concepto global y cualitativo que se refiere al nivel de vida y que se mide generalmente con una cesta de indicadores -- tanto económicos como sociales. Mucho más sofisticados, mucho más elaborados que el producto nacional bruto. En esa cesta cabe por ejemplo el ingreso per cápita, la tasa de analfabetización, la tasa de mortalidad, la esperanza de vida al nacer, el número de médicos y de camas de hospital por habitante, los niveles de nutrición, etc.

En cuanto al término de derechos humanos, no voy a entrar en definiciones por supuesto ni me sentiría competente para hacerlo, pero es obvio que aquí nos interesan todos los derechos humanos, sin exclusión, y de un punto de vista tan integral, tan global como la definición que acabamos de dar del término de desarrollo. Desde los derechos más básicos, alimentación, vivienda, educación, salud, etc., hasta los derechos políticos, incluso los derechos más recientes en nuestros inventarios de derechos humanos como los que se derivan por ejemplo de la protección ambiental. En este sentido, en teoría, se puede concebir crecimiento sin desarrollo y podemos concebir también -- siempre en teoría -- crecimiento sin derechos humanos, pero es bien difícil -- yo diría que es casi obsceno, hablar de desarrollo sin derechos humanos, de conformidad con las definiciones que yo acabo de anunciar muy esquemáticamente al igual que es

imposible garantizar los desarrollos humanos sin desarrollo económico.

Hoy en día en nuestro sistema de valores, podemos decir que la evolución de este sistema de valores ha sido tal que el desarrollo económico y derechos humanos se interrelacionan en una sola y legítima aspiración y dan lugar a un círculo que yo llamaría virtuoso. Pero, el círculo entre derechos humanos y desarrollo económico es virtuoso y fácil de enunciar solo a nivel de los conceptos o de la teoría, porque en lo que respeta a su puesta en práctica el círculo desarrollo económico - derechos humanos es muchas veces más bien vicioso.

Cómo se logra en la realidad el cocktail crecimiento, desarrollo, justicia social, democracia, derechos humanos -- cuál es la receta. Aquí evidentemente entramos en el terreno de las ideologías y de los distintos modelos de política económica, de los distintos patrones de desarrollo. Un inventario exhaustivo de todos los modelos teóricos y prácticos sería casi imposible y requeriría mucho más tiempo del que disponemos hoy aquí. Aclaremos de antemano que, todas las ideologías, todos los modelos, todos los economistas y políticos de la tierra y de la historia sostienen que su esquema es el mejor para garantizar tanto el desarrollo como los derechos humanos. Aún no he encontrado ningún escrito que reconozca que todos los modelos tienen fallas, que la realidad requiere más creatividad que la preveen los manuales y que a las fallas

de los modelos, se añaden además las fallas humanas. Un poco como aquellos cocineros que tienen la receta correcta pero que se equivocan en la cantidad de sal o en la temperatura del horno -- es un poco lo mismo lo que puede suceder al nivel de la política económica. Los que preconizan modelos de desarrollo perfectos universales mediante recetas infalibles -- cocinero cinco estrellas -- tienen la ingenuidad de los iluminados o quizás la habilidad de los mentirosos y, si me permiten un comentario personal me atrevo a decirles que yo no pertenezco a ninguna de las dos categorías.

Sin entrar en detalles, veamos muy brevemente cual es la situación actual en materia de modelos de política económica que aspirar a lograr a la vez tanto desarrollo como derechos humanos. Aquí, muy brevemente, el inventario que voy a hacer es sumamente esquemático.

En primer lugar la ruidosa caída del imperio soviético arrasó con el modelo de la economía planificada y puso en tela de juicio en la mitad del abanico de referencias ideológicas que teníamos desde el siglo XIX, la mitad -- la mitad izquierda por supuesto. Ya no hay izquierdas con credibilidad -- solo hay derechas, nos queda la segunda mitad del abanico no más. El modelo comunista quedó descartado por su fracaso tanto a nivel del desarrollo económico como a nivel de los derechos humanos.

En segundo lugar, otro modelo que pudiéramos mencionar como referencia es como podríamos llamar la modalidad social

demócrata para ponerle una etiqueta que todo mundo más o menos conoce e identifica con algo. Otra vez a nivel esquemático, en los países nórdicos de los años 60 y 70. Ese modelo también hoy en día está en tela de juicio. Desde hace incluso varios años, en los propios países donde nació y donde fue exitoso, incluso en los países más ricos, más industrializados, el Estado tiene que redimensionar su papel por falta de recursos y recurrir al sector privado en muchas actividades que tradicionalmente habían sido estatales durante muchos años. De todas formas, este cuestionamiento actual del modelo social-demócrata incluso en los países donde nació, es relativo ya que ahí en esos países de todas formas los niveles de desarrollo y justicia social son superiores al promedio mundial. Es un cuestionamiento además, hay que recalcarlo, influenciado o incluso distorsionado por el normal desgaste del poder social demócrata después de unos 20 años o más de gobierno en esos países.

El tercer modelo que se nos puede ocurrir, en cuanto a patrones de desarrollo es el llamado desarrollismo -- otra vez una etiqueta, preconizado por la CEPAL en América Latina a finales de los 50 y en los 60 hasta los 70 basado esencialmente en la sustitución de importaciones, en los subsidios, en la intervención estatal. También este modelo se nos ha vuelto obsoleto. En primer lugar, porque estos instrumentos de dirigismo económico no han dado los resultados esperados, lamentablemente. En segundo lugar,

porque la mala gestión de los recursos de América Latina en los años 70 y la crisis de la deuda en los 80, impiden hoy en día formular políticas que no sean las de la privatización de las empresas estatales que han demostrado su ineficiencia, la eliminación de los subsidios por falta de recursos fiscales del Estado y el estímulo al sector privado para reactivar las economías moribundas de la famosa década perdida de los 80.

En cuanto al modelo de desarrollo de los llamados tigres asiáticos -- o los nuevos países industrializados de Asia, Corea, Taiwán, Honkong, incluso más recientemente se habla de los tigrillos como Tailandia y Malasia. Para este modelo es bien difícil encontrar dos economistas que coincidan en su interpretación del éxito económico de esos países. Para algunos, la receta fue adoptar el modelo proteccionista y desarrollista hasta los años 70 para poder estimular su industrialización interna y, luego a los principios de los 80 más o menos, abandonar rápidamente este modelo antes de que se convirtiera en una camisa de fuerza tanto para el Estado como para el sector privado.

Para otros intérpretes en cambio la explicación radica en políticas monetarias, fiscales y salariales acertadas en la promoción de las exportaciones y en la alta productividad de la mano de obra de estos países.

Luego como último modelo, como último recurso ideológico si prefieren, tenemos el llamado neoliberalismo o economía de mercado cuya versión ortodoxa es la del llamado consenso de

Washington precisamente porque este modelo es preconizado y financiado por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial en muchos países. Este modelo se basa en cuatro elementos básicos. En primer lugar políticas macroeconómicas sanas, eso quiere decir básicamente reducir el déficit fiscal del Estado. Segundo elemento básico, un conjunto de medidas para promover la eficiencia microeconómica mediante -- sobre todo la liberación de precios y los estímulos a la inversión privada. Tercer elemento, la liberación del comercio exterior para integrar las economías para integrar las economías al sistema económico mundial. Cuarto y último elemento, inversiones sociales especialmente dirigidas y enfocadas hacia los sectores más vulnerables de la sociedad.

Antes de continuar, quisiera enfatizar aquí que, contrariamente a una opinión generalizada y muy divulgada por la prensa, estos cuatro elementos que constituyen la esencia de una perfecta economía de mercado no son antiestatales, no implican para nada una desaparición del estado en favor del sector privado. Si se interpreta correctamente, libertad económica en este modelo no es sinónimo de libertinaje. Si se miran bien todos y cada uno de los cuatro elementos fundamentales que acabo de mencionar y que son la esencia, repito, de una economía de mercado, requieren todos una clara y precisa intervención del estado. Para tener políticas macro económicas sanas, que es el primer elemento que yo he mencionado. Para estimular

comercio inversiones hace falta planificación, estrategia, presupuestos nacionales rigurosos, vigilancia e intervenciones estatales acertadas en lo monetario. Hace falta reglas del juego claras y respetadas entre empresarios y gobierno. Sistemas judiciales confiables y transparentes. Aduanas que funcionen y burocracias competentes que vigilen y apoyen a los comerciantes. Para ejecutar programas sociales, para invertir bien y eficientemente en lo social y apoyar bien a los sectores más vulnerables hacen falta, sobre todo, ministerios de salud, ministerios de educación, instituciones gubernamentales modernas, eficientes y poderosas. En conclusión la "magia del mercado" -- comillas, es un concepto más retórico que técnico sobre todo en los países en desarrollo.

La paradoja que muchos no entienden, es que para lograr una economía de mercado que garantice nuestro cocktail desarrollo económico - derechos humanos, hace falta un estado bien organizado, un estado sumamente eficiente, un estado técnicamente muy competente, en otras palabras un estado fuerte en este sentido que acabo de expresar y, un estado que cumpla cabalmente su misión de piloto de la economía y que asuma su responsabilidad en lo social. Pero, desgraciadamente lo que más diferencia a los países en desarrollo de los países industrializados es precisamente el nivel de eficacia del estado. En los países en desarrollo tenemos aparatos gubernamentales que han sido muy ágiles en años pasados, en establecer controles y reglamentaciones

pero que hoy en día son sumamente torpes y débiles en las tareas más sofisticadas que requiere la economía de mercado como las de prevenir e intervenir en forma apropiada cuando hace falta.

Hoy en día, desvirtualmente todos los países en desarrollo, el consenso de Washington -- este llamado modelo de la economía de mercado de tipo ortodoxo con los cuatro elementos que acabo de enunciar, se ha convertido en el único modelo viable, no tanto por convicción ideológica sino esencialmente por tres motivaciones muy pragmáticas, casi de sobrevivencia. En primer lugar, porque los recursos fiscales ya no alcanzan para sostener gastos como los que implican los subsidios generalizados que estuvieron muy de moda en los años 80 en América Latina. Y esos recursos ni siquiera alcanzan para el mantenimiento que también se hizo a fuerza de subsidios, de empresas estatales incapaces de suministrar con eficiencia los servicios públicos más elementales, teléfono, agua, electricidad, etc. En otros términos, el intervencionismo estatal se ha convertido en un lujo que prácticamente hoy en día ningún gobierno puede darse.

En segundo lugar, es porque para cubrir al menos en parte las necesidades de nuestro desarrollo, solo queda recurrir al financiamiento externo tanto de la banca comercial, como de los inversionistas privados, como de la ayuda oficial bilateral y de los organismos financieros multilaterales. Y, los que tienen estos recursos externos, tienen la sartén

por el mango y deciden en qué condiciones se otorga el financiamiento internacional que siempre obedece a criterios de rentabilidad.

El tercer motivo que explica esta situación, es porque el modelo de la economía de mercado se ha convertido en el único paradigma creíble por descarte, o sea, porque todos los demás modelos han fracasado. En otros términos, la economía de mercado como receta para el cocktail desarrollo derechos humanos ha demostrado su validez gracias a las apremiantes necesidades de financiar interna y externamente al desarrollo y, con la desaparición de modelos rivales más que por méritos propios, lo cual no significa que la economía de mercado no tenga méritos propios, por supuesto. En resumen, hoy en día en la gran mayoría de los países en desarrollo no hay alternativas viables, ni en la teoría ni en la práctica, hay políticas de austeridad, de estímulo al sector privado y de redimensionamiento del papel del estado. Queda entonces la responsabilidad de lograr que las políticas de economía de mercado sean lo más exitosas posible, tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista de los derechos humanos. Aquí, es donde se le complica mucho la tarea a los gobiernos. Por un lado, porque siempre hay un desfase, siempre hay un desfase entre los resultados económicos que sin duda produce el modelo de libre mercado en el mediano y largo plazo, el nivel de expectativas en la opinión pública y, la capacidad de modernización y adaptación del sistema político y económico

a las nuevas reglas del juego. Establecer medidas de eliminación de subsidios o de privatización tiene un costo político muy alto, sobre todo si el gobierno ha generado la expectativa de un mayor bienestar que no se puede dar sino al cabo de un proceso largo y difícil. Es desde ese desfase entre expectativas, resultados y capacidad de adaptación de la sociedad que surgen crisis de credibilidad como algunas recientes que hemos visto en la región en los últimos meses. Por otra parte también se le complica mucho la tarea a los gobiernos porque al formular y aplicar una política de ajuste y de transformación de las reglas del juego de la economía, es mucho más fácil determinar cuales son los errores que no hay que cometer antes de determinar de cuales son las medidas necesarias para garantizar el éxito de la estrategia. En este sentido las experiencias de otros países son generalmente poco útiles. Cada economía y cada sistema político funciona mediante una mecánica distinta, muchas veces impredecible. Si es cierto que la política es el arte de manejar lo impredecible, lo mismo debía decirse de la política económica, partiendo de la idea de que la economía no es una ciencia exacta.

Es así como hoy en día, carecemos de la tecnología económica que nos diga con precisión qué medidas permiten un buen equilibrio entre estímulos al sector privado y control del estado. Qué medidas sociales son a la vez eficaces y compatibles con nuestros escasos recursos financieros, humanos e institucionales. Cómo hay que movilizar el apoyo

de la opinión pública al redimensionamiento del estado y a la modernización económica. Cuáles son en definitiva las prioridades de un gobierno -- la inflación, el desempleo, los subsidios, la tasa de cambio, los impuestos -- qué hay que hacer primero y con qué calendario de trabajo. Lo único que sabemos con certeza es que la ruta de la prosperidad que genera el mercado es complicada, larga, costosa, sinuosa, incierta y diferente en cada país, además.

Sabemos que cualquier gobierno democrático que emprenda la aplicación de este modelo, deberá resolver el llamado dilema de la tortilla -- me explico. Lenin dijo que era imposible hacer la tortilla del desarrollo sin romper los huevos, entendiendo que los hombres o los derechos humanos son esta imagen los huevos rotos. Quizás Lenin dijo esta frase en otro contexto -- probablemente en su cocina. Pero el hecho es que efectivamente hay que lograr hacer la tortilla del desarrollo sin romper los huevos. Pero cuál es el gobernante o el candidato a gobernante que se atreve a anunciar incertidumbres y sacrificios para un período probablemente mucho más largo que el de su mandato electoral?

Quisiera concluir entonces con cinco reflexiones de orden general, incluso más general de todo lo que acabo de decir. Primera reflexión - en Washington, actualmente, en la propia cuna del modelo ortodoxo del mercado ya están surgiendo muchos economistas muy respetados que se atreven a introducir dudas y a provocar debates sobre temas como la

necesaria evolución del consenso de Washington o la contra, contra revolución en materia de doctrinas económicas, entendiendo que la contra revolución fue la que se dio cuando se abandonó el modelo desarrollista y la contra, contra revolución es la fase siguiente -- la revisión del modelo neoliberal.

Otros intelectuales más heréticos aún de los que acabo de mencionar, preguntan si los abanderados del libre mercado no serán más bien los herederos del determinismo de Darwin aplicado a las economías, con todo lo que eso implica. Estos debates indican que el péndulo de las doctrinas se está moviendo, ya se reconoce que es necesario adoptar estrategias que se adapten a cada país en desarrollo y que el modelo de mercado en su forma ortodoxa es válido como referencia pero no como manual de instrucciones generalizado.

Segunda reflexión, es la que se refiere a las políticas desarrollistas de los años 50, 60 y 70 bien conocidas en América Latina pero en otros países también. Pregunto, pasaron de moda estos modelos desarrollistas porque fracasaron y, por lo tanto fueron descartados, o se les considera fracasados porque pasaron de moda, y no habrá quizás elementos rescatables en esos modelos desarrollistas cuya premisa básica era muy correctamente que las estructuras políticas y económicas de los países en desarrollo requieren un trato distinto al de los países industrializados? De aquí otra reflexión.

Mi tercera, en el fondo, tanto los desarrollistas de hace 30 años como los neoliberales actuales, sencillamente preconizan copiar los patrones de desarrollo de los países industrializados. En el caso de los neoliberales la copia se referiría por ejemplo, al patrón de desarrollo de los Estados Unidos de las últimas décadas. En el caso de los desarrollistas la copia se referiría por ejemplo, a varios países europeos y a su industrialización en el siglo XIX, para dar algunos ejemplos nada más. Los dos errores de ambas doctrinas, tanto del desarrollismo como del neoliberalismo, consistirían entonces en primer error -- pretender fotocopiar modelos extranjeros en sociedades no aptas para realizar esa fotocopia. Es algo así como pretender enviar un fax con un teléfono de manivela. Segundo error, las doctrinas. Pretender aplicar modelos que han sido válidos sólo durante un determinado período de la historia económica mundial. Por ejemplo, hoy en día debido a la transnacionalización de la economía internacional resulta casi imposible sostener una política de sustitución de importaciones como la que se preconizó en los años 50. Entonces, para este segundo error diríamos que es, algo así como pretender bailar vals con ritmo de salsa.

Mi cuarta reflexión se refiere a la hipotética correlación entre regímenes autoritarios y éxito en el desarrollo económico. Algunos economistas y politólogos han tratado de determinar si los regímenes autocráticos son más eficientes en este terrenos del desarrollo económico que los regímenes

democráticos, lo cual equivale a plantear otra vez el dilema de la tortilla si lo piensan bien.

Pues la historia no parece enseñarnos mucho al respecto, ya que hay prácticamente casi tantos ejemplos de dictaduras económicamente exitosas como ejemplos de democracias económicamente desastrosas y viceversa. La única constatación universal es que en el largo plazo los países que más invierten en su capital humano son los que logran mejores niveles de vida obviamente.

Mi quinta y última reflexión que quisiera plantear se refiere a la capacidad de imaginación y de gestión del género humano. Alcanzará la creatividad de los economistas y la competencia de los gobernantes para dotarnos pronto de los modelos de desarrollo y de los correspondientes manuales de instrucciones acordes con nuestras aspiraciones en materia de derechos humanos. Nos hace falta pronto modelos que superen la tradicional dicotomía intervencionismo versus mercado, una dicotomía que ya no tiene validez puesto que ninguno de los dos extremos es viable en la práctica en los países en desarrollo, quizás ni siquiera en los países industrializados. Digo pronto, porque el siglo XX se acaba con un balance desastroso de la gestión de los recursos del planeta. Con las dos terceras partes de la población mundial en situación de pobreza y al mismo tiempo, con los más perfectos documentos sobre derechos humanos y derecho al desarrollo y, con los regímenes más democráticos que tuvo jamás la historia de la humanidad.

Al principio de esta charla, prometí plantear más preguntas que respuestas. Espero haber suscitado suficientes dudas como para demostrar que en este tema del desarrollo y de los derechos humanos no tengo conclusiones y, si las tuviera yo sería Mandraque el mago o al menos Premio Nobel.