
REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

Nº 210 - VOLUMEN 53

ABRIL-JUNIO 1998

EDITORIAL

- *Reparto del tiempo de trabajo y lucha contra el desempleo* 153
-

ESTUDIOS

- Francisco ENTRENA DURÁN: *La modernización: del etnocentrismo occidentalista a la globalización* 177
- Alejandro DURÁN CÁRDENAS: *Una respuesta no ortodoxa: la crisis y la recuperación cubana* 203
- José Antonio HERNÁNDEZ DE TORO: *Pobreza y desarrollo en el Este de Asia: ¿lecciones para América Latina?* 223
- H. TIETMEYER: *Consecuencias políticas de la unión monetaria para la Unión Europea y para Europa* 271
-

NOTAS

- Javier GOROSQUIETA REYES S.J.: *La nueva reforma del I.R.P.F.* 285
-

BIBLIOGRAFÍA

- *Recensiones* 295
- *Reseñas* 304
-

SUMARIO



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 153-176

Reparto del tiempo de trabajo y lucha contra el desempleo

Consejo de Redacción

El paro reviste una gravedad especial en los países industrializados de Europa, y más en particular en España. Esta es la razón que nos hace volver sobre la lucha contra el desempleo, aunque ya la abordamos en estas mismas páginas no hace mucho tiempo (1). Sin embargo ahora nos hemos propuesto hacerlo, no en toda su complejidad, sino fijándonos en un aspecto especialmente debatido en estos meses: el reparto de trabajo. La propuesta francesa de la semana de 35 horas ha suscitado innumerables e inevitables reacciones, variadas en sus enfoques y no siempre libres de pasión. ¿Seríamos capaces nosotros en estas páginas de analizar una cuestión tan peliaguda con una cierta dosis de desapasionamiento, ya que la total objetividad es casi imposible? Ese ha sido nuestro propósito. El

(1) «El empleo en España», Revista de Fomento Social, n.º. 194 (abril-junio 1994), pp. 171-192.

lector juzgará si nos acompañó el éxito. En todo caso, esperamos contribuir a un debate que es inevitable.

I. El problema del empleo en general como marco

Para algunos el paro no es un problema mundial, sino propio de Europa occidental. Es difícil aceptar esta afirmación sin más, cuando sabemos que son muchos los países del planeta en que la falta generalizada de un trabajo remunerado es una de las causas de la pobreza y el subdesarrollo. Pero sí es cierto que entre nosotros el desempleo crónico de estas últimas décadas tiene especiales connotaciones porque sucede a una etapa en que el sistema socioeconómico funcionó sobre el presupuesto del pleno empleo como objetivo siempre alcanzable. Es más, esta circunstancia ha configurado toda una forma de entender y organizar la vida, que está en la base de nuestras sociedades de bienestar.

Efectivamente en Europa, y más en concreto en la Unión Europea (en adelante, UE), la preocupación es grande y ha sido objeto de consideración en momentos cruciales de la construcción europea en estos últimos años.

No nos detendremos en las propuestas del Libro Blanco del Empleo, elaborado bajo la presidencia de Jacques Delors. Más recientemente fue el Tratado de Amsterdam el que representó un cambio de estrategia de la UE, al vincular la política económica al programa en favor del empleo. Este nuevo tratado presenta dicho asunto como un tema de interés común, insistiendo en la necesidad de una actuación conjunta y coordinada y proponiendo que se tenga en consideración el objetivo de un alto nivel de empleo a la hora de formular y aplicar las políticas y actividades comunitarias. Es evidente que tras esta propuesta, late el convencimiento de que el crecimiento económico no basta para acabar con el paro.

Los países de la UE no han esperado a la ratificación de dicho tratado, un proceso, por cierto, laborioso, para enfrentarse de forma conjunta al problema en una Cumbre Especial sobre el Empleo, celebrada el pasado mes de noviembre en Luxemburgo. Fruto de esta Cumbre fue un acuerdo, en el que los Estados miembros se comprometían a combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración; otros compromisos del acuerdo se orientaban a desarrollar el espíritu de empresa, fomentar la

capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas y reforzar la política de igualdad de oportunidades. Para conseguir el primero de estos objetivos, los gobiernos debían elaborar, en un plazo no superior a cinco años, planes preventivos con medidas en una doble dirección: ofrecer a los jóvenes una nueva oportunidad antes de haber pasado seis meses en paro, y ofrecer a los desempleados adultos la posibilidad de un nuevo comienzo antes de que hubiesen pasado doce meses en paro.

Sabemos que España se resistió a suscribir el acuerdo, alegando que nuestras tasas de desempleo no eran comparables a las del resto de los países europeos, y por tanto el coste de las medidas tampoco. Finalmente logró la introducción de una cláusula que permite la ampliación del plazo «en los Estados miembros que tengan una tasa de desempleo particularmente elevada». Pero sí ha hecho frente ya al compromiso de la Cumbre de Luxemburgo y ha presentado un Plan de Empleo, que fue aprobado el pasado 3 de abril. Dicho Plan, que centra sus esfuerzos en las reducciones fiscales a las empresas y la reducción de los costes no salariales, no ha sido del agrado de los sindicatos, aunque parece que ha encontrado buena acogida en los medios comunitarios.

Los medios gubernamentales han subrayado los valores de este Plan de Empleo en la preparación de la más recientes de las cumbres europeas, la de Cardiff (16 de junio pasado). Pero parece que en esta ocasión los resultados han sido escasos y la atención se ha centrado casi exclusivamente en el eterno tema de la subsidiariedad, utilizada ahora para propiciar un cierto giro nacionalista.

En todo caso bastan unas cifras para dar una idea de la gravedad del problema, aunque durante los últimos meses la evolución está siendo favorable. Si tomamos como referencia los últimos datos disponibles de la Encuesta de Población Activa a la hora de escribir el presente texto, la tasa de desempleo en España afecta a algo más del 19% de la población económicamente activa, siendo particularmente sangrante la situación de los jóvenes menores de 25 años, donde el volumen de paro ronda el 40% de la población activa. En estos datos quedaba asimismo de manifiesto el significativo desfase existente entre el desempleo masculino (14,24%, con un descenso significativo a partir de los 25 años) y el femenino (26,81%, concentrado fundamentalmente en las menores de 25 años, aunque con

una franja también importante, superior al 25%, para las mayores de esta edad). A esta situación se une en nuestro país el elevado índice de temporalidad, es decir, la precariedad en el empleo: más del 33% de los trabajadores tenían en 1997 un contrato de duración determinada, mientras que en el caso de las trabajadoras la proporción ascendía casi al 40%. La UE en su conjunto tenía en abril una tasa de paro del 10,2% de la población activa, lo que representa un total de 18 millones de personas. El índice de desempleo entre menores de 25 años conoció en abril su nivel más bajo desde 1993 (19,8%). Como se ha indicado, España sigue teniendo el índice más elevado. Por debajo del 5% se encuentran Dinamarca, Holanda, Austria y Luxemburgo.

La gravedad del paro radica no sólo en sus dimensiones cuantitativas, sino sobre todo en esa persistencia que lo hace del todo ajeno a un fenómeno coyuntural. Por esta doble causa la lucha contra el paro, si quiere estar a tono con las características del problema, ha de ser diversificada y radical: diversificada, porque un fenómeno tan complejo no puede ser atacado por un solo flanco, sino desde una pluralidad de estrategias convergentes; radical, porque debe ser creativa e innovadora en sus propuestas, sin pretender aferrarse a toda costa a los modelos de estructuración y organización del trabajo que nos ha legado el pasado reciente.

A ambas características responde el reparto del trabajo. En este sentido, nos alegramos que sea hoy objeto de propuestas y debates. Sólo debería excluirse desde ahora la idea de que el reparto de trabajo es la solución, como el talismán que va a acabar por fin con el desempleo. En nuestra opinión, sólo puede considerarse como una de las posibles estrategias, cuya eficacia dependerá en parte del marco global de política económica en que se inserte.

Al tomar parte en este debate somos conscientes también de que, no ya la lucha contra el desempleo en general, sino particularmente el reparto de trabajo, será tema obligado en las campañas electorales que se avecinan. ¡Ojalá no se caiga en una mera instrumentalización política y electoral de este proyecto! Si eso ocurriera, se impediría una discusión ponderada que pueda redundar en resultados beneficiosos, no para los políticos en campaña, sino para los que son víctimas de la falta crónica de empleo.

Como hemos indicado, la lucha contra el paro ha de ser diversificada; en este sentido, no hay que olvidar que el acento se ha colocado en otras políticas o decisiones más que en el reparto del trabajo.

Así, en Estados Unidos la política de empleo ha seguido una línea neoliberal, en la que la flexibilidad y la desregulación han sido aspectos importantes. No está de más recordar que en USA los niveles de paro no alcanzan los elevados porcentajes europeos pese a la baja «calidad» de una gran proporción de empleos.

En la UE se ha enfocado el problema desde distintos ángulos; además de las medidas flexibilizadoras, ya indicadas en el párrafo anterior, se ha insistido en otras políticas de estructura orientadas a la mejora de la competitividad de la empresa desde un punto de vista tecnológico, desde una mejora de las comunicaciones etc. Recientemente, las políticas de empleo activas han pasado a ocupar un lugar importante en la estrategia de la UE y de sus estados miembros.

En la economía actual, la solución de este problema no puede venir sólo de las políticas públicas, sino que gran parte de las acciones son resultado de acuerdos a dos bandas: sindicatos y organizaciones empresariales o a tres bandas cuando a éstos se les une el propio gobierno. Por último, el protagonismo corresponde a la empresa que es la que tiene que tomar las decisiones día a día; la aplicación de la lucha contra el desempleo tiene que venir de la empresa en el marco de las decisiones macroeconómicas.

Según países y según, también, las distintas opciones políticas, sindicales, sociales etc., el reparto del tiempo de trabajo tiene un papel importante o secundario en este conjunto, pero en todo caso no puede considerarse como una solución única frente al grave problema del paro.

II. El reparto del tiempo de trabajo en la lucha contra el desempleo

1. El reparto de trabajo y sus formas

Ya en 1978 la Comisión de Comunidades Europeas concretaba lo que se entendía por reparto de trabajo, así como el sentido que se le daba:

«El objetivo del reparto de trabajo consiste en redistribuir el

volumen total de trabajo existente en la economía con miras a incrementar las oportunidades de empleo para todas las personas que deseen trabajar. Esto no quiere decir que el volumen de trabajo permanezca constante; más bien se funda en la observación de que ese volumen es en estos momentos insuficiente y de que debemos intentar redistribuirlo» (2).

Esta definición resultaría una evidencia si no subrayara su estrecha relación con la redistribución. No estamos ante una afirmación técnica, sino ante la formulación de un objetivo de política económica, el cual está marcado por un imperativo de justicia y de solidaridad. Se trata de la justicia distributiva, de redistribuir el trabajo entre la población a fin de reducir la magnitud del desempleo involuntario: estamos, pues, ante otra forma de hacer frente con los recursos de todos a las necesidades de todos. Y cuando los recursos son escasos (como es el caso del trabajo), se impone la necesidad de su redistribución. Si el discurso sobre redistribución de la renta resulta más familiar, aplicar la idea de redistribuir al trabajo resulta a algunos chocante: sin embargo cada vez se impone más, como consecuencia de una situación nueva en que el trabajo ha dejado de ser un bien abundante.

Pero no basta con la justicia y la solidaridad. Muchos de los que se oponen al reparto de trabajo aducen que tal medida no contribuiría a reducir el desempleo. Las razones de este escepticismo las analizaremos más adelante. Pero desde ahora queremos dejar sentado que no basta la buena intención, si luego no se llega a alcanzar lo que se pretendía. Con otras palabras, no podemos contentarnos con una ética de la convicción, hemos de aspirar a una ética de la responsabilidad. Y ello nos obliga a analizar con la mayor atención posible si el reparto de trabajo va a tener efectos positivos sobre el nivel general de empleo y en qué condiciones.

Pero son diferentes las fórmulas propuestas para repartir el trabajo. La más común, precisamente la que está en la base de las propuestas que hemos enumerado antes, es la reducción del tiempo de trabajo. A ella le dedicaremos una atención más detenida en el apartado siguiente. Pero hay

(2) Cf. Work sharing. Objectives and Effects. Commission Staff Paper, Bruselas 1978.

otras que recorreremos con más brevedad posteriormente. Tanto aquélla primera como éstas las hemos seleccionado por su eventual incidencia sobre la ocupación total y la creación de empleo. Pero desde ahora conviene aclarar que prácticamente ninguna de ellas nació con este preciso objetivo ni se aplica sólo en relación con él.

2. Un tema de actualidad: la semana laboral de 35 horas

Para comprender que estamos ante un tema de indudable actualidad basta recordar algunos hechos de notable eco en los últimos meses.

- Las victorias electorales del nuevo laborismo en Inglaterra (Tony Blair) y del socialismo en Francia (Lionel Jospin) se suceden con intervalo de un mes (1 de mayo y 1 de junio de 1997). A los pocos días ambos líderes proclaman la necesidad de una Europa social para acabar con el paro.*
- En agosto del año pasado el gobierno francés lanza un plan de choque para emplear a 350.000 jóvenes.*
- En octubre pasado se llega a un acuerdo en Italia entre la formación política del Olivo y Refundación Comunista para defender una ley que reduzca la jornada laboral a 35 horas semanales, acuerdo que provoca una fuerte reacción de la patronal.*
- Por esos mismos días el gobierno socialista portugués anuncia que propondrá al Parlamento la semana de cuatro días para los funcionarios desde 1998, con carácter voluntario y reduciendo su salario en torno al 10%.*
- El 10 de diciembre de 1997 el gobierno francés aprueba el proyecto de ley que implanta la semana laboral de 35 horas. El proyecto fue aprobado definitivamente por la Asamblea francesa el 19 de mayo de este año, tras seis meses de dura pelea política y parlamentaria (3).*

(3) El instituto de análisis coyuntural parisino OFCE ha valorado favorablemente la semana de 35 horas en Francia con la condición de que vaya acompañada de recortes salariales. Según este instituto en los tres primeros años se generarán unos 480.000 puestos de trabajo, siempre que la reducción de jornada a 35 horas vaya acompañada de una reducción de salarios al equivalente de 37'8 horas para todos salvo las personas peor remuneradas.

- Durante estos mismos meses los sindicatos españoles han insistido en rebajar la jornada laboral desde las 39 horas, que es la media actual según convenios, hasta 35 horas, atreviéndose incluso a cifrar en 270.000 los nuevos empleos que esta medida crearía (4). La propuesta se hizo efectiva el pasado 10 de junio, indicando su disposición de acompañarla con una estrategia de moderación salarial.
- Más recientemente todavía la patronal de la Confederación Española de Cajas de Ahorros ha presentado una oferta de 35 horas en el 7% de las oficinas a cambio de libertad de horario para abrir al público de 8.00 a 21.00 horas (más los sábados por la mañana). Los sindicatos han acogida con reservas la oferta y exigen un compromiso de creación de empleo. En todo caso, la incidencia de este recorte será relativa ya que la media actual está en 37 horas y además sólo se aplicaría al 7% de las oficinas como hemos indicado anteriormente.
- Los partidos españoles de la oposición, principalmente PSOE e IU, se han manifestado a favor de este proyecto, si bien con propuestas diversas.

El enumerar estas distintas iniciativas y propuestas, todas localizadas en países de la UE, tiene un interés adicional. La creciente integración europea exige que estas modificaciones en las políticas de empleo se hagan de forma coordinada. Al consumarse la unión monetaria el tema del empleo ha quedado entre las competencias de los gobiernos nacionales. Pero ello no obsta para comprender que, por razones de competitividad, un Estado no puede actuar independientemente en un espacio geográfico tan integrado. Es de desear, por tanto, una progresiva coordinación en un campo como éste, donde el problema reviste una gravedad parecida en todos los países miembros.

Con todo, las iniciativas de los diferentes países marchan a distinto ritmo. La más avanzada, tanto por su alcance intrínseco cuanto porque

(4) En opinión de Antonio Gutiérrez, secretario general de CC.OO., «cuando hablamos de reducir la jornada semanal a 35 horas desde las 39 que hoy tenemos como media en los convenios colectivos, estamos hablando de la posibilidad de contribuir a crear un mínimo de 270.000 puestos de trabajo a jornada completa, en la visión más pesimista» (El País, 19 noviembre 1997, p. 60).

además ha adquirido ya fuerza de ley, es la promovida en Francia por la Ministra de Trabajo y Solidaridad, Martine Aubry. Por esta razón nos detenemos a exponer sus extremos más relevantes:

- a) La jornada semanal será de 35 horas a partir del año 2000 para las empresas de más de 20 trabajadores y a partir del año 2002 para las restantes.
- b) La aplicación de esta medida será objeto de negociación en cada empresa, permitiéndose que se utilice un cómputo anual, con tal que haya siempre creación de empleo.
- c) Habrá ayudas de 9.000 francos por empleado (225.000 pesetas) para las empresas que reduzcan un 10% su jornada laboral y aumenten un 6% su plantilla, que podrán elevarse a 13.000 francos si la reducción de jornada llega al 15% y la contratación se incrementa en un 9%. Estos incentivos irán disminuyendo progresivamente en los años sucesivos.
- d) Se admite una jornada superior a las 35 horas, pero el exceso se computará como horas extraordinarias, las cuales también quedan limitadas a 130 anuales para empresas de más de 10 trabajadores y penalizadas en su retribución.
- e) Habrá otras ayudas para incentivar la contratación de jóvenes, de parados de larga duración y de minusválidos.

A diferencia de lo ocurrido en Francia, el gobierno español no se decide a dar ningún paso en esta línea. Basta analizar el reciente Plan Nacional de Acción por el Empleo, presentado públicamente el 2 de abril para cumplir con los compromisos asumidos en la mencionada Cumbre de Luxemburgo. A pesar de las presiones recibidas, las medidas se orientan en otras direcciones: incentivos a la contratación, principalmente estable, de colectivos en dificultades, territorialización de los servicios de empleo y seguimiento detallado de la situación de cada demandante de empleo. Los objetivos a conseguir se cifran en una reducción del número de parados del 15% en los próximos tres años y un crecimiento del empleo del 7%. Nada se dice del reparto del trabajo: quizás ha parecido más prudente esperar para ver los resultados que se producen en Francia, antes de arriesgarnos a poner en práctica algo parecido en nuestro país.

Quien sí parece haber cambiado de postura recientemente ha sido la

OCDE, que también ha querido sumarse al debate sobre las 35 horas en Europa. En su último informe *Perspectivas del empleo 1998* reconoce, por primera vez, que la reducción de la jornada laboral puede crear empleo, siempre que vaya acompañada de flexibilidad laboral y de moderación salarial.

III. La reducción del tiempo de trabajo y la lucha contra el paro

Hace pocos años tuvo un cierto éxito la fórmula «Trabajar menos para trabajar todos», que sirvió de título a un libro de Guy Aznar publicado en Francia y traducido pronto al castellano. El mensaje lo entiende todo el mundo como expresión inequívoca de redistribución del trabajo. En términos matemáticos podría decirse: por cada siete personas que reduzcan su jornada semanal de 40 a 35 horas se podría crear un puesto de trabajo más (el mismo tiempo de trabajo total, 280 horas, puede distribuirse entre 7 jornadas de 40 horas o entre 8 jornadas de 35 horas).

Pero esta regla de tres, que resulta tan fácil de entender, presenta no pocas dificultades cuando se quiere aplicar en la práctica. Hay dificultades que proceden de la misma realidad del trabajo: la principal es que la cantidad total de trabajo de una empresa o de la sociedad no es un todo que se pueda dividir de forma indefinida para repartirlo entre el número de personas que interese en cada momento. Y hay dificultades que proceden de las disposiciones de los afectados: ¿estarán dispuestos los trabajadores a aceptar esa reducción, sobre todo cuando fuera acompañada de una disminución equivalente de los ingresos? No son esos dos los únicos obstáculos para que funcione la fórmula de redistribución propuesta, pero dan una idea de la distancia que separa, en este caso, como casi siempre, la teoría de la práctica.

1. De la historia al presente

Históricamente la reducción del tiempo de trabajo se planteó de forma nada pacífica cuando el acelerado proceso de mecanización se traducía en una caída significativa de las necesidades de mano de obra. Hace ya siglo y medio los obreros llegaron a asaltar las fábricas al grito de «¡Abajo

las máquinas!» y a destruir los instrumentos de producción. Algunos llegaron a pronosticar el fin del trabajo. Sin duda se equivocaron, porque no contaron con la capacidad de creación de puestos de trabajo en otros sectores o líneas de producción. Sin embargo, parece que la evolución del empleo en las últimas décadas vuelve a desatar la polémica sobre el fin del trabajo.

Pero el avance tecnológico y la mecanización no sólo derivó en apertura de nuevas líneas de producción, sino en una reducción importante del tiempo de trabajo. El dato histórico es incontrovertible: en los países industrializados, en los últimos 120 años el tiempo de trabajo se ha reducido a la mitad, mientras que los ingresos se han multiplicado por 9 ó 10.

Tal reducción se ha plasmado de formas diversas: reducción de la semana laboral, alargamiento de las vacaciones, acortamiento de la vida profesional (por incorporación más tardía al mercado de trabajo y/o por salida más temprana del mismo), etc. Pero el resultado siempre va en la misma línea: el tiempo de su vida que el ser humano dedica a trabajar ha ido decreciendo de manera constante. Por tanto, ¿qué sentido tiene alarmarse ante una propuesta que encaja en una dinámica histórica de más de un siglo?

Ahora bien, por muy irrefutable que sea este dato, hay que ser cautos al sacar conclusiones de él. Porque el motor de ese proceso secular ha sido el incremento de la productividad, gracias al aumento de la inversión, a los avances tecnológicos y a las mejoras en la organización del trabajo. Ese proceso ha sido además impulsado por las luchas obreras y sindicales en reivindicación de mejores condiciones de trabajo. La acción concertada de todos estos factores se ha traducido, a la vez, en reducción del tiempo trabajado y en aumento de la retribución.

Toda esa experiencia está cargada de lecciones que sería insensato ignorar hoy. Pero, de momento, nos interesa más subrayar ciertas diferencias sustanciales entre ese pasado y nuestro presente. En primer lugar, ese proceso ha producido efectos perceptibles a largo plazo, mientras que hoy parecen cifrarse esperanzas en él a más corto plazo; pero, sobre todo, apremiados por la realidad intolerable de nuestro desempleo, la reducción del tiempo de trabajo no se plantea como la consecuencia del aumento de

la productividad, sino como instrumento para aumentar el número de personas ocupadas.

Estos cambios, que parecen irrelevantes a primera vista, tienen efectos decisivos que obligan a analizar con más detención el comportamiento de las variables citadas, así como de otras que vamos a identificar en seguida.

2. Las variables en juego

Todo modelo que pretenda explicar un fenómeno social se encuentra con el espinoso problema de seleccionar las variables más significativas, procurando no olvidar ninguna que tenga una influencia determinante sobre la realidad y sus cambios. Eso ocurre cuando nos enfrentamos con el proceso histórico de reducción del tiempo de trabajo con una perspectiva dinámica: esta variable entra en interrelación recíproca con otras muchas. No es nuestra intención proponer modelos econométricos, hoy tan de moda. Más modestamente nos limitaremos a ofrecer una panorámica que permita identificar las variables más importantes y poner de relieve los posibles vínculos entre ellas.

Comenzaremos por el modelo más sencillo. Las tres variables que se tienen en cuenta de forma más inmediata, por sus relaciones recíprocas evidentes, son: la jornada laboral, la productividad y el salario. Suponiendo que todas las demás variables permanecen constantes y no reaccionan a la variación de estas tres, cabe decir: la disminución de la jornada con productividad constante podría hacer aumentar el empleo, pero siempre que se aceptara una disminución de los salarios proporcional a la reducción de la jornada; en este caso el tiempo total de trabajo sería el mismo y la producción global tampoco variaría, pero sí aumentaría la población ocupada. Ahora bien, si la reducción de jornada fuese acompañada de un aumento de la productividad, los salarios podrían mantenerse constantes, pero el tiempo de trabajo total sería menor y la población ocupada no variaría para una producción global invariada también.

Naturalmente este modelo es excesivamente simplificador... Aunque no llega a explicar lo que ocurre en la realidad, sirve como punto de partida. Introduzcamos para complicarlo tres variables más: los costes laborales de la empresa, las horas extra y el crecimiento económico global. En

opinión de muchos, que la ilustran con diferentes estudios empíricos, la reducción de tiempo de trabajo no produciría los efectos deseados sobre el empleo debido a la reacción de estas tres nuevas variables. Por una parte, aun cuando los salarios disminuyan proporcionalmente, los costes laborales tienden a crecer debido al incremento de los costes laborales no salariales. Esta razón lleva a la empresa a preferir cubrir las horas liberadas con horas extra: pueden ser proporcionalmente más baratas y permiten no tener que recurrir a nuevas contrataciones: sólo se recurriría a éstas cuando el tiempo de trabajo se reduce en forma muy considerable, cosa difícil de concebir. Por último, y según el parecer de algunos, la reducción del tiempo de trabajo no fomenta el crecimiento económico, sino que es más bien una rémora para éste: sobre todo la caída de los salarios genera una disminución del poder de compra, cosa que dificulta por su parte la creación de empleo.

En una economía con fuerte presencia pública no es posible ignorar la interacción de la variable empleo con el gasto público y los ingresos públicos. La creación de empleo puede redundar en una reducción de los gastos sociales como consecuencia de la previsible disminución de los subsidios de desempleo. Algunos economistas proponen orientar este ahorro público, o una parte de él, a incentivar los nuevos puestos de trabajo, mediante ayuda de diferentes tipos, cosa que en principio parece preferible a la creación directa de empleo. Los efectos de la creación de empleo sobre los ingresos públicos podrían ser positivos siempre que aumente la producción y la renta global, pero hemos visto que tal efecto no se producirá de forma mecánica.

Hasta ahora hemos procedido en nuestro razonamiento sin atender a otras dos variables: la utilización del equipo de capital y la organización del trabajo. Dicho de otro modo: hemos supuesto que estos cambios no inciden sobre el grado de utilización del capital y sobre la forma de organizar el trabajo. Pero aquí la historia ya mencionada de la reducción del tiempo de trabajo ofrece datos ilustrativos sobre la contribución de estas dos variables a la mejora de la productividad. Por una parte, la reducción del tiempo de trabajo ha ido acompañada de una utilización más intensiva de los equipos productivos, esencialmente gracias a la introducción de turnos de trabajo. Con todo, el fenómeno más interesante de todo

este período de más de un siglo ha sido la progresiva reorganización del trabajo, en sus múltiples facetas, desde la fragmentación de las tareas y los tiempos (siempre que ello sea posible) hasta formas organizativas que responden al concepto más moderno de flexibilización. El interés que ésta despierta hoy es innegable, hasta el punto de no faltar nunca en las negociaciones colectivas a cualquier nivel ni en cualquier propuesta de política laboral. Dicho interés no está reñido, sin embargo, con una cierta ambivalencia. Siendo un objetivo atractivo tanto para los trabajadores como para las empresas, unos y otras lo persiguen por razones distintas y desde valoraciones diferentes: para los primeros es, esencialmente, una expresión de soberanía sobre el tiempo; las empresas ven más bien en ella un instrumento de defensa frente a la incertidumbre y un medio de adaptación a un mercado sometido a rápidos cambios. En todo caso, la flexibilización laboral mantiene vínculos estrechos con las otras variables que venimos considerando (jornada de trabajo, productividad...), ya que elimina importantes rigideces en la gestión del tiempo de trabajo.

Cualquier afirmación que se haga sobre la reducción del tiempo de trabajo debe todavía someterse a matizaciones importantes atendiendo a la variable dimensión de la empresa. Es indudable que esa gestión más flexible del trabajo encuentra mejores oportunidades en las grandes empresas que en las pequeñas. Este dato pondría sordina a un excesivo optimismo, porque las PYME (considerando como tales las empresas de menos de 250 trabajadores) suponen el 68% del empleo en España, pero las más pequeñas (menos de 10 trabajadores) responden del 43% del empleo. Pero también habría que tener en cuenta que las posibilidades de flexibilización del trabajo dependen, no sólo del tamaño de la empresa, sino también de las tareas concretas que cada una realiza y del modo cómo se organiza el trabajo.

Por último es obligado aludir a la variable pública-privada. Lo que está en juego aquí es la valoración que se haga de la productividad. La competitividad, que es un imperativo ineludible para la empresa privada, impone a ésta una atención muy esmerada a los cambios en la productividad, y por tanto a los efectos que tenga sobre ésta la reducción del tiempo de trabajo. Pero en el sector público se es menos sensible a la productividad porque se actúa sin el control de la competencia. Sería deplorable que

la reducción del tiempo de trabajo se planteara, única o prioritariamente, en las administraciones públicas y sin reparar en sus efectos sobre la productividad, ya que ese precio terminaría siendo pagado por los presupuestos del Estado y, en último término, por todos los ciudadanos.

3. ¿Es posible cuantificar la incidencia de estas variables?

Aunque no pretendemos ser exhaustivos, las consideraciones precedentes no permiten dudar sobre la abundancia de variables en juego y la complejidad de las interrelaciones recíprocas. Mucho de lo que se escribe y, sobre todo, de lo que se dice en los medios de comunicación y en ciertos debates públicos, peca de simplificación. Porque es fácil seleccionar algunas variables para llegar a ciertas conclusiones, las que previamente se desean defender. Pero no es ésta la mejor vía para dotar al debate de una objetividad mínima.

Es normal que cada uno tenga una postura previa, ya sea en favor ya en contra de la reducción del tiempo de trabajo. Pero no sería honesto ignorar cuán difícil es encontrar un apoyo científico irrefutable a una u otra postura. Y no es que falten estudios que se ocupan de analizar las posibles o probables interrelaciones de estas variables. Ahora bien, ni los estudios teóricos ni los empíricos llegan a conclusiones indiscutibles. Más bien la modestia de éstas contrasta con la contundencia de afirmaciones y propuestas hechas en el debate político o sindical.

Algo se puede, sin embargo, decir en este marco de modestia. Tal como se ha indicado anteriormente, en pura lógica, la reducción de jornada debe ir unida –de una u otra forma– a un descenso de salarios, a un aumento de la productividad o a una combinación de ambos. El decremento de la jornada laboral parece exigir por lo tanto un descenso de los sueldos, que debería realizarse de forma gradual, y no de una sola vez, para que pueda ser compensado con incrementos de productividad. Aunque es posible adoptar medidas que puedan elevar los incrementos de productividad, tanto desde las administraciones públicas como desde las propias empresas, sus efectos no pueden ser ni rápidos ni muy amplios.

A través de los convenios se podría contar con que el «sacrificio» recayera parcialmente en la empresa, pero esta aportación no podría ser

muy importante, dada la elevada competitividad que existe en los mercados en la actualidad. La aportación de la empresa a esta propuesta iría principalmente en la aceptación del riesgo e incertidumbre que comporta y en la organización del trabajo más adecuada a esta nueva situación.

El aumento del empleo sólo se puede alcanzar a medio plazo, dado que la adaptación de la empresa a la nueva jornada requiere cierto tiempo. Este proceso podría ser más rápido y más amplio si existen ayudas públicas a los aumentos de plantilla.

Desde el punto de vista macroeconómico hay varios factores que podrían influir de forma positiva: a) aumento del consumo nacional como resultado del incremento del empleo; b) aumento de la formación de capital por parte de aquellas empresas que tratan de compensar la menor jornada de trabajo con una mayor capitalización; en este fenómeno existe un efecto positivo y otro negativo sobre el empleo, pero a medio plazo el saldo puede ser favorable; y c) aumento de las exportaciones, que sólo sería posible cuando esta política de reducción de la jornada se adoptara de forma coordinada por los países de la UE.

Estos efectos globales son factibles en una etapa de crecimiento como la actual, lo que significa que ahora podría ser el momento de llevar adelante este proyecto, el cual sería inviable en una etapa recesiva.

En resumen, la reducción de la jornada de trabajo requiere sacrificios en el corto plazo, mientras que el aumento de empleo tendría lugar en el medio plazo.

En nuestra opinión la reducción del tiempo de trabajo beneficia al empleo, aunque dentro de un cierto margen de incertidumbre. Hay que insistir, sin embargo, en que su viabilidad depende de un cierto grado de solidaridad de las partes implicadas: trabajadores, empresarios y gobierno, solidaridad que debería estar presente en los acuerdos o convenios que se han citado en un párrafo anterior.

4. De la teoría a la práctica y a la negociación

Estas conclusiones, lejos de abonar un escepticismo paralizante, deben ser un estímulo para la búsqueda de combinaciones que sean beneficiosas. Las posibilidades teóricas son casi infinitas. En la práctica todo depende

de la voluntad para negociar y de las disposiciones para ello. Lo importante es tener claro que son diferentes los intereses en juego y que en la negociación todos deben ser conjugados: los de los trabajadores, los de las empresas, los de la sociedad en general; pero, por encima de todos, los de los más afectados: los que no tienen trabajo.

Esta vía nos parece preferible a la estrictamente legislativa, aunque éste último haya sido el camino adoptado por Francia. Pero nótese que, aun en la ley francesa, se da un protagonismo importante a la negociación social, como queriendo decirse que, sin la colaboración activa de los agentes sociales, no son posibles, en éste como en casi todos los campos, avances considerables en el bienestar de todos. Ya pasó el tiempo en que teníamos una fe ciega en el estado providente, hasta el punto de ser tenido casi por omnipotente.

Cuando la negociación se emprende con voluntad y con espíritu creativo, la experiencia demuestra que las posibilidades se multiplican. Un ejemplo típico de cómo se pueden encontrar fórmulas complejas que satisfagan a todos lo tenemos en el tema tan frecuentemente debatido —al que ya hemos hecho alusión— de la reducción de salarios en relación con la reducción de jornada. Las propuestas más maximalistas se sitúan en los extremos: desde ciertas posturas empresariales, se exige sin más una reducción salarial proporcional a la disminución de jornada; desde algunas posiciones del mundo del trabajo se exige que la reducción de jornada por motivos redistributivos se haga manteniendo intactos los salarios. La negociación ha permitido encontrar salidas más aceptables. Se habla así de un salario compensatorio, resultado de recortar el salario, pero en proporción inferior a la reducción de jornada. A ello se une el compromiso de las empresas de no reducir el tiempo de trabajo global. Y, cuando la negociación se hace a tres bandas, los poderes públicos se comprometen a incentivar la creación de empleo con el ahorro proveniente de los subsidios de desempleo que desaparecen. Más aún, estudios empíricos muestran que el aumento de productividad neutraliza pronto el coste suplementario de ese salario compensatorio. Se trata, por tanto, de combinar los distintos elementos a que hemos hecho alusión, haciendo entrar en consideración una variable fundamental: el tiempo.

Todavía cabe añadir que el recorte de la retribución laboral admite

también ciertos matices. Desde un punto de vista ético, habría que invocar aquí aquel principio del sacrificio igual que se aplica para justificar la progresividad impositiva. Reducir el salario es una renuncia que se pide a todas las personas ocupadas, con la intención de dar entrada a los excluidos del mercado laboral. Ahora bien, el sacrificio que dicha renuncia supone para los distintos niveles de ingresos no es en absoluto equiparable. Y esta circunstancia debería aplicarse a la hora de determinar qué recorte se establece para cada salario. En los extremos habría que afirmar que existen salarios, los más bajos, que no deberían nunca ser reducidos porque apenas permiten cubrir las necesidades vitales mínimas de sus perceptores, mientras que sería deseable, al menos en algunos casos y de forma transitoria, la congelación de los salarios más altos. Reducir no debe significar necesariamente bajar los sueldos, sino que bastaría con congelarlos y renunciar durante cierto tiempo a las subidas salariales que pretenden compensar la pérdida de capacidad adquisitiva por los efectos de la inflación. Este sería el sacrificio que se les exigiría a algunos de los trabajadores empleados, y a través del mismo mostrarían su solidaridad con los ciudadanos sin empleo.

IV. Otras formas de reparto del trabajo

La reducción del tiempo de trabajo no es la única forma de repartir éste, aunque sea la más comúnmente planteada y discutida. En este apartado queremos pasar revista, de forma más somera, a algunas otras. Hemos seleccionado cinco: el trabajo a tiempo parcial, el puesto de trabajo compartido, la jubilación anticipada, los contratos de sustitución, las licencias de larga duración. En realidad no son modalidades independientes, algunas de ellas se aplican a veces de forma simultánea. Pero en el análisis nos ha parecido mejor distinguirlas, buscando en cada caso –de acuerdo con el enfoque de estas páginas– sus posibles efectos sobre el empleo.

1. El trabajo a tiempo parcial

El entender la jornada laboral como jornada completa es un factor más de rigidez en el mercado de trabajo. Pero durante mucho tiempo ha sido

un ideal casi incuestionable, a pesar de que no siempre es lo mejor ni para el trabajador ni para la empresa. Hoy, sin embargo, se es mucho más escéptico ante esa postura tan maximalista. De hecho, el trabajo a tiempo parcial está bastante extendido en algunos países industrializados. En España representa sólo el 8% del empleo total, pero la media de la UE es el doble (un 16%). En el Reino Unido alcanza ya el 24% y en Holanda, el país donde más difundido está, llega al 38%. No es aventurado, por consiguiente, ver en él un camino con posibilidades. Además la posibilidad de una jornada más reducida no es sólo una exigencia de flexibilidad por parte de la empresa, sino también una aspiración de muchos trabajadores. Puede ser, sin ir más lejos, una alternativa atrayente para el hombre o la mujer durante los años en que tienen hijos que les exigen una dedicación más prolongada en el tiempo.

Sin embargo, la fórmula tropieza con ciertas dificultades, que en nuestro país se consideran como relevantes. La más importante es el hecho de que en la práctica no es raro que trabajo a tiempo parcial equivalga a trabajo precario y mal pagado. Los trabajadores que suscriben un contrato a tiempo parcial gozan de escasa protección social: el principal problema es la dificultad que existe para acceder a las prestaciones económicas de la Seguridad Social, fundamentalmente la de jubilación, ya que el periodo de cotización que se les exige es superior al que precisan los trabajadores a tiempo completo. Pero hay otra circunstancia, más grave aún si cabe, que explica el recelo de los sindicatos ante él: en muchas ocasiones constituye una fuente de fraude laboral. Son frecuentes las denuncias de que muchos contratos a tiempo parcial son tapaderas de jornadas de trabajo muy prolongadas y a veces casi indefinidas. Esta praxis no sólo reduce los costes laborales (sobre todo no salariales), sino que sirve también para amparar a los niveles de economía sumergida. Por todo ello es explicable que este contrato no goce de buena prensa.

¿Son estas circunstancias decisivas para oponerse a su difusión? Creemos que no, especialmente si adivinamos ahí un posible frente –no el único, ni el más decisivo– capaz de contribuir a reducir el desempleo. Es evidente que sus efectos sobre el empleo no se dejarán notar a corto plazo. Pero a largo representa un elemento más de reorganización del trabajo y del tiempo que se consagra a él.

2. El puesto de trabajo compartido

Es una praxis más restringida, pero que en algunos países se aplica, aunque con éxito diferente. Consiste en dividir una colocación a tiempo completo entre dos o más personas, cada una de las cuales conserva todos los derechos y ventajas aparejados al puesto. Aunque es una modalidad de trabajo a tiempo parcial, añade a éste el hecho de compartir una tarea (en este sentido, es más rígido), pero reduce también esa precariedad que tantas veces se le achaca.

Sus ventajas son innegables, pero en ellas radican sus dificultades. Compartir tareas estimula la creatividad, pero exige un alto nivel de comunicación. Compartir responsabilidades, además, sólo es posible cuando los sujetos en cuestión no tienden a descargar las propias en los demás. Todo esto sugiere que esta fórmula exige un aprendizaje, casi un cambio de mentalidad, y eso es difícil de improvisar.

Esta es una razón más para admitir que el compartir el puesto de trabajo no redundará a corto plazo tampoco sobre el nivel de empleo, pero introducirá elementos aprovechables para una revisión a fondo de lo que significa trabajar, y especialmente trabajar con otros. ¿Qué duda cabe, por otra parte, que esta fórmula contribuye a flexibilizar positivamente el trabajo?

3. La jubilación anticipada y el contrato de sustitución

El contrato de sustitución es una fórmula que se aplica combinándola con la jubilación anticipada. La edad de jubilación también ha estado sometida a un proceso continuo de reducción, que contrasta con el aumento también continuo de la esperanza de vida. Esta doble circunstancia alarga considerablemente el tiempo de vida que no se dedica a trabajo remunerado. Y este cambio plantea no pocos problemas. Unos son de carácter económico: concretamente el crecimiento del volumen de pensiones que cargan sobre los presupuestos públicos, agravado por la reducción del porcentaje de población activa y ocupada. Igualmente graves son los problemas humanos: crece en muchos casos la marginación del jubilado, así como las dificultades para llenar el tiempo liberado del trabajo. Esta nueva situación invita a revisar la concepción del tiempo

libre o de ocio, teniendo en cuenta que cada vez pierde más aquella función que tenía de recuperación de fuerzas para volver a trabajar: su mayor autonomía permite enfocar su ocupación con fórmulas mucho más variadas y ricas. Es un tema que nos desviaría de nuestro objetivo en estas páginas, pero que no queremos dejar de mencionar, aunque sea de pasada, llamando la atención sobre las posibilidades que se abren aquí para un futuro que quizás no está tan lejos como muchos piensan.

Pero volviendo a la jubilación anticipada, es un hecho que muchas empresas han echado mano de ella para aligerar su personal, urgidas por los imperativos de la competencia y del desarrollo tecnológico. Ahora bien, el enfoque que se propone aquí es otro: ahora se pretende no eliminar mano de obra sobrante, sino reducir el desempleo. Y ello exige que el puesto que deja el que se jubila sea ocupado por un parado: en eso consiste el contrato de sustitución. De nuevo aquí puede actuar el estado con incentivos económicos que reduzcan los costes de la jubilación o de la nueva contratación.

Más aún, puede imaginarse el caso de que la sustitución sea progresiva, con lo que estamos en el supuesto ya analizado del puesto de trabajo compartido. Pero con algunas ventajas nuevas. La más digna de atención consiste en que la jubilación se hace de forma más suave, evitando el contraste tan acusado entre la jornada laboral normal y el abandono completo del trabajo. Especialmente cuando la jubilación se anticipa, la persona afectada suele estar todavía en muy buenas condiciones para desempeñar una actividad, tan útil para la empresa y la sociedad como gratificante para sí misma. Además, cabría pensar, aunque no siempre sea factible, que la coincidencia en el puesto laboral por un tiempo beneficiará a la persona que accede a él con la experiencia de la que se retira.

4. Las licencias de larga duración

He aquí otra fórmula que se practica con distintas modalidades, y de la que muchos se preguntan su efecto sobre el nivel de empleo. Entre ellas suelen citarse: los permisos sabáticos remunerados como recompensa por los servicios prestados (que se conceden a empleados de una cierta antigüedad), las licencias no remuneradas (excedencias, unidas muchas

veces a reciclaje profesional), los mecanismos de «tiempo ahorrado» (se va acumulando tiempo, que luego se puede convertir en tiempo de no trabajo, lo que constituye una especie de retribución normal o extraordinaria que se hace, no en dinero, sino en tiempo libre).

Su efecto directo sobre el nivel de empleo no parece significativo. Indirectamente, en cambio, tiene su incidencia, sobre todo cuando permite al que lo disfruta dedicar un tiempo a la puesta al día. Y no hay que entender esta posibilidad como algo marginal, sólo practicado por pocos. En ella se insinúa otro cambio significativo en la forma de entender el trabajo y su relación con el tiempo de estudio. Tradicionalmente el tiempo de estudio precedía al tiempo de trabajo: lo normal era concluir los estudios antes de entrar en el mercado laboral. En el reciente Informe a la UNESCO sobre la educación en el siglo XXI (5) se defiende que, en un mundo en rápido proceso de cambio, es preciso plantearse la educación a lo largo de la vida. Esto implica el final de la división tradicional de la existencia en períodos claramente separados (infancia y juventud para la educación; edad adulta para la actividad profesional; período de jubilación): así lo exige el progreso acelerado de las ciencias, las dificultades del mercado de trabajo, la reducción de volumen total de horas de trabajo remunerado, el aumento de la esperanza de vida.

V. Conclusión

No es fácil concluir estas reflexiones. Pero hemos ido salpicando las páginas que preceden de tomas de postura en cuestiones debatidas, procurando también justificarlas con argumentos razonables (nunca apodícticos). Ahora queremos sintetizarlas a modo de conclusión.

1. Evidentemente estamos ante un problema grave: no sólo por las dimensiones cuantitativas del paro, sino por su carácter estructural, por los colectivos más duramente castigados por él y por sus efectos sociológicos y psicológicos que inciden sobre la cultura y los hábitos

(5) La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por JACQUES DELORS. Santillana – Ediciones UNESCO, Madrid 1996.

dominantes en nuestras sociedades desarrolladas.

- 2. La lucha contra el paro no es tarea fácil. Exige estrategias diversificadas que ataquen al problema por diferentes flancos: cuantos más, mejor. No hay una solución «talismán». Las diferentes iniciativas serán tanto más eficaces cuanto más coherentes entre sí sean y más coordinadas estén.*
- 3. La responsabilidad de la lucha contra el desempleo no puede descargarse sobre los poderes públicos: reside en la sociedad toda, y especialmente en los agentes sociales, protagonistas de la actividad económica. Esta lucha debe venir inspirada por los principios de la solidaridad (es un problema de todos, que todos deben afrontar) y de la creatividad (no vale refugiarse en las inercias del pasado, o en pretendidas metas ya conseguidas e innegociables). De ahí ha de seguirse una actitud negociadora, donde todos han de estar dispuestos a algún sacrificio, para empeñarse en la búsqueda de alternativas en las que todos aporten y todos obtengan algún beneficio.*
- 4. Una alternativa en la que todo eso puede ponerse en juego es el reparto de trabajo. Las conclusiones de los estudios, tanto teóricos como empíricos, no son concluyentes en cuanto a sus efectos sobre el empleo. El reparto de trabajo no se traduce automáticamente en mejora del empleo global. Pero ello es una razón, no para renunciar a esta medida, sino para acompañarla de otras que permitan el acceso al trabajo de personas en paro.*
- 5. En los últimos años se han barajado diferentes fórmulas que pueden conducir, directa o indirectamente, al reparto de trabajo. La reducción del tiempo de trabajo es la más importante; pero debe añadirse otras como: el trabajo a tiempo parcial, el puesto de trabajo compartido, la jubilación anticipada, los contratos de sustitución, las licencias de larga duración. Unas son antiguas, aunque no siempre se aplicaron con esta finalidad; otras son más recientes y han nacido en el contexto de la lucha por el empleo. Tal pluralidad ha de reconocerse como una riqueza y muestra cómo surgen posibilidades inéditas siempre que se rompe con inercias del pasado, aunque las fórmulas ideadas no resulten satisfactorias al cien por cien desde el primer momento.*
- 6. Puesto que el trabajo es vía de acceso a la renta, el reparto de aquél*

implica de algún modo reparto de ésta. Es imposible eludir esta cuestión, que se plantea de forma aguda en el caso de reducción de la jornada de trabajo. De entrada hay que afirmar que es impensable repartir el trabajo sin repartir la renta. Esta ha de ser disposición elemental de todo colectivo abocado a negociar una reducción del tiempo de trabajo. Pero tampoco hay que entender este recorte de forma drástica (estrictamente proporcional) y sin contrapartida: por una parte, existe siempre una compensación en términos de aumento del tiempo de ocio; además, no tiene por qué ser estrictamente proporcional la disminución del trabajo y la de la renta; por último, la pérdida tiende a recuperarse al cabo de cierto tiempo. Todo esto se hará realidad en la medida en que las actitudes de las partes sean abiertas al cambio y flexibles a una negociación en que se busca que nadie resulte perdedor en términos absolutos.

- 7. Todo lo dicho sobre lucha contra el desempleo a través del reparto del trabajo en una época de paro estructural debe entenderse en el marco de un proceso siempre abierto. Esto significa que el paradigma del trabajo en la sociedad y en la cultura industrial no es definitivo (tampoco tiene muchos años de vida...) y está en permanente evolución. Las dimensiones de la jornada laboral en nuestras sociedades están planteando ya una nueva relación entre trabajo y ocio y abre nuevas posibilidades al tiempo de no trabajo, que afectarán cada vez más a toda la organización de la vida y a la cultura toda. Por otro lado, el reparto del tiempo de trabajo debería servir no sólo para combatir el desempleo sino para crear un nuevo modelo de sociedad en donde hombres y mujeres tengan cabida; un modelo socioeconómico al servicio de las personas y no a la inversa; un modelo que no excluya a los «improductivos» (discapacitados, ancianos...), que reconozca el valor que el trabajo llamado «reproductivo» (atención de los hijos, hogar y mayores) tiene en la transmisión de valores en la sociedad; un modelo que acabe con el despilfarro del Norte que condena a la miseria al Sur. Este es un tema que escapa al análisis de este editorial. Dejarlo abierto al concluir estas páginas quiere ser expresión de nuestra fe en el progreso de la historia que, si es solidaria y responsablemente asumida por todos, redundará también en un mundo más humano y justo para todos.*



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 177-202

La modernización: del etnocentrismo occidentalista a la globalización

Las descolonizaciones y el consiguiente surgimiento de un gran número de países independientes, que tuvieron lugar después de la segunda guerra mundial, propiciaron un considerable acrecentamiento del interés por la modernización, concebida como el proceso de cambio que requerían tales países para desarrollarse. En realidad, la preocupación por el cambio modernizador viene de muy atrás y está enraizada en la visión teleológica de la historia como progreso ilimitado que tanta fuerza tuvo en la evolución de la sociedad occidental y en el desarrollo del pensamiento sociológico clásico. A pesar de que está agotada la confianza en la idea de progreso y de que la sociedad urbano-industrial occidental (que fue la meta a alcanzar para la mayoría de los artífices y teóricos de la modernización) se halla inmersa en la crisis de la posmodernidad, en este trabajo se considera que todavía permanecen en pleno vigor las aspiraciones de democracia, desarrollo y bienestar social asociadas tradicionalmente a los procesos de modernización. Pero, como hoy está plenamente claro que ya

no puede seguir manteniéndose la tradicional visión etnocéntrica occidentalista de tales procesos, se propone aquí un modelo para el análisis de los mismos en el presente contexto de globalización.

————— Francisco ENTRENA DURÁN (*) —————

1. La modernización: un concepto impreciso y polisémico cuyas raíces vienen de muy atrás

A partir de la segunda guerra mundial, las descolonizaciones y el acceso a la independencia de un gran número de las actuales nuevas naciones del llamado tercer mundo dieron lugar a que se desarrollaran las que se conocen como teorías de la modernización. Éstas pueden ser concebidas como herramientas para el estudio o el fomento de los procesos de cambio socioeconómico en que entraron tales naciones. En realidad, el término modernización está relacionado con la palabra moderno, cuyo uso viene de bastante atrás en la historia. En su versión latina, *modernus*, fue empleado a finales del siglo V para diferenciar del pasado romano y pagano el presente, que por entonces estaba paradigmático oficialmente por el cristianismo (Habermas: 1988, 87–88). Con unos contenidos que varían según el tiempo y las circunstancias en que es utilizada, la expresión moderno hace referencia una y otra vez a la forma en que es concebida una época, que es puesta en relación con la antigüedad pasada, con la finalidad de verse a sí misma como el resultado de un tránsito de lo viejo a lo nuevo.

Las gentes se consideraban a sí mismas modernas durante la época de Carlomagno, en el siglo XII, así como en la Francia de la última parte del siglo XVII, en el período de la conocida *Querelle des Anciens et des Modernes*. En definitiva, el vocablo moderno aparecía y reaparecía coincidiendo con aquellas etapas, en las que, en Europa, se generaba la conciencia de que se vivía una nueva era formada a través de una relación renovada con los antiguos, o, también, cuando se desarrollaba la conciencia generalizada de considerar a la antigüedad como un arquetipo susceptible de ser recuperado y, de alguna forma, imitado.

(*) Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Granada.

El hecho de que las raíces del término modernización vengan de muy atrás en la historia occidental es una de las principales razones de la variedad de significaciones que le son atribuidas y de su consiguiente ambigüedad. La especial imprecisión de dicho término hace que por él puedan entenderse muchas cosas. Así, con él puede hacerse referencia a la sustitución de los paradigmas mítico-religiosos de pensamiento y de acción por otros pretendidamente de carácter científico positivo, al establecimiento de fórmulas de legitimación de carácter legal-racional, en el sentido weberiano de estas palabras (García Cotarelo: 1985, 24). También, el concepto de modernización alude a la mejora de los cauces de comunicación y de información, al incremento de los niveles de participación ciudadana o a la generalización de la burocracia.

Carlota Solé, al hablar de las implicaciones ideológicas, de los reduccionismos y de las confusiones que se originan al definir el término modernización, efectúa las siguientes puntualizaciones:

- 1ª. No es correcta la identificación de modernización con progreso, evolución, desarrollo (económico, político o social) y cambio social.
- 2ª. El concepto de modernización no puede ser reducido únicamente a los procesos de industrialización y de urbanización.
- 3ª. Al equiparar, etnocéntricamente, el concepto de modernización con el de occidentalización (en el sentido más estricto, con los vocablos americanización o europeización), se tiende a restringir su aplicación y capacidad explicativa al ámbito de aquellas sociedades que adoptan el modelo de cambio social modernizador seguido por occidente (Solé: 1976, 27-35).

Si bien es cierto que el concepto de modernización no puede ser reducido a ninguno de los fenómenos mencionados en los tres puntos anteriores, en mayor o menor medida, todos esos fenómenos constituyen indicadores de que la sociedad concreta en la que se manifiestan se encuentra inserta en un proceso de modernización. Una manera de considerar este proceso en un sentido general y amplio es concebirlo como un cambio social que conlleva el paso de lo tradicional a lo moderno. En este sentido, muchos autores emplean el término modernización para hacer referencia al tránsito hacia la modernidad, expresión con la que caracterizan el período iniciado a partir de lo que en el contexto europeo occidental se denomina el Renacimiento.

La modernidad y su visión teleológica de la historia como progreso ilimitado

Los ideales de la Ilustración francesa conllevaron que, en gran medida, dejara de tener efecto la fascinación ejercida por los clásicos del mundo grecolatino antiguo, que se había incrementado especialmente a partir del Renacimiento. Así, desde entonces (y, sobre todo, a lo largo del siglo XIX), la idea de ser moderno, más que un afán por volver la vista a la antigüedad de Grecia y de Roma, empezó a significar que se abogaba por la instauración de unos paradigmas económico–sociales, político–institucionales y simbólico–legitimadores distintos a los de la sociedad entonces vigente, considerada, sobre todo, a raíz de la Revolución francesa, como la encarnación del *Antiguo Régimen*. Ser moderno implicaba, también, que se era partícipe de una gran fe en las que se suponían enormes posibilidades de desarrollo de la razón científica moderna, así como en el progreso ilimitado del conocimiento, de la sociedad y de la moralidad hacia cotas cada vez más altas. Se conformó de esta manera una nueva modalidad de concebir la conciencia moderna que, en vez de dirigir su mirada más o menos mixtificadora hacia los paradigmas del pasado, trataba de ubicar los referentes legitimadores de su praxis y de su discurso teórico en el futuro. En éste se situaba el horizonte utópico salvífico y liberador hacia el que se dirigía la historia humana, según la versión secularizada de la teleología judeocristiana generada por la modernidad. Así, frente a la visión naturalista y cíclica del curso del mundo dominante en la mentalidad antigua, uno de los principales rasgos característicos de la modernidad es que únicamente ella es «la que, desarrollando y elaborando en términos puramente terrenales y seculares la herencia judeocristiana (la idea de la historia como historia de la salvación articulada en creación, pecado, redención, espera del juicio final), confiere dimensión ontológica a la historia y da significado determinante a nuestra colocación en el curso de la historia» (Vattimo: 1986, 11).

En consonancia con esta visión teleológica de la historia, dejando de lado sus diferentes terminologías y específicas orientaciones ideológicas y epistemológicas, la idea sociológica decimonónica con respecto al progreso, así como las teleologías de Hegel y de Marx, son susceptibles de ser concebidas como sucesivas tentativas (y críticas de las mismas) encaminadas a conseguir en el futuro la realización de un orden humano armónico y justo (Entrena: 1989, 611).

Tentativas que se esforzaban por lograr la materialización de un modelo utópico de sociedad futura. Así, tanto las teorías del progreso como la filosofía hegeliana, coincidieron en servirse de la promesa del porvenir como señuelo con el que legitimar el modelo de sociedad implícito en el, entonces en pleno proceso de afianzamiento, paradigma político–institucional del Estado burgués. A este respecto, en lo que se refiere a Hegel, su propósito de atribuir un sentido teleológico secularizado a la historia se concretó en una propuesta filosófica que legitimaba el orden sociopolítico específico del Estado burgués, concibiéndolo como un eslabón en la cadena de la que él consideraba que era la trayectoria universal de la historia de la humanidad en su tránsito hacia la idea abstracta del *espíritu absoluto*, que, a fin de cuentas, venía a ser el arquetipo hegeliano de la armonía, de la redención y de la reconciliación definitiva de la humanidad.

Por lo que respecta a la idea de progreso, a través de portavoces de ella insertos en el ámbito de la evolución del pensamiento sociológico, como por ejemplo Comte, propugnaba que el proceso de desarrollo y avance de la sociedad industrial conduciría, de modo inexorable, hacia niveles cada vez más altos de armonía, integración, bienestar y conocimiento.

A diferencia de los planteamientos que se acaban de esbozar, Marx se sirvió del paradigma utópico de la futura sociedad comunista (en la que, según él desaparecerían la opresión, la explotación del hombre por el hombre y toda forma de alienación humana, a la vez que se conseguiría la armonización entre el trabajo manual y el intelectual) como modelo de orden alternativo que contraponer al orden burgués, frente al que iba dirigida toda su ingente tarea revolucionaria y crítica. Tarea, por otra parte, encaminada a mostrar las limitaciones que imponía la sociedad y el Estado burgués a la realización de los ideales de progreso infinito a nivel intelectual, político y socio–económico.

«El fracaso de esta razón burguesa, o del Estado burgués, se pone de manifiesto a lo largo de los siglos XIX y XX en todos los aspectos deshumanizadores y alienantes de la sociedad capitalista y da pie a la economía política de Marx. La reivindicación hegeliana del Estado moderno, como manifestación más alta de la razón, es para Marx una formulación ideológica, una reconciliación entre el universal y el particular pensada pero no real. La razón ilustrada burguesa en su plasmación real estaba, por tanto, plagada de contradicciones y era portadora por

igual de progreso y de destrucción. Sólo explicitando estas contradicciones y haciéndolas explotar se podría reconstruir la futura emancipación de la sociedad, y a esa tarea se apresta toda la tradición marxista» (Picó: 1988, 15).

La Revolución era el paso previo propuesto por Marx para materializar esa futura emancipación de la humanidad que él identificaba con la instauración de la sociedad comunista. Modelo de sociedad, mediante el que, de una u otra forma, se trataban de materializar unos ideales que, en definitiva, constituían la versión marxiana de las aspiraciones características de la conciencia moderna ilustrada. En este sentido, las revoluciones legitimadas en el marxismo y los regímenes de *socialismo real* establecidos a partir de ellas pueden ser, en cierto modo, considerados como tentativas de acceder a la materialización de los ideales de la modernidad ilustrada (es decir, de modernización) por unas vías distintas de las adoptadas por los sistemas de economía de mercado.

2. La modernización en el contexto europeo occidental

Replantarse lo que supuso, en el contexto europeo occidental, el proceso de tránsito de la sociedad tradicional del *Antiguo Régimen* a la moderna es un paso que puede resultar bastante esclarecedor. En este sentido, está en lo cierto Pascuino cuando se lamenta del desequilibrio existente entre el gran número de estudios efectuados sobre la modernización del tercer mundo y las escasas investigaciones realizadas acerca de este tema con respecto a los países desarrollados (Pascuino: 1984, 305 y ss.). Al efectuar estudios en torno a la modernización de la sociedad occidental, podemos darnos cuenta de que una serie de rasgos característicos de ella, que son propuestos habitualmente como requisitos a los que debe ajustarse todo proceso modernizador, son, en realidad, el resultado de la evolución histórica específica de esa sociedad y no el reflejo de unas condiciones supuestamente inherentes a la modernización en general. Es decir, se trata de evitar, al estudiar o tratar de llevar a cabo otros procesos de modernización, el traslado etnocéntrico de la trayectoria concreta y de las circunstanciales resultados históricos que han dado lugar a la modernidad occidental. Circunstanciales, ya que cabe, lógicamente, imaginar que, de haberse seguido otros caminos, tales resultados habrían sido diferentes. Y, lo que en

occidente podría haber sido de otras maneras y por otros caminos, también puede suceder de formas distintas y por vías diferentes a las occidentales en otros contextos socio-culturales.

En el mundo europeo occidental, el proceso de paso de la sociedad estamental señorial del *Antiguo Régimen* a la sociedad moderna supuso una serie de cambios, en la estructura económico-productiva, en la organización político-institucional y en los paradigmas simbólico-legitimadores, que constituyen el contexto histórico del nacimiento de la Sociología como ciencia. De hecho, tales cambios se fraguaron a lo largo de un dilatado proceso de grandes transformaciones que arranca prácticamente desde el Renacimiento. Proceso que logra sus primeros frutos significativos con la Ilustración, ya que puede afirmarse que en el espíritu humanista de ésta y en los ideales de libertad, igualdad y fraternidad de la Revolución francesa están ya claramente explicitados, teórica y prácticamente, los fundamentos del racionalismo humanista y antropocéntrico característico de la sociedad moderna. Las transformaciones que genera dicha sociedad se concretan en una serie de cambios que muy esquemáticamente se sintetizan aquí en el cuadro I.

A nivel teórico, la preocupación por el cambio modernizador es una constante a lo largo del desarrollo del pensamiento sociológico. La Sociología es la ciencia que trataba de analizar y explicar (y, frecuentemente, también aportar soluciones tendentes a propiciar la transformación de la realidad existente) los fenómenos de cambio social que acontecían en el entorno socio-histórico en el que se originó como ciencia. Su desarrollo estuvo, en gran parte, motivado por tales fenómenos, ocasionados como es sabido, por el surgimiento y desarrollo de la sociedad industrial moderna.

De hecho, las distintas tipologías elaboradas por clásicos de la Sociología como Comte, Spencer, Marx, Tönnies, Durkheim o Weber constituyen, cada una de ellas desde su particular punto de vista y específico planteamiento teórico, una forma de dar cuenta de las transformaciones acaecidas en el contexto europeo occidental a lo largo de época en que se desarrollaron. Estas transformaciones amenazaban los presupuestos organizacionales, económico-productivos y legitimadores, sobre los que se había asentado el mundo hasta entonces, invalidando certezas y creando problemas que incitaban a la reflexión y/o a la acción a los primeros sociólogos; de tal forma que, cada uno de ellos a su manera y desde su peculiar perspectiva ideológica y teórica, trataba de explicar, prever, controlar

CUADRO I
Contraste entre la sociedad del Antiguo Régimen y la Moderna

| SOCIEDAD DEL ANTIGUO RÉGIMEN | SOCIEDAD MODERNA |
|---|---|
| <p>CLASES SOCIALES: no existen en el sentido moderno del término, hay estamentos; es decir, grupos sociales, cada uno con una situación jurídica y unos privilegios específicos.</p> | <p>CLASES SOCIALES: El principio de igualdad ante la ley de todos los individuos implica que entre los distintos grupos sociales no existan diferencias de orden jurídico como en la sociedad estamental. Tales diferencias, que sólo persisten en el plano social y económico, determinan la existencia de clases sociales.</p> |
| <p>ESTRUCTURA ECONÓMICO PRODUCTIVA: Predominantemente agraria.</p> | <p>ESTRUCTURA ECONÓMICO PRODUCTIVA: Básicamente industrial y de servicios.</p> |
| <p>SISTEMA DE PROPIEDAD: En régimen patrimonial.</p> | <p>SISTEMA DE PROPIEDAD: Privada de tipo capitalista.</p> |
| <p>ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL: Predominantemente señorial-feudal. En el seno del Estado coexisten distintos señoríos y comunidades locales, cada uno con una normativa legal específica; es decir, el Estado alberga una pluralidad de jurisdicciones. El parentesco y las relaciones de carácter personalista fundamentan la organización institucional de esta sociedad, en la que prepondera el status adscrito.</p> | <p>ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL: Constituida por lo que se denomina el Estado Moderno, caracterizado por un centralismo administrativo y unidad jurisdiccional en todo el territorio. La formalidad burocrática y una compleja estructura profesional fundamentan la organización institucional de esta sociedad, en la que prepondera el status adquirido.</p> |
| <p>MARCOS DE LEGITIMACIÓN: De un acentuado carácter religioso. La preponderancia del pensamiento mágico o religioso tienden a suplir las carencias técnicas en lo relativo a la manipulación instrumental del medio.</p> | <p>MARCOS DE LEGITIMACIÓN: Amparados normalmente en el establecimiento de una Constitución política y en principios como el de soberanía popular, libertad, igualdad, etc. Principios legitimados de acuerdo con los planteamientos de la Razón, la cual también sirve de soporte justificativo a las instituciones, modos de pensar y de actuar de la sociedad moderna. Sociedad con preponderancia de la ciencia y alta valoración de la instrucción pública, en la que la racionalización general de la vida va acompañada de una separación entre lo sacro y lo profano y de un pluralismo religioso y moral.</p> |

o acelerar el cambio conducente a la modernidad.

La crítica funcionalista al evolucionismo clásico supuso un decaimiento del interés por el cambio, que no volvió a ser un asunto prioritario para la Sociología hasta que, pasada la segunda guerra mundial, a partir de los años cincuenta del siglo XX, se desarrollaron las teorías de la modernización. En este sentido, conviene precisar que, si bien la modernización es una forma de cambio social, esto no quiere decir que puedan equipararse los conceptos de modernización y de cambio social. Con referencia a esta cuestión se ha escrito lo siguiente:

«Numerosos sociólogos consideran modernización como el proceso de cambio social contemporáneo, desde una perspectiva histórica. Sin embargo, desde la perspectiva histórica en que se define tan frecuentemente la noción de cambio social, todo cambio social puede llamarse modernización como contrapuesto a una situación anterior, tradicional. En consecuencia, modernización sería, como cambio social, un concepto de por sí tan amplio, que al pretender abarcar cualquier tipo de cambio que una sociedad pueda experimentar en cualquiera de sus esferas (económica, política, cultural, etc.), resultaría excesivamente vago y por lo tanto inoperativo. La idea de modernización, entendida como un tipo de cambio social desde una perspectiva neo-evolucionista e histórica, sería, en efecto, un cajón de sastre.

Tal vez la diferencia más notable entre ambos conceptos estriba en que modernización contiene la idea implícita de superioridad, mientras que cambio social no posee necesariamente tal connotación (Solé: 1984, 14–15).

Según Robert Nisbet, el cambio es «una sucesión de diferencias en el tiempo en una identidad persistente» (1975, 294). Pues bien, si aceptamos esta definición de cambio, entonces la idea de modernización, como un tipo de cambio que es, queda incluso despojada de esa superioridad que se le ha solido atribuir desde las perspectivas valorativas tendentes a identificarla con un etnocéntricamente idealizado paradigma urbano-industrial occidental. Algunas de tales perspectivas serán examinadas a continuación.

3. La modernización como occidentalización: algunas de las principales aportaciones teóricas

A) David E. Apter (1970, 282 y ss.) considera que el proceso de modernización crea problemas de coordinación y de control social de tal envergadura que los sistemas políticos democráticos no resultan fácilmente viables. Además, las posibilidades de viabilidad de tales sistemas parecen tender a decrecer a medida que se acerca su transición a la industrialización. Sin embargo, a diferencia de lo que acontece en las sociedades que se encuentran en proceso de modernización, las sociedades industrializadas avanzadas, de acuerdo con su continua necesidad de recurrir a múltiples fuentes de información, tienen una tendencia sistémica a adoptar alguna modalidad de democracia. Todo ello porque, a juicio de Apter, existe al parecer una relación inversa entre coerción e información. Relación que, aunque este autor reconoce que está sin confirmar, él fundamenta en la suposición de que, a medida que avanza la modernización, la complejidad del proceso da lugar a la creación de la necesidad de más y más autoridad jerárquica para controlarla. Las consecuencias que se desprenden de ello son formuladas por el propio Apter en las proposiciones siguientes:

- 1^a. Al incrementarse el grado de jerarquía se estrecha el círculo de los que toman las decisiones y se agranda la gama de elites representacionales que quedan excluidas de esta posibilidad.
- 2^a. Cuanto mayor es el nivel de jerarquía, más concentrado se encuentra el poder de los que toman las decisiones.
- 3^a. Los que toman las decisiones, con el fin de conservar su poder, pueden recurrir a la coerción o a la recompensa.
- 4^a. Al ser eliminadas las elites representacionales en potencia se incrementa la competencia por el poder entre los que quedan para tomar decisiones, a la vez que se acrecienta la necesidad de habilidades manipulativas por parte de los que poseen el liderazgo central.
- 5^a. Cuanto mayor es la pérdida de información, mayor es la necesidad de recurrir a una fuerza coercitiva reguladora, por ejemplo, de carácter militar o policial.
- 6^a. Cuanto mayor es la confianza depositada en la coerción, más significativa se hace la función del ejército o de la policía, y mayor es la necesidad de someterlos a control.

En resumen:

- «1. Aumento de la jerarquía – menor responsabilidad.
 2. Menor responsabilidad – mayor coerción.
 3. Mayor coerción – menor información.
 4. Menor información – mayor coerción.
 5. Mayor coerción – aumento de la jerarquía»
- (Apter: 1970, 308).

Por contra, en las sociedades industriales, crece la necesidad de información, y la coerción se torna cada vez más disfuncional con respecto al sistema. De este modo, en tales sociedades existe esa tendencia sistémica a la democracia a la que se aludía antes.

Una de las críticas que pueden hacersele a la aportación de Apter es que resulta demasiado abstracta, vaga e imprecisa como para poder ser adecuada para la explicación de casos concretos en su totalidad. De hecho, el autor recurre a ejemplos tan heterogéneos, descontextualizados y diversos como los países de América Latina, Rusia, China, Guinea o Mali para fundamentar su teoría.

B) S. N. Eisenstadt destaca el papel que determinadas elites sociales pueden tener en la modernización. En su opinión, puede «ser útil distinguir, por una parte, aquellas elites sociales que –como muchas de las de Europa occidental entre las dos guerras mundiales, y asimismo muchas de las elites contemporáneas en los nuevos estados–, aún creando nuevos símbolos y estructuras políticas, no lograron efectuar ninguna transformación estructural que facilitara un desarrollo continuado en sus respectivas sociedades; y, por otra parte, las elites de México, de Rusia, de Turquía, de Japón, de Israel, y las primeras elites modernizantes de Europa occidental, que fueron relativamente más afortunadas –si bien en formas muy diferentes– en la realización de tales cambios y transformaciones» (Eisenstadt: 1970, 17).

En lo que se refiere a lograr la modernización, las razones del éxito de este segundo tipo de elites son explicadas por Eisenstadt basándose en que ellas «tendieron a una mayor cohesión, y al mismo tiempo trataron de efectuar una transformación de los valores internos de los grupos y estratos más amplios. Se propusieron forjar en las esferas ideológica y axiológica un conjunto de nuevos

símbolos que dieran significado a los procesos de cambio. Se esforzaron en crear un conjunto flexible de símbolos y una identidad colectiva que, sin negar las tradiciones existentes, la incorporara a las nuevas estructuras simbólicas» (1970, 17).

Sin dejar de considerar el papel que ciertas elites puedan efectivamente desempeñar en los procesos de modernización, lo que resulta chocante es ¿cómo puede Eisenstadt agrupar en un mismo bloque a realidades tan dispares como las de Japón, Turquía o México como ejemplos que corroboran su teoría?

C) Daniel Lerner habla de la necesidad de que se produzca una empatía de las sociedades en proceso de modernización con las ya modernizadas. La empatía es el mecanismo psíquico que posibilita que una persona se ponga en la situación de otra, identificándose con una función, un período de tiempo o un lugar distinto del suyo. Los medios de comunicación de masas, altamente desarrollados en el mundo actual, actúan como difusores de la empatía, pues, mediante ellos, se acelera «la educación de la movilidad psíquica que capacita a las personas para imaginarse en situaciones diferentes a la suya» (Lerner: 1975, 173).

El enfoque de Lerner es más elaborado y sofisticado que el de los que propugnan una especie de «transferencia de instituciones» de las sociedades más modernizadas a las menos modernizadas. Dicha transferencia raramente acontece en la realidad, y cuando tiene lugar, como por ejemplo en aquellos casos en que las sociedades en proceso de modernización han adoptado las instituciones electorales amparadas en el sufragio universal propias de las sociedades modernizadas, los efectos resultantes han sido no solamente intrusivos y perturbadores, sino además, con frecuencia, decididamente disfuncionales en lo que se refiere a propiciar la modernización de la sociedad. La lección que Lerner extrae de este fracaso de la pretensión de transferir instituciones es la de que la modernización ha de ser sistémica para lograr resultados eficaces y duraderos. Modernización que, en consecuencia, ha de «imponer a los miembros de la sociedad en cuestión una transformación múltiple y profunda de su comportamiento, que permita una nueva y coherente forma de vida» (1975, 174). Una nueva forma de vida, cuyos comportamientos y aspiraciones resulten de una auténtica adaptación (es decir, empaticen realmente) con los paradigmas de las sociedades modernizadas incorporados por las socieda-

des que aspiran a modernizarse. Ello, porque las instituciones del mundo moderno no pueden ser simplemente transferidas, sino que han de ser transformadas. De modo análogo, los «modos de vida no pueden ser adoptados, sino adaptados» (Lerner: 1975, 174).

La capacidad de adaptación, que es la característica más sobresaliente de las sociedades auténticamente modernizadas, es lo que les permite desarrollarse más rápidamente que las sociedades en transición. A pesar de las ayudas (en la mayoría de los casos pueden ser conceptuadas como limosnas) que las sociedades desarrolladas aportan a las denominadas por Lerner sociedades en transición, el autor considera que éstas no lograrán modernizarse hasta que no desarrollen una capacidad para acelerar y mantener su propio crecimiento. Para ello, es preciso que las sociedades en proceso de modernización difundan ampliamente entre sus componentes los modos de vida y las instituciones de la movilidad, la empatía y la participación. «La movilidad es el mecanismo inicial; la gente debe estar bien dispuesta y preparada y ser capaz de apartarse de donde está y de lo que es» (1975, 174).

En definitiva, Lerner resalta una exigencia fundamental en todo proceso de modernización: la necesidad de una especie de resocialización de los recursos humanos implicados en él de acuerdo con unos nuevos valores y pautas de comportamiento vital.

Ideología y crítica de la modernización

Con toda probabilidad, tanto para los países que pretenden acceder a ella como para la generalidad de los organismos o personas que bienintencionadamente tratan de hacerla posible mediante su acción práctica o intelectual, la búsqueda de la modernización constituye la expresión de un afán de propiciar la salida del atraso y del subdesarrollo para determinadas sociedades. Un afán de conseguir la equiparación con aquellos países que simbolizan la culminación del progreso, del bienestar económico-social y de la estabilidad política ¿Cómo se explican entonces los efectos negativos que frecuentemente ha tenido la modernización? La toma en consideración de la ideología que subyace a los planteamientos modernizadores, así como de las críticas que éstos han suscitado, puede aportar alguna luz a la cuestión que se acaba de formular.

Refiriéndose a la modernización rural, Dolors Comas d'Argemir y Jesús

Contreras hacen la siguiente observación crítica:

Las transformaciones que tienen lugar, a raíz de la modernización, «no son vistas como procesos dialécticos de interacción y ajuste entre instituciones y grupos sociales de dentro y de fuera de un pueblo o comunidad, sino como un proceso mecánico en el que el pueblo cambia como resultado de un conjunto de fenómenos impuestos desde fuera y que vienen a desestructurar el orden social secular» (1990, 15).

Si en el texto anterior se sustituyen las palabras pueblo o comunidad por las de país o sociedad, resulta entonces que la crítica que en el mismo se hace es perfectamente aplicable a muchos de los planteamientos de los teóricos de la modernización. Éstos, más que tomar en cuenta la dialéctica que se establece, en cada caso específico de modernización, entre las influencias exógenas y las condiciones endógenas de cada sociedad o país, tienden, como se ha visto, a limitarse a establecer las dificultades a superar y los requisitos que deben cumplirse para que las sociedades no modernizadas acaben incorporando los esquemas político-económicos y los modos de vida (Lerner), de las sociedades occidentales modernas. Sociedades, que son concebidas acríticamente, desde los presupuestos ideológicos y los *aprioris*, más o menos desarrollistas y etnocéntricos, presentes, usualmente, en las teorías de la modernización. Se trata del etnocentrismo expansivo de la sociedad occidental que recurre ahora a la estratagema de la modernización, de la misma forma que en épocas pretéritas se sirviera, sucesivamente, de los pretextos de la *evangelización* y de la *civilización* para legitimar sus propósitos de conquista, y para que ésta no se redujera sólo al plano político, económico o social, sino que también trascendiera a la dominación cultural y espiritual de los pueblos conquistados.

Como reacción frente a la modernización, se desarrollaron una serie de perspectivas teóricas críticas con respecto a ella, entre las que sobresalen las aportaciones de S. Amin (1974) y G. Frank (1970). Éstas se sustentan en postulados como el del *intercambio desigual*, el de la *teoría de la dependencia*, o el de la subordinación de las economías de determinados países subdesarrollados a las de los industriales modernizados. La crítica formulada por estas aportaciones se basaba, sobre todo, en enfatizar el carácter desigualitario de la dialéctica relacional que se establece entre los países o sociedades modernizados

y los subdesarrollados. Dentro de esta perspectiva teórica se desarrollaron en el ámbito latinoamericano, durante los años sesenta, los trabajos de Fernando H. Cardoso y de Enzo Faletto (1969). Los teóricos de la dependencia resaltan los efectos internos que, en lo relativo a obstaculizar el desarrollo de las sociedades latinoamericanas, han supuesto las profundas asimetrías económicas, políticas y culturales existentes entre ellas y las sociedades del mundo desarrollado.

Una aportación más elaborada dentro de estas perspectivas críticas es la de Immanuel Wallerstein, quien plantea la existencia de un *sistema económico mundial*, en el que existe una estructura internacional de división del trabajo que tiende a traspasar las fronteras políticas y culturales. Para ilustrar la división geográfica del trabajo en el sistema mundial capitalista Wallerstein elaboró los conceptos de el *centro*, entendido como espacio desde donde se explota y domina al resto del sistema; la *periferia*, en la que se incluyen aquellas zonas suministradoras de materias primas al centro y que por lo tanto son explotadas por éste; y, la *semiperiferia*, que constituye una categoría residual en la que se integran una serie de regiones ubicadas entre las explotadoras y las explotadas (Wallerstein: 1984, 489).

4. La vigencia de la idea de la modernización en un mundo inserto en la crisis de la posmodernidad y de la globalización

Pese a las anteriores críticas, resulta todavía pertinente hablar de modernización, dado que aún hoy, pasada la euforia desarrollista de décadas anteriores, es evidente la existencia de procesos de profundas transformaciones estructurales, a todos los niveles, que están teniendo lugar en determinadas sociedades. Es un hecho la tendencia de estas sociedades a ir incorporando, gradualmente, las pautas de las que consideran modernizadas. Tendencia que, independientemente de que se produzca de manera inducida desde los países más desarrollados o como resultado de las necesidades de adaptación a la lógica económica, social y política dominante a escala mundial, constituye también una manifestación de que aún permanecen vivos los ideales de mejora social que desde sus inicios suscitara la modernidad.

«La modernidad ... es un modo de civilización característico, que se opone a la tradición, es decir a todas las otras culturas anteriores o tradicionales:

frente a la diversidad geográfica y simbólica de éstas, la modernidad se impone como una homogeneidad, irradiada mundialmente a partir de occidente ... que connota globalmente toda una evolución histórica y un cambio de mentalidad» (Baudrillard: 1979, 139).

Sin duda, la gran capacidad de influjo y de seducción de la modernidad está estrechamente vinculada con la exacerbada confianza en un futuro de prosperidad, armonía y bienestar social para la civilización urbano-industrial occidental que impregnó y determinó el desarrollo de aquella idea antropocéntrica de progreso ilimitado que tanta extensión alcanzó durante el siglo XIX. Más tarde, los distintos enfoques teóricos y procesos de modernización socioeconómica producidos a partir de la segunda guerra mundial siguieron siendo alentados y legitimados por unas aspiraciones muy similares a las de dicha idea de progreso. De acuerdo con este antropocentrismo, los sujetos humanos son protagonistas y dueños absolutos de su entorno sociohistórico, así como de su medioambiente natural, concebido como una realidad a su servicio, externa a ellos y dispuesta para ser regulada, controlada y sometida completamente a sus exigencias. Se trataba de un planteamiento desarrollista que se sustentaba en una engañosa «metáfora del crecimiento» que presuponía la analogía entre el cambio en la sociedad y los procesos de crecimiento de un organismo individual (Nisbet: 1969, 166).

Sin embargo, hoy está en crisis de legitimidad la concepción del desarrollo como crecimiento y se tiende a optar por fórmulas de desarrollo sostenible que, partiendo de la constatación de que el medio ambiente no es indestructible ni sus recursos inagotables, propugnan una extensificación productiva encaminada a garantizar la conservación de dicho medio. Crisis de legitimidad porque el hecho es que todavía sigue prevaleciendo una manera de producir y de organizar la producción que, no sólo amenaza el equilibrio natural y medioambiental, sino también el social por los altos niveles de desempleo y de exclusión social que estructuralmente genera. La noción de *sociedad del riesgo*, acuñada con notable éxito por Ulrich Beck (1993), resulta muy adecuada para conceptualizar esta imprevisible situación que ha sido tipificada por Giddens (1996, 13 y 85) como de *incertidumbre fabricada*, ya que, en gran medida, es el resultado de la propia acción socio-productiva humana.

En estas circunstancias, es obvio que ya no está en vigor el ideal antropocén-

trico occidentalista de progreso en que se sustentaba la modernización. Por eso, ¿sigue teniendo sentido hablar de modernización? Dicho de otro modo, ¿se puede mantener aún viva la confianza en la capacidad emancipadora atribuida al proceso histórico de tránsito hacia la sociedad moderna occidental? La respuesta es no, pues, como señala Josep Picó, la noción substantiva de racionalidad y la idea del hombre sobre la cual se ha basado la tradición occidental han llegado a ser el blanco de una crítica fundamental» (1988, 36). A raíz de dicha crítica, ha perdido vigencia dicha sociedad, que, en palabras de Daniel Bell contemplaba «la historia como un progresivo avance del poder del hombre sobre la naturaleza y sobre sí mismo» (1977, 23).

En el lugar de la modernidad, y como consecuencia de la propia evolución de la tradición de ruptura y de crítica de ella, se instaura progresivamente la llamada posmodernidad, en la que se ha experimentado la pérdida del sentido de la continuidad histórica (Lipovetsky: 1990, 51). Se trata de una sociedad que vive en el presente, en la que «se disuelven la confianza y la fe en el futuro, ya nadie cree en el porvenir de la Revolución y el progreso, la gente desea vivir el ‘aquí’ y ‘ahora’, buscando la calidad de vida, y la cultura personalizada. La atención por lo social se vuelve hacia el individuo y se difunde el narcisismo individual y corporativo. El individuo sólo tiene ojos para sí mismo o para su grupo» (Picó: 1988, 37). Se experimenta, de este modo, una tendencia hacia la reemergencia creciente de movimientos sociales y formas de vinculación social, en las que preponderan relaciones de naturaleza grupal, lo que, sin duda, está relacionado con la agudización de la crisis de credibilidad de muchas de las grandes organizaciones e instituciones (Entrena: 1998).

En definitiva, con el término posmodernidad se alude a la realidad de un mundo en el que se ha hecho patente una situación de crisis y de incertidumbre generalizada. Un mundo en el que se ha producido el fin de la vigencia de una visión unilineal y ascendente de la historia, con la consiguiente pérdida de la confianza optimista en el progreso ilimitado que impregnaba la conciencia de bastantes pensadores decimonónicos. La sociedad posmoderna ha conllevado, también, lo que McLuhan diera en denominar el paso de la galaxia de Gutemberg a la aldea global electrónica, a la vez que el agotamiento de las potencialidades utópico-subversivas que en otros tiempos conlleva la idea de la Revolución. Como acertadamente precisa Gianni Vattimo, «lo posmoderno se caracteriza no sólo como novedad respecto de lo moderno, sino también como disolución de la

categoría de lo nuevo, como experiencia del ‘fin de la historia’, en lugar de presentarse como un estadio diferente (más avanzado o más retrasado; no importa) de la historia» (1986, 12). Fin de la historia como proyecto de progreso y de superación continua, tal y como la entendía la modernidad ilustrada.

Hoy más que de modernización tiende a hablarse de globalización. En realidad, la modernización era ya un proceso de globalización de la sociedad moderna occidental, una paulatina generalización al resto del mundo de sus pautas productivas, organizacionales y simbólico–legitimadoras. Pero, en la presente era de incertidumbre posmoderna están en crisis de legitimidad tales pautas. Lo que hoy se entiende por globalización, más que un proceso de occidentalización del mundo, hace referencia a una situación en la que se ha producido una especial intensificación y aceleración de los flujos de información y socio–económicos a través de todo el planeta que se traduce en una constante elevación del ritmo de circulación de personas, ideas y mercancías en todas las direcciones del globo terráqueo ¿Qué sentido tiene hablar de modernización, entendida básicamente como proceso de acercamiento a y/o de implantación de los paradigmas de la modernidad occidental, en una sociedad planetarizada en la que parecen agotadas las posibilidades vaticinadas otrora por los artífices y portavoces de esa modernidad?

La respuesta a esta cuestión es que merece la pena seguir reflexionando sobre la modernización porque la idea de la misma continua siendo, para muchos, un síntoma o un acicate de cambio y de desarrollo social. Para éstos, modernizarse implica todavía avance, desarrollo, superación de una determinada situación socio–histórica, democratización, bienestar; en suma, mejora social. Así, a pesar de la crisis de la modernidad, persisten en pleno vigor las aspiraciones asociadas tradicionalmente a los procesos de modernización. Lo único que sucede es que hoy está completamente claro que ya no puede seguir manteniéndose el tradicional planteamiento etnocéntrico occidentalista de tales procesos. Una prueba de ello es el fracaso y las contradicciones que, con frecuencia, ha conllevado el intento de materialización de la idea de que, para modernizarse, bastaba algo así como con la aplicación mimética y acrítica de los paradigmas occidentales, lo que, a su vez, es una de las principales motivaciones de que, en nuestros días, la modernización constituya un referente de rechazo para determinados colectivos sociales. Este es el caso, por tomar ejemplos que nos conciernen especialmente dada su relativa proximidad con nuestro entorno, de

Irán o Argelia. Países, en los que el recurso a la legitimación fundamentalista islámica refleja una pretensión de repliegue colectivo en una cierta mixtificación / exacerbación de los valores religioso-culturales tradicionales, que se corresponde con un repudio de lo moderno, identificado con lo occidental.

Frente al planteamiento de la modernización como occidentalización, en el presente trabajo se propone un modelo para el análisis de la misma que procura tomar en cuenta el hecho de que, en la actualidad, cada vez es más patente que existen diversas manifestaciones de la modernidad y caminos hacia ella. Esto, porque, si bien es cierto que la globalización implica una creciente homogeneización a escala planetaria (1), también es verdad que, como reacción frente a ella, está teniendo lugar una gradual reemergencia o reafirmación de identidades y pautas locales o regionales de desarrollo y de organización social. De ahí, que pueda hablarse hoy de múltiples modernidades en una era de globalización (2).

5. A modo de conclusión: un modelo de análisis de la modernización en el contexto de la globalización

Para estudiar la modernización, en vez de partir de unas condiciones generales previas de lo que se entiende por ella, que siempre pueden ser contradichas por los procesos específicos mediante los que tiene lugar, resulta más clarificador y eficaz analíticamente tratar de examinar la evolución sociohistórica de cada caso concreto desde una perspectiva globalizante. Sin embargo, la necesidad de centrarse en las especificidades de cada caso particular no obsta para que se procure lograr una unificación de los criterios de análisis, que, de hecho, es posible y recomendable. Precisamente, con esta finalidad se propone aquí la elaboración y el empleo de un modelo analítico totalizador, en el que se consideran las transformaciones que acarrea el paso de una sociedad tradicional a otra moderna (es decir, la modernización) en sus respectivas dimensiones

(1) Como dice Robertson (1992, 396), la globalización conlleva un «conjunto de procesos que conducen a un mundo único». Esto origina que la totalidad de las gentes del mundo se encuentren insertas en una sola sociedad global (Albrow: 1990, 9).

(2) Me estoy sirviendo aquí del, a mi juicio muy acertado, título del 34 Congreso Internacional convocado por el Instituto Internacional de Sociología de la Universidad de Tel-Aviv (Israel) para los días 11 al 15 de Julio de 1999.

económico–social, político–institucional y simbólico–legitimadora. Dimensiones de lo tradicional y de lo moderno que son consideradas como variables que evolucionan de forma autónoma pero interrelacionada, al mismo tiempo que se considera necesario tomar en cuenta la dialéctica del proceso que se establece en el tránsito de la versión tradicional a la moderna de ellas.

Además del sesgo etnocéntrico occidentalista que los caracterizaba, todos los enfoques antes referidos de la teoría de la modernización eran, en mayor o menor grado, reduccionistas y simplificadores, pues ni siquiera intentaban tomar en consideración un número suficientemente amplio e ilustrativo de la diversidad de variables que intervienen en cualquier proceso de modernización. Por contra, el modelo que se propone a continuación es lo bastante omnicompreensivo y apto como para poder ser aplicado al examen de distintos casos de modernización, a la vez que las tres dimensiones que contempla procuran dar cuenta de las más fundamentales de entre las diversas variables intervinientes en cualquier proceso modernizador. Asimismo, el modelo en cuestión es muy idóneo para estudiar íntegramente los cambios de la estructura social, concebida a nivel macro–social, que conllevan la generalidad de los procesos de modernización. Lo más significativo que ha de considerarse en cada una de las tres dimensiones de dicho modelo se puede resumir de la forma que sigue:

A) *Dimensión económico–social*. Han de incluirse en ella las transformaciones conducentes al desarrollo tanto a nivel económico como social, a la vez que los cambios en las relaciones de producción, en la estructura ocupacional y de clases, en la división del trabajo, etc.. En las presentes circunstancias de globalización, estas transformaciones no pueden hacerse sin una adecuada inserción en un mercado que se desenvuelve en un escenario mundial. Asimismo, en contraste con la tradicional presuposición de los teóricos de la modernización de que ésta implicaba crecimiento económico, hoy la meta ha de ser la búsqueda de fórmulas de desarrollo sostenible y respetuosas con el mantenimiento del equilibrio social y natural. En un contexto, en el que tiene lugar una creciente extensión de las grandes corporaciones transnacionales, la búsqueda del desarrollo ha de centrarse prioritariamente en tratar de encontrar la maneras más ventajosas posibles de inserción de las economías locales en la dinámica socioeconómica global de la que, inevitablemente, forman parte.

B) *Dimensión político–institucional*. Dentro de ella se consideran, básica-

mente, las transformaciones dirigidas a propiciar una especie de normalización de la violencia. Se trata de una tendencia a la institucionalización de la misma y de las formas de ejercicio del poder o de la autoridad (Huntington: 1972), así como de los conflictos sociales, mediante el establecimiento de cauces dentro del sistema para la generación, reivindicación y satisfacción de las demandas colectivas. En el presente contexto, en el que la creciente preponderancia de organismos e instituciones supranacionales amenaza o disminuye el margen de soberanía del Estado-nación, uno de los retos es conseguir que éste se inserte en lo global y, al mismo tiempo, conserve una relativamente efectiva capacidad de actuación.

C) *Dimensión simbólico-legitimadora*. Se incluyen en ella las transformaciones, inherentes a todo proceso de modernización, en los valores y en los símbolos culturales que legitiman (explican y/o justifican) el orden social. En lo que respecta al ámbito del Estado-nación, cabe considerar aquí las modificaciones y subsiguientes crisis en los símbolos y en los valores (así como en los factores y agentes que los sustentan) que conlleva la formación de una identidad colectiva a nivel de tal ámbito. Con referencia a esta cuestión, hay que resaltar «que tener experiencias históricas comunes, una prolongada continuidad territorial y la posesión de una lengua común parecen ser los factores que condicionan la solución positiva de la crisis de identidad y de legitimación» (Pascuino: 1984, 62). En cualquier caso, el reto está en lograr el equilibrio entre el particularismo nacional y la ineludible necesidad de insertarse en un marco de legitimidad de referencia universal. Sólo consiguiendo este equilibrio se estará en condiciones de evitar la propensión defensiva al cierre a lo de fuera (relativamente frecuente en estos tiempos de incertidumbre y de globalización), al imposible aislamiento, y se propiciará que la identidad nacional constituya una de las mejores garantías de la autoconfianza y capacidad del colectivo poblacional que integra un Estado-nación específico para esa incardinación ventajosa en lo global a la que se hacía referencia antes.

Las cuestiones a tener en cuenta, señaladas en cada una de las tres dimensiones anteriores, adquieren unos contenidos específicos en cada uno de los particulares procesos de modernización que pueden ser objeto de estudio. En suma, como ya se ha dicho antes, cabe hablar de múltiples modernidades en la

era de la globalización.

Aparte de las ya referidas, otras ventajas del modelo que acabo de proponer, para el análisis de la modernización, son:

- No parte del establecimiento de unas condiciones *apriori* (generalmente han sido las que se dan en el contexto moderno occidental) como requisitos que, ineludiblemente, debe cumplir todo proceso de modernización. A este respecto, Guillermo O’Donnell señala que tanto «la concepción de la modernización como un proceso tendente a reproducir básicamente las sociedades ya ‘desarrolladas’, como la idea de que ese proceso transcurriría en etapas que implican sucesivas aproximaciones a aquella meta, tienen como premisa fundamental que el conjunto de factores causales operantes en el mundo ‘subdesarrollado’ no es sustancialmente diferente del que tuvo lugar en las sociedades que esta concepción considera como ya modernizadas» (1976, 245). El etnocentrismo occidentalista, presente en tales concepciones de la modernización, trata de ser evitado en este modelo no anteponiendo unas condiciones previas (ni occidentalizantes ni de ningún otro tipo) como requisitos a los que, necesariamente, la misma ha de ajustarse.
- Frente al ahistoricismo, usualmente presente en muchas de las teorías acerca de la modernización, en las que se presentan las características de ésta como algo universal y descontextualizado, con este modelo se pretende centrar la atención en la naturaleza histórica y el carácter específico de todo proceso modernizador.
- Por último, al no identificarse en este trabajo el paradigma de la modernización con ningún sistema económico–político–social concreto (generalmente, las teorías de la modernización tenían *in mente* el sistema capitalista), el modelo de análisis que aquí se propone trata de ser válido para explicar los procesos modernizadores, tanto del contexto capitalista como del de los países del *socialismo real*, que, al fin y al cabo, también son susceptibles de ser considerados como la expresión de un intento de llevar a cabo la modernización por unas vías distintas a la economía privada rechazada por el marxismo.

«Para ver claro hay que partir de una distinción sencilla, pero fundamental, entre los tipos de sociedad y las formas de modernización ... (según que

la misma) está dirigida por grupos económicos privados o por el Estado hay que hablar de capitalismo o de socialismo. Esas palabras no designan, pues, tipos de sociedad, sino formas sociales de modernización» (Touraine: 1992, 11).

Para una mejor comprensión de los procesos concretos de modernización acaecidos dentro de la órbita del *socialismo real* hay que tomar en cuenta que tales procesos no son la expresión de un desarrollo endógeno, derivado de la propia dinámica interna de la sociedad, sino la manifestación de una forma de modernización exógenamente propiciada, ante la crisis o la debilidad de las fuerzas sociales autóctonas para llevarla a cabo. A este respecto, la tradicional oposición entre capitalismo y socialismo es, entre otros aspectos, una manifestación de dos formas respectivas de desarrollo: la endógena y la exógena. El capitalismo corresponde a una modalidad de desarrollo endógeno porque la clase dirigente (concepto que hace referencia a la estructura social) es a la vez la elite que dirige el desarrollo al controlar el Estado. El desarrollo es endógeno cuando se dan las condiciones económico–sociales, político–institucionales y culturales adecuadas para ello. Por contra, el desarrollo ha sido exógenamente propiciado en los casos en que la sociedad presentaba serios obstáculos a la modernización. En aquellas situaciones en las que el desarrollo es endógeno, los movimientos sociales y la sociedad civil son fuertes; pero, allí donde aquel es exógeno, los agentes sociales son débiles y, con frecuencia, están subordinados a los poderes políticos.

En muchos países, la sociedad civil y sus agentes sociales eran fuertes, pero habían entrado en un estado de crisis, habitualmente después de una guerra exterior o a raíz de un proceso de inestabilidad interna de carácter revolucionario, desencadenado «por la descomposición de una sociedad todavía en gran parte tradicional. En éstas situaciones, el Estado modernizador no sólo ha tenido que reemplazar a la sociedad, ha debido hablar en su nombre, devorándola, y ese lenguaje ventrilocuo se ha convertido en el del totalitarismo, tanto fascista como comunista» (Touraine: 1992, 11).

La característica debilidad de la sociedad civil en los países subdesarrollados es una de las principales razones del papel de supremacía, generalmente, desempeñado por el Estado en los procesos modernizadores de tales países. Esta debilidad era también evidente en la Rusia zarista de 1917 y de ahí que la forma

de modernización acometida por el aparato estatal soviético (y propugnada para los países que se vieron forzados a formar parte de su área de influencia en el marco del guerra fría) fuera exógenamente propiciada, ante la debilidad de los movimientos sociales internos rusos de entonces (Touraine). Con esta estrategia se acabó, paradójicamente, impidiendo la posibilidad de una posterior emergencia de tales movimientos organizados y, consiguientemente, no se hizo posible que se pudiera proceder a una institucionalización de los conflictos y de las formas de ejercicio del poder y de la autoridad (Huntington). Ante esta situación, se comprenden mejor la actual crisis de las sociedades y el proceso de desintegración de los Estados del ámbito de los regímenes del *socialismo real*, desencadenados a raíz del derrumbamiento de tales regímenes, al mismo tiempo que resulta más explicable la relativa facilidad con la que los mismos fueron desmantelados, una vez que se debilitó la rígida estructura burocrático-militar, básicamente autoritaria, que los sustentaba, como consecuencia de la política aperturista de Mijail Gorbachov.

Bibliografía

- ALBROW, M. (1990), «Introduction» to Albrow, Martin; and King, Elizabeth, *Globalization, Knowledge and Society*, Sage Publications and ISA, London.
- AMIN, S. (1974), *El desarrollo desigual*, Ed. Fontanella, Barcelona.
- APTER, D. E. (1970), *Estudio de la modernización*, Amorrortu, Buenos Aires.
- BAUDRILLARD, J. (1979), Voz «modernité» en *Enciclopedia Universalis*, volumen 11, France, S.A., París.
- BECK, U. (1993), «De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo. Cuestiones de supervivencia, estructura social e ilustración ecológica», *Revista de Occidente*, N° 150, noviembre.
- BELL, D. (1977), *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza Universidad, Madrid.
- CARDOSO, F. H. y FALETTO, E. (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México.
- COMAS D' ARGEMIR, D. y CONTRERAS, J. (1990), «El proceso de cambio social», *Agricultura y Sociedad*, abril-junio n° 55.
- EISENSTADT, S. N. (1970), *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Ed. Tecnos, Madrid.
- ENTRENA DURÁN, F. (1989), «Sobre la crisis de la modernidad», *Religión y Cultura*, n° 171.
- ENTRENA, F. (1998), «From the credibility crisis of formal organizations to the re-emergence of the group: an ecosystemic approach», *Free Inquiry in Creative Sociology*, Volume 26, Number 1, Oklahoma State University, USA.
- FRANK, A. G. (1970), *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Editorial Signos, Buenos Aires.
- GARCÍA COTARELO, R. (1985), *Los partidos políticos*, Editorial Sistema, Madrid.
- GIDDENS, A. (1996), *Más allá de la izquierda y la derecha. El Futuro de las políticas radicales*, Ediciones Cátedra, Madrid.
- HABERMAS, J. (1988), «Modernidad versus posmodernidad», en *Modernidad y posmodernidad*, selección de textos compilados por Josep Picó, Alianza Editorial, Madrid.
- HUNTINGTON, S. P. (1972), *El orden político en las sociedades en cambio*,

- Paidós, Buenos Aires.
- LERNER, D. (1975), «Modernización: aspectos sociales», en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Ed. Aguilar, Madrid.
- LIPOVETSKY, G. (1990), *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*, Anagrama, Barcelona.
- NISBET, R. (1969), *Social Change and History*, Oxford University Press, Nueva York.
- NISBET, R. (1975), *Introducción a la Sociología. El vínculo social*, Ed. Vicens-Vives, Barcelona.
- O'DONNELL, G. (1976), voz «Modernización» en *Diccionario de Ciencias Sociales*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, Tomo II.
- PASCUINO, G. (1984), *Modernización y desarrollo político*, Ed. Hogar del Libro, Barcelona.
- PICÓ, J. (1988), *Modernidad y posmodernidad*, Alianza Editorial, Madrid.
- ROBERTSON, R. (1993), *Globalization. Social Theory and Global Culture*, SAGE Publications, London.
- SOLÉ, C. (1976), *Modernización: un análisis sociológico*, Editorial Península, Barcelona.
- SOLÉ, C. (1984), Prólogo a la edición española de la obra de Gianfranco Pascuino (1984) *Modernización y desarrollo político*, Hogar del Libro, Barcelona.
- TOURAINE, A. (1992), «Capitalismo y socialismo», en Diario «*El País*», de fecha 4-3-92.
- VATTIMO, G. (1986), *El fin de la modernidad, Nihilismo y hermenéutica en la cultura posmoderna*, Gedisa, Barcelona.
- WALLERSTEIN, I. (1984), *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el Siglo XVI (Vol. I)*, Ed Siglo XXI, Madrid.



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 203-222

Una respuesta no ortodoxa: la crisis y la recuperación cubana

La caída de los regímenes socialistas, entre otras muchas consecuencias, representó para Cuba el final de un modelo económico basado hasta entonces en unas relaciones peculiares con la Unión Soviética y los países del Este. La crisis subsiguiente, agravada por la permanencia del bloqueo norteamericano, está siendo afrontada por la economía cubana con la aparente pretensión de sobrevivir manteniendo sus propios esquemas, acercándose sin embargo a un modelo algo más próximo al de economía mixta. El presente artículo, escrito desde dentro del sistema, explica el proceso. El autor ha sido hasta hace unos meses decano de la Facultad de Economía de La Habana, con la que ETEA mantiene un intenso programa de colaboración universitaria.

— Alejandro DURÁN CÁRDENAS (*) —

(*) Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de la Habana.

Introducción

Las últimas tres décadas han sido caracterizadas por un creciente proceso de cambios y adaptaciones de las diferentes economías nacionales ante la vigorosa fusión de los mercados a nivel mundial, proceso que desde mediados de los años 80 ha sufrido una aceleración considerable y que de hecho ha reconfigurado la economía internacional. A este fenómeno adaptativo y de reacomodo llega tarde la República de Cuba, pues no es hasta después del derrumbe del bloque socialista de Europa Oriental que el país se ve enfrentado como necesidad de supervivencia a rediseñar su inserción en la nueva economía mundial.

Situado a la entrada del Golfo de México, lo que le confiere una posición geográfica envidiable, es un país con algo más de 105.000 km² y una población insular de 11.038.602 habitantes en diciembre de 1996, que convierten a la Isla, en el mayor país del Caribe tanto en extensión como en población.

Economía fundamentalmente primaria, son el azúcar de caña, los metales no ferrosos, los cítricos y el tabaco sus principales exportaciones y causas de ingresos netos. Es de destacar el peso que el turismo ha ido alcanzado, llegando a significar sus aportes a la balanza de pagos una cifra al menos igual a los ingresos comerciales por azúcar en los últimos años. La alta dependencia de las compras de petróleo matizan su estructura de importaciones, también es importadora de prácticamente el 100% de los bienes de capital y de una alta proporción de bienes intermedios.

Cuba cuenta con buenos sistemas de sanidad y educación lo que hace de su capital humano un factor potencial de desarrollo. La infraestructura vial y portuaria, algo deteriorada en la última etapa, permite un fluido tráfico de mercancías al interior del país, y la red de transmisión de energía eléctrica cubre prácticamente la totalidad del territorio nacional.

Este pequeño país se vio enfrentado a la peor crisis económica de su historia a partir de 1990/91, y aunque la misma no ha remitido en sus elementos claves, se ha logrado primero detener la caída, y luego iniciar un proceso lento y complejo, pero sostenido, de recuperación económica.

De las causas de esta crisis así como del manejo de la política económica en este periodo trata el presente artículo, tema que trasciende el interés local, ya que como se verá, la heterodoxia con respecto al paradigma de los nuevos liberales ha matizado el programa de ajuste emprendido.

Cuba al inicio de la crisis

El último año de relativa normalidad económica fue para Cuba el 1989 (en general este año es tomado como base al tratar toda la estadística relacionada con la crisis); en esa fecha Cuba era un país típico de economía de plan central, con estricto control de precios y por ende escaso peso del mercado en la toma de decisiones y en el establecimiento de los principales equilibrios económicos.

El estado era propietario del 100% de las empresas industriales, controlaba directamente toda la actividad comercial, más del 90% del transporte y cerca del 75% de la tierra cultivable era de su propiedad. La educación y la sanidad también eran enteramente públicas (y gratuitas para todos los cubanos). En el sector agrícola existían pequeños campesinos privados como casi única expresión de esta forma económica, y un buen número de cooperativas de producción agropecuaria con fuertes vínculos con el sector estatal.

Caracterizaba al país la formulación de planes quinquenales concretados en planes anuales, directivos para toda la economía, y para algunos otros componentes de la sociedad, y coordinados con las economías del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) (1).

Con los países de este acuerdo de integración Cuba mantenía en lo fundamental sus relaciones económicas llegando a significar el intercambio comercial total algo más del 84% de todo el intercambio en 1987; también de estos países obtenía ayuda financiera para la nivelación de los grados de desarrollo relativo, y en especial existía con la URSS un sistema de precios indexados, que en la práctica representaban una transferencia financiera neta para el país, haciendo que el ingreso disponible excediera al interno en una proporción cercana al 28% según estimaciones de CEPAL (2).

A pesar de la relativa abundancia de recursos financieros, existían aspectos que condicionaron una insuficiente transformación de la estructura productiva y de exportaciones, entre ellos el carácter cautivo de las disponibilidades financieras, esto es, la obligatoriedad, en lo fundamental, de realizar las compras de bienes de capital en la propia Europa del Este por la no convertibilidad en moneda

(1) También denominado COMECON.

(2) Comisión Económica para América Latina. Organización que forma parte de las Naciones Unidas.

dura de estos fondos, y la existencia de un diferencial de precios en el azúcar (3), en el cual se plasmaba en buena medida la ayuda al desarrollo recibida de la URSS.

En lo interno, una parte considerable de los recursos provenientes de las relaciones con el CAME se destinaron al desarrollo de infraestructuras y a importantes programas sociales, imprescindibles para cualquier esquema de desarrollo, pero que de por sí no alteraban de momento el carácter primario de la economía ni su estructura exportadora.

En el plano funcional los dirigentes de la política económica cubana habían detectado, ya en 1985, un cierto agotamiento del modelo de conducción económica, reflejado en la caída de algunos índices básicos (incremento de los costes de producción y baja de la eficiencia empresarial, ritmo decreciente en el rendimiento de las inversiones y aumento del descontrol interno, entre otros) que llevaron a elaborar un nuevo programa tendente a rectificar los errores y las tendencias negativas que se observaban en la conducción económica. Este programa en lo fundamental aumentaba el control estatal sobre el sistema empresarial y retomaba algunos niveles de centralización en las decisiones sobre las formas de gestionar las empresas públicas (4). Valorar sus efectos es imposible ya que abruptamente a finales de 1989 comienzan a colapsarse las relaciones con el CAME y con ello empieza un profundo y largo periodo de crisis, el cual impone un rediseño total de la política económica cubana.

Antes de adentrarnos en la caracterización de la crisis, es necesario señalar que Cuba era, y es, un país con un profundo diferendo con los Estados Unidos de América (EE.UU.) cuya expresión máxima es la existencia de un férreo bloqueo económico, por el cual se prohíbe toda relación económica (comercial o no) con empresas norteamericanas o sus filiales en cualquier parte del mundo, se penaliza a los barcos que transporten mercancías de o hacia Cuba, y se impide la entrada de ayuda financiera, embargando cualquier transferencia a favor del país que pase por la banca norteamericana. EE.UU. veta además la entrada de Cuba

(3) Por este sistema Cuba llegó a obtener, en algunos momentos, precios superiores en más del 200% a los del mercado mundial en sus exportaciones de azúcar a la antigua URSS.

(4) Es interesante observar cómo en esta época, de forma independiente, el problema del agotamiento del modelo es planteado también en la URSS, aunque allí el programa emprendido fue en una dirección absolutamente distinta a la adoptada en Cuba.

al Fondo Monetario Internacional y las potenciales solicitudes cubanas en busca de ayudas al desarrollo o simples líneas de crédito, al Banco Mundial, al Banco Interamericano de Desarrollo y a otros organismos financieros internacionales.

La crisis económica

Tres factores explican el inicio de la crisis cubana. El primero y fundamental, como ya se enunció, fue el repentino proceso de cambios en la Europa del Este con la desaparición del CAME. En este contexto el bloqueo norteamericano, presente prácticamente en toda la historia de la revolución cubana, se convierte en el segundo factor que provoca la crisis. En tercer lugar son de destacar problemas en la eficiencia económica interna ya apuntados, con los que el país no puede convivir en momentos de casi total eliminación de la ayuda y las transferencias externas.

El fin del modelo socialista de Europa del Este elimina más del 80% de la demanda externa a las producciones cubana, cierra la única fuente de ayuda exterior, y deja al país con una planta industrial dependiente de materias primas y repuestos que dejan de fabricarse o de venderse a Cuba, y además con una obsolescencia considerable si se compara con industrias del mismo tipo en occidente. No menos considerable es la falta de «know how» para enfrentar un proceso de reorientación de los vínculos comerciales hacia un mercado mundial altamente competitivo, internacionalizado y técnicamente complejo (5).

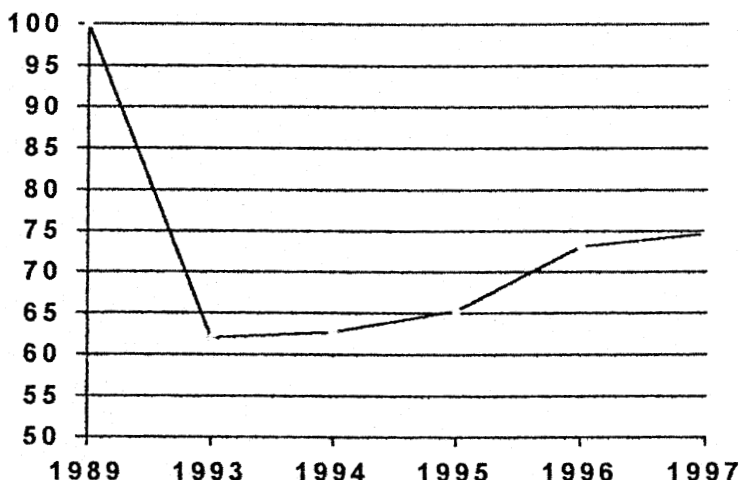
Muchas estadísticas se han elaborado para caracterizar el efecto de la caída del socialismo del este europeo. Una dramática vista macroeconómica del deterioro del PBI entre 1989 y 1997 ilustra lo anterior.

La abrupta caída, la cual según las estadísticas oficiales representó algo más del 30% en cuatro años (1993 es el año en el que se «toca fondo»), es reflejo fiel de la contracción experimentada por la economía cubana. Es de observar que, a pesar del signo positivo de la pendiente, aún en 1997 se está muy lejos de llegar al nivel del producto de 1989.

La afectación cubre por igual a todos los indicadores económicos. Así

(5) La poca exigencia relativa de los mercados de Europa del Este hacía además que muchas de las producciones cubanas no cumplieran las altas exigencias y normas por ejemplo de los países de la Unión Europea.

Evolución del P.I.B. en % (1989 = 100)



Fuente: Elaborado a partir de datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de la República de Cuba.

disminuye críticamente el consumo de la población, se deteriora la proporción de la formación de capital sobre el PIB, se reducen alarmantemente los ingresos en la balanza de pagos y se contrae el intercambio comercial. La planta productiva experimenta altas tasas de inactividad y, si bien el desempleo formal no crece de forma significativa, el salario y los ingresos reales caen de forma abrupta.

Es en este contexto donde la política de bloqueo de los EE.UU. se recrudece; primero la ley promovida por el legislador Torricelli refuerza el embargo aumentando el control sobre las subsidiarias de las matrices norteamericanas y dando más coherencia a distintas disposiciones relacionadas con el mismo (6). Después, a iniciativas de Helms y Burton, también legisladores, se añaden

(6) Las palabras bloqueo o embargo no son equivalentes. EE.UU. llama embargo a la serie de disposiciones tendentes a ahogar la economía cubana para resaltar su carácter bilateral subrayando sólo una de sus disposiciones: el embargo de los bienes de la República de Cuba en ese país.

El gobierno cubano sostiene el concepto de bloqueo dado el claro carácter multilateral del mismo y su extensión a múltiples aspectos que en nada guardan relación con el embargo de fondos cubanos.

nuevos conceptos y disposiciones al bloqueo siendo la más discutida la que pretende sancionar a ciudadanos de terceros países que «trafiquen» con bienes o propiedades cubanas, que hayan pertenecido a ciudadanos norteamericanos en el momento de su confiscación, o a ciudadanos cubanos que más tarde hubieran adquirido la ciudadanía norteamericana. De por sí esta ley trae aparejados precedentes peligrosos para el propio derecho norteamericano y es inaceptable para la comunidad internacional.

De hecho el bloqueo norteamericano, que hasta 1989 afectaba de manera directa sólo a aquella parte de las relaciones económicas de Cuba que no se desarrollaban con el campo socialista de Europa del Este (algo más del 15%), pasa a incidir en el 100% del sector externo cubano haciendo más grave la compleja situación que se le presenta al país. Los cálculos del costo del bloqueo para la economía cubana difieren según el autor o la metodología analizada, pero parece la mejor estimación la del Instituto de Investigaciones Económicas (7), el cual valora los efectos directos, indirectos y los costos de oportunidad. Esta estimación da una cifra de 40.000 millones de dólares como efecto acumulado entre 1960 y 1992.

Es necesario subrayar cómo, de todo el amplio espectro anticubano del bloqueo, resultan de mayor impacto las dificultades que crea para obtener dinero fresco, ayudas financieras internacionales y créditos a medio o corto plazo. De hecho Cuba paga intereses por créditos comerciales que en algunos casos han excedido la tasa LIBOR en más de 10 puntos.

Un tercer factor que propicia la crisis es la ineficiencia relativa del sistema empresarial cubano. En 1990 más de la mitad de las empresas cubanas eran subsidiadas por el estado, el empleo en muchas de ellas estaba sobredimensionado y el ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo era menor con respecto al del salario. Esta situación, que, en el marco de un comercio de trueque donde la obtención de los volúmenes de producción física resultaba de hecho más importante que el costo relativo de las mismas, se vuelve insostenible una vez se cortan este tipo de acuerdos.

En resumen nos encontramos con una economía que pierde sus mercados, sus fuentes de financiamiento, bloqueada por la primera potencia mundial y con

(7) Centro de investigación dependiente del Ministerio de Economía y Planificación Cubano.

problemas de eficiencia interna agravados por el cambio repentino de las reglas del juego económico.

El manejo de la crisis

Ante esta situación se aplica un programa de ajuste, redimensión y readaptación de la economía cubana a los nuevos tiempos. Este programa difiere radicalmente de los programas de ajuste aplicados en otros países latinoamericanos y, si situamos la ortodoxia económica en el modelo y el pensamiento neoliberal, podríamos clasificar la política económica cubana como ampliamente heterodoxa en la más fuerte acepción del término.

Los principios que enmarcan este plan pueden resumirse en los siguientes:

1. Mantener como principio la edificación de una economía de corte socialista con predominio de la planificación sobre el mercado.
2. Mantener un estado fuerte, con un amplio sector de propiedad pública.
3. No disminuir el gasto social y mantener los avances logrados en los sectores de salud y educación.
4. No permitir diferenciaciones excesivas en los ingresos, intentando salvaguardar en lo posible los niveles de equidad social alcanzados.

El primer periodo del programa de ajuste se basa en la resistencia, y se produce una alta reducción del consumo en general y en particular el de las familias. Esta compresión del consumo privado pasa en lo funcional por la extensión del sistema de racionamiento al 100% de la canasta familiar, y el manejo de la economía con los patrones de una economía de guerra, cosa no descabellada pues el fin de la guerra fría estaba deparando para Cuba una situación de batalla sin disparos y campo sitiado.

Ya en 1993 se constata que la política de resistencia a partir de la contracción de la demanda final, y por ende de las importaciones, no podía constituir la estrategia principal de manejo de la crisis, y se incorporan toda otra serie de medidas de política económica que tienden a enfocar el ajuste desde una perspectiva más integral, y que sientan las bases para la reinserción cubana a la economía mundial. A continuación se expondrá de forma resumida estas medidas agrupadas según su efecto o zona de acción.

Saneamiento financiero

La política de disminución forzada del consumo, y por ende de disminución de la demanda agregada, unida al mantenimiento de los salarios a sus niveles nominales, a pesar de las reducciones en la producción de las empresas y del nivel de actividad general del país, unida al congelamiento de los precios y la poca reducción del gasto público, provocaron la existencia de una enorme masa de dinero en manos de la población sin contrapartida en oferta real, que en ningún caso podría identificarse con ahorro interno.

El exceso de liquidez se agrava al existir una cadena de impagos entre las empresas, que empujaba hacia nuevas emisiones monetarias que en formas de subsidios llegaban desde el presupuesto para atender las necesidades corrientes de las mismas.

Esta situación que traía aparejados desestímulos adicionales para la productividad del trabajo de los asalariados y provocaba la acumulación de grandes masas monetarias en los productores privados de alimentos agrícolas y en muchos elementos que traficaban en la economía informal, es la primera en atenderse.

En el campo financiero se toman, entre otras, las siguientes medidas:

- *Establecimiento de una política fiscal, gradual y discrecional*: se produce una reestructuración del sistema impositivo cubano, acercándolo a la práctica internacional. Surge el impuesto sobre la renta para personas físicas y se reestructuran los impuestos a empresas, cooperativas y otras personas jurídicas. Aparecen los impuestos sobre el trabajo individual (cuenta propia). Se contempla una política impositiva atrayente para la inversión directa extranjera. Del impuesto sobre los ingresos personales (renta) quedan exonerados, por el momento, los trabajadores asalariados del sector público (empresas, órganos de la administración central, trabajadores de la sanidad, salud, etc.) dada la alta pérdida de valor real de los salarios.

- *Disminución del gasto público*: se estructura un plan de reducción del gasto público que en lo fundamental no afecta al gasto social. Se intenta el equilibrio fiscal disminuyendo los gastos de la administración y fundamentalmente el subsidio a empresas y productos).

- *Incremento selectivo de precios*: se eleva el precio del ron y otras bebidas alcohólicas, el tabaco (puros y cigarrillos) y otros artículos no de primera

necesidad. También se producen aumentos en las tarifas eléctricas y de transporte de pasajeros.

- *Congelamiento de la parte fija del salario*: se mantienen los salarios congelados al nivel de 1989, explicándose los incrementos del salario medio por rendimientos adicionales, horas extras o estímulo a determinados sectores productivos.

También es de señalar la creación del Ministerio de Finanzas y Precios, con la misión de elaborar y controlar la política fiscal, proponer el presupuesto del estado y trabajar para su equilibrio y controlar la disciplina financiera de empresas y otros entes económicos a partir de un sistema nacional de auditorías. En este ministerio queda también incluida la elaboración de una política de precios así como el control de los mismos.

Los resultados alcanzados con estas medidas de corte financiero son notorios; así el saneamiento financiero, que comenzó en 1994, permitió reducir durante 28 meses el nivel de la liquidez monetaria en aproximadamente un 24%, lo que significó una disminución de 2.941 millones de pesos desde esa fecha hasta agosto de 1996 (8). En 1997 esta tendencia continúa con una reducción adicional de otros 200 millones de pesos según el informe del Ministro de Economía al Parlamento cubano en diciembre de ese año.

El déficit fiscal, que llegó a representar más del 30% sobre PIB en 1993, ha sido reducido a un saludable 2% en 1997.

Política en el sector monetario

Entre las acciones emprendidas en la esfera monetaria se destacan:

- *Establecimiento de doble circulación monetaria en el país*: tal vez ésta sea una de las medidas más discutidas y que más efectos contradictorios haya provocado, pero sus efectos sobre la balanza de pagos y los ingresos en moneda dura del estado han sido altamente beneficiosos para una economía con escasez aguda de divisas como la cubana.

La doble circulación monetaria surge a raíz de levantar la prohibición de tenencia de divisas extranjeras por los particulares y autorizar el envío de

(8) Serie histórica del comportamiento de los indicadores monetarios de la población, Ministerio de Finanzas y Precios, 1996.

remesas desde el exterior sin ningún tipo de gravamen, impuesto o comisión. Además no se estipula un límite máximo para la entrada de divisas al país.

Paralelamente se crea un mercado para la venta de bienes de consumo directamente en divisas; al que el único requisito de acceso es la tenencia de la moneda.

Como ya se dijo, esta medida, que ha provocado efectos económicos directos sin duda beneficiosos, ha enrarecido el entorno económico cubano. Paulatinamente todas las entidades relacionadas con el sector externo han comenzado a operar en divisas en el interior del país, proceso al que los economistas han bautizado como «dolarización de la economía», por su parte el turismo opera totalmente en divisas siendo exigua la cantidad de cambios por pesos cubanos.

No obstante, el efecto notoriamente más adverso es sin duda la diferenciación en los niveles de ingreso real de la población en función de que puedan acceder o no al sector «dolarizado» o disfruten de remesas de familiares en el exterior, sin estar esto necesariamente relacionado con la complejidad o calidad de la labor que se desempeñe. De hecho, la distorsión provocada hace que la fuerza de trabajo tienda a emigrar hacia sectores con retribución directa o indirecta en divisas y que la mano de obra en el sector del peso tenga sobre sí un factor adicional de desestímulo al trabajo.

• *Apertura de casas de cambio*: el inicio de la circulación libre de las divisas extranjeras provocó el rápido florecimiento de un mercado informal cambiario. Esta situación se frena de golpe al abrirse una empresa dedicada al cambio de divisas por pesos cubanos (CADECA SA) que, aunque pública, opera como entidad jurídicamente privada y que efectúa operaciones de compra y venta a precios determinados por la oferta y la demanda en cada caso, si bien el margen entre la compra y la venta es muy reducido para no dar cabida a la especulación informal. Las casas de cambio han actuado como vaso comunicante entre los diferentes mercados existentes en el país y permiten al trabajador del área «pesos» obtener los dólares mínimos necesarios para la compra de artículos de primera necesidad no presentes o presentes en exiguas cantidades en el resto de los mercados.

La cotización del dólar por el peso, que llegó a estar a más de 100 pesos por dólar, parece estabilizada en alrededor de 22–23 pesos, lo que se explica por el aumento de la oferta en moneda nacional y porque el dólar en la economía doméstica sólo tiene la función de medio de pago del consumo final, ya que no

se autoriza la inversión privada en la economía.

- *Creación del Banco Central*: un paso de indudable importancia ha sido la transformación del Banco Nacional de Cuba en Banco Central separando de él las funciones comerciales y de inversión para la cual se han creado o se están creando diversas instituciones bancarias y financieras. Este Banco asume las funciones típicas de la banca central, siendo el único órgano emisor de la moneda y el encargado de regular la cantidad de dinero en circulación, así como de propiciar la velocidad de rotación adecuada.

Mercados

Como resultado de las anteriores medidas y en apoyo a las mismas quedan configurados en Cuba 4 mercados claramente definidos y segmentados.

A continuación se caracteriza brevemente cada uno de los mismos:

- **Mercado racionado**: sólo es posible su acceso para los ciudadanos cubanos o extranjeros residentes permanentes en el país. A precios extremadamente subvencionados, se le entrega a cada ciudadano un canasta mínima que, si bien no cubre sus necesidades fundamentales para un mes, garantiza un mínimo de consumo para todos los ciudadanos independientemente de su nivel de ingresos. En este mercado se garantiza la leche para niños menores de 7 años y los alimentos prescritos por dietas médicas para determinadas enfermedades.

- **Mercado libre de productos agropecuarios y artesanales**: funciona en pesos cubanos a precios de oferta y demanda. Al mismo concurren campesinos privados, cooperativas agrícolas y empresas estatales. En el caso del mercado industrial de productos artesanales concurren artesanos o productores individuales.

El mercado agropecuario ha jugado un papel fundamental en el comportamiento de las necesidades alimenticias básicas de los cubanos aunque en el mismo se observa cierta rigidez o muy poca elasticidad en los precios; de hecho la oferta no estatal prefiere mantener precios altos antes que incrementar la masa de ingresos con mayor producción. En ocasiones especiales (Navidad, Año Nuevo y similares) el estado interviene aumentando la oferta a precios bajos para corregir las posibles alzas de precios en momentos de gran demanda.

- **Mercado en divisas**: como ya se explicó, este mercado, que sólo opera en dólares norteamericanos, mantiene una amplia oferta de productos de uso y consumo a precios de monopolio dado que todo el comercio minorista cubano es

de propiedad estatal. El estado fija los precios mínimos de venta minorista y diferentes cadenas, jurídicamente independientes, establecen una cierta competencia entre sí pero siempre respetando el precio mínimo establecido, resultante de multiplicar el precio de compra mayorista por una tasa fija según el tipo de mercancía de que se trate.

Este mercado ha tenido una situación de expansión en los últimos años y los datos de su volumen de facturación sirven para estimaciones aceptable de las entradas de remesas al país. El crecimiento de este mercado en 1997, con relación al año anterior, se estima en un 17'8% (9) lo que permite situar su volumen absoluto de ventas entre los 750 y 800 (10) millones de dólares.

Dado el origen de una parte significativa de los ingresos de los cuales se nutre este mercado, y de la previsible imposibilidad de un crecimiento indefinido en el tiempo de los mismos, es posible prever que su dinámica para el futuro no sea mucho mayor que la acumulada hasta el presente.

• **Mercado negro o informal:** este mercado, que mueve un porcentaje no despreciable de mercancías, funciona tanto en pesos como en dólares, normalmente aplicando a los precios en pesos la tasa de cambio del día del dólar. Se nutre de variadas fuentes y sus precios son por lo general más bajos que los del mercado en divisas o el mercado agropecuario. Perseguido formalmente, existe cierto nivel de tolerancia para las pequeñas operaciones que más bien resultan un trueque de productos provenientes del mercado racionado o de otras fuentes familiares.

En este mercado se observa una reducción de 3'6% (11) con relación al año 1996. No obstante, los precios siguen siendo excesivamente altos con relación al salario promedio. Efectivamente, el valor de una canasta unitaria de 12 productos era de 95 pesos (12) en el mes de noviembre de 1997, mientras, el costo de esa misma canasta a precios oficiales era de 1'20 pesos. De ahí el significado que para el propósito de equidad tiene lograr formas cada vez más eficaces de

(9) RODRÍGUEZ, J. L., «Informe sobre los resultados económicos de 1997 y el plan económico y social para 1998». *Trabajadores*, 15-12-97, p. 2.

(10) Estimado por el autor en base a las cifras del volumen de ventas del año 1996.

(11) *Ibidem*.

(12) Sobre la base del sondeo sobre los precios del mercado informal (no incluye carne de ningún tipo).

distribución subvencionada de productos a aquellos sectores más necesitados.

La existencia de estos cuatro mercados ha permitido mantener un cierto grado de equidad total a partir de las asignaciones de racionamiento, recaudar buena parte de la divisa en manos de la población e intentar proporcionar estímulo a los productores agropecuarios a fin de que aumente la oferta de estos productos.

Economía real

Las acciones emprendidas en la economía real (creación de bienes y servicios, infraestructura, bienes inmobiliarios, etc.) forman parte de lo más trascendente de las políticas aplicadas. Entre estas medidas se destacan:

Desarrollo estratégico del turismo

Si bien el sector turístico era objeto de ampliación desde hacía algunos años, no es hasta la crisis que se toma la decisión de considerarlo, no sólo un sector táctico para el equilibrio de la maltrecha balanza de pagos del país, sino como un sector estratégico que acompañará al desarrollo cubano en subsiguientes etapas. La situación geográfica de Cuba, su entorno natural y la calificación de su población aportan ventajas competitivas al país en la zona caribeña.

Pese a lo anterior, es necesario señalar que el mercado turístico natural de Cuba serían los EE.UU., cuyos ciudadanos tienen negado por la ley del bloqueo el derecho de viajar a Cuba. Una vez esta situación se supere es de prever un boom turístico de proporciones para las cuales la infraestructura cubana aún no está preparada.

Atracción a la Inversión Extranjera Directa (ID)

Desde 1982 existe una legislación en Cuba que permite y regula la inversión en la isla; no obstante hasta inicios de la crisis no se elabora todo un plan que tiende a incrementar el número y la cantidad de capitales invertidos. Así se establece un atrayente régimen fiscal, se permite la repatriación del 100% de los beneficios, se contempla la posibilidad de inversiones totalmente extranjeras, se crean zonas francas industriales y comerciales. Esta política, que ha atraído a un determinado volumen de capitales, aún es insuficiente para los niveles necesarios

que necesita la economía. Los lugares mas favorecidos para la inversión por parte de compañías extranjeras han sido el turismo, la metalurgia no ferrosa y la exploración petrolera.

A continuación se presenta una tabla con el numero de asociaciones por años.

Asociaciones económicas con el capital extranjero

| Años | Número |
|------|--------|
| 1990 | 20 |
| 1991 | 50 |
| 1992 | 80 |
| 1993 | 112 |
| 1994 | 176 |
| 1995 | 226 |
| 1996 | 260 |
| 1997 | 302 |

Como se observa, el número de inversionistas crece a partir de 1994 con mucho mayor dinamismo, a pesar de la presión en contra ejercida por el gobierno norteamericano.

Transformaciones de la agricultura (13)

Un paso trascendental en el programa de reformas fue la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), esta medida consistió en entregar a antiguos integrantes de empresas agropecuarias estatales la tierra en arriendo gratuito por largos periodos de años además de venderles a precios bajos y con créditos blandos los bienes de capital requeridos. A partir de esta medida entre las cooperativas de producción agropecuarias (existentes hacia ya

(13) Sobre este tema se puede consultar el artículo de Benjamín GONZÁLEZ, «La agricultura en el centro de la problemática económica cubana» en *Revista de Fomento Social*, n° 202, volumen 51, 1996.

bastante tiempo), los pequeños productores y las UBPC tienen bajo su responsabilidad más de la mitad de la producción agrícola cubana. Esta nueva forma en la agricultura ha traído resultados desiguales, pues si bien en el sector no cañero se observan importantes incrementos de eficiencia y producción, en el sector cañero no ocurre otro tanto.

Ampliación de las actividades por cuenta propia

Durante todo el periodo revolucionario ha existido un sector de trabajadores que de forma individual o en unión con sus familiares más cercanos han ejercido determinadas actividades económicas. Dentro del programa económico emprendido se estimuló parcialmente esta forma económica con el doble objetivo de, por una parte, cubrir necesidades básicas de la población a las cuales el estado le era muy difícil acceder y, por otra, asimilar los excedentes de empleo que se producían en las empresas públicas a medida que buscaban mayor rentabilidad.

Una tendencia natural de esta población cuentapropista es la intención de convertir sus micronegocios en pequeñas y medianas empresas privadas. A esto se contraponen la preocupación del estado que sabe que los EE.UU. disponen de cuantiosos fondos para impulsar este tipo de empresas en el país y contraponerlas a las formas de propiedad social. Además el pensamiento oficial reconoce la importancia de la empresa pequeña y flexible, capaz de adaptarse a los cambios de la demanda, pero no vincula esto, necesariamente, con el cambio de formas de propiedad.

Redimensionamiento y descentralización de las empresas estatales

El desarrollo del proceso de redimensionamiento constituye un momento importante de la reestructuración de la industria y de la nueva política industrial, la cual comprende entre sus aspectos principales la racionalización de capacidades y la introducción de mejoras tecnológicas y productivas.

El redimensionamiento abarca un complejo grupo de transformaciones organizativas, jurídicas, estructurales, funcionales, sectoriales y de corte territorial. En términos prácticos, significa el reajuste global de la actividad económica y productiva del país al funcionamiento de aquellas áreas de la economía que presentan los mayores niveles de competitividad y eficiencia.

La reestructuración de la industria debe considerar tres aspectos fundamentales: el nivel de competitividad de la industria, la dimensión o tamaño de las empresas –tipología empresarial– y sus economías de escala, así como las formas de relacionarse.

Por otra parte la descentralización «desde afuera» de las empresas ha disminuido la dependencia de los respectivos ministerios, aportando facultades directas de comercio exterior y las han llevado a un esquema de autofinanciamiento, sin subsidio estatal, que les obliga a mantener un adecuado flujo de caja, a tener situación positiva en los balances contables, a decidir sus formas de apalancamiento y a orientar sus productos hacia las necesidades de la demanda.

Este proceso, aún en marcha y con muchas contradicciones, debe permitir la revelación de importantes reservas de productividad y eficiencia empresarial.

Cuba en 1997

La muy apretada mención del programa adoptado nos ha permitido ver cómo en la política cubana no han estado presentes los procesos de privatización ni de repliegue del sector público; los resultados, aún muy pronto para valorarlos, se evidencian en la pendiente positiva de la línea del PIB y en la superación de algunos puntos de estrangulamiento.

En 1997 se mantiene el crecimiento aunque ha disminuido su ritmo. Así para el año 1997 el crecimiento del producto fue de 2'5% (14), menor que el alcanzado en el año 1996 (7'8%) y también que el planificado (4'5%).

Según el Centro de Estudios de la Economía Cubana (15), en el orden de los indicadores globales destacan dos hechos de aspecto negativo: el primero, el crecimiento menor de la productividad del trabajo (0'6%) en comparación con el incremento del salario medio (3'3%) (16); el segundo, la imposibilidad de alcanzar el 10% de incremento planificado de las inversiones (las inversiones crecieron en un 7'6%); además, el consumo energético creció al 4'1% superior

(14) RODRÍGUEZ, J. L., «Informe sobre los resultados económicos de 1997 y el plan económico y social para 1998». *Trabajadores* 15-12-97, p. 2.

(15) Perteneciente a la Universidad de la Habana.

(16) RODRÍGUEZ, J. L., «Informe sobre los resultados económicos de 1997 y el plan económico y social para 1998» *Trabajadores* 15-12-97, p. 2.

al crecimiento del producto (17).

En lo externo Cuba se enfrenta a la necesidad de sanear su estructura de deuda la cual, hasta 1995, se presenta a continuación:

Deuda externa cubana (millones de \$)

| | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---------|---------|----------|
| Deuda Total | 8.784,7 | 9.082,8 | 10.504,0 |
| Oficial Bilateral | 4.046,8 | 3.991,7 | 4.549,6 |
| Préstamos intergubernamentales | 40,3 | 43,6 | 47,2 |
| Créditos de ayuda al desarrollo | 151,3 | 164,2 | 181,3 |
| Créditos a la exportación con seguro de gobierno | 3.855,2 | 3.783,9 | 4.321,1 |
| Oficial Multilateral | 438,5 | 505,5 | 601,1 |
| Proveedores | 1.867,1 | 2.057,8 | 2.403,0 |
| Instituciones Financieras | 2.405,5 | 2.501,4 | 2.918,9 |
| Préstamos y depósitos bancarios | 2.156,4 | 2.253,6 | 2.601,5 |
| Préstamos bilaterales y comerciales a mediano y largo plazo | 1.026,9 | 1.134,7 | 1.137,7 |
| Depósitos a corto plazo | 1.129,5 | 1.118,9 | 1.380,0 |
| Créditos para importaciones corrientes | 249,1 | 247,8 | 317,4 |
| Otros créditos | 27,0 | 29,4 | 31,4 |

Fuente: Informe del Banco Nacional de Cuba 1996

Al finalizar el año 1997 la deuda externa cubana está alrededor de los 11.000 (18) millones de dólares. Su crecimiento, en lo fundamental, está asociado a la acumulación de intereses no pagados y a la contratación de nuevos créditos a corto plazo a costos que a veces duplican los del mercado. De otra parte, no se han logrado acuerdos con los principales deudores. De la misma forma, el

(17) Ibidem.

(18) Estimaciones sobre la base del *Informe Económico de 1996* del BNC.

crecimiento del producto del año 1997 hace difícil pensar en la posibilidad de ir pagando los intereses acumulados.

En cuanto al balance comercial, siguiendo siempre al Centro de Estudios de la Economía Cubana, el desbalance volvió a tipificar el desempeño de este sector, dado que las exportaciones crecieron solamente en un 0'6% (19), motivado entre otros factores por la disminución de las exportaciones de azúcar tanto en volumen como en precio y a la disminución del precio del níquel que impidió aprovechar el incremento de los volúmenes de producción. Además en el año que terminó los precios del intercambio experimentaron un deterioro del 1'5%.

Las importaciones por su parte crecieron en un 19'9% (20), cifra superior a lo previsto. Este comportamiento reafirma la dependencia estructural del crecimiento de la economía de su sector importador, y obliga a pensar que la estructura de las mismas, impide un efecto multiplicador mayor sobre el crecimiento de la economía (21).

Retos para el futuro

En el último congreso del Partido Comunista de Cuba (1997) se traza la línea de política económica a seguir en los próximos 5 años, su característica básica es consolidar los procesos en marcha así como ratificar la voluntad socialista de la nación.

Se prevé asimismo alcanzar tasas de crecimiento que mantengan el proceso de recuperación sin crear recalentamientos en la economía ni incrementar desmedidamente su proporción a las importaciones.

De manera resumida el país tiene ante sí importantes problemas que resolver. El fundamental es lograr los recursos de acumulación necesarios para la reanimación y el despegue económico, pero además se destacan como problemas, entre otros, los siguientes:

(19) RODRÍGUEZ, J. L. Informe citado.

(20) Ibidem.

(21) Aunque no se disponen de cifras oficiales sobre la composición de las importaciones de 1997, resulta posible suponer que su estructura no haya cambiado sustancialmente en relación a años anteriores, en que estuvieron concentradas en alrededor de un 70% en alimentos y combustible.

1. Establecer un tipo de cambio que refleje con mayor objetividad el valor del peso cubano.
2. Avanzar hacia un descongelamiento gradual de salarios y precios, mejorar la conexión de estos últimos con el sector externo y mejorar su coherencia interna.
3. Suprimir la doble circulación monetaria.
4. Incrementar los volúmenes y mejorar las condiciones de la IDE en el país.
5. Mejorar el balance comercial a través del fomento de las exportaciones tradicionales y no tradicionales, y continuar la política turística a fin de lograr la compensación de la balanza de pagos.
6. Continuar el camino conducente a una mayor eficiencia empresarial.

A modo de conclusión

Muchos son los retos a los que se enfrenta el pequeño país caribeño. Un balance del manejo de la crisis no merece menos que el elogio ante la prueba irrefutable de que el país se mantiene como república independiente con los mismos valores y convicciones políticas de antes del derrumbe del socialismo europeo.

Del sabio manejo que se haga de la economía dependerá que Cuba emerja como nuevo estado industrializado del Caribe, y se reinserte en la economía mundial manteniendo las diferencias que la hacen más digna, pero insertando en su tronco el mundo cada vez más pequeño y de todos.



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 223-270

Pobreza y desarrollo en el Este de Asia: ¿lecciones para América Latina?

Para bien y para mal, los países del Este de Asia «están de moda». A pesar de la crisis financiera de finales del 97, o quizás más precisamente por ella, sigue resultando de interés profundizar en algunos elementos fundamentales de la economía de esos países. Este trabajo intenta analizar hasta qué punto la lucha contra la pobreza ha formado parte del modelo «asiático» de desarrollo, en contraposición a lo ocurrido en América Latina. El autor procura evitar los dos extremos, la exaltación y la demonización, entre los que han oscilado de forma quizás excesivamente pendular muchos juicios de economistas e instituciones sobre estos países llamados emergentes.

————— José Antonio **HERNÁNDEZ DE TORO** (*) —————

(*) Director de la sede de Intermón de Sevilla. El presente texto constituye una versión



corregida de la ponencia presentada en el marco del Seminario de Doctorado sobre «Estrategias de desarrollo e integración económica en América Latina en los años 90», celebrado durante el curso 97/98 en la Facultad de CC. Económicas y Empresariales – ETEA, adscrita a la Universidad de Córdoba, y dirigido por los profesores Pedro Caldentey, M^a Luz Ortega y José J. Romero. El autor agradece a dichos profesores y al Consejo de Redacción de la Revista de Fomento Social sus observaciones a la primera versión del trabajo, aunque asume la responsabilidad del texto final resultante.

Introducción

La pobreza de millones de personas en el fin de este milenio es un insulto a la humanidad. El pensamiento único no encuentra razones de escándalo en esta realidad, transmitiendo la idea de que la pobreza es inevitable (1). En la actualidad hay más pobres en América Latina que hace 20 años. En África hay más pobres y más porcentaje de población en la pobreza. Y sin embargo en el Este de Asia se ha producido la mayor reducción de la pobreza que ha existido en la Historia: entre 1970 y 1990 se ha pasado de uno de cada tres a uno de cada diez habitantes en la pobreza; 645 millones de personas más viven hoy por encima del umbral de la pobreza que hace 25 años.

Sin embargo, el gran crecimiento de las economías asiáticas, vigoroso y sostenido durante casi tres décadas, ha ocultado la «revolución silenciosa» de la disminución de la pobreza.

El impresionante proceso de crecimiento de las economías de los países del Este de Asia y los aún más impresionantes logros de reducción de la pobreza en esta región han planteado desde hace años la urgencia de identificar los rasgos de un modelo aparentemente exitoso, para aplicarlo a otras zonas del planeta, específicamente América Latina

Existen en las reflexiones sobre el desarrollo dos posibles riesgos. Por un lado, concebir el desarrollo como un milagro inexplicable, que implicaría, de una manera fatalista, dejar a las fuerzas espontáneas del mercado la tarea de activar el conjunto de transformaciones deseadas para una sociedad concreta. Por otro lado, está el riesgo de creer que existen fórmulas, modelos, que permiten definir recorridos prefijables, aplicables en cualquier momento y a cualquier sociedad para que ésta se desarrolle.

(1) Los provinciales de los jesuitas de América Latina señalan que «la concepción neoliberal del ser humano considera normal que nazcan y mueran en la miseria millones de hombres y mujeres del continente incapaces de generar ingresos para comprar una calidad de vida más humana. Por eso los gobernantes y las sociedades no experimentan el escándalo frente al hambre y la incertidumbre de multitudes desesperanzadas y perplejas ante los excesos de los que usan, sin pensar en los demás, los recursos de la sociedad y de la naturaleza». PROVINCIALES LATINOAMERICANOS DE LA COMPAÑÍA DE JESÚS, Neoliberalismo en América Latina. Aportes para una reflexión común. Documento de trabajo, 14 de noviembre de 1996, México.

Ambos «vicios» lo son cuando se afirman de manera absoluta, de ahí el reto de conjugar el aprendizaje de las experiencias ajenas –pero evitando hacerlo como mera imitación– con que este aprendizaje se haga evitando la «metafísica del caso único» (2).

La mayoría de los análisis comparativos de los países del Este de Asia y América Latina pretenden caracterizar un modelo de desarrollo asiático para intentar aplicarlo a América Latina. Pensamos que pretender definir «un modelo único» puede llevar a sucumbir en el segundo riesgo del que hemos hablado. Las diferencias entre los países de los que hablamos son tantas, que no podemos establecer un modelo, sino identificar medidas concretas que han demostrado ser eficaces para lograr un crecimiento económico con ciertos niveles de equidad.

Pero además, buena parte de los análisis comparativos se centran en el crecimiento y la industrialización, considerando la equidad del crecimiento como un dato más *ex post* de los procesos. Este trabajo quiere centrarse en la forma en que se ha producido la reducción de la pobreza, y cómo ésta es a la vez causa y consecuencia directa de un proceso de crecimiento económico con equidad.

La idea central del trabajo es que la pobreza es evitable, que existen medidas que propician el crecimiento con equidad, que permiten la drástica reducción de la pobreza y el crecimiento sostenido de las economías. Es más, que los avances en la erradicación de la pobreza generan mejores condiciones para un crecimiento de la economía vigoroso y sostenido.

La crisis financiera que están sufriendo las economías del Este de Asia añaden aún interés al estudio. Desde nuestro punto de vista, esta crisis no es la demostración de la no-validez de un modelo, sino la consecuencia de medidas erróneas, y que además puede suponer la excusa perfecta para que el Fondo Monetario Internacional (FMI) imponga condiciones de ajuste que hagan peligrar los logros económicos y sociales.

Por esta razón en este trabajo se pretende identificar algunas políticas que han redundado en resultados positivos para el desarrollo de los países del Este de Asia y que podrían aplicarse en América Latina, identificando igualmente los lados oscuros de la experiencia asiática, que son muchos sobre todo en lo referente a las libertades sociales y políticas, para evitarlos.

(2) Término utilizado por Ugo Pipitone para referirse al primer riesgo. Él los caracteriza como la Metafísica y el Positivismo del desarrollo. PIPITONE, U. (1996), *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*.

1. Comparaciones académicas del Este de Asia con América Latina y nuevas visiones del «milagro asiático»

Varios países del Este de Asia han experimentado entre 1970 y la actualidad un período de crecimiento económico sostenido espectacular. Este hecho ha venido a coincidir con diferentes crisis económicas profundas vividas en todo el mundo, y con especial intensidad durante los años 80 en América Latina. Por esta razón existen no pocos estudios que pretenden comparar los procesos de desarrollo de países concretos y que sacan conclusiones diversas sobre las razones de la diferencia. En algunos de estos estudios se hace referencia a la distribución de la riqueza, tan diferente en una y otra zona.

Los países del Este de Asia a los que nos referimos son Corea del Sur, Taiwan, Singapur, Hong Kong, Indonesia, Tailandia, China, Malasia y Vietnam. El siguiente cuadro ayudará a situar estos países en sus datos básicos geográficos, demográficos y económicos:

CUADRO n° 1
Variables de los países del Este de Asia objeto de estudio

| | Extensión (km²) | Población (millones-1995) | PIB(mil millones\$) | | Exportaciones (mil millones\$) | |
|---------------|--------------------|------------------------------|---------------------|--------|-----------------------------------|--------|
| | | | 1975 | 1995 | 1975 | 1995 |
| Corea del Sur | 99.484 | 44.850.000 | 22,43 | 431,80 | 4,46 | 125,10 |
| Taiwan | 35.980 | 21.309.000 | | 266,4 | | 111,59 |
| Singapur | 618 | 2.990.000 | | 75,68 | | 118,27 |
| HongKong | 1.045 | 6.200.000 | 10,90 | 151,30 | 5,97 | 173,10 |
| Indonesia | 1.913.000 | 193.750.000 | 30,30 | 195,66 | 7,43 | 44,18 |
| Tailandia | 514.000 | 60.200.000 | 16,10 | 158,90 | 2,44 | 55,5 |
| China | 9.596.961 | 1.221.300.000 | 160,30 | 630,20 | 18,10 | 148,80 |
| Malasia | 329.750 | 20.140.000 | | 80,34 | | 74,05 |
| Vietnam | 333.000 | 74.500.000 | 7,94 | 13,77 | 0,82 | 2,99 |

Fuente: El estado del mundo, 1997

1.1. *Diversas interpretaciones*

De una manera resumida, existen diferentes perspectivas desde las que se ha analizado el desarrollo en los países del Este de Asia y de América Latina. Aunque válidas para determinados aspectos de la realidad, para determinados países o para períodos concretos, sin embargo fallan cuando se pretende ampliar su ámbito de aplicación. Siguiendo a Gary Gereffi (3) y de manera muy resumida enumeramos a continuación estos intentos y las críticas que se les hacen.

Para empezar, se pretende explicar las diferencias del desarrollo por las diferentes tradiciones culturales: la confuciana en Asia que valora el trabajo, la obediencia, la disciplina, la austeridad, y que permitió concertar el progreso social por encima de los intereses individuales, y de otro lado, la tradición católica, que con su mundo de valores ha dificultado el desarrollo de América Latina. Esta interpretación se salta la importancia que en amplias zonas del Este de Asia tiene el budismo, el Islam y el propio cristianismo, y que ambas tradiciones han existido durante siglos, y estamos analizando un proceso de desarrollo ocurrido en las últimas décadas. En definitiva, las diferencias sociales, culturales y religiosas entre países son tantas y la diversidad en su interior a veces tan grande, que pretender establecer un carácter asiático y convertirlo en la razón última del proceso de crecimiento de esta región resultaría simplificar demasiado la realidad que queremos analizar.

La literatura en torno a la división internacional del trabajo pretende explicar las oleadas de exportaciones de productos elaborados en Asia a partir de la explotación que las transnacionales harían de las grandes reservas de mano de obra existentes. Pero al analizar el creciente contenido tecnológico y relación con la industria local se puede rechazar que la industria creada sea meros «enclaves de exportación».

La perspectiva de la globalización de la producción señalaría el papel de creciente control por parte de las corporaciones transnacionales (CTN) de los procesos económicos y su influencia en los gobiernos. No obstante, la participa-

(3) Su análisis aparece en el artículo «Los nuevos desafíos de la industrialización: observaciones sobre el sudeste asiático y Latinoamérica». *Pensamiento Iberoamericano*, España, nº 16, pp.205–234, se basa en comparar del Este de Asia a Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur con Brasil, Méjico y Argentina en América Latina.

ción en el sector exportador de la industria local –aun en el modo de subcontratación– es mayor que el de las CTN.

Desde los 70 se acuñó el término Países de Reciente Industrialización (NIC en su sigla en inglés) para los países que aumentaban su participación mundial en la producción y exportación de productos elaborados y ante los que se piden barreras de protección. Pero, por un lado, su proceso de industrialización no es tan reciente y, por otro, los estudios se han basado en la industrialización de productos elaborados, marginando de su análisis a los países ricos en recursos naturales.

Desde la perspectiva neoclásica, el modelo de industrialización hacia fuera asiático triunfó netamente sobre el modelo aplicado en América Latina de industrialización hacia dentro. En realidad no hay una diferencia tan nítida de procesos, y en ambas regiones se han combinado ambos modelos, aunque de diferentes maneras.

Para la teoría de los sistemas mundiales los NIC son países semiperiféricos: realmente no forma parte de la *periferia*, de la que de alguna manera «han escapado», pero no pueden acceder al *centro*. Este análisis que no señala diferencias entre regiones ni países es considerado como demasiado simplista.

En los teóricos de la dependencia se puede observar una evolución que va desde los que consideran que de la dependencia de los países del Este de Asia o de América Latina sólo podría venir subdesarrollo, a los que consideran que esa situación no coarta la posibilidad de desarrollo capitalista. En cualquier caso, la dependencia en Asia ha venido de la ayuda exterior y del comercio internacional, en tanto que en América Latina ha venido de los vínculos con la banca y empresas transnacionales. Las capacidades de convertir estas dependencias en ventajas para los propios países es una de las diferencias entre las grandes áreas mundiales.

Para otros estudios la clave que define los procesos de desarrollo ha estado en la existencia de estados desarrollistas, autoritarios, con participación activa en la economía. Pero se pasan por alto las importantes diferencias de objetivos, base social y estrategias seguidas por los diferentes estados de cada país del Este de Asia o de América Latina.

Resultaría inapropiado simplificar las diferencias de la industrialización del Este de Asia y América Latina señalando que los primeros optaron por una

industrialización hacia fuera y los segundos por una industrialización hacia dentro.

Existirían cinco etapas importantes del desarrollo industrial: tres orientadas hacia afuera y dos hacia adentro.

1. Fase de exportación de productos primarios. Exportación de materias primas y productos semiprocesados (productos agrícolas, minerales, petróleo, etc.)
2. Industrialización orientada a la exportación (IOE) primaria. Exportaciones de productos intensivos en uso de mano de obra.
3. Industrialización orientada a la exportación (IOE) secundaria. Exportaciones de productos con más valor agregado que demandan un mayor desarrollo de la industria local.
4. Industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) primaria. Cambio de importaciones por producción de bienes de consumo básicos: textiles, calzados, procesamiento de alimentos, etc.
5. Industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) secundaria. Producción nacional de bienes intensivos en tecnología y capital: productos intermedios (acero, productos petroquímicos), bienes de capital (maquinaria pesada) y productos duraderos (coches).

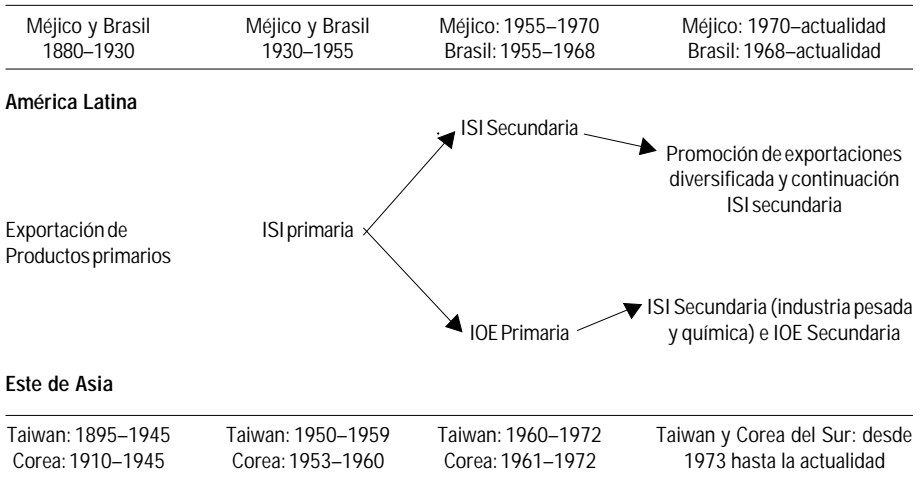
Todos los países han vivido etapas de ISI primaria con protección de su industria, que pretendía satisfacer la demanda interna. En el cuadro nº 1 aparecen señaladas las diferentes etapas para los países del estudio.

La utilización combinada de estrategias de sustitución de importaciones y de orientación a las exportaciones demuestra que ambas estrategias más que excluyentes han sido complementarias. Las diferencias básicamente han venido por la diferente respuesta que desde una y otra región se han dado a los problemas que provocan las estrategias de sustitución de importaciones: déficit de balanza de pagos, inflación, dependencia de productos intermedios, etc.

La conclusión final que se señala es que la industrialización resulta cada vez menos significativa como indicador de desarrollo, y tan es así, que incluso con niveles similares de industrialización, los logros en desarrollo son notablemente mayores en los países del Este de Asia que en México o Brasil.

GRÁFICO n° 1

Vías de industrialización en América Latina y el sudeste asiático: puntos en común, divergencias y convergencias



Para Pablo Bustelo (4), la explicación más extendida, según la cual, la diferencia del proceso de industrialización del Este de Asia y de América Latina está en que en la primera región se dio una industrialización orientada a la exportación, una liberalización amplia de la economía y unos estados no intervencionistas, mientras que en América Latina fueron unos estados muy pesados los que plantearon estrategias de industrialización hacia dentro y mantuvieron un fuerte intervencionismo en economía, resulta una interpretación simplista y alejada de la realidad.

En primer lugar la contraposición entre estrategias de Industrialización Orientadas a la Exportación e Industrialización Sustitutoria de Importaciones resulta una simplificación que no se corresponde con la realidad. Los países del Este de Asia también han tenido etapas de ISI, aunque más cortas, y han tenido

(4) BUSTELO, P., «Pautas comparadas de Industrialización: los NPI de Asia y de América Latina». *Boletín Económico del ICE*. Hace todo su estudio referido sólo a los países ya señalados en cada región: Taiwan, Corea del Sur, Hong Kong, Singapur, Brasil y Méjico.

una percepción distinta del mercado de exportación, al que han visto como el sector que provocaría el arrastre del conjunto de la economía, por los excedentes financieros y por la demanda de productos intermedios que suministrarían los sectores no exportadores de la industria nacional. Frente a ello, en América Latina, el sector exportador no ha sido concebido como la base del crecimiento, sino como un medio de obtener divisas.

En segundo lugar la estrategia liberal que supuestamente habrían seguido los países del Este de Asia no se corresponde con sus historias económicas. Como luego se verá, esta interpretación distorsionada de la realidad es interesada y viene a constituir una suerte de mito inexistente. La realidad desmiente la tesis de una apertura indiscriminada al exterior y un liberalismo a ultranza en el interior. Las tasas de protección de estos países no han sido ni mucho menos bajas: Corea del Sur pasó de una tasa media de protección efectiva del 13% en 1968 al 32% en 1978, en tanto que Méjico tenía un índice de 11% en 1979.

Por último, sobre el papel de los estados, su intervención ha sido mucho más intensa en los países del Este de Asia que en Méjico o Brasil. Sirva el siguiente cuadro de ejemplo:

CUADRO n° 2
Relación Gasto Público/PIB en el Este de Asia y América Latina
(en porcentaje)

| | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Corea del Sur | 16,7 (a) | 17,2 | 17,2 | 20,3 |
| Singapur | 20,9 | 20,1 | 23,1 | 24,9 |
| Taiwan | 21,1 | 23,5 | 23,0 | 26,7 |
| Hong Kong | 16,7 | 11,3 (b) | 11,1 (c) | 11,6 (d) |
| Brasil | 10,2 | 10,2 | 9,4 | 9,2 |
| Méjico | 11,1 (a) | 10,9 | 17,0 | 18,9 |

(a) 1966, (b) 1968, (c) 1976, (d) 1979

Fuente: Oxfam Internacional

La diferencia ha venido sobre todo por la diferente naturaleza de los estados de una y otra región. Aunque hay casos flagrantes de lo contrario, como

Indonesia, al menos algunos estados del Este de Asia parecen haber sido en general más fuertes y autónomos de las oligarquías locales que los de América Latina, lo que les ha permitido acometer unas profundas reformas agrarias que dieron paso a un crecimiento agrícola muy rápido, a un proceso de industrialización rural y a una distribución más equitativa de la renta. Por otro lado han podido dar un impulso grande a la transición hacia la industria exportadora.

1.2. La revolución silenciosa

Pero hay en el proceso de desarrollo de los países del Este de Asia un acontecimiento capital: se ha producido en tres décadas la mayor reducción de la pobreza que se ha dado jamás en la historia. En tres décadas se ha pasado en estos países de que vivieran en la pobreza una de cada tres personas a que lo hagan hoy una de cada diez y a que 645 millones de personas más vivan hoy por encima del umbral de la pobreza que hace tres décadas.

Teniendo en cuenta estos datos formularíamos la pregunta ¿existen estrategias que hayan permitido a los países del Este de Asia reducir la pobreza y crecer?, ¿son aplicables a otras zonas del mundo estas estrategias?

La revolución silenciosa que ha supuesto la reducción de pobreza más rápida y amplia en número de personas que ha vivido jamás la humanidad tiene también importantes aristas oscuras: gobiernos abiertamente hostiles a los principios democráticos, crecimiento acompañado muchas veces de explotación laboral (especialmente de la mano de obra femenina, con largas jornadas laborales, peligrosidad en el trabajo, ausencia de seguridad social, etc.), destrucción acelerada del medio ambiente. Igualmente existen aún graves problemas de pobreza en estos países, que afectan sobre todo a poblaciones campesinas e indígenas, y existen cinturones de miseria en las ciudades. Y por si esto fuera poco, el proceso de crecimiento económico da preocupantes señales de ralentización.

Tomar como ejemplo las exitosas estrategias que han permitido reducir la pobreza en el Este de Asia no debe hacernos olvidar el lado oscuro de estas sociedades, cuyas manifestaciones más extremas se están observando tras la crisis de los mercados financieros regionales. La pobreza no es sólo bajos ingresos y falta de acceso a los servicios básicos, también es la falta de acceso a las libertades políticas, la falta de respeto a los derechos de la mujer, la vida en

un medio ambiente deteriorado.

Si el reto para otras regiones, especialmente América Latina, es alcanzar los logros en erradicación de la pobreza que ha vivido el Este de Asia, para estos países, el gran reto ha de ser permitir que sus ciudadanos tengan acceso a la participación social y política de sus sociedades.

1.3. Dos generalizaciones erróneas

Pese a la diversidad enorme entre los países asiáticos se han producido, como ya hemos señalado, innumerables esfuerzos por explicar simplifícadamente la clave del éxito asiático.

Para unos la clave estaba en el carácter autoritario de los gobiernos que, para los defensores de este planteamiento, refleja los valores asiáticos: la sociedad se encuentra por encima de los individuos. Para ellos los derechos humanos son un concepto occidental que les resulta ajeno.

Para otros el factor crítico del éxito asiático ha sido la aplicación de los principios del libre mercado: liberalización comercial, desregulación financiera y los principios del mercado son la causa del crecimiento y de la reducción de la pobreza. El FMI y el Banco Mundial pusieron durante años la experiencia asiática –o más bien su interpretación de la misma– como el modelo a seguir.

Si, como proponen los primeros, los gobiernos autoritarios fueran garantía de desarrollo económico, algunos países de América Latina y África serían superpotencias. El autoritarismo sólo acoge corrupción y servidumbres a los grandes intereses. Por otra parte las continuas protestas a favor de la democracia desde Tiananmen a Corea del Sur, y las actuales de Indonesia revelan que los asiáticos aspiran a la democracia y se rebelan contra los gobiernos autoritarios que padecen. Insistimos en que este es uno de los más importantes pasivos de esta región, que los éxitos cosechados en otros campos no deben ocultar.

Por otro lado, las políticas de regulación del comercio e inversiones públicas en los países del Este de Asia desmienten las recetas del BM y del FMI, que están llevando a asumir reformas liberalizadoras muy profundas en países de América Latina, con evidentes falta de éxito tanto en la lucha contra la pobreza como en el crecimiento económico.

El verdadero origen del «milagro asiático» ha estado en la aplicación de políticas que han dado un fuerte impulso al desarrollo humano con inversiones

públicas en salud primaria y en educación, en la redistribución de los activos productivos, en las inversiones en los pobres y en políticas de crecimiento basadas en el uso intensivo de la mano de obra.

De esta manera en el Este de Asia el crecimiento económico y la reducción de la pobreza han establecido vínculos que se refuerzan mutuamente, habilitando a los pobres para que encuentren sus propias vías de salir de la pobreza participando activamente en la creación de riqueza, más que esperar que les gotee poco a poco la riqueza generada por otros.

Las estrategias a las que hacíamos referencia, por otra parte aplicadas en cada lugar de manera diferenciada, son tratadas a continuación.

2. Lecciones de Asia: las políticas de expansión de oportunidades; condiciones para que se den crecimiento y equidad

Como se dijo antes, el Banco Mundial proponía un «modelo asiático» basado en el libre mercado como patrón de desarrollo. El modelo propuesto es básicamente un invento del Banco Mundial para sostener un mito.

Mito por dos razones. En primer lugar porque no existe un único modelo. Las diferencias entre los distintos países han sido muchas, y de ellas se han seguido también resultados diferentes en la combinación de crecimiento y equidad. En segundo lugar, porque las políticas de estos países no son precisamente la receta que el Banco Mundial está dando a los países en desarrollo de América Latina como modelo de crecimiento.

No se puede ofrecer un modelo único e invariable, porque no lo ha habido para los países del Este de Asia: Taiwan no copió a Corea del Sur, Indonesia no copió a Taiwan y China y Vietnam no han copiado a Malasia. Tampoco se pueden ofrecer recetas que no tengan en cuenta las riquezas, tradiciones históricas, sistemas administrativos y diferencias entre países. Pero sí se pueden sacar algunas lecciones de lo sucedido en Asia.

2.1. Primera lección: la pobreza no es inevitable

La lección más importante es también la más sencilla: la rápida erradicación de la pobreza es posible.

En los años 60 los índices de pobreza y de dependencia económica de los

países del Este de Asia eran comparables a los del África sub-sahariana. Probablemente para los analistas de entonces haber pronosticado la situación actual de esta zona hubiese sido pasar por utópicos, además de haber hecho el ridículo (5).

La experiencia de los países del Este de Asia pone de manifiesto que los avances contra la pobreza son posibles en la práctica. La primera lección para América Latina y para la Comunidad Internacional es que la pobreza no debe ser tolerada. No puede ser tolerada.

2.2. Segunda lección: el crecimiento con equidad es la llave del éxito

El crecimiento es percibido por los defensores de posturas más neoliberales como la única fuente de lucha contra la pobreza. Para posturas antagónicas, el crecimiento económico sólo es fuente de ensanchamiento de la brecha entre ricos y pobres.

Si bien es cierto que el crecimiento puede producirse beneficiando sobre todo a los más enriquecidos, prescindiendo de las mayorías, e incluso puede empeorar la situación de algunos grupos (por ejemplo, los pueblos indígenas de la Amazonía), lo cierto es que éstas no son situaciones inevitables.

El crecimiento por sí solo no es suficiente, son necesarias políticas de inclusión que permitan a los pobres participar del proceso de crecimiento económico. Es más, la lección de la experiencia asiática es que también son necesarias políticas que tiendan a mejorar la cobertura de otras necesidades básicas, tales como salud, alfabetización, esperanza de vida, etc. Es decir, a igualar las condiciones

(5) Xabier Gorostiaga, hace para Centroamérica un análisis en el que partiendo de la evidente existencia de una sociedad de dos ciudadanías (una minoría *taiwanizada* que alcanza un importante nivel de modernización e inserción internacional, y una mayoría *africanizada* que sufre una intensa pobreza) augura un «escenario desolador y sin alternativa» en el que para el año 2015 habrá una mayor dependencia, se sufrirá una mayor exclusión y desintegración social y se consolidarán democracias cada vez más superficiales y formales, y en el que el papel de la cooperación internacional será de subsidio y bálsamo de una situación que reproduce el subdesarrollo. Por supuesto el augurio se hace señalando que aunque se camina firmemente hacia su cumplimiento, existen alternativas. GOROSTIAGA, X. (1996), *Entre Somalia y Taiwan. ¿Hay otra alternativa?*, Envío, n° 167, enero-febrero, Nicaragua, pp. 33-43.

de capacitación, formación con las que se accederá al mercado y redistribuir los activos de producción.

Y la razón de esta inversión en los pobres no es sólo una exigencia ética, es también una demanda de la eficacia de la economía. Existe una influencia mutua negativa entre pobreza y falta de crecimiento económico: la pobreza reduce la productividad, disminuye la capacidad de ahorro e inversión, resta capacidad de consumo, limita las oportunidades de mercado para nuevos productores y desincentiva la producción y la creación de empleo, frenando el crecimiento.

Los mecanismos para alcanzar el crecimiento con equidad en el Este de Asia han sido variados, pero lo importante es que se logró establecer círculos virtuosos de crecimiento y reducción de pobreza. En otros países como Brasil, Méjico o la India la falta de atención a la reducción de la pobreza mediante medidas directas ha sido la causa no sólo de que no se hayan obtenido logros significativos en este campo, sino también de que no hayan logrado mantener ciclos de crecimientos sostenidos. En los países del Este de Asia los pobres se han beneficiado del crecimiento no porque les haya llegado algo de él como si goteara desde donde hay riqueza a donde no la hay, sino porque ha sido el desarrollo de su potencial productivo el auténtico eje del crecimiento económico.

Las medidas directas han sido claves en el logro del crecimiento con equidad y la rápida reducción de la pobreza. Aunque hay mucha literatura que estudia el crecimiento económico asiático, poca de ella repara, como hemos señalado, en que éste se basó en unos cimientos sociales construidos antes de que comenzara el crecimiento. Mientras que para la mayoría de los países las políticas sociales y las económicas van por caminos distintos, siendo las primeras las que se encargan de establecer colchones de protección social y las segundas las que atienden al crecimiento de la economía, en los países del Este de Asia las políticas de inversión en capital humano forman parte de las políticas económicas orientadas al crecimiento. La clave no se ha puesto tanto en la provisión de servicios por el Estado como en mejorar las posibilidades de los pobres de acceder a estos servicios.

Por otra parte, el desarrollo rural a través de la redistribución de los recursos es otro de los aspectos comunes en el Este de Asia. Las políticas de reforma agraria han permitido el acceso a la tierra y al crédito y mejorado las infraestructuras de comercialización, han liberado para los pobres todo un inmenso capital productivo que les ha habilitado para salir de la pobreza, y lo que es más, para

reforzar el proceso de crecimiento económico con un sistema de pequeños propietarios más eficaz que las grandes explotaciones (6).

Además de lo anterior, y en contraste con otras regiones en vías de desarrollo, el crecimiento económico en los países del Este de Asia se ha asociado a altas tasas de creación de empleo. Las políticas de todos estos países han tendido a orientarse al libre mercado, pero esta orientación se ha dado en un marco de largo plazo. De esta manera, y con diferencias entre los países, se han dado procesos de proteccionismo selectivo, de regulación de las inversiones extranjeras y una política industrial activa orientada a la creación de empleo y la mejora de la productividad, lo que ha permitido el constante crecimiento de los salarios reales. En América Latina el proteccionismo no ha buscado tanto la eficiencia productiva sino que se ha orientado al crecimiento basado en el uso intensivo de capital, no de mano de obra. Esto ha provocado que países fuertemente industrializados como Brasil y Méjico no hayan reducido significativamente la pobreza.

Políticas sociales correctas, desarrollo rural a través de la redistribución de los recursos y políticas económicas encaminadas al fortalecimiento de industrias intensivas en el uso de mano de obra. Integrar exitosamente estos tres elementos parece la clave para conseguir crecimiento con equidad.

Países como China y Vietnam que comenzaron la liberalización de su economía a finales de los 70 y a mediados de los 80 respectivamente, habían comenzado dos décadas antes a aplicar políticas sociales como las descritas. Como contraste, quepa señalar a la India, donde las reformas liberalizadores de 1991 se hicieron en medio de un extremo analfabetismo y una pésima salud pública. Las reformas en este país han obtenido muy limitados efectos de crecimiento económico. Por su parte Brasil o Méjico han liberalizado sus economías en medio de una muy inequitativa distribución de los recursos productivos (especialmente la tierra), con lo que los resultados de crecimiento y erradicación de la pobreza han sido igualmente decepcionantes. Incluso ejemplos como el de Zimbabwe enseñan mucho: unas acertadas políticas sociales han

(6) GOROSTIAGA, X., art. cit., identifica en una economía con uno de sus pilares en una estructura finquera de pequeños y medianos productores agropecuarios la alternativa al sombrío panorama dibujado anteriormente. Los pequeños y medianos campesinos del sector finquero serían los nuevos sujetos socioeconómicos portadores de un desarrollo más equitativo e intensivo en el uso de la mano de obra.

mejorado mucho las condiciones de vida básicas, pero la concentración de la riqueza y de los recursos han frenado el crecimiento del país. La enseñanza es que mantener un tipo de políticas sociales como las emprendidas en este país exige recursos, y éstos sólo existirán si hay crecimiento.

Las políticas sociales necesitan el crecimiento económico que las mantengan tanto como el crecimiento necesita buenas políticas sociales para ser sostenido.

2.3. *Lección tercera: responsabilidad política*

Las diferentes situaciones de crisis vividas en los países del Este de Asia fueron empujando a sus gobernantes a giros en sus políticas, que comenzaron a dirigirse a la lucha contra la pobreza. Diferentes revueltas o fundados temores de las elites gobernantes de que la pobreza extrema de grandes capas de su población fuera una gran amenaza para la estabilidad de sus países les llevaron a asumir con responsabilidad política—quizá sólo con instinto de supervivencia—cambios en la distribución de los recursos, destinados a los pobres (7).

La responsabilidad de los países occidentales en las políticas de los países en vías de desarrollo es inmensa. Europa responde a las oleadas de inmigrantes cerrando fronteras, y a los problemas de salud y los causados por la inestabilidad política en África con ayuda humanitaria y de emergencia, en lugar de destinar los fondos de cooperación a las causas que subyacen en las emergencias. EE.UU. declara guerras a los pequeños agricultores de América Latina a los que la falta de oportunidades les lleva a producir para los narcotraficantes.

La experiencia asiática demuestra que la estrategia de atender a los síntomas de la pobreza en lugar de comprometerse con sus causas es una estrategia equivocada.

(7) GOROSTIAGA, X., art. cit., por el contrario, mantiene que en Centroamérica la situación actual, de mantenerse, no llevaría a amenazar la estabilidad política, sino que generaría un «caos de baja intensidad». En lugar de desembocar en revoluciones armadas, los conflictos sociales provocarían una creciente descomposición del tejido social, convirtiendo las zonas rurales en zonas *somalizadas* y generando una gran inseguridad en las ciudades. Los gastos de seguridad serían tan altos que igualarían los gastos militares de los tiempos de guerra. La pregunta es si las élites latinoamericanas, formadas por las redes familiares oligarcas y las clases medias incorporadas al servicio de las mismas, consideran la pobreza de la mayoría de las poblaciones de sus países como un grave riesgo de inestabilidad.

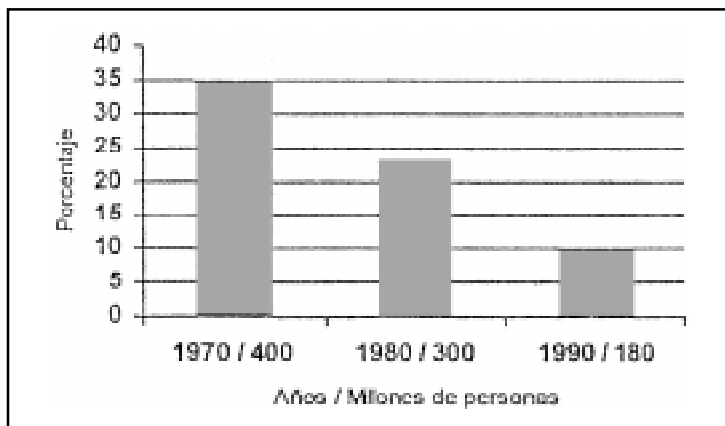
3. Crecimiento con reducción de la pobreza

3.1. Algunos datos

Los datos del crecimiento económico y de la reducción de pobreza que han experimentado los países del Este de Asia hablan por sí solos.

Respecto a la reducción de la pobreza, los datos del Banco Mundial señalan una evolución espectacular que se señala en el cuadro n° 3: entre 1970 y 1990 suben el escalón de la pobreza 220 millones de personas. Este dato unido a que en este período la población creció en esta región en 425 millones de personas ponen de manifiesto que hoy viven en los países del Este de Asia 665 millones de personas más por encima del umbral de la pobreza.

GRÁFICO 2
Este de Asia: pobreza absoluta, 1970-1990



Fuente: Oxfam Internacional

Esta evolución es especialmente notoria en dos países: China, donde salen de la pobreza 175 millones de personas mientras la población crece en 300 millones, e Indonesia, donde 40 millones de personas han salido de la pobreza mientras la población ha crecido en 60 millones.

Aunque el espectacular crecimiento económico de estos países, especialmen-

te de los de la primera etapa de industrialización, ha centrado la mayoría de los estudios, conviene repasar algunos datos que señalan la reducción de la pobreza en estas sociedades:

CUADRO n° 3

| | PIB per cápita (US\$ 1987) | | Esperanza de vida al nacer | |
|------------|-----------------------------------|-------|-----------------------------------|------|
| | 1960 | 1994 | 1960 | 1994 |
| Indonesia | 190 | 676 | 41,2 | 63,5 |
| Tailandia | 300 | 1.703 | 52,3 | 69,5 |
| India | 206 | 407 | 44,0 | 61,3 |
| Bangladesh | 146 | 196 | 39,6 | 56,4 |
| Nigeria | 329 | 349 | 39,5 | 51,0 |

Fuente: PNUD

Las mejoras en los niveles de desarrollo humano no se deben sólo a mayores rentas e inversiones en los programas sociales que en otras regiones en desarrollo, se deben, fundamentalmente a un enfoque más adecuado del gasto social. Sirvan como ejemplos (8):

CUADRO n° 4

| | PIB per cáp. (US\$) | Esp. de vida |
|---------|----------------------------|---------------------|
| Vietnam | 1.208 | 66,0 |
| Nigeria | 1.351 | 51,0 |
| China | 2.604 | 68,9 |
| Brasil | 5.362 | 66,4 |

Fuente: PNUD

(8) Datos para el período 1990–1995, recogidos en el Informe sobre desarrollo humano 1997, del PNUD.

CUADRO n° 5

| | PIB per cáp. (US\$) | Acceso serv. Salud (% población) |
|-----------|----------------------------|---|
| Indonesia | 880 | 93% |
| Perú | 2.110 | 44% |

Fuente: PNUD

Vietnam es un claro ejemplo de cómo con unos bajos ingresos es posible conseguir importantes logros de desarrollo humano. Con un PNB per cápita de 1.200 dólares, muy inferior al de los países latinoamericanos (Perú: 2.110, Paraguay: 1.580, El Salvador: 1.360, Guatemala: 1.200) ha logrado desde 1980 mejorar la esperanza de vida en cuatro años, reducir la mortalidad infantil de 57 a 42 niños por cada 1.000 nacidos, alfabetizar al 90% de los adultos, y permitir el acceso a los servicios de salud del 93% de su población.

Acompañando a este «milagro» de reducción de la pobreza ha existido el ampliamente publicitado «milagro económico». Los datos de crecimiento económico de los países del Este de Asia de este período ponen de manifiesto la magnitud del despegue económico de la región. Con una media de crecimiento del 8% anual (lo que ha supuesto doblar el PIB cada seis a ocho años durante tres décadas) la brecha que se ha abierto entre esta región y otras en desarrollo es enorme, y especialmente significativa las diferencias con América Latina, región que antes de los 80 tenía índices de crecimiento similares a los asiáticos.

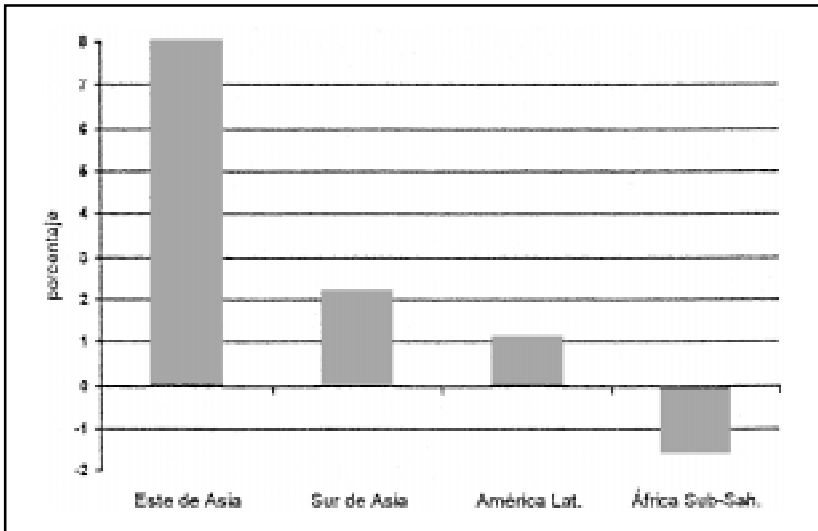
CUADRO n° 6

Tasa de crecimiento anual medio del PIB en el Este de Asia y América Latina

| | 1965–1973 | 1973–1980 | 1980–1985 |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Este de Asia | 7,9% | 6,5% | 7,8% |
| América Latina y Caribe | 6,4% | 5,2% | 0,5% |

Fuente: Banco Mundial: Informe sobre desarrollo mundial 1989

GRÁFICO 3
Tasa de crecimiento anual medio del PIB en el Este de Asia y América Latina



Fuente: Oxfam International

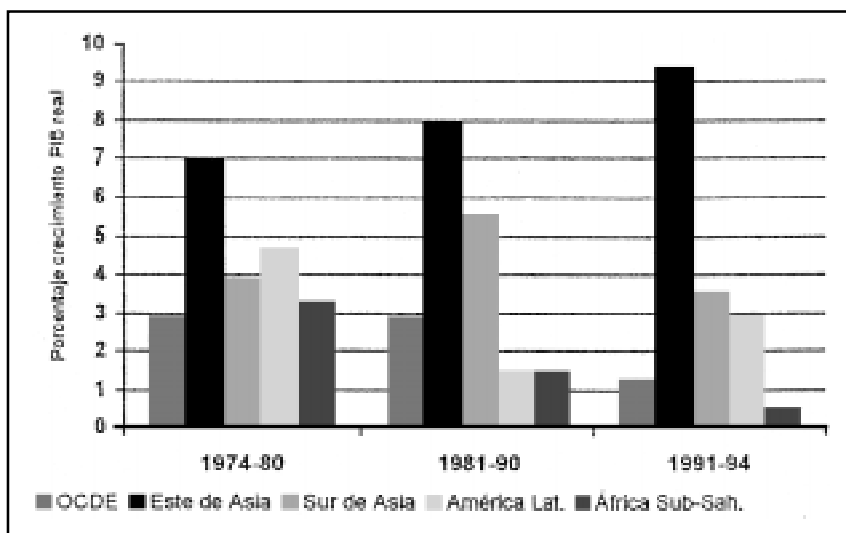
Las recientes turbulencias en las economías de esta región están llevando a generalizar la idea de que se puede extender la partida de defunción del modelo (9). Resulta curioso observar que tras años de euforia desmedida sobre las

(9) En una reciente entrevista concedida a *El País* (01-12-97, p. 62) Michel Camdessus, Director del FMI, afirmaba que la crisis en los países del Este de Asia ponía de manifiesto que el modelo asiático había pasado de moda. Camdessus condiciona el apoyo a los sistemas financieros que están sufriendo la crisis de los últimos meses a que, entre otras cosas, se reduzca el papel de los estados en la economía y se manejen presupuestos con superávit. También en *El País* (27-12-97, p. 56) el Instituto de Estudios Estratégicos de Londres planteaba la crisis con la pregunta «¿El fin de la 'edad de oro'?»». Se señala en este artículo que la crisis es planteada por los gobiernos de la zona, la mayoría poco democráticos, como una consecuencia de las acciones de los especuladores internacionales para desestabilizar las divisas de la región. Lo cierto es que estos mercados financieros padecen una gran dependencia ante la inversión extranjera para financiar sus

perspectivas económicas de la región, ahora se haya pasado a un catastrofismo generalizado, que puede ser claramente injustificado (10).

Reiteramos, por último, que el crecimiento con equidad experimentado en los países del Este de Asia, y que ponen de manifiesto los índices de desarrollo humano y los índices de crecimiento económico (ver gráfico n° 4) deben servir para identificar las lecciones trasladables a otras regiones en desarrollo, como América Latina.

GRÁFICO 4
Crecimiento mundial, 1974-1994



Fuente: Oxfam Internacional.

déficits, y esto provoca una enorme vulnerabilidad que puede empujar a sus dirigentes a buscar una mayor cohesión con Japón, China y Corea del Sur y a actuar con criterios más nacionalistas en política y en economía. Por último, y relacionando los acontecimientos del Este de Asia con América Latina, Julio Argüelles señala en *El País* (26-11-97, p. 58) la paradoja de que con un teórico de la dependencia en el poder (Fernando H. Cardoso), Brasil viva una situación en la que su economía –al igual que sucede con la de Tailandia– sufre los elevados costos de la dependencia de los capitales internacionales.

(10) PABLO BUSTELO escribe en *El País* (12-12-97, p. 58) «Las crisis asiáticas, ¿el

3.2. *Del crecimiento a la reducción de la pobreza*

Ya hemos señalado que sin crecimiento no es posible mantener una eficaz lucha contra la pobreza. Pero el crecimiento por sí mismo no es suficiente para avanzar en desarrollo humano, es igualmente importante la distribución de la riqueza: la manera en que se «reparte la tarta» entre ricos y pobres, hombres y mujeres, regiones y grupos étnicos.

Pero hay una consideración que va más allá de la redistribución de la riqueza: no es sólo cómo se reparte la tarta, sino quiénes participan y de qué manera, en cocinarla.

El bienestar social no depende sólo del crecimiento; y el ingreso, depende básicamente de la distribución de los recursos productivos, incluyendo en éstos el capital humano, lo que contempla su educación y salud.

La mejora en el acceso a la educación y la salud fortalece la participación de los pobres en el crecimiento económico, y en el reparto de los beneficios que del mismo se obtienen. En la medida en que se participa en cocinar la tarta se tienen mejores opciones en su reparto.

El crecimiento ha sido un motor esencial en la reducción de la pobreza en el Este de Asia, pero además de un crecimiento alto, esta región se ha diferenciado de otras en que el grado de conversión de crecimiento en reducción de la pobreza ha sido mucho mayor. La «elasticidad de la reducción de la pobreza respecto al

principio del fin?». Primero se señala que coexisten dos crisis diferentes: una de balanza de pagos, causada por el déficit corriente que provocó el anclamiento de las divisas al dólar, y que afecta a Tailandia, Indonesia y Malasia. La segunda crisis afecta a Japón y Corea del Sur y se trata de dificultades financieras sufridas por bancos que han concedido alegremente créditos masivos a proyectos dudosamente rentables. A otros países como China, Hong Kong, y Taiwan la crisis está afectándoles poco. No obstante, si exagerar la gravedad de la crisis es tentador, minimizar sus efectos es arriesgado. Las potencialidades de baja inflación, gran capacidad de ahorro y desarrollo sin precedentes del capital humano ofrecen un panorama esperanzador para la región, pero que está sujeto a dos condiciones fundamentales: la responsabilidad del gobierno de China, que debe evitar bruscas devaluaciones del yuan para competir con sus vecinos, cuyas divisas se han desplomado, y del gobierno japonés, que debe superar el temor a un aumento de su déficit presupuestario y asumir su papel de locomotora de la zona, como hizo EE.UU con Méjico en 1994–1995. De lo contrario las consecuencias de las crisis sí pueden hacerse más graves.

crecimiento» mide los puntos porcentuales que disminuye la pobreza por cada punto porcentual de crecimiento de la economía. En Malasia, China e Indonesia es de un 3%. En Nigeria, el país más poblado del África Sub-sahariana es 1,4%, en Brasil es menos de 1%.

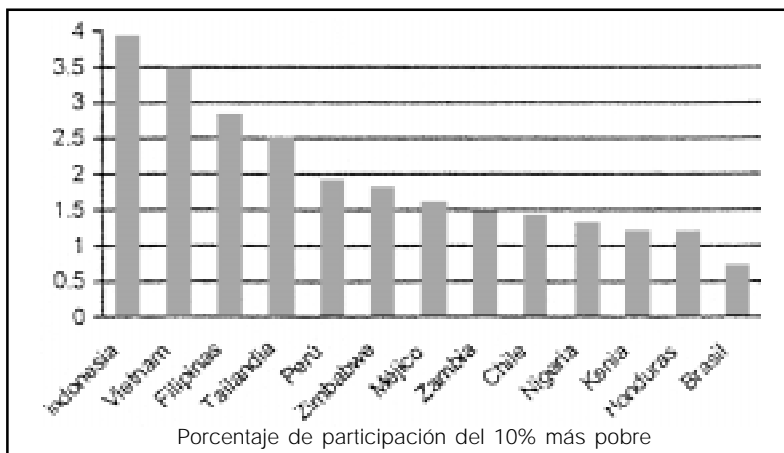
Con estos datos no extrañará que pese a haber crecido entre 1990 y 1995 a una media de 2% anual, América Latina ha visto como el número de pobres pasa de 197 millones de personas a 209 millones. Según la CEPAL la indigencia ha bajado en este tiempo del 18 al 17%. Es decir una de cada seis familias no puede satisfacer sus necesidades alimenticias.

Con las actuales perspectivas de débil conversión del crecimiento en desarrollo humano, no parece que sea posible una rápida reducción de la pobreza en este continente. Los datos para Africa Sub-sahariana y el Sur de Asia son aún más desalentadores, ya que la debilidad de la conexión entre crecimiento y reducción de la pobreza son mayores.

3.3. Distribución del ingreso y reducción de la pobreza

La distribución de los resultados del crecimiento está fuertemente marcada por la distribución preexistente de los ingresos. La asimetría existente entre los

GRÁFICO 5
Media de ingreso del 10% más pobre...

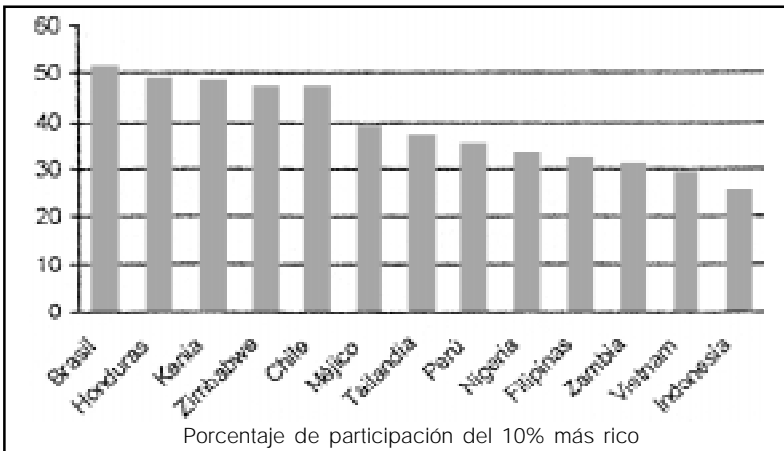


ingresos de los segmentos más enriquecidos y más empobrecidos de una sociedad marcará la elasticidad de la reducción de pobreza respecto al crecimiento, ya que la riqueza se distribuirá sobre la base de los patrones existentes.

Estos patrones de distribución de renta explicarían que, un país como Brasil, que ocupa el quinto lugar en el número de pobres, consiga logros raquíticos en la erradicación de la pobreza, aun en los momentos de crecimiento. Esta consideración sería válida para toda América Latina.

La modificación de los patrones de ingreso influye directamente en la reducción de la pobreza. Así Malasia creció en los años 60 al 6% anual, con grandes diferencias en la distribución de la renta, manteniéndose por debajo del umbral de la pobreza un 60% de la población. El goteo del crecimiento no funcionaba para los pobres. Desde 1971 se adoptaron medidas de erradicación de la pobreza que supusieron programas sociales que absorbieron hasta el 60% de los presupuestos, dirigidos a los pequeños productores y a sectores marginales. El crecimiento económico mejoró, pero sobre todo mejoró la situación de los pobres: su porcentaje pasó del 60% al 18% del total de la población. La mejora de la distribución de la renta fue clave: el 20% más pobre aumentó en un tercio su participación en el ingreso entre 1973 y 1987.

GRÁFICO 5bis
 ... Y media de ingreso del 10% más rico



Fuente: Oxfam Internacional.

Sin embargo en América Latina, desde 1980, con la crisis económica, se acentuaron las diferencias de distribución de rentas: el 20% más rico pasó de tener un ingreso 10 veces superior al del 40% más pobre, a tener un ingreso 12 veces superior. En esta década, y según el BID, 100 millones de personas engrosaron las filas de los pobres. Sirva el siguiente cuadro de comparación de Perú e Indonesia como ejemplo (11):

CUADRO n° 7

| | PIB per cápita (US \$) | Ingreso menor a 1 US\$ diario (% población) |
|-----------|-----------------------------------|--|
| Indonesia | 880 | 15% |
| Perú | 2.110 | 49% |

Fuente: PNUD

Con la proporción de pobreza existente en Perú, en Indonesia habría otros 30 millones de personas viviendo con menos de 1 dólar al día.

Aunque hay excepciones, la norma general es que exista una correlación entre la distribución equitativa de los ingresos y el crecimiento económico. Podemos obtener la lección siguiente: altos niveles de inequidad son malos para la reducción de la pobreza, pero también lo son para el crecimiento. Por lo tanto, los gobiernos que hagan apuestas serias por el crecimiento tienen que plantearse apostar por la redistribución de los ingresos.

La experiencia de los países de Este de Asia demuestra que el mito por el cual son incompatibles políticas de crecimiento y políticas sociales, y que los logros en una sólo son posibles a costa de los sacrificios en la otra, es insostenible.

El caso de Chile ha sido utilizado para justificar este mito. Chile comienza su recuperación económica en la segunda mitad de los 70. Paralelamente se da uno de los procesos de profundización de la inequidad más bruscos de la historia: se da marcha atrás a la reforma agraria y se aplica un plan de estabilización restrictivo. El 10% más rico llegó a obtener el 37%, y entre 1970 y 1990 el número de hogares que vivían bajo el umbral de la pobreza se dobló. El crecimiento de

(11) Datos para el período 1989–1994, recogidos en el Informe sobre desarrollo humano 1997, del PNUD.

la economía tras 1984 es presentado como demostración de que la incompatibilidad entre justicia y crecimiento es real, y que la falta de equidad en la distribución de la riqueza es una condición dolorosa, aunque necesaria, para el crecimiento.

Lo cierto es que la aceleración del proceso de crecimiento no se produjo hasta 1986, y que se ha consolidado desde los 90, cuando políticas que buscan la equidad más decididamente han sido aplicadas. Es decir, el crecimiento lento de la década de los 70 de Chile, así como el de otras zonas en desarrollo se debe en parte a que no son equitativos en la distribución de las oportunidades de desarrollo humano (empleo, acceso a la tierra y al crédito, acceso a la salud y acceso a la educación).

La comparación de dos países superpoblados como son China e India también arroja datos sobre la relación entre crecimiento y equidad. Los progresos en la erradicación de la pobreza en China han sido espectaculares. En la India ha habido progresos en agricultura, industria y en la pobreza de ingreso, pero se mantienen agudos contrastes. Comparando ambos países se encuentran no sólo diferencias en la reducción de la pobreza, sino también en el crecimiento económico, como señala el siguiente cuadro (12).

CUADRO n° 8

| Variables | CHINA | INDIA |
|--------------------------------------|--------------|--------------|
| Analfabetismo adultos | | |
| 1970 | 34 % | 66 % |
| 1994 | 19 % | 48 % |
| Tasa mortalidad lactantes | | |
| 1960 | 150 ‰ | 165 ‰ |
| 1994 | 43 ‰ | 74 ‰ |
| Menores de 5 años desnutridos | | |
| 1975 | 26 % | 71 % |
| 1990-96 | 16 % | 53 % |
| PIB per cápita (US\$ 1987) | | |
| 1960 | 75 | 435 |
| 1994 | 206 | 407 |

Fuente: PNUD

(12) Datos recogidos en el Informe sobre desarrollo humano 1997, del PNUD.

En la India, el período en el que se dieron los principales avances en reducción de la pobreza fue en el período que va de mediados de los 70 hasta las reformas económicas de 1991. En esta etapa el crecimiento fue del 4% (6% en los últimos 5 años).

Desde esta reforma, se ha producido una importante industrialización en algunos sectores de tecnologías punta, pero los logros han sido más bien modestos. Por el contrario el crecimiento del PIB chino en los últimos años es alto y sostenido.

De esta manera, aunque el debate sobre crecimiento y equidad es y será amplio, la experiencia de los países del Este de Asia señala que el crecimiento *puede* ser exitoso apoyándose en la reducción de la pobreza. Y aunque no parece posible establecer conexiones causales irrefutables, esta experiencia sugiere que existe una influencia positiva entre equidad y crecimiento. Según esto, si los gobiernos de América Latina quieren tomarse en serio el crecimiento de sus economías, deben comenzar por tomarse en serio mejorar la equidad de sus países y reducir la pobreza.

4. El eje del desarrollo humano: las políticas sociales

A pesar de las limitaciones ya aludidas y sobre las que volveremos, y de las grandes diferencias existentes, el Este de Asia brinda sin embargo algunas lecciones de posible interés para otras áreas del planeta.

La inversión en educación, sobre todo educación primaria, y el acceso de la población a la salud son dos aspectos que potencian el crecimiento económico, al capitalizar los recursos humanos y permitir a los pobres que formen parte del crecimiento económico, contribuyendo a él y beneficiándose del mismo.

Los casos de Corea del Sur e Indonesia ilustran la apuesta por la educación primaria: Corea del Sur pasó de tener a principios de los años 50 apenas el 13% de su población escolarizada a que 15 años más tarde la mitad de la población hubiera accedido a la educación primaria y el 20% a la secundaria. En 30 años la escolarización media aumentó en 5 años. En la actualidad los estudiantes coreanos tienen uno de los niveles de formación más altos del mundo. Este avance fue posible gracias a una fuerte ayuda externa de los EE.UU., pero gracias a esta inversión inicial en educación se crearon las condiciones para un crecimiento que ha permitido disminuir la dependencia inicial. La ayuda al

desarrollo, cuando es adecuada funciona.

En Indonesia, la escolarización primaria pasó de un 30% a principios de los 60 a más del 60% en 1973. En los 70 se eliminaron las tasas de la educación primaria, se mejoró la formación del profesorado y se edificaron escuelas. El resultado es que en los 80 más del 90% de los niños en edad escolar están escolarizados. Como en Corea, la ayuda externa permitió hacer funcionar los primeros planes de desarrollo social. El posterior crecimiento económico y los ingresos del petróleo han permitido asumir los programas sin ayuda externa.

Pero la inversión no debe restringirse sólo a la educación primaria. El caso de Tailandia e Indonesia ilustra las consecuencias de la diferente inversión en la educación secundaria. En la década de los 80 el crecimiento en Tailandia fue mayor que en Indonesia, y sin embargo mientras que en Indonesia el número de personas viviendo por debajo del umbral de la pobreza pasó de 47 millones a 27 millones, en Tailandia incluso aumentó. La explicación puede estar en la diferente orientación de la política de inversiones en educación secundaria. Tailandia la descuidó, y comprobó cómo la evolución de la economía dejó relegados a amplios sectores de la población que sólo contaban con educación primaria. Pero no sólo se debilitaron los efectos del crecimiento económico en la reducción de la pobreza. Una economía cada vez más tecnológicamente avanzada demanda un mercado laboral homogéneamente capacitado. La falta del mismo puede ser una de las razones de la ralentización del crecimiento económico (13).

Respecto a la salud, especialmente en China y Vietnam hay datos muy significativos de cómo el sistema de salud comunal ha alcanzado logros importantes. Sirvan los siguientes datos (14):

(13) GOROSTIAGA, X., art. cit. Para este autor, exrector de la Universidad Centroamericana de Managua, un énfasis en la educación primaria aisladamente equivale a formar obreros para las maquilas (zonas francas de manufacturas para la exportación). El esfuerzo ha de hacerse en un continuo educativo, en el que la universidad supere la etapa en la que ha sido rehén de la izquierda más dogmática o de las oligarquías locales y sea el motor de la formación de los docentes que protagonizarán la elevación de los niveles educativos.

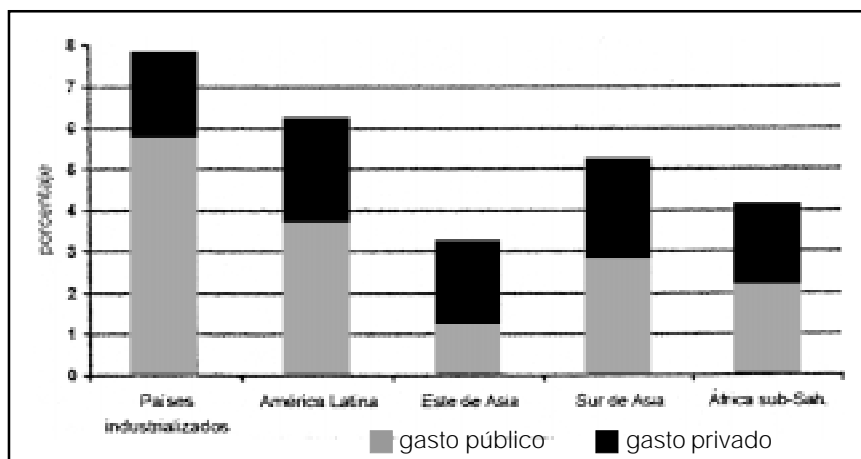
(14) Datos recogidos en el Informe sobre desarrollo humano 1997, del PNUD

CUADRO n° 9

| Variables | VIETNAM | CHINA | PERÚ | BRASIL |
|--|---------|-------|-------|--------|
| Gasto público salud per cápita (US\$ 1990) | 13,28 | 54,68 | 69,25 | 178,13 |
| Partos asistidos por personal de salud capacitados (%) 1990–1996 | 95% | 84% | 52% | 81% |
| Tasa mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos) | 160 | 95 | 280 | 220 |
| Tasa mortalidad menores 5 años (por 1.000 nacidos vivos) | 45 | 47 | 55 | 60 |
| Población sin acceso a servicios de salud básicos (%) 1990–1995 | 10% | 12% | 56% | – |

Fuente: PNUD

GRÁFICO 6
Gasto en salud por regiones (% PIB)



Fuente: Banco Mundial y BID.

Estos datos ponen de manifiesto que la gran diferencia entre América Latina y los países del Este de Asia no está en la cantidad de gasto, sino en la orientación del mismo a los más pobres, obteniendo por cada dólar invertido, índices de

retorno en bienestar de la población mucho mayores. Los datos de América Latina son la prueba evidente de que más inversión no significa mejores resultados. La realidad es que en los países de América Latina las inversiones en sanidad y educación se traducen en prestaciones de un muy alto nivel (universidades y hospitales localizados en las ciudades) para quienes las pueden pagar, dejando vastas zonas y amplios sectores de la población absolutamente desatendidos, dedicando para la educación primaria porcentajes menores de lo que se dedica en el Este de Asia y renunciando a políticas de atención sanitaria primaria y preventiva que obtienen a muy bajo costo muy altos resultados.

Las políticas sociales de América Latina, con su desacertado enfoque, debilitan las relaciones que existen entre crecimiento y desarrollo humano. Además, las políticas de ajuste impuestas por el Banco Mundial y el FMI están propiciando sensibles recortes de los gastos sociales.

Así, pues, podríamos sacar cinco lecciones de la experiencia del Este de Asia para las políticas sociales de América Latina.

1. Partidas presupuestarias y composición del gasto

Hay que destinar un mínimo del 5% del ingreso nacional a educación y un mínimo del 2% a salud. Este gasto debe estar bien balanceado entre inversión pública y privada, debiéndose destinar en los países con menos grado de escolarización o mayores índices de deserción un mínimo de entre el 80 y 90% del gasto de educación a educación primaria y primeros grados de secundaria, y al menos un 70% del gasto de sanidad en atención primaria y medidas preventivas.

2. Gasto público en bienes públicos

Es preciso asegurar la provisión mediante gasto público y de manera gratuita del tratamiento para las enfermedades infecciosas más comunes, la atención de la gestación y parto y la atención infantil. La educación primaria debiera ser completamente gratuita. Sirva de ejemplo de un país como Uganda, uno de los más pobres del mundo, que está avanzando en estas políticas sociales.

3. Reversión de los «derroches» presupuestarios a gastos sociales

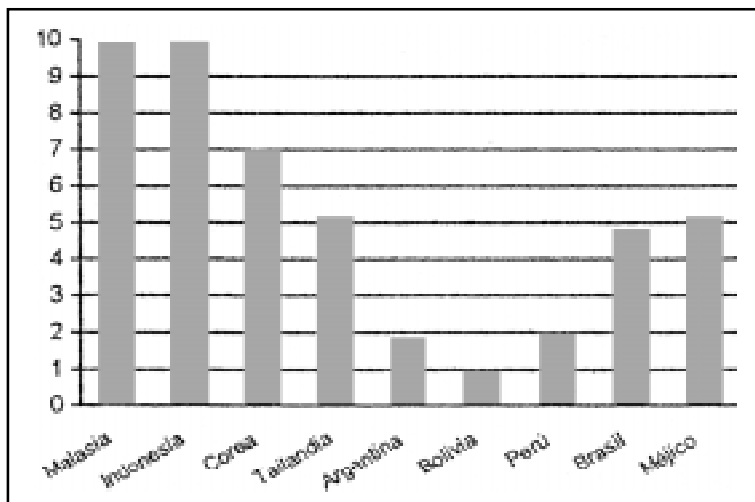
Los derroches a los que nos referimos son básicamente tres:

- a) *Los gastos militares.* Baste como ejemplo los 350 millones de dólares que ha gastado el gobierno peruano en la compra de 12 Mig-29 a Bielorrusia, cuando la mitad de su población (fundamentalmente campesino indígena en los Andes) carece de cobertura sanitaria elemental.
- b) *La corrupción.* Que no sólo supone perder recursos (como los millones de dólares evadidos recientemente en Ecuador por el ex presidente Abdalá Bucaram), sino que resta capacidad a los gobiernos de luchar contra la pobreza y sesga las decisiones a favor de operaciones intensivas en uso de capital donde son más plausibles las comisiones en detrimento de las intensivas en mano de obra y que beneficiarían a los pobres.
- c) *Subsidios a sectores públicos.* Para mantener una cantidad reducida de puestos de trabajo, se consumen partidas importantes del presupuesto, en ocasiones mayores que las que se destinan a educación primaria y salud.

4. Sistema fiscal progresivo

En América Latina los pobres soportan en mayor medida la política fiscal que

GRÁFICO 7
Ingresos por impuesto a la renta (% PIB, media 1990-1995)



Fuente: Oxfam Internacional

en otras regiones en desarrollo, y notablemente más que en el Este de Asia, por la presión que ejercen los impuestos indirectos al consumo, la principal fuente de ingresos de la Hacienda Pública. Con niveles mayores de ingresos, los impuestos sobre la renta, que son los que propician la redistribución de la riqueza, generan menores ingresos en América Latina que en los países del Este de Asia, como señala el gráfico nº 7.

La creación de impuestos específicos, como los que el gobierno de Corea impone a los beneficios y dividendos y que destina a financiar la educación, podría aplicarse a los beneficios de las grandes explotaciones agrarias, y tendrían la ventaja de aportar efectos positivos en eficiencia y en equidad.

5. Apoyo de la cooperación internacional

Jugaría un importantísimo papel en varios aspectos:

- a) *La deuda externa.* Con niveles de absorción de los recursos de más del 50% (como en Nicaragua u Honduras), la financiación de las políticas sociales resulta muy difícil. La iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados, en su sigla inglesa) propone dejar los niveles de deuda de los países más pobres a niveles asumibles por ellos en un plazo de seis años.
- b) *Ayuda internacional.* Corea del Sur e Indonesia pudieron financiar sus programas de escolarización gracias a la ayuda externa masiva que recibieron. Esta ayuda, bien dirigida, contribuyó al autodesarrollo y al crecimiento, lo que ha permitido a estos países superar la dependencia ante la cooperación internacional. En la actualidad, el conjunto de la OCDE ha rebajado los montos de su ayuda, situándose en torno al 0'27% del PIB conjunto. Por referirnos a España, nuestro país se sitúa por debajo de esta media, en un 0'24% del PIB. Y lo que es más grave es que la Ayuda Oficial al Desarrollo subordina el objetivo de contribuir al desarrollo humano al favorecer los intereses comerciales de empresas españolas. Los países donantes deben reorientar la AOD, destinando las cantidades que garanticen la escolarización primaria y la atención básica en salud.

La AOD bilateral española dedicada a servicios sociales en 1995 fue en el 4'1% para enseñanza básica, 5'9% para salud primaria, 1'8% para agua y saneamiento y 1'5% para créditos para los más pobres. En 1996, la cantidad total dedicada a servicios sociales bajó del 13'3% al 11% del total de la AOD. La AOD media de los países de la OCDE que informan sobre

sus aportaciones en salud y educación básicas es del 1'8% y del 1'2% respectivamente. Además, en 1995 el total de la ayuda bilateral para educación, sanidad y acceso al agua ascendió al 17% de lo comprometido (15).

- c) *Comercio de armas*. El 80% de las armas que se venden provienen de países presentes en el Consejo de seguridad de la ONU. Es necesario restringir por el lado de la oferta el comercio de armas, a través de estrictos códigos de conducta, transparencia en el comercio y restricciones a los países que destinan cantidades excesivas a defensa en detrimento de salud y educación. Sirva el siguiente cuadro de ejemplo (16):

CUADRO n° 10

| | Gasto en defensa (Millones US\$ 1995) | Gasto militar (% del gasto en educación y salud) |
|-------------------------------|---|--|
| Nicaragua | 34 | 97 |
| Honduras | 47 | 92 |
| El Salvador | 126 | 66 |
| Colombia | 1.195 | 57 |
| Bolivia | 146 | 57 |
| Perú | 817 | 39 |
| Total países en desarrollo | 153.628 | 63 |
| Total países industrializados | 643.515 | 33 |

Fuente: PNUD

5. Empleo e industria manufacturera

Como ya hemos indicado, se suele distinguir entre un modelo de desarrollo basado en la desregulación financiera, la liberalización comercial, la flexibilidad laboral y la mínima intervención del estado, reducido a su mínima expresión y

(15) INTERMÓN (1997), *La Realidad de la Ayuda 1997*. Ed. Intermón, España, 141 pp.

(16) Datos recogidos en el *Informe sobre desarrollo humano 1997*, del PNUD.

sometido a las reglas del mercado, y otro modelo, en el que el estado juega un papel central en la economía, estableciendo regulaciones al comercio, dirigiendo las inversiones y promoviendo el desarrollo industrial.

Los defensores del primer modelo presentan a los países del Este de Asia como ejemplo del éxito de su receta, y a los países de América Latina y África, como ejemplo del fracaso de la segunda.

La realidad es terca en demostrar que todas las estrategias de desarrollo asiáticas han tenido en común la participación fuerte del estado en orientar las políticas comerciales, financieras y de inversiones hacia el objetivo de un modelo de crecimiento económico basado en el pleno empleo y salarios reales crecientes.

5.1. El crecimiento de las exportaciones de manufacturas

El crecimiento económico en los países del Este de Asia está íntimamente relacionado con el crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados. La participación de las manufacturas en las exportaciones ha pasado de menos del 6% a ocupar el 41% en Indonesia, el 61% en Malasia y el 77% en Tailandia.

Los países de América Latina dependen aún en gran medida de materias primas que les proporcionan en torno a un tercio del total de sus ingresos por exportaciones, en tanto que su participación en el comercio de productos manufacturados permanece estancado desde 1970 en torno al 4%. El deterioro de las relaciones de intercambio de las materias primas ha deteriorado su participación en el comercio mundial (17), y dado que el comercio crece más deprisa que la producción de bienes y servicios, la participación de los países del Este de Asia en los mercados mundiales es mucho más dinámica (18).

(17) Según los datos de la CEPAL, la relación de precios de intercambio FOB/FOB con un índice 100 para 1990 pasó para toda América Latina y Caribe entre 1980 y 1996 de un índice 138 a uno 106, con algunos países que han empeorado notablemente su situación: Bolivia de 134 a 67, Chile de 124 a 96, Ecuador de 166 a 87, Perú de 139 a 94.

(18) GEREFFI, G., art. cit. Es posible que los datos no sumen 100% por errores de aproximación.

CUADRO n° 11
Exportaciones de los NIC del Este de Asia y de América Latina,
1965–1986

| PAIS | Exportaciones (millonesUS\$) | | Exportaciones/PB (%) | | Productos Primarios | | RopayTextiles | | Maquinariayequipos detransporte | | Otrasmanufacturas | |
|---------------|------------------------------|------|----------------------|------|---------------------|------|---------------|------|---------------------------------|------|-------------------|------|
| | 1965 | 1986 | 1965 | 1986 | 1965 | 1986 | 1965 | 1986 | 1965 | 1986 | 1965 | 1986 |
| Taiwan | 0,5 | 39,8 | 18 | 52 | 59 | 9 | 5 | 18 | 4 | 29 | 32 | 44 |
| Hong Kong | 1,1 | 35,4 | 51 | 94 | 13 | 8 | 43 | 35 | 6 | 21 | 38 | 36 |
| Corea del Sur | 0,2 | 34,7 | 7 | 35 | 40 | 9 | 27 | 25 | 3 | 33 | 29 | 33 |
| Singapur | 1,0 | 22,5 | 103 | 130 | 65 | 33 | 6 | 5 | 11 | 38 | 18 | 25 |
| Brasil | 1,6 | 22,4 | 8 | 12 | 92 | 60 | 1 | 3 | 2 | 15 | 6 | 23 |
| Méjico | 1,1 | 16,2 | 5 | 13 | 84 | 70 | 3 | 2 | 1 | 18 | 12 | 10 |
| Argentina | 1,5 | 6,9 | 9 | 10 | 94 | 77 | 0 | 2 | 1 | 6 | 5 | 14 |

Concretando los destinatarios de las exportaciones y el origen de las importaciones, las relaciones comerciales de los países del Este de Asia entre sí y con Japón, la potencia económica más cercana, resultan intensas.

CUADRO n° 12
Intercambios comerciales de los países del Este de Asia. Datos de 1995

| | Importaciones Millmill.\$ | Exportaciones Millmill.\$ | Proveedores %importaciones | | | | Clientes %exportaciones | | | |
|------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|-------|-------------------|-------|-------------------------|--------|-------------------|-------|
| | | | UE | EEUU. | Asia ¹ | Japón | UE | EE.UU. | Asia ¹ | Japón |
| CoreadelSur | 135,10 | 125,10 | 14,5 | 23,00 | 46,10 | 24,80 | 15,90 | 22,80 | 45,70 | 14,10 |
| Taiwan | 103,70 | 111,59 | 13,70 | 21,70 | – | 30,20 | 12,00 | 27,10 | – | 10,40 |
| Singapur | 124,51 | 118,27 | 13,10 | – | 66,10 | 22,00 | 13,50 | 18,80 | 59,40 | – |
| Hong Kong ² | 192,20 | 173,10 | 10,30 | 7,20 | 37,60 | 15,60 | 15,10 | 23,30 | 32,80 | 5,60 |
| Indonesia ³ | 40,79 | 44,18 | 20,20 | 11,20 | 57,40 | 27,70 | 17,20 | 17,80 | 59,20 | 30,90 |
| Tailandia | 73,30 | 55,50 | 16,30 | 11,50 | 62,60 | 31,00 | 16,80 | 23,50 | 52,00 | 18,28 |
| China | 129,10 | 148,80 | 16,30 | 12,30 | 58,50 | 23,10 | 12,80 | 17,70 | 60,50 | 17,80 |
| Malasia | 77,53 | 74,05 | 14,80 | – | 59,90 | 26,70 | 14,30 | 21,20 | 58,50 | – |
| Vietnam | 3,92 | 2,99 | 10,40 | – | 58,50 | 11,5 | 7,20 | – | 67,50 | 31,40 |
| Japón | 336,00 | 443,10 | 14,5 | 22,6 | 46,1 | – | 15,9 | 27,5 | 45,7 | – |

1. Asia, incluido Oriente medio y Japón; 2. China en lugar de Asia; 3. Canadá en el lugar de EE.UU.
Fuente: El estado del mundo, 1997.

Por último, las inversiones extranjeras han tenido un importante papel en el desarrollo industrial. Aunque la crisis de los mercados financieros asiáticos obligue a valorar con mayor cautela el grado alcanzado de inversión especulativa y productiva, podemos afirmar que en América Latina se ha logrado menos canalización de la inversión extranjera a producción intensiva en mano de obra y transferencias tecnológicas que en el Este de Asia.

5.2. *Crecimiento y empleo*

Entre 1986 y 1993 en el Este de Asia se produjo un crecimiento de empleo de más del 3% anual y de los salarios reales de entre el 3 y el 6% anual. El resultado ha sido economías con pleno empleo, como señala el siguiente cuadro. La economía de América Latina creció entre 1991 y 1995 a una media del 3%, pero en esta etapa el paro aumentó. En Argentina, un crecimiento del 3% se vio acompañado por un crecimiento del desempleo en un 7%.

CUADRO n° 13

Datos de población y empleo de las economías del Este de Asia

| PAIS | Población (millones hab. 1996) | PIB (% variación anual 1994-1996) | IPC (% variación anual 1994-1996) | Saldo balanza C/C (% s/PIB 1996) | Tasa de paro (%) 1996 |
|---------------|---|--|--|---|---------------------------------|
| Hong Kong | 6,3 | 5,0 | 7,6 | -1,1 | 2,8 |
| Singapur | 3,0 | 8,7 | 2,1 | 15,0 | 3,0 |
| China | 1.234,3 | 11,0 | 16,5 | 0,0 | 3,0 |
| Indonesia | 199,6 | 7,9 | 8,7 | -3,4 | 2,2 |
| Corea del Sur | 45,5 | 8,2 | 5,2 | -4,9 | 2,0 |
| Malasia | 21,3 | 9,0 | 4,2 | -5,6 | 2,6 |
| Filipinas | 72,0 | 4,9 | 8,5 | -4,2 | 8,4 |
| Taiwan | 21,6 | 6,1 | 3,6 | 3,7 | 2,6 |
| Tailandia | 60,4 | 8,0 | 5,6 | -7,9 | 2,0 |

Fuente: EL PAIS (05-01-98) de datos tomados del FMI, BAD y OCDE.

La explicación de la pobre elasticidad de la reducción de la pobreza respecto

al crecimiento de la que hablamos más arriba se explica en gran medida por la pobre elasticidad de creación de empleo respecto al crecimiento. Las razones pueden estar en que la industrialización en América Latina es básicamente intensiva en capital, y la pequeña empresa potencialmente exportadora, creadora de empleo, se encuentra con barreras a la importación que le obliga a proveerse de bienes de producción nacionales más caros, lo que les resta competitividad.

A las pobres cifras de creación de empleo hay que añadir la diferencia en los salarios reales, crecientes en el Este de Asia, mientras que en América Latina, como pone de manifiesto la CEPAL, cada vez más personas que viven por debajo del umbral de la pobreza están empleadas (en Chile la mayoría de los pobres están empleados, con una tasa de crecimiento anual del ingreso real por empleado entre 1980 y 1992 de $-0,3\%$, de $-2,4\%$ en Brasil, de $-2,2\%$ en Argentina y de $-1,6\%$ en Guatemala, frente a $2,3\%$ en Malasia, $4,3\%$ en Indonesia, $5,4\%$ en Singapur o $8,4\%$ en Corea del Sur) (19).

Las tendencias comunes que podemos identificar en el Este de Asia para explicar el éxito en el proceso de crecimiento económico con aumento de las exportaciones y creación de empleo serían las siguientes cuatro:

1. Protección selectiva y sustitución de importaciones

Como se señala más arriba, todas las economías del Este de Asia han pasado etapas de Industrialización por Sustitución de Importaciones, en las que la protección arancelaria ha sido muy importante. No obstante esta protección ha sido sumamente selectiva y cuidadosa, con países como Corea del Sur y Taiwan que han logrado mantener más liberalizadas las importaciones de bienes necesarios para mejorar la productividad.

2. Regulación de las inversiones extranjeras

El Este de Asia es una zona atractiva para los inversores extranjeros desde mediados de los 80, como América Latina lo ha vuelto a ser en los 90. Aunque de diferentes maneras, todos los países del Este de Asia han ejercido algún tipo de control e impuesto exigencias a los inversores extranjeros: Corea del Sur limitando la propiedad extranjera en sectores estratégicos, Malasia obligando a los inversores extranjeros a pagar las importaciones que realizasen con los

(19) Datos recogidos en el *Informe sobre desarrollo humano 1997*, del PNUD

ingresos provenientes de las exportaciones (buscando mantener saneada la balanza comercial), en Singapur canalizando la inversión a sectores de alto valor añadido y exigiendo la transferencia de tecnologías y la capacitación del personal local, en Indonesia desde los 80 la inversión extranjera vino acompañada de la importación de tecnología que permitió el despegue de las industrias exportadoras de textiles y calzado.

Pese a los éxitos obtenidos entre 1970 y 1990 en creación de empleo (3% anual) y en participación de las manufacturas en las exportaciones (del 12 al 80%), el caso de Malasia señala el riesgo de no lograr crear vínculos fuertes de la inversión extranjera con la modernización de la industria local. La escasa transferencia de tecnología y capacitación convierte la economía malaya en un enclave de importaciones y exportaciones más vulnerable.

3. *Liberalización selectiva*

De las primeras etapas de fuerte proteccionismo, y comenzando por Corea en los años 60, los países del Este de Asia han ido progresivamente liberalizando sus economías de manera selectiva, buscando siempre que la entrada de capitales extranjeros, bienes y servicios contribuyan a fortalecer el modelo de crecimiento basado en la industrialización intensiva en mano de obra, de progresivo aumento de los valores añadidos y que establezca vínculos que fortalezcan la industria local. En muchas ocasiones la apertura ha venido por las presiones del FMI, del Banco Mundial y de la OMC. En todo caso, puede decirse que aún existe un importante nacionalismo económico, que se ha visto reforzado por la reciente crisis financiera (20).

El modelo de drástica desregulación y liberalización del comercio impulsado por el FMI para América Latina ya ha demostrado su fracaso con la crisis mejicana. Los países del Este de Asia iniciaron los procesos de liberalización después de haber invertido fuertemente en elevar los niveles de capacitación de su fuerza de trabajo. En América Latina la liberalización está costando empleos en lugar de crear oportunidades.

4. *Ahorro*

La mayor capacidad de ahorro de países del Este de Asia, algunos de ellos con

(20) Instituto de Estudios Estratégicos de Londres, art. cit.

rentas medias menores que los países de América Latina, ha permitido la financiación doméstica de la economía y una menor dependencia de la ayuda exterior (21).

CUADRO n° 14

| | Ahorro interno bruto (% del PIB 1994) | PIB real per cápita (US\$ 1994) |
|---------------|--|--|
| China | 44 | 2.604 |
| Corea del Sur | 39 | 10.656 |
| Malasia | 37 | 8.865 |
| Tailandia | 35 | 7.104 |
| Indonesia | 30 | 3.740 |
| Chile | 28 | 9.129 |
| Brasil | 22 | 5.362 |
| Perú | 20 | 3.645 |
| Argentina | 18 | 8.937 |
| Méjico | 18 | 7.384 |
| Colombia | 15 | 6.107 |
| Honduras | 14 | 2.050 |
| Bolivia | 8 | 2.598 |
| El Salvador | 4 | 2.417 |
| Nicaragua | -9 | 1.580 |

Fuente: PNUD

5.3. La crisis asiática, lecciones de América Latina para Asia

En la reciente crisis asiática se han producido en realidad dos crisis de distinta naturaleza: Tailandia, Indonesia y Malasia han sufrido una crisis de balanza de pagos provocada por un enorme déficit de balanza de pagos (8% en Tailandia

(21) Datos recogidos en el Informe sobre desarrollo humano 1997, del PNUD

en los tres últimos años) y un tipo de cambio virtualmente fijo frente al dólar. La crisis de Corea y Japón responde a las dificultades financieras de los bancos, que ante la abundancia de capitales se embarcaron en una alegre política de concesión de créditos a empresas sobreextendidas y dudosos proyectos inmobiliarios (22).

La lección que debe sacar Asia es que la receta que el FMI quiere aplicar es la misma que puso en práctica en la crisis mejicana de 1994. Básicamente asegurar a los donantes que recuperarán sus inversiones a costa del recorte de gasto público en educación y sanidad y la reducción del empleo: ante el aparente éxito del plan de rescate de la economía mejicana los datos señalan que quienes han pagado la crisis causada por la ultraliberalización impuesta a las exportaciones mejicanas han sido los pobres: un millón de empleos perdidos, caída de las economías domésticas en un 8%, caída de la inversión en un 40%, caída de los salarios reales en un 30% y recorte drástico de las inversiones sociales.

La solución y prevención de crisis como la mejicana del 94 y la asiática actual pasa por la acción concertada internacional. La liberalización e informatización de las transacciones financieras han provocado que los gobiernos hayan perdido poder frente a los especuladores (países de Europa, de América Latina y de Asia han sufrido los efectos de las especulaciones de divisas). Para restar esta capacidad de provocar tormentas financieras podría incluirse una tasa uniforme sobre las operaciones de cambio de divisas (23). Un 0'25% sería suficiente para limar los beneficios marginales que explotan los especuladores, mientras que para las operaciones a largo plazo, la influencia de esta tasa sería inapreciable.

6. El desarrollo rural a través de la redistribución de las tierras

La principal lección de los países del Este de Asia en esta área es que, cuando se les da la oportunidad, los pequeños campesinos pueden construir su propio camino para salir de la pobreza y asegurar la alimentación de la población de sus países.

Para que esta oportunidad sea dada las principales políticas a aplicar serían:

(22) BUSTELO, P., «Las crisis asiáticas, ¿el principio del fin?», *El País* (12-12-97, p. 58).

(23) Evidentemente no es una propuesta de sencilla aplicación. Habría que comenzar estableciendo un acuerdo sobre quién fija dicha tasa, ¿el FMI, por ejemplo?

1. Mejora de la eficiencia y la equidad con la redistribución de las tierras

Las distribuciones de propiedad de tierras altamente desiguales son profundamente ineficientes y generadoras de conflictividad social. El primer paso ineludible en la reforma agraria que aún hoy es imprescindible en América Latina pasa por la redistribución de tierras.

Los países del Este de Asia han dado todos el paso de crear una base de economía de pequeños propietarios, unos evolucionando de un sistema latifundistas (Tailandia, Indonesia), y otros evolucionando de sistemas colectivistas (China y Vietnam). Las reformas han estado en la base de los incrementos de producciones agrarias.

El coeficiente de Gini, que mide la equidad de la distribución de las tierras cultivables desde 0 (equidad perfecta) a 1 (inequidad absoluta), señala que la media en el Este de Asia es de 0,33, mientras que en América Latina es de 0,70 (en Brasil, el 2% de los propietarios tienen el 80% de las tierras cultivables).

Se suele oponer una serie de tópicos a la redistribución de la tierra: que los pobres no son eficientes en el uso de los recursos productivos, que las pequeñas granjas no crean empleo ni reducen la pobreza, que las grandes propiedades son las que crean empleo, que las reformas interrumpen los procesos productivos o que crean inestabilidad política. Sin embargo la experiencia del Este de Asia señala que los tópicos son infundados cuando las reformas se hacen de una manera integral.

La reforma agraria no tiene que pasar necesariamente por la privatización de las tierras. El caso chino y vietnamita, donde la titularidad de las tierras no es privada, lo demuestra. De hecho, una privatización en la que prevalezcan los intereses comerciales puede perjudicar a las comunidades que no cuentan con títulos de propiedad, sino que ejercen derechos consuetudinarios de uso de tierras comunes y recursos hídricos considerados de titularidad pública (24).

(24) La reforma basada en privatizaciones ha creado nuevas comunidades de «sin tierras» en Zambia. Por el contrario, en Tanzania se han tenido en cuenta diversos tipos de derecho sobre las tierras. En América Latina las comunidades campesinas disponen con carácter comunal de los derechos de posesión y uso de las tierras altas (páramos) desde hace siglos, pero sin que gocen de títulos de propiedad, como señaló en la sesión que impartió en el programa de doctorado 97-98 de ETEA, Luis Chicaiza, director del proyecto de recuperación de los Páramos en el cantón Cayambe, Ecuador.

2. *Creación de instituciones de ahorro y crédito para los campesinos*

Los campesinos tienen verdadera capacidad de ahorro, pero carecen de instituciones con las que relacionarse. Por otra parte, tienen prácticamente vedado el acceso a los créditos de la banca comercial. Las ONGD demuestran con sus programas de microcrédito y fondos rotatorios que el grado de cumplimiento de los compromisos de pago por parte de los campesinos pobres supera el 90%. Pero la experiencia de las ONGD, aun siendo valiosa, no ofrece la dimensión que demanda el campesinado de América Latina.

La experiencia del BRI (Bank Rakyat Indonesia) puede servir de ejemplo. De una primera etapa en la que básicamente se prestaba a las élites locales (consideradas de menor riesgo) y en la que no existían programas de movilización del ahorro, se pasó en 1983 a ofrecer un programa de ahorro para los pequeños agricultores basado en la facilidad de operación y el fácil acceso. El BRI ha pasado de tener unos depósitos de US\$ 200.000 a tener en la actualidad 13 millones de ahorradores y unos depósitos de US\$ 2.400 millones. La mitad de los ahorradores tienen depósitos por debajo de los US\$ 12, y la mayoría de los préstamos individuales son a corto plazo (10–12 semanas). La tercera parte de los clientes del BRI viven con ingresos que están por debajo del umbral de la pobreza.

3. *Dotación de infraestructuras de transporte y de comercialización*

Si la comercialización en Lima de un kilo de arroz producido en la región interandina del Alto Huallaga supone mayores costos de transporte que la comercialización de un kilo de arroz tailandés, la reforma agraria que se diera tendría pocas posibilidades de ser viable. La falta de infraestructura de transporte seguirá haciendo que los únicos cultivos rentables sean los de muy alto valor agregado: la hoja de coca para transformación en pasta básica de cocaína.

4. *Protección ante las amenazas del dumping*

México y Filipinas, han abierto sus mercados a la importación de maíz en virtud de los acuerdos de la NAFTA y de la Ronda Uruguay del GATT respectivamente. Las consecuencias han sido que unos dos millones de campesinos mejicanos y un millón doscientos mil filipinos han perdido sus medio de vida, que provenía básicamente del ingreso por el cultivo y comercialización del maíz. Los únicos beneficiados de estos acuerdos han sido los productores de frutas y hortalizas

para la exportación. Este sector genera el 40% de los ingresos por exportaciones en Méjico y ocupa solo el 6% de las tierras. Los campesinos que cultivan maíz, buena parte de ellos pobres, ocupan la mitad de la tierra y generan sólo el 20% de los ingresos agrarios.

La frágil competitividad de los pequeños campesinos demanda etapas de protección de los mercados nacionales. La amenaza de un sector rural fuertemente subsidiado de EE.UU. y Europa (en torno a US\$ 180.000 millones anuales gastan los estados de la OCDE en subsidios agrarios y subvenciones a la exportación) no puede permitir la apertura total de los mercados nacionales.

Indonesia ha pasado en 20 años de importar dos millones de toneladas de arroz al auto abastecimiento. El camino ha sido buscar la mejora de la productividad local en lugar la de asegurar la importación masiva de productos baratos (la estrategia nigeriana, que emplea los ingresos del petróleo en importaciones masivas de alimentos). Para ello las inversiones públicas en irrigación e infraestructuras fueron acompañadas por la actuación de una agencia estatal que aseguraba el precio de la producción y restringía la importación de alimentos a precios de dumping. Con estas medidas se disminuye el riesgo de los campesinos, se asegura el funcionamiento del sistema crediticio y se sientan las bases de la seguridad alimentaria y de un sector rural eficiente.

Tailandia abrió sus mercados al arroz estadounidense, con lo que los precios se desplomaron a los niveles más bajos desde 1930. Los resultados fueron la reducción de inversiones en agricultura y el aumento de la pobreza campesina.

7. Los límites de la enseñanza asiática

Los indudables logros de los países asiáticos no deben impedirnos valorar las importantes fracturas que se han producido en esta región. Advertir estas aristas oscuras y evitarlas es un reto tan importante como replicar los éxitos señalados.

7.1. Las desigualdades regionales

En los 90 el crecimiento del PIB vietnamita ha sido del 6–7% anual. Un tercio de este crecimiento se ha dado en la capital del país, Ho Chi Minh, mientras que 14 de las 53 provincias del país han experimentado crecimientos negativos del ingreso per cápita.

Bangkok, capital de Tailandia, tiene una renta media doble de la media nacional y 15 veces superior que las provincias más pobres del noreste.

Las provincias costeras chinas: Jiangsu, Zhejang, Shandong y Guangdong, generan dos tercios de la producción industrial y reciben el 95% de las inversiones extranjeras. Las provincias montañosas del interior concentran entre la población campesina índices de pobreza mayores a la media nacional.

7.2. *Los desplazamientos poblacionales*

Las explotaciones rurales extensivas y los megaproyectos energéticos, como la presa sobre el río Yang Tse para crear 18.000 MW, están provocando desplazamientos forzados de los grupos más vulnerables.

7.3. *Destrucción del medio ambiente*

La acelerada destrucción del medio ambiente no está teniendo efectos sólo sobre la población local (el Banco Mundial ha calculado en US\$ 500 millones anuales los costos en salud de la polución ambiental y de las aguas de Yakarta). La cumbre de Kioto ha puesto sobre la mesa la dificultad de lograr avances en compatibilizar los intereses de los países pobres en crecer económicamente con una mentalidad de «crecer primero y limpiar el medio ambiente después», los intereses de los gobiernos de los países desarrollados y las empresas transnacionales de energéticos fósiles con la sustentabilidad global del modelo (25).

(25) AZQUETA OYARZUN, D., «Calentamiento global, sustentabilidad y desarrollo». *El País* (09-12-97, p. 34). Señalando esta dificultad propone por un lado que se cree un fondo mundial que retribuya a los países que conserven sus bosques, como manera de reducir el CO₂ de la atmósfera –más barata que reduciendo emisiones unilateralmente– y combatir la deforestación, y por otro lado definiendo con criterios técnicos la cantidad de CO₂ que puede recibir la atmósfera, y asignando esta cantidad entre los países, imponiendo los recortes mayores a los países causantes del actual problema, los países de la OCDE, pero permitiendo intercambiar y negociar con los «derechos de emisión», que podrían alcanzar altos precios en el mercado. De esta manera la conservación del medio ambiente no coartaría radicalmente las posibilidades de crecimiento de los países pobres.

7.4. *La negación de los derechos laborales*

La explotación laboral, especialmente de las mujeres y la negación y persecución sistemática de los derechos sindicales es un de los mayores puntos negros de las economías del Este de Asia.

La muerte en 1993 de 188 obreras en una factoría de Kader en Tailandia, y de otras 87 en la factoría Zhili de China, demostraron cómo las empresas jugueteras incumplen gravemente las normas de seguridad en el trabajo para rebajar costes y aumentar los márgenes.

Los bajos salarios, la discriminación de la mujer, el incumplimiento de la normativa de seguridad en el trabajo y la negación de los derechos sindicales es práctica generalizada en países con regímenes políticos autoritarios.

Conclusiones

La pobreza es una realidad evitable. La experiencia de los países del Este de Asia demuestra que existen efectos positivos mutuos entre la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico. Así, tanto desde un punto de vista ético, como desde un punto de vista de eficiencia económica, América Latina debe asumir unas recomendaciones básicas, salidas de las diferentes prácticas exitosas del Este de Asia, que ayuden a construir un camino propio de crecimiento con equidad. Estas prácticas no coinciden con las recetas que desde el FMI se están imponiendo desde hace años en América Latina, y que tras la reciente crisis, amenazan con imponerse también en Asia.

Sea cual sea la validez del modelo asiático, sirvan como conclusiones –que suscribimos plenamente– el sumario de recomendaciones recogidas en la agenda para la reducción de la pobreza de Oxfam Internacional.

Recomendaciones generales:

- Asegurar la inversión pública para crear oportunidades en salud y educación, prestando un servicio de calidad y gratuito a los pobres.
- Promover estrategias de crecimiento industrial que maximicen las oportunidades de empleo.
- Promover el desarrollo rural a través de la redistribución de los recursos y de la dotación a los campesinos del soporte estructural en producción y comercialización.

Recomendaciones en política social

- Desarrollar un sistema de sanidad público universal y gratuito, basado en la atención primaria y la prevención, que facilite una gama suficiente de servicios.
- Desarrollar un sistema público y gratuito de educación primaria.
- Erradicar las políticas de recuperación de la inversión en salud y educación básica.

Recomendaciones presupuestarias

- No gastar más del 2% de la renta nacional en presupuestos militares.
- Destinar al menos el 5% de la renta nacional a educación, asegurando que se destina un 90% del presupuesto a educación primaria y secundaria básica.
- Cambiar las prioridades del sector sanitario, alejándose de lo curativo y centrándose en la atención primaria y preventiva.

Recomendaciones para la comunidad internacional

- Profundizar la iniciativa HIPC, pasando de un plazo de condonación de 6 años a uno de 3 años y fijando la sostenibilidad de la deuda en 15–20% de las exportaciones para el servicio de los intereses (en lugar del 20–25% actual) y del 150–200% de las exportaciones para el total de la deuda (frente al 200–250% actual).
- Destinar antes del año 2000 el 5% de la AOD a educación primaria.
- Dar mayor protección a los presupuestos sociales en los programas de ajuste.

Recomendaciones en política industrial

- Promover la industrialización basada en el uso intensivo de mano de obra y salarios crecientes.
- Regular las inversiones, mediante un código multilateral que reconozca la necesidad de sujetarlas a las prioridades nacionales.
- Crear un pequeño impuesto para las transferencias internacionales de divisa que detenga las inversiones en cartera especulativas.

Recomendaciones sobre desarrollo rural

- Reforma agraria, incluyendo redistribución de las tierras, para crear un sistema de pequeños propietarios.
- Inversiones en infraestructuras viales y de comercialización y promoción de cooperativas de créditos y cajas rurales.

- Proteger la producción local de alimentos de las importaciones baratas para incentivar la inversión. La Organización Mundial del Comercio debería aceptar esta vía de protección como forma de alcanzar la seguridad alimentaria.

Bibliografía

- AKAL EDICIONES (1997), *El estado del mundo, edición 1997*. Ed. Akal. Madrid, España. 1996.
- BUSTELO, P. (1991), «Pautas comparadas de Industrialización: los NPI de Asia y de América Latina», *Boletín Económico de ICE*, nº 2264, pp. 129–137.
- GEREFFI, G. (1990), «Los nuevos desafíos de la industrialización: observaciones sobre el sudeste asiático y Latinoamérica», *Pensamiento Iberoamericano*, nº 16, España, pp. 205–234.
- GOROSTIAGA, X. (1996), «Entre Somalia y Taiwan. ¿Hay otra alternativa?», *Envío*, nº 167, enero–febrero, Nicaragua, pp. 33–43.
- INTERMÓN (1997), *La Realidad de la Ayuda*, Ed. Intermón, Barcelona.
- OXFAM INTERNATIONAL (1997), *Growth with equity: an agenda for poverty reduction*, septiembre, Washington D.C.
- PIPITONE, U. (1996), *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, CIDE, Madrid.
- PNUD (1997), *Informe sobre desarrollo humano 1997*, Ed. Mundi–Prensa, Madrid.
- PROVINCIALES LATINOAMERICANOS DE LA COMPAÑÍA DE JESÚS (1996), *Neoliberalismo en América Latina. Aportes para una reflexión común. Documento de trabajo*, 14 de noviembre, México.



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 271-284

Consecuencias políticas de la unión monetaria para la Unión Europea y para Europa⁽¹⁾

En unos momentos en que abundan las expectativas y los interrogantes sobre la unión monetaria, que ya es un hecho para once países de la Unión Europea, RFS agradece vivamente a su autor la oportunidad de publicar este texto. Por la autoridad de quien lo escribe y por la claridad de sus planteamientos creemos ofrecer a nuestros lectores un testimonio de indiscutible interés. En él se subrayan las condiciones inexcusables para el éxito del euro, pero se expresan también algunas reflexiones de sumo interés sobre el futuro político de la Unión Europea. Aunque el texto está escrito antes de la Cumbre Europea de mayo, su contenido no ha perdido ni un ápice de su actualidad.

H. TIETMEYER (*)

(*) Presidente del Bundesbank.

(1) Discurso pronunciado en el Congreso social «El euro y Europa: los efectos políticos de la unión monetaria», organizado por la Comisión de los Episcopados de la Comunidad Europea en Bruselas (20 febrero 1998).

I. [Lo que está en juego en la unión monetaria] (2)

Ciertas contribuciones actuales al tema del euro me recuerdan aquellas palabras de San Mateo: «¡Cuidado con los falsos profetas!». Porque algunos ofrecen visiones apocalípticas, mientras que otros prometen el camino para el paraíso. Ambas posturas las considero falsas.

Ciertamente, el euro –futura moneda europea– no está exenta de riesgos. Pero equiparar automáticamente riesgos a catástrofes inevitables tiene poco que ver con un análisis realista. Y esta falta de realismo se advierte también en los que preconizan el euro como el remedio para todos los males económicos y políticos de Europa. El euro no puede ser ni será una tal panacea. Ninguna moneda podrá jugar ese papel. Por el contrario, una moneda única plantea incluso nuevos desafíos.

Es cierto que el euro ofrece nuevas oportunidades en el terreno económico y en el político. Y los responsables tienen que procurar, con decisiones prudentes y adecuadas, que estas oportunidades se conviertan realmente en ventajas concretas.

Pero la unión monetaria no es ningún «Deus ex machina». Por sí misma, no resuelve los problemas de Europa. Su implantación no eliminará, sin más, el desempleo elevado, ni los problemas estructurales que existen a nivel de finanzas públicas o en el sistema social, ni la pobreza de los excluidos. Tampoco podrá paliar la falta de consenso político dentro de la misma Unión sobre cómo avanzar en el proceso de integración.

Naturalmente, la unión monetaria comporta también riesgos, en particular si su fundamento no muestra ser estable y duradero, o si algunos de sus participantes no quieren aceptar todas las consecuencias políticas y económicas de la moneda única, así como las reglas de juego que ella impone.

Por todo esto es tan importante que todos los países, ya antes de adherirse a la unión monetaria, sean plenamente conscientes de sus consecuencias profundas y las acepten de forma duradera. Porque la participación en la unión monetaria significa una vinculación económica y política nada desdeñable, y además para siempre.

(2) La conferencia está dividida en siete partes; pero los epígrafes colocados a cada una de ellas entre corchetes [] no pertenecen al texto original.

En efecto, ser miembro de la unión monetaria no es lo mismo que participar en un acuerdo de cambios, como lo hacen ya numerosos países, por ejemplo en el marco del sistema monetario europeo. Los compromisos que derivan de la unión monetaria son muchos más estrictos y de un alcance muy superior:

1. La tasa de cambio fija pero ajustable, que se mantiene hasta ahora para el SME ha sido y sigue constituyendo todavía un compromiso limitado en el tiempo y que puede ser anulado en cualquier momento, aparte de que los márgenes establecidos hoy en torno a los tipos centrales son relativamente amplios. Adherirse a la unión monetaria significa, por el contrario, que la tasa de cambio queda fijada de forma definitiva, más aún, que queda suprimida. La unión monetaria es, por tanto, un camino sin retorno. No está previsto, ni jurídica ni políticamente, modificarla ulteriormente, ni siquiera salirse de ella. Ello ocasionaría elevados costes económicos y, sobre todo, perjuicios políticos cruciales.
2. La tasa de cambio no será lo único que quedará fijado. También la política monetaria en su conjunto quedará unificada y las decisiones serán tomadas a nivel centralizado para todos los países participantes. Habrá un sistema común de bancos centrales e instrumentos de política monetaria idénticos, cualesquiera que sean las tradiciones y las estructuras de cada país.
3. Por lo tanto la unión monetaria será como una comunidad de estados que unen sus destinos, en el terreno monetario, para lo mejor y para lo peor. Las consecuencias de los errores de política económica o monetaria cometidos por un país repercutirán rápidamente sobre los demás países a través de la moneda única, porque los mercados financieros y los ciudadanos considerarán a los países del euro como una única unidad monetaria.

Por todas estas razones se puede decir que la unión monetaria es algo completamente diferente de los sistemas de cambio existentes en la actualidad.

Por otra parte, la unión monetaria, a la que nos adheriremos en Europa al final de este año, es difícilmente comparable a los modelos que nos ofrece la historia. Es verdad que en la época del patrón-oro había también una cierta unificación monetaria. Pero el contexto es hoy totalmente diferente.

La participación del estado en el uso del producto nacional era en aquella época más bien inferior al 10 por ciento, mientras que hoy supera el 50 por ciento en la mayoría de los países europeos. Esto significa que en aquel tiempo la política asumía una parte de responsabilidad mucho menos importante que ahora en el

terreno económico y en el social. Además las economías podían entonces adaptarse mucho más fácilmente a las modificaciones de los mercados: porque el sector público, que representa ahora al menos la mitad de la economía nacional en casi todos los países de Europa, tiene mayores dificultades, como se sabe, para adaptarse que el sector privado.

En las circunstancias presentes, el camino a recorrer para llegar a la unión monetaria constituye un proceso excepcional en un doble sentido: por una parte, porque es apenas comparable con actuales o pasados sistemas de cambio; pero también en el sentido de que será el único intento de que dispondrá Europa durante bastante tiempo.

Por todo esto es necesario que este proyecto sea llevado a buen término. Pero, de una forma particular, debe constituir un éxito económico y político duradero para la integración de Europa.

II. [Condiciones económicas y políticas para una unión monetaria]

¿Cuáles son los factores que favorecen el éxito de una unión monetaria? ¿De qué tiene necesidad una zona monetaria?

En primer lugar, una zona monetaria que quiera ser estable y sin conflictos precisa de un fundamento *económico* sólido. En el terreno competitivo todos los países deben ser capaces de medirse de forma duradera con los otros estados participantes.

La llamada «teoría económica de la zona monetaria óptima» pretende determinar las condiciones gracias a las cuales las divergencias económicas son pequeñas, o, en el caso de que éstas surjan de forma temporal, la necesidad de ajuste de las tasas nominales de cambios se mantenga dentro de ciertos límites. Uno de los factores que juega aquí un papel especialmente importante es la movilidad del trabajo: en este sentido, no es nada probable que lleguemos a tener en Europa, ni siquiera a largo plazo, una movilidad de la mano de obra comparable a la de Estados Unidos.

En teoría, cuando existen diferencias de competitividad en el terreno económico, se puede naturalmente recurrir a otro medio para remediarlo: las transferencias de recursos públicos. En Alemania, pero también en otros países entre los que figura Italia, tales sistemas públicos de nivelación—como, por ejemplo, la redistribución del gasto público, los regímenes nacionales de seguros sociales o

el reparto de los créditos en el presupuesto nacional— son utilizados para paliar las divergencias regionales.

Pero lo que es posible en el interior de un estado—nación y llega a ser aceptado a pesar de ciertos conflictos internos, es apenas realizable a nivel transnacional. Ya ahora algunos estados de la Unión Europea se sienten perjudicados por el peso que representan para ellos los sistemas comunitarios de financiación. Mientras no haya en la Unión Europea una mayor integración política, será difícil poner en marcha sistemas de transferencias a gran escala. E incluso si la integración política avanzara realmente, tampoco sería fácil la aceptación de los mismos.

En consecuencia, para que la unión monetaria que nacerá al comienzo del próximo año tenga un fundamento económico estable, será preciso que los países participantes tengan la fuerza y la capacidad de dominar ellos solos por sí mismos los cambios que se produzcan en los mercados, y que lo hagan sin recurrir a la modificación de las paridades y sin tener una política monetaria propia.

Junto a una base económica, la zona monetaria unificada tiene necesidad también de un fundamento político suficientemente explícito. Esto significa, entre otras cosas: un amplio consenso sobre el objetivo principal de la política monetaria; una perspectiva común sobre el significado de la estabilidad monetaria; una propensión y una capacidad duradera de mantener la necesaria disciplina en política financiera.

Estas exigencias económicas y políticas para que una zona monetaria sea perdurable explican por qué las precedentes uniones monetarias no pudieron sobrevivir si no llegaron a integrarse —más tarde o más temprano— en una unión política más amplia y duradera, y por qué hoy las fronteras monetarias coinciden en general con las de los estados nacionales.

La unión monetaria belgo—luxemburguesa constituye una excepción. Pero evidentemente no es igual que un país pequeño y muy flexible económicamente renuncie a su soberanía monetaria a que los haga todo un grupo de estados con países grandes como Francia o Alemania.

III. [Unión monetaria y unión política: el Tratado de Maastricht]

Una unión monetaria europea necesita, de forma irrenunciable y en alto grado, una base política y unos complementos.

La cuestión de la relación fundamental a establecer entre unión monetaria y unión política ha sido ya frecuentemente objeto de debates apasionados, cosa que comprendo perfectamente. Dos cuestiones se plantean regularmente al respecto.

La *primera* es ésta: la unión política ¿es una condición previa para la unión monetaria o su consecuencia? ¿se dota ya desde ahora la unión monetaria a sí misma –y en este sentido la realidad se constituye en norma– del nivel de armonización económica y de integración política de que tiene necesidad? (tesis monetarista). ¿O la unión monetaria no puede ser sino el término de un proceso, a lo largo del cual se van claramente aproximando la economía y la política de los países? (tesis del coronamiento).

En el marco de esta discusión surge igualmente una *segunda* cuestión: ¿cuánta se piensa que debe ser esta integración política, y qué modalidad debe asumir? Tras esto puede entenderse una integración institucional creciente, es decir, el desarrollo y el reforzamiento de las instituciones comunitarias hasta dar nacimiento a una configuración de estados en forma de los Estados Unidos de Europa. Pero puede entenderse también una concepción más funcional de la integración: la integración política de países diferentes significaría entonces la formación de unos mismos valores, una mismas preferencias, unas estructuras económicas y sociales compatibles.

El Plan Werner de 1970 se había fijado como objetivo una integración política avanzada, garantizada por instituciones. Esta integración debería hacerse paralelamente al desarrollo de la unión monetaria. De este modo el Plan resolvía de una vez esa especie de nudo gordiano entre tesis monetarista y tesis del coronamiento.

La concepción de Maastricht es completamente distinta. No contempla –al menos en una primera etapa– la idea de una unión política con base institucional. Y la Unión Europea no ha formalizado –por lo menos hasta ahora– su intención original de modificar el Tratado de Maastricht con medidas que lleven a una institucionalización de la integración política.

Pero precisamente por esto la concepción de Maastricht impone ciertas condiciones de entrada, que son los criterios de convergencia. Estos deben garantizar un grupo de participantes relativamente homogéneos en cuanto a su estabilidad monetaria. Sólo los países que ya hayan alcanzado un alto nivel de estabilidad podrán llegar a ser miembros. Y deberán igualmente comprometerse

a respetar una estricta disciplina presupuestaria, y de una forma duradera. Esto es al menos lo que exige el Tratado.

De este modo el Tratado de Maastricht se refiere claramente a un modelo funcional de integración.

Pero esta propuesta no es viable si no se toman verdaderamente en serio los criterios. Estos deben representar un test fiable que permita medir el grado de estabilidad alcanzado y si éste es duradero. Y las reglas en materia de disciplina deben ser absolutamente respetadas a largo plazo.

Ahora bien, por lo que respecta a la institucionalización de la integración política, la concepción de Maastricht supone una «construcción a dos niveles». Unifica la moneda, pero deja la mayor parte de las políticas económica, financiera y social como competencias nacionales. La Unión en cuanto tal sólo es responsable de una política común para el comercio exterior, la competencia y las ayudas; para la política económica y social de los Estados miembros únicamente puede dar orientaciones generales; y sólo dispone de un presupuesto más bien modesto (en torno al 1,2% del PNB) con posibilidades de transferencias relativamente limitadas, cuyos efectos, por otra parte, parecen ser a veces muy poco transparentes. En manos de los Estados quedan los sistemas de compensación y de nivelación, en particular el grueso de los presupuestos públicos; ahora bien, deben atenerse a la regulación del artículo 104 c del Tratado de la Unión Europea, que impone una estricta disciplina en materia de gastos públicos y que ha sido concretado por el Pacto de Estabilidad y de Crecimiento; también continúan bajo la competencia de las instancias nacionales la legislación laboral, el derecho social y las disposiciones legales en materia de remuneraciones convencionales. Los Estados nacionales siguen siendo responsables, por tanto, de los factores esenciales de la política económica nacional.

Esta «construcción a dos niveles» presenta sus ventajas: se mantiene la competencia en el terreno de la política, y se mantiene también en gran medida la responsabilidad propia de las políticas nacionales.

Pero la «construcción a dos niveles» tiene también sus inconvenientes. Si algunos países participantes no practican una política adecuada, existe un alto riesgo de que el rendimiento diverja fuertemente de país a país dentro de la unión monetaria: y ya no será posible modificar los tipos de cambio independientemente o poner en acción políticas monetarias diferentes. En esas condiciones, la cuestión decisiva será: ¿cuánto tiempo tardará un país en estar dispuesto para

corregir, y en corregir de hecho, los fallos en que haya caído por su propia política o por ajustes insuficientes, por ejemplo en el mercado de trabajo?

IV. [Unión monetaria y unión política: más allá del Tratado de Maastricht]

Al llegar aquí conviene quizás hacer la observación siguiente: el Tratado de Maastricht prevé ciertamente una «construcción a dos niveles», pero nada indica que haya que quedarse ahí. ¿No puede la unión monetaria dar un nuevo impulso a la integración política, incluso en el sentido de integración político-institucional?

Por otra parte, la idea de facilitar el acercamiento político por la vía de la integración económica y monetaria ha estado siempre latente en la política europea y puede ser también considerada como una de las principales razones que están en el origen del proyecto de la unión monetaria. No hace mucho tiempo recordaba todavía Jacques Delors que la unión monetaria no era un fin en sí. Y en el Tratado de Maastricht se hace alusión igualmente al objetivo de una «unión cada vez más estrecha», aun cuando la fórmula no sea muy precisa.

Un impulso de este tipo podría imaginarse, en principio, de dos maneras.

Podría imaginarse en el caso de que la unión monetaria fuera un éxito. Tal éxito podría incitar a una integración más amplia y animar a encontrar soluciones europeas. Esta esperanza puede parecer hoy todavía demasiado incierta. Pero nosotros, los alemanes, estamos en buenas condiciones para saber que una buena moneda puede ayudar a forjar una identidad.

Pero podría imaginarse también desde una visión menos optimista. Incluso si no funcionara bien y fuera fuente de conflictos, la unión monetaria podría en teoría forzar a los Estados miembros a conceder mayores competencias comunitarias en otros dominios, y eso antes que los problemas hubieran llegado a ser demasiados. En tales condiciones, el reforzamiento de la integración política sería un recurso extremo más que un objetivo pretendido. En cuanto partidario convencido de la integración europea, yo no quisiera que la historia tomara este rumbo. Porque una situación así comporta grandes riesgos.

La unión monetaria es un corsé estrecho. Puede sostener. Pero puede también ahogar.

Si un país no pudiese mantener el ritmo económico de los otros o no quisiese

seguir compartiendo el objetivo de estabilidad común, podrían surgir conflictos de inmediato.

Podrían surgir conflictos, *por una parte*, entre el Banco Central Europeo y la política de este país. Estos conflictos podrían amenazar la labor del Banco Central Europeo y reducir su capacidad de llevar adelante la política de estabilidad común, ya sea porque incitasen a los miembros del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo a un comportamiento ante todo «nacionalista», ya sea porque indujesen en la opinión pública posturas cada vez más divergentes en relación con el objetivo de una moneda estable.

Pero podrían, *por otra parte*, surgir conflictos entre las instancias políticas de los países participantes: por ejemplo, una lucha entre iniciativas políticas que pusiesen de manifiesto preferencias divergentes en las políticas económicas, o una batalla por nuevas transferencias de gran amplitud.

Sin duda que se dan conflictos ocasionales entre el banco central y los políticos o que surgen querellas sobre la distribución entre las regiones, incluso dentro de las zonas monetarias interiores a los estados nacionales actuales, y también en Alemania. Pero no hace falta mucha imaginación para comprender que tales conflictos tendrán un carácter muy distinto y alcanzarán una intensidad mayor si se mezclan con motivos y sentimientos nacionales, o si las partes implicadas no pueden apelar a una cultura común de estabilidad. Por esta razón la Unión Europea hará muy bien en limitar los riesgos desde el comienzo. Porque la unión monetaria no debe degenerar en una unión de conflictos.

Esto significa dos cosas. *En primer lugar*, significa que la opción de los países que participarán en la unión monetaria debe hacerse de acuerdo con los criterios de convergencia para que se llegue así a un conjunto bien homogéneo por lo que se refiere a la estabilidad: y la medida de esto sólo puede ser la capacidad comprobada y la voluntad política de orientarse de una forma duradera a una estabilidad común. *En segundo lugar*, significa que la opinión pública europea debe oponerse a que el curso de la política monetaria sea dictado por criterios nacionales: la política monetaria ha de ser decidida únicamente en función de la estabilidad duradera del euro, y no de cualesquiera otras preferencias nacionales. En particular es preciso dejar muy claro que las personas que estén al frente del futuro Banco Central Europeo no ocuparán ese puesto para representar los intereses de sus respectivos países: su única función consistirá en preservar la estabilidad de la moneda europea común.

V. [Estabilidad monetaria y expectativas político-sociales]

Estoy convencido de que una unión monetaria consolidada con un euro duraderamente estable permitirá que la Unión Europea siga avanzando, tanto en el plano económico como en el político. Pero la estabilidad y el éxito no caerán del cielo.

Un euro estable presenta ventajas económicas considerables. Desaparecerán totalmente los riesgos de cambio y los costes de transacción entre los participantes. Los mercados financieros ganarán en profundidad y en amplitud, en beneficio de los inversores. Y sobre todo aumentará la transparencia de los mercados y se intensificará la competencia transnacional. De este modo un euro estable contribuirá al desarrollo del mercado común y acrecentará la imbricación económica de los países.

Ahora bien, no se debe perder de vista que se trata de ventajas macroeconómicas, de las que acabarán por beneficiarse todos los países implicados, en particular en el contexto de una globalización creciente, pero que no mejorará la pereza y el confort de las naciones participantes. La unión monetaria no es sinónimo de sosiego. Porque la intensificación de la competencia acarreará grandes cambios estructurales y exigirá un aumento de la flexibilidad, esfuerzo que deberán aceptar y llevar a cabo tanto las empresas, como los trabajadores, como la política económica y social de los Estados.

Esto hay que aceptarlo, si se quiere ser consecuente. Porque sería absurdo intensificar la integración económica y monetaria en la Unión Europea, y al mismo tiempo pretender someter nuevamente a control, a base de medidas reguladoras y protectoras, esta más fuerte competencia resultante.

Es cierto que muchos esperan bastante de la Unión Europea en el plano político-social. Piensan que ella puede remediar la incapacidad creciente de los Estados para asegurar la redistribución por medio de los impuestos, de las regulaciones y de los sistemas sociales. En su opinión, la Unión Europea debería, frente a la tendencia actual en favor de la integración, no intensificar la competencia, sino eliminar ese espíritu de competencia política entre los países europeos. E imaginan que el control político de los procesos económicos e sociales podría aumentar de forma decisiva.

Pero esta esperanza es ilusoria por varias razones. Ante todo, no se pueden atribuir a la competencia internacional los problemas que atraviesa hoy el estado

de bienestar dentro de sus fronteras. Un sistema social que carece de incentivos, un sistema fiscal que estimula inversiones inadecuadas, una adaptación insuficiente a la evolución de la pirámide demográfica en la población activa, todo eso son procesos internos distorsionados. Y cuando no se toman a tiempo las medidas correctas sus efectos negativos se acumulan.

El estado de bienestar tal como se ha orientado en la Europa continental parece que choca cada vez más con sus propios límites, ya sea en el marco de la globalización o fuera de él. Ahora bien, la competencia internacional hace aparecer tales deficiencias mucho más pronto y de manera más universal, y además las castiga más severamente. Pero esta competencia no se limita a Europa. Está presente ya por todas partes y se generaliza cada vez más.

Y tampoco un super-estado europeo podría llevar adelante cualquier política económica o social. También él debería tomar en consideración la lógica que se le impone dentro de sus fronteras y la competencia global. Y las medidas políticas que no son buenas a escala nacional, tales como los programas de relanzamiento coyuntural a corto plazo que gravan las finanzas públicas y la estabilidad monetaria, no serán mejores por el mero hecho de que vengan de Bruselas.

A estas observaciones de carácter económico se añade también una consideración de naturaleza política. ¿Cómo podría la Unión Europea llegar a ser el sucesor legítimo del estado de bienestar tradicional sin suplantarlo casi completamente a los estados nacionales en lo político y en lo institucional? Un poder central con competencia para orientar los procesos sociales, redistribuir la renta y fijar los modos de regulación del mercado exigiría la puesta a punto de una instancia central con enorme capacidad de acción y de decisión, que además debería ser legitimada democráticamente de forma directa.

Pero la Unión Europea no parece querer evolucionar –al menos de momento– en esta dirección. Y está bien que así sea.

El mercado interior y el euro se inscriben en un contexto caracterizado por grandes exigencias económicas derivadas de sus desajustes internos y de la globalización, y, al mismo tiempo, en una Europa que, a largo plazo, no llegará a un nivel de integración política superior al de una unión de estados. Por todo ello los grandes proyectos de integración que existen actualmente –mercado interior y unión monetaria– no pueden dispensar a los Estados nacionales de su deber de hacer todo lo que está en sus manos para que sus economías vayan lo mejor posible.

De hecho son numerosas las voces que se elevan para denunciar que, dada su falta de flexibilidad interna, algunos países no están suficientemente preparados para participar de la unión monetaria. Pero entre estos críticos hay algunos que esperan que la unión monetaria sea precisamente el factor que induzca a esos países a poner en práctica las reformas necesarias. Espero que tengan razón. Si no, los grandes países, como Alemania y Francia, tendrán mayores dificultades aún para afrontar eficazmente los problemas que les afectan, especialmente el desempleo elevado.

VI. [Unión monetaria incompleta y Unión Europea heterogénea]

La unión monetaria concentra hoy una gran parte de las esperanzas de llegar a una mayor y más intensa integración europea. ¡Ojalá se conviertan en realidad!

Pero hay otros que ven en la concepción de Maastricht más bien una fuente de discordia. Porque la unión monetaria acarrearía una división de la Comunidad, al menos en los comienzos. En 1999 habrá, con toda certeza, los «in» y los «out».

¿Se corre así el riesgo de que surjan divisiones en Europa, pero no entre la Unión Europea y los otros países, sino en el seno mismo de la Unión? El problema ha aparecido en relación con el Consejo del Euro-X, todavía de forma momentánea, pero con fuerza. Por el contrario, en el caso del Banco Central Europeo el problema había quedado regulado ya de forma institucional en el Tratado de Maastricht: además del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo, responsable de la política monetaria, existirá un Consejo General. Es pues el Tratado mismo el que hace esta diferenciación.

Pero puede incluso plantearse si la concepción de una unión monetaria parcial no constituye un cuerpo extraño a la integración. La respuesta también dependerá de en qué medida la integración europea debería buscar nuevos caminos para su ulterior desarrollo y para unir profundización y ampliación.

Al final de marzo tendrán ya lugar las primeras negociaciones con vistas a la entrada en la Unión. La ampliación, especialmente hacia los países de la Europa central y oriental, es, desde el punto de vista alemán, históricamente necesaria e inevitable, con la condición de que se fijen períodos transitorios adecuados. Porque estos países forman parte de Europa. Y porque la Unión no será creíble si no es percibida como una comunidad abierta: ¿no invita explícitamente el preámbulo del Tratado de Roma a los demás pueblos

de Europa para que se asocien?

Pero la ampliación no hace a la Unión sólo más grande. Hace además más evidentes sus carencias institucionales: la cuestión de saber cómo la Unión puede ser (o llegar a ser) capaz de decidir y de actuar se plantea de forma cada vez más urgente. Y hace por fin a la Unión más heterogénea, en relación con su capacidad productiva, sus intereses y sus experiencias históricas.

¿Cómo puede la Unión Europea profundizar su integración política en estas condiciones? ¿Puede descartarse de entrada el peligro de que, si la integración en el seno de la Unión Europea no se hace de forma diferenciada, se llegue al estancamiento o a la regresión? ¿No podría ser el «modelo de círculos concéntricos pero no cerrados» un camino realista para avanzar hacia el futuro? Naturalmente el grado y la intensidad de los vínculos no deberían convertirse en una cuestión de prestigio nacional, sino que habrían de depender de las relaciones económicas y de la voluntad política estable de avanzar por la vía de la integración.

Así enfocado, la concepción de una unión monetaria, a la que al menos en principio no pertenecerán todos los Estados de la Unión, apenas debería obstaculizar la integración europea. Quizás esta situación permitiría descubrir otros dominios en los que seguir avanzando.

Por otra parte, una unión monetaria cuya estabilidad interna no fuera suficiente, no sólo constituiría un peligro para la cohesión en el terreno monetario de los países del euro, sino que podría incluso perjudicar el ulterior desarrollo de todo el proceso de integración.

También sería peligroso que la unión monetaria no se completara más adelante con compromisos políticos vinculantes, contentándose con hacer de ella un vasto sistema de transferencias. Esto podría amenazar, no sólo la aceptación de la unión monetaria, sino también su apertura al exterior: porque en una unión monetaria que fuera proveedora de transferencias a gran escala, los países beneficiarios de éstas se sentirían especialmente tentados de bloquear la entrada de nuevos y más débiles miembros.

Esta apertura, en virtud de la cual la unión monetaria no se convierte en un club cerrado, es sin duda la condición fundamental para poder mantener su acción integradora en el futuro. Pero el que esta acción de la unión monetaria conduzca a una integración *paneuropea* efectiva y progresiva dependerá también de que sea duraderamente estable y capaz de funcionar. Su estabilidad interna y la

ausencia de conflictos es también importante para su apertura universal: porque un territorio dotado de una moneda estable en el tiempo y sin conflictos internos no tiene necesidad de protección hacia el exterior.

VII. [Conclusión]

Del éxito de la unión monetaria depende el destino de Europa. ¿Será el euro estable en el tiempo? ¿Formarán los países del euro una entidad suficientemente coherente en el terreno económico y político? Todo ello influirá decisivamente para una ulterior integración. Y para ésta será necesario un fundamento sólido y que pueda perdurar. Insistir en esta necesidad no es antieuropeo. ¡Al contrario!

El futuro de Europa no se decide en ceremonias. Se decide en el trabajo duro de cada día. Es importante que haya expectativas y esperanzas. Pero Europa precisa, al mismo tiempo, el realismo para detectar los peligros y reducirlos hasta donde sea posible. Yo sé bien que una unión monetaria sin riesgos no existe. Pero las decisiones de 1998 deben ser responsablemente tomadas, también frente a las generaciones venideras. Porque sus oportunidades económicas dependerán también del buen funcionamiento de la unión monetaria.



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 285-294

La nueva reforma del IRPF

La Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ha sido objeto de especial atención por parte de la opinión pública en los últimos meses. Ello es lógico pues cualquier reforma de la imposición personal sobre la renta de las personas físicas tiene una indudable relevancia en nuestro sistema impositivo. En este caso se da además la circunstancia de que por primera vez se rebaja de forma significativa la presión fiscal a través de este impuesto. El autor del presente trabajo resume y valora los que considera aspectos fundamentales de la Reforma en curso: la lucha contra el fraude, la suficiencia recaudatoria, la equidad en el nuevo impuesto, la simplificación del tributo y el tratamiento fiscal de la vivienda y de las rentas del capital.

————— Javier GOROSQUIETA REYES S.J. (*) —————

(*) Profesor de ICADE. Universidad Pontificia Comillas (Madrid).

El 7 de abril de 1998 el ministro español de Economía y Hacienda, Rodrigo Rato, presentó a los medios de comunicación social el proyecto del Gobierno para una nueva reforma, en profundidad, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). La última fue en 1991, por un gobierno del PSOE. El proyecto fue enviado al Consejo Económico y Social, para su dictamen y pasará luego al Parlamento para su discusión, debate y eventual aprobación como texto legal.

La ley será muy importante, ya que un tercio de los ingresos públicos, cinco billones de pesetas en 1996, proceden de este impuesto.

Hay implicadas en la reforma del impuesto cuestiones fundamentales para la convivencia en la justicia y la solidaridad, cuestiones que vamos a procurar ir tratando a renglón seguido.

El fraude

Comenzamos con el tema del fraude fiscal porque opinamos que es la mayor injusticia de nuestro sistema impositivo. ¿De qué serviría una teóricamente perfecta ley tributaria si no hay medios operativos para imponer su cumplimiento? Y en España hasta ahora, por lo que se ve, no los ha habido. Podemos recordar el año (por citar sólo alguno) 1976 en el que por IRPF se recaudaron sólo 9.000 millones de pesetas, 2.000 menos que los 11.000 que se ingresaron en el Tesoro por un impuesto doctrinalmente tan secundario como son los derechos del Erario sobre la administración de loterías.

Ciertamente se ha ido avanzando mucho desde la reforma de Fernández Ordoñez de 1977. Pero, según el Instituto de Estudios Fiscales, todavía en torno al 50% de las rentas que se generan en España eluden no sólo la tributación sino la mera declaración. En 1994 el mismo Instituto evaluó este fraude en una magnitud equivalente al 5,5% del PIB, lo que para 1997 significa más de cuatro billones de pesetas. Es decir, que el rendimiento del impuesto, sin fraude, podría ser prácticamente el doble de lo que es actualmente.

Esto implica, efectivamente y en la práctica, una gran injusticia teniendo en cuenta, por llamarlo de alguna manera, la desigualdad de oportunidades ante el fraude por parte de los diferentes tipos de renta. Queremos decir que hay rentas fácilmente defraudables en el IRPF, como son las rentas empresariales y de profesionales, y otras que no se pueden defraudar en ese impuesto como son las

rentas del trabajo por cuenta ajena, las rentas salariales de la empresa privada y de las administraciones públicas. Respecto de esas últimas la empresa privada y las administraciones públicas hacen de recaudadores para la Hacienda Pública, las retienen a cuenta del IRPF, sin posibilidad de defraudación.

El sorprendente resultado de ello, y del bajo nivel de conciencia fiscal existente todavía en la sociedad española, es que el 80% de los ingresos públicos por IRPF procedan de las rentas salariales (sueldos y salarios).

He aquí un fenómeno fundamental en nuestra panorámica tributaria. Un fenómeno de grave injusticia en la distribución de la carga. Estimaríamos que su eliminación sería la mejor progresividad deseable.

¿Qué prevé el proyecto de ley en este sentido? Prevé, en primer lugar, que la simplificación que aporta la reforma del IRPF pueda conducir a una optimización del aparato burocrático de la Agencia Tributaria: menos funcionarios dedicados a la gestión del impuesto, más funcionarios liberados para la lucha contra el fraude. El ahorro en la gestión se valora en 40.000 millones de pesetas.

Prevé, en segundo término, que esa misma simplificación facilite más declaraciones y también más tributación.

¿Menores ingresos?

El Gobierno anticipa que la nueva reforma tendrá un coste neto de entre 550.000 y 600.000 millones de pesetas. Pero Hacienda sostiene que el aumento de ingresos como consecuencia del mayor crecimiento económico, el aumento del empleo y la reducción del fraude, compensará con creces esa rebaja de los ingresos públicos.

Para 1998 se prevé un incremento del PIB del 3,7%, lo que supone un incremento de 2,6 billones de pesetas. Aplicando a estos 2,6 billones la nueva tarifa media del IRPF, un 11%, los ingresos impositivos por este concepto serían de unos 285.000 millones al año. Pero considerando que hay rentas exentas podemos estimar el incremento de la recaudación por IRPF a partir del año 2000 en unos 200.000 millones de pesetas. Es decir que el mero crecimiento económico a los ritmos actuales rebajaría a la mitad aquel coste neto previsto de 400.000 millones.

Pero ¿podemos confiar en un crecimiento sostenido? Ahí están, para dudarlos, las crisis actuales del Sureste asiático y de Japón. De todas maneras hay

ejemplos contrarios: Estados Unidos viene creciendo fuerte ininterrumpidamente desde hace más de doce años, en Irlanda sucede algo parecido e incluso más brillante. En los 29 países de la OCDE y más en concreto en la Unión Europea (UE), superada la fase depresiva del ciclo, 1991–1994, asistimos a una fase de crecimiento sostenido. La crisis del Sureste asiático está afectando menos de lo previsto a las economías occidentales, y Japón parece que ha comenzado a poner todos los medios para salir con eficacia y rapidez del actual episodio recesivo.

Se ha asumido, sin duda, un riesgo y es natural que la oposición ataque por este flanco: «se está poniendo en peligro –dicen– el Estado del Bienestar». Creemos, de todas formas, que es un riesgo razonable. Deseamos que se acierte, como se acertó con creces en 1997 cuando se presupuestó para ese ejercicio un déficit público de «sólo» el 3% del PIB.

En cuanto al crecimiento del empleo, se programa para este año y los tres próximos una creación de algo más de mil empleos netos diarios. No es una predicción descabellada, puesto que en 1997 se crearon 370.000 empleos netos y, según los datos del primer trimestre de 1998, vamos camino de repetir la cifra en este ejercicio económico.

El aumento del empleo, se razona, ahorrará gasto público en seguros y subsidios de desempleo. Se razona bien, a nuestro juicio, supuesto el mantenimiento de la situación actual. Pero creemos, y lo creen los sindicatos, que la situación actual debe cambiar. En 1988, efectivamente, los seguros y subsidios de desempleo cubrían al 68,7% de los parados según cifras oficiales. Hoy esa cobertura alcanza a menos del 50% de los desempleados. He aquí, pues, una asignatura pendiente que tampoco ha sido aprobada –no era su lugar– en el nuevo Plan de Acción por el Empleo. Una asignatura pendiente que negociar, como parece ser la intención del Gobierno, con los agentes sociales. Por lo tanto, puestas las cosas en su sitio, no parece haya significativo margen de ahorro, por este capítulo, de gasto público.

Con ello reiteramos que la lucha principal ha de ser, en nuestra opinión, contra el fraude. Aquellos 600.000 millones de minoración de ingresos suponen, en efecto, sólo el 15% del fraude, estimado en el IRPF en más de 4 billones de pesetas.

Rebaja de la presión fiscal

Es, sin duda, una buena noticia para todos la rebaja generalizada de la presión fiscal en el IRPF. Y una potentísima arma electoral, a juzgar por lo que ha ido sucediendo en otros muchos países democráticos industriales con mayor experiencia democrática que nosotros. Por eso no es nada sorprendente, aunque no hubiera otros argumentos, la reacción opositora del PSOE y de otros partidos que no apoyan habitualmente al Gobierno. Pero ahí queda esa rebaja media del 11% para todos los contribuyentes por IRPF.

Mirando exclusivamente a las tarifas, se arguye que la reforma beneficia más a los más ricos. Pero creemos que se trata de una afirmación bastante demagógica. Hacer la cuenta de lo que le va a suponer la rebaja del actual 56% al proyectado 48% a una renta de más de 11 millones, y lo que le supone de rebaja del 20% al 18% a las rentas más bajas no sirve sino para concluir una verdad de Perogrullo: linealmente, los contribuyentes con más ingresos van a ahorrarse una cantidad absoluta en pesetas mayor que los que tienen menor renta. Algún periódico (EL PAIS, 8-4-98) argumenta opositoramente —está en su derecho— de esta manera. Pero me parece que no se podrá encontrar ningún país sensato que haya pretendido nunca la así sugerida progresividad.

Ni siquiera es del todo correcto para comparar en términos relativos acudir a que la tarifa marginal más alta baja ocho puntos (del 56% al 48%) mientras que la tarifa mínima baja dos (del 20% al 18%). Lo verdaderamente pertinente en términos relativos es decir que la tarifa marginal más alta baja el 14,3% mientras que la tarifa mínima lo hace en un 10%.

«¡Regresividad!», gritarán los adversarios. Es verdad; pero conviene matizar y completar este dato con las siguientes observaciones:

Primera. Ha habido buenas razones de homologación fiscal con nuestro entorno dentro de la Unión Europea, para mantener nuestro tipo marginal máximo por debajo y en el entorno del 50%.

Segunda. Parece haber hecho fuerza en el Gobierno la reciente sentencia del Tribunal Constitucional alemán, según la cual no es razonable que el sector público participe en las rentas adicionales generadas por cada individuo en mayor proporción, incluso, que el propio sujeto que con su esfuerzo y riesgo las genera. Ello significa que, de acuerdo con tal postura, el tipo marginal máximo del IRPF no debe superar en ningún caso un tipo del 50%, algo, por cierto, en

lo que estaba de acuerdo el anterior Gobierno , pero que no llevó a efecto el ministerio de Carlos Solchaga por el cambio de la fase del ciclo, hacia la recesión, y el consiguiente temor a una minoración de ingresos.

Tercera. Las desgravaciones introducidas por mínimo vital de los individuos y de las familias, se hacen, éstas sí, en términos absolutos, independientemente de que se trate de sujetos impositivos ricos o pobres. Y está claro que un mínimo vital exento, p.ej. de 1.500.000 pesetas para una familia formada por el matrimonio y dos hijos, supone un porcentaje de desgravación o mejor, de liberación del impuesto mucho mayor para las rentas más pobres que para las rentas más opulentas. He aquí un elemento de progresividad que puede compensar de sobra la citada regresividad arriba aludida.

Cuarta. Al mínimo exento general se han añadido, muy razonablemente desde el punto de vista de la justicia, exenciones especiales para las rentas salariales. La reforma les favorece para que la muy excesiva proporción en que ahora contribuyen no se vea aumentada año tras año, como hasta ahora. Para lograr este objetivo se ha previsto un primer tramo de salario exento que puede llegar al medio millón de pesetas para los contribuyentes con rendimientos de trabajo inferiores a 1.350.000 pesetas y, en todo caso, una reducción de 375.000 pesetas. He ahí otro elemento de justicia y, en sí mismo, de progresividad dentro del propio mundo del trabajo por cuenta ajena.

Quinta. El IRPF, en cualquier caso, mantiene la progresividad ya que, como queda dicho, se abre una horquilla de tipos que va desde el mínimo, 18%, al máximo, 48%, según niveles de renta. Es conveniente recordar que, en la nueva reforma, estos cambios en las tarifas afectan sólo a los ingresos estatales, no al tramo autonómico del IRPF. A las Autonomías se les transfirió el 30% del IRPF. Su status quo permanecerá con la reforma: unos tipos marginales que se mueven entre el 3% y el 8,40% según niveles de renta.

Simplificación

Es uno de los objetivos de la reforma del IRPF: su simplificación. Para llegar a ella se acude a un nuevo concepto, el de «renta discrecional». El Tribunal Constitucional alemán, que tanta autoridad parece ejercer en el actual Gobierno, ha acuñado el concepto de «renta existencial», estableciéndose un mínimo familiar y personal, y dividiéndose la base imponible del impuesto entre renta

discrecional y no discrecional. La idea es que tribute sólo la «renta discrecional», que es la que queda disponible después de haber restado de la renta total el mínimo vital necesario para una subsistencia digna en relación con el nivel medio de vida del país.

Consecuencia de esta feliz y razonable idea es que van a quedar exentos de la misma obligación de declarar 5 millones de contribuyentes, algo más de la tercera parte del colectivo global de contribuyentes por el IRPF. Se ha quitado, por lo tanto, esta carga a 5 millones de españoles, lo cual indica ciertamente una prestación pública positiva, implica progresividad y, además, se ha liberado de montañas de papel innecesario a los funcionarios de la Agencia Tributaria. Esto último como veíamos es muy interesante, incluso desde el punto de vista de la intensificación de la lucha contra el fraude.

Todo ello es posible no sólo como consecuencia automática de los mínimos vitales aludidos, sino también por la bajada, que la reforma establece, de las retenciones a cuenta tanto de las rentas de trabajo como de las rentas de capital. Hasta ahora muchas declaraciones se realizaban por trabajadores y ahorradores simplemente porque se les había retenido ingresos, a cuenta del IRPF. Se sentían muy estimulados a hacer la declaración sencillamente para que la Hacienda les devolviera lo que se les había retenido de más, es decir, cuando esperaban o resultaba una declaración negativa. ¿Para qué este viaje de ida y vuelta? ¿Para lograr que la Hacienda Pública dispusiera de más caja gratis durante el tiempo –varios meses– que mediaba entre la retención excesiva y la devolución? Con la nueva reforma la Hacienda renuncia a buena parte de este crédito gratis por parte de los contribuyentes. Mediante la caída de las retenciones Hacienda logra dos objetivos: el primero, la señalada disminución para todos del papeleo; el segundo, que el público disponga de más dinero en mano lo que puede ser útil para estimular el consumo; el estímulo del consumo puede ser un acicate para el desarrollo; el desarrollo no inflacionario puede crear más empleo y generar a la postre mayores ingresos para la propia Hacienda Pública.

Vivienda

A partir de 1999 –y, en consecuencia, en la declaración que se hará en el año 2000–, el contribuyente dejará de pagar por su primera vivienda, lo contrario de

lo que sucede ahora, ya que en el actual impuesto se incluye como renta presunta o imputada del ejercicio el 2% (o el 1,1% según los casos) del valor catastral del inmueble.

En el nuevo IRPF, entre el 15 y el 25% de todos los pagos por compra de vivienda (amortización e intereses) se deducirán de la cuota íntegra. El límite del pago anual por el préstamo hipotecario (intereses y principal) sobre el que se aplicarán las deducciones será de 1,5 millones de pesetas.

Durante los dos primeros años, el contribuyente podrá deducir en la cuota del impuesto un 25% de las primeras 750.000 pesetas que paga al año en concepto de capital e intereses por su préstamo hipotecario, y otro 15% por otras 750.000 pesetas adicionales. Desde el tercer año, la deducción será del 20% para las primeras 750.000 pesetas y del 15% para otras 750.000 .

La vivienda no habitual (segunda residencia) pagará según un porcentaje del valor catastral que se fijará cada año en la ley presupuestaria.

La reforma mantiene la actual deducción de las cuentas ahorro-vivienda. Elimina la deducción por alquiler, pues la cuantía correspondiente se considera integrada en el mínimo vital.

La reforma establece un nuevo mecanismo de garantía que compense a quienes salgan perjudicados con el nuevo sistema de deducciones por compra de vivienda respecto al que se aplican ahora, y que se limitará a las viviendas compradas antes del 30 de abril de este año.

Esta situación respecto a determinados sujetos puede ser más ventajosa que la situación actual ya que se elimina, como se ve, la renta presunta por vivienda habitual. Por otra parte, se establece la señalada cláusula de salvaguardia.

Rentas de capital

El tratamiento del ahorro en el nuevo IRPF es, en síntesis, como sigue:

1. Activos financieros

Tanto los de rendimiento implícito (revalorización), como los de rendimiento explícito (por transmisión o venta y por cobro de cupón) son considerados como capital mobiliario, sujetos a retención. Hasta ahora el rendimiento por transmisión no estaba sujeto a retención. Se aprieta, por lo tanto, una vuelta la tuerca.

2. Fondos de inversión

A más de dos años tributan al 20%. Desaparece el actual coeficiente para corregir la inflación. Aumenta, pues, la presión fiscal por este concepto.

3. Otras plusvalías

Tributan al 20% las generadas en más de dos años. Desaparece la actual exención de las 200.000 primeras pesetas. Desaparece, salvo para los inmuebles, el actual coeficiente para corregir la inflación. Al contrario de lo que sucede ahora, estarán sujetas a tributación las plusvalías generadas por transmisiones inferiores a medio millón de pesetas. De nuevo aquí se intensifican los deberes fiscales.

4. Seguros de vida y jubilación

Son considerados como rendimiento del capital mobiliario, desaparece la exención que existía hasta ahora de las primeras 200.000 pesetas. Los rendimientos derivados de prestaciones de jubilación de contratos de seguro de vida, percibidos en forma de capital, correspondientes a primas satisfechas con más de ocho años de antelación a la fecha en que se perciba la prestación, se reducirán en un 70%. Los correspondientes a primas satisfechas con más de cinco años de antelación y menos de ocho, se reducirán en un 60%. Los que correspondan a primas satisfechas con más de dos años de antelación y menos cinco, se reducirán en el 30%. Desaparece la actual deducción en la cuota del 10% por primas pagadas. Se combinan aquí, equilibradamente, por lo tanto, una mayor presión con el conveniente estímulo a los seguros de vida y de jubilación a largo plazo.

5. Cuentas a plazo

Retención fiscal del 25%, como hasta ahora. Desaparece la reducción general, existente hasta ahora, de 29.000 pesetas.

Creemos, pues, que no se puede afirmar, como se ha hecho, un tanto demagógicamente, a nuestro juicio, que la nueva reforma favorece a las rentas del capital en contra de las rentas de trabajo. Lo que sucede es que no está mal, para los intereses generales de la sociedad, estimular tanto el ahorro a largo plazo como la inversión en seguros de vida y jubilación (fondos de pensiones). Los beneficios de las empresas ya tributan el 35% por el Impuesto de Sociedades.

Conclusión

El secretario de estado de Economía, Cristóbal Montoro, diría que la rebaja del impuesto «hace innecesario que, en la negociación colectiva, se recupere poder adquisitivo». Ciertamente la rebaja es un argumento más a favor de la moderación salarial, pero creemos sería neutralizador y cicatero el intento de quitar a los trabajadores con la mano de los salarios lo que parece se les quiere otorgar con la mano de la fiscalidad.

En conjunto, por lo tanto, una reforma equilibrada, también desde el punto de vista de la equidad.



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 295-310

RECENSIONES

SOCIOLOGÍA

GRUPE DE LISBONNE (1995), *Limites à la compétitivité. Pour un niveau contrat mondial*. Sous la direction de RICCARDO PETRELLA, Ed. Labor, Bruxelles, 230 págs.

En estos últimos años está proliferando el género «informe» para abordar los grandes temas de nuestro mundo. El ser trabajos, no de un solo autor, sino de un equipo puede ser simplemente reflejo de la complejidad de los problemas mismos. Y la frecuencia con que ahora aparecen estudios de este estilo puede contribuir a que comiencen a ser menos apreciados.

Valgan estas consideraciones iniciales para llamar la atención sobre este informe del Grupo de Lisboa, que ha aparecido ya en diez idiomas (la versión castellana ha sido publicada en Buenos Aires). El grupo –formado por 19 personas procedentes de la Tríada (Japón, Europa

occidental y América del Norte)– comenzó sus trabajos en 1992, quinto aniversario del descubrimiento del Nuevo Mundo. Se escogió Lisboa por ser ciudad emblemática, de la que partieron muchos conquistadores: pero quienes ahora se reúnen aquí van a proponer un nuevo orden mundial que repose en la cooperación y no en las conquistas. Riccardo Petrella, el impulsor del grupo y el redactor del informe, es director del Programa FAST (Forecasting and Assesment in Science and Technology) en la Comisión de la Unión Europea.

La cuestión central que este libro plantea es: ¿pueden la competencia y la competitividad regir el planeta y constituir el instrumento por excelencia para resolver los problemas de orden medioambiental, demográfico, económico y social, que asaltan a la tierra entera? Y la conclusión final es terminante: «el imperativo de la competencia económica es incapaz de gobernar solo el planeta; (...) la lógica de la conquista –de los mercados y del poder

económico y financiero— con vistas a dominar el mundo constituye una visión superada e irrealista de las cosas» (pág. 221). A esta constatación de un camino sin salida se contraponen una alternativa que los autores creen viable: orientarse hacia una forma de gobierno que repose sobre la cooperación y la cohabitación. Una propuesta así puede resultar de entrada utópica. Y no es que el informe resuelva todos los interrogantes que se suscitan, pero sí ofrece algunas pistas que constituyen lo más valioso de su aportación.

Competitividad y mundialización

El tema de la *competitividad* es clave en el informe, como se deduce del título mismo con que ha sido publicado. Y la toma de posición de los autores frente a ella es muy crítica. No es que rechacen la competencia en cuanto tal, pero sí los excesos de la ideología de la competencia cuando ésta pretende sustituir a otras formas de organización de la vida económica, política y social. Denuncian que la competitividad se ha erigido en el único valor hasta el punto de que la lógica del mercado competitivo ha terminado imponiéndose a todas las esferas de la vida individual y colectiva (educación, comportamiento en la familia, desarrollo de la colectividad, funcionamiento de las instituciones democráticas).

La mundialización a todos los niveles ha acentuado este proceso: la competitividad ha pasado de medio a fin, convirtiéndose en un objetivo ofensivo para asegurar la supervivencia y la

hegemonía. El principio de que «hay que vencer a cualquier precio», que ha marcado la economía mundial, está configurando nuestro planeta a todos los niveles. Sin negar los aspectos positivos de dicha mundialización, tampoco pueden ignorar que ella tiene no poco que ver con los grandes problemas nuevos y con la multiplicación de nuevos retos sociales: medio ambiente, explosión demográfica, desempleo generalizado, inmigración masiva, crimen organizado, tráfico de drogas, conflictos étnicos y religiosos, nuevas epidemias (SIDA) y reaparición de otras antiguas (malaria y peste). La rapidez con que la economía de los mercados financieros y de las empresas se mundializa corre pareja con la naturaleza explosiva de la mayoría de estos problemas.

Mirando al pasado: el capitalismo y el Estado-nación

El informe tiene siempre como referente implícito —y muchas veces explícito también— la historia del capitalismo liberal y su paso al capitalismo mixto. En el siglo XIX los excesos del capitalismo naciente tuvieron que ser contrapesados con leyes antitrust, leyes para la protección de los trabajadores, programas de protección social contra la exclusión, etc. Gracias a todo eso fue surgiendo un *contrato social nacional*, gracias al cual el Estado se erige en promotor y garante de los intereses de la población frenando los impulsos del capitalismo competitivo nacional.

Hoy la fuente de los problemas es la

misma, sólo que el capitalismo actúa ahora a escala mundial. Y no sólo no hay una instancia equivalente que le sirva de contrapeso (¡nadie piensa en una especie de «Estado mundial»!), sino que la creciente mundialización incluso limita las posibilidades de actuación que habían legitimado al Estado en el siglo XX.

Esta mirada a la historia del capitalismo, y a la superación del modelo liberal, refuerza la convicción de que el mercado no podrá garantizar la convivencia planetaria por mucho que se ponderen las virtudes de la mundialización.

Economía mundializada, sociedad mundializada

El mundo global es el resultado de una reorganización profunda que afecta al primer mundo, al segundo y al tercero, hasta dar una nueva configuración al planeta. Para mostrar el alcance de este proceso los autores hacen una clara distinción entre *internacionalización* y *multinacionalización*, a las que consideran dos fenómenos que cuentan con una larga historia, y *mundialización* propiamente dicha.

Lo que caracteriza a la mundialización es que la historia ha dejado de estructurarse por dinámicas de carácter nacional. Con la mundialización de la economía—cuyos motores son la liberalización, la privatización y la desregulación—cae una de las bases principales del Estado—nación, el mercado nacional: ahora, el espacio económico por excelencia desde el punto de vista estratégico es el espacio mundial. Pero además el Estado nacional

ha dejado de ser la forma última de organización política y social. Tampoco la identidad nacional determina ya la existencia y la personalidad de los individuos y de los grupos sociales. Y ni siquiera la historia nacional (lengua, cultura, sistema educativo, red ferroviaria, equipos deportivos) es capaz de constituir ya el núcleo en torno al que la sociedad se construye.

No es que el Estado nacional haya desaparecido. Tampoco desaparecerá a corto plazo. Pero ya no puede pretender jugar el papel hegemónico de otros tiempos, que le permitía intervenir incluso en el gobierno de los asuntos mundiales.

Pero este nuevo contexto mundial supone también la emergencia de una *sociedad civil mundial*, formada por grupos sociales e instituciones organizadas que actúan a escala local, nacional y planetaria en las más diversas esferas de la actividad humana. Es como una nebulosa donde se entremezclan los grupos más variopintos tanto por sus preocupaciones dominantes, como por sus orientaciones ideológicas como por el grado de militancia de sus miembros. Conjunto tan variado y heterogéneo juega un papel histórico importante, cuyas funciones son difíciles de exagerar: se convierte poco a poco en la conciencia mundial del planeta (haciéndose portavoz universal de lo bueno, de lo bello, de lo justo, de lo maravilloso, de la fraternidad y de la tolerancia); de ese modo expresa y elabora las necesidades, aspiraciones y objetivos mundiales, que se conforman así como una verdadera demanda social mundial.

Hacia un gobierno mundial eficaz

En opinión de muchos la competitividad puede gobernar el mundo, ya que ella bastaría para solucionar los grandes problemas del planeta. Esta tesis se pretende justificar con algunas pocas ideas, muy sencillas, que se presentan como inevitables. Por ejemplo: en esa guerra técnica, industrial y económica, en que vivimos inmersos, es preciso ser fuertes para vencer; no hay opción, porque los otros ya han hecho la suya de ser nuestros oponentes; en esa guerra tiene que haber un ganador; a mayor competitividad, mayores son las posibilidades de sobrevivir, mientras que la carencia de competitividad significa la exclusión del mercado, la pérdida del control sobre el futuro y el sometimiento al más fuerte.

Pero hay que ser muy críticos ante esta exaltación tan desmedida de la competitividad y denunciar sus limitaciones. En lo económico reduce los seres humanos a meros productores y consumidores, da prioridad a los costes financieros a corto plazo, refuerza las disparidades en el seno de un país y entre los países (el mundo «integrado» frente al mundo de los «excluidos»). Y, más allá de lo económico, crea una cultura que estimula la combatividad individual y colectiva e impide la solidaridad y el diálogo entre las personas, las naciones y las colectividades. Más aún, reduce los medios de intervención de las autoridades públicas y de la democracia representativa, a escala local, nacional y mundial.

¿A quién entonces confiar el gobierno mundial, si no es posible hacerlo a la

competitividad? La propuesta del Grupo de Lisboa se inspira en las teorías del contrato social, que está a la base del Estado moderno, y se concreta en algunos contratos a escala mundial, muy sectoriales quizás, pero capaces de abrir un nuevo camino. La sociedad civil mundial, ya mencionada, servirá de sustento e impulso para este proceso. Pero un contrato de este tipo no podría prescindir de la realidad que nos circunda: por eso tendría que integrar las energías que se articulan en torno al Estado-nación y al capitalismo librecambista. Ese es el gran reto de la hora presente. De algún modo es lo que pretenden los proyectos de integración regional. Pero hay que ir más allá hasta llegar a un conjunto de procedimientos e instituciones de alcance mundial.

Un contrato no es más que una opción de carácter colectivo: las partes en presencia, cuyos intereses son, en principio, divergentes, deciden fijarse objetivos comunes una vez que han constatado que es más beneficioso marchar todos en la misma dirección que hacerlo en direcciones opuestas. Un acuerdo de este tipo facilitaría el tránsito hacia un sistema mundial de gobierno y de regulación de los asuntos planteados, un sistema que se iría configurando como un conjunto de reglas, mecanismos e instituciones de «gobierno» directo o representativo del que todas las partes interesadas se beneficiarían.

Los contratos que el informe propone para empezar a caminar por esta nueva vía se refieren a cuatro áreas específicas: un

contrato de las necesidades fundamentales, cuyo objetivo sea lucha contra las desigualdades enjugando las miserias de las poblaciones más pobres (debería concretarse al suministro de agua, de vivienda y de energía respetuosa del medio ambiente); un *contrato cultural*, orientado a promover y apoyar las políticas y campañas que favorezcan la tolerancia y el diálogo entre las culturas; un *contrato de la democracia*, que se propusiera constituir algunas instituciones de carácter representativo (como podría ser una asamblea mundial de los ciudadanos); un *contrato de la tierra*, con el fin de avanzar en la línea de los compromisos asumidos por 130 gobiernos en la Cumbre de Río.

Una valoración final

A medida que se avanza en la lectura de este libro y se pasa del análisis a las propuestas, uno tiene la impresión de irse sumergiendo en un mundo cada vez más idealizado. Pero el rigor con que se lleva a cabo el análisis es un estímulo para no claudicar en la búsqueda de soluciones.

El punto crucial es el análisis de la competitividad y la función que hoy desempeña en el mundo. Si ella nos parece el mejor camino o, más simplemente, un destino inevitable, no tiene ya sentido seguir leyendo. Pero si no nos resignamos a pensar que no hay alternativas, la lectura del libro nos cautivará.

En la búsqueda de soluciones el Grupo de Lisboa abre dos caminos. El primero es la historia: reflexionar sobre por qué y cómo el capitalismo liberal pasó a capitalismo mixto y provocó una profunda trans-

formación del Estado. El segundo es la atención a los nuevos dinamismos que comienzan a aparecer a escala planetaria como reacción contra la competitividad dominante: la emergencia de una sociedad civil mundial, sus posibilidades y limitaciones, es lo que mejor sintetiza estos nuevos dinamismos; pero en esa línea hay que situar también los movimientos, ya reales, que favorecen esos cuatro contratos mundiales que el informe sugiere.

Sobre estas bases se entreabren perspectivas. Cómo avanzar es la cuestión en la que el informe no entra. Y lo reconoce modestamente. Pero su contribución no es despreciable si invita a pensar, estimula a ser creativos y favorece un no disimulado inconformismo, que tanto choca con el talante que hoy se impone en nuestro mundo.

Ildefonso Camacho Laraña S.J.

EDUCACIÓN

CONTRERAS DOMINGO, J. (1997), *La autonomía del profesorado*, Ed. Morata, Madrid, 232 págs.

Bajo un título, que sugiere otro contenido, la obra de J. Contreras es una reflexión sobre los diversos aspectos que rodean a la profesión de enseñar. Contreras vincula la manera de ejercer la profesión de la enseñanza con la forma de

entender la autonomía del profesorado. Al hablar de autonomía del profesorado, se refiere a las políticas educativas, a la forma en que estas conciben la labor del profesorado, a las atribuciones que la sociedad confiere a la labor del profesorado y de la relación de éste con los alumnos y la sociedad.

El texto está estructurado en tres partes:

En la primera parte se analiza la pérdida de la autonomía del profesorado: provocada por la «proletarización del profesorado». La proletarización la centra el autor en tres características que afectan al colectivo de enseñantes:

a) Las condiciones en que desarrollan el trabajo se aproxima cada vez más a los de la clase obrera; especialización del trabajo, separación entre concepción y ejecución del proceso productivo y descalificación.

b) La evolución del colectivo hacia estratos sociales inferiores.

c) Un profesionalismo (conjunto de rasgos definitorios de la profesión) mal entendido.

Todo ello ha provocado, según el autor, que el trabajo docente haya ido perdiendo una serie de cualidades tradicionales y ha conducido a los enseñantes a la pérdida del control moral y social del trabajo, es decir, a la pérdida de autonomía.

En la segunda parte, el autor aborda tres posiciones o modelos tradicionales de entender la función docente o la autonomía profesional: básicamente técnica y poco sensible a los temas sociales; como

una profesión de carácter reflexivo con responsabilidad moral propia, que busca el equilibrio entre el juicio independiente y la responsabilidad social y como intelectuales críticos. El autor resume en este último apartado las ideas de GIROUX y HABERMAS en el papel que atribuyen a la reflexión crítica del enseñante. El profesional de la enseñanza debe participar activamente en el esfuerzo por desvelar lo oculto, por desentrañar el origen histórico y social de lo que se nos presenta como «natural». El autor llega a identificar autonomía con emancipación; un compromiso con la comunidad y con el propio sistema educativo para hacer no sólo la práctica de la enseñanza más justa y democrática, sino comprometido con la propia democratización de la sociedad.

La tercera parte está dividida en dos temas.

a) Claves de la autonomía profesional del profesorado.

b) Las nuevas políticas educativas y la autonomía profesional del profesorado.

Entre las claves de la autonomía del profesorado, el autor alude a la distancia crítica respecto a los intereses de la comunidad. La tarea educativa no se puede convertir en una práctica de reproducción y socialización, debe conservar la suficiente independencia intelectual siempre dispuesta a cuestionar críticamente nuestra concepción de la enseñanza y de la sociedad. La aspiración a una vida más justa, más igualitaria y más participativa socialmente, conduce a una forma de entender la autonomía como búsqueda de formas de relación que tengan esas

cualidades.

Otra clave de la autonomía, señalada por el autor, es la conciencia de parcialidad de uno mismo. Ello significa ampliar nuestra sensibilidad hacia los otros, el desarrollo de nuestra autonomía como personas y no sólo como profesionales. La autonomía profesional no sólo puede entenderse como una actividad, exclusivamente *racional*. La dimensión afectiva y emocional está en la base del desarrollo de la sensibilidad moral.

Por último, el autor analiza el auge de las políticas educativas de signo neoliberal que se están produciendo en esta época a escala internacional. Estas políticas, no sólo crean nuevos marcos legales y directrices de actuación, sino que suponen la expansión de ideas, pretensiones y valores que comienzan a convertirse en una manera invisible de pensar.

Las reformas neoliberales se caracterizan, según el autor, por la descentralización del currículum y una mayor autonomía de centros y profesores. La justificación de tales reformas es proporcionar una mayor libertad de elección para los ciudadanos y conseguir una mayor democratización del sistema educativo. Debajo de estas reformas se esconden, según el autor, unos cambios ideológicos de fondo provocados por la crisis del Estado del Bienestar. Una crisis de legitimación y motivación que es sustituida por la corriente neoliberal cada vez más asumida por los gobiernos socialdemócratas. El autor destaca tres manifestaciones:

a) El Estado no puede garantizar la

financiación de los servicios públicos que han de pasar a formar parte de la economía competitiva.

b) Se defiende que debe ser la sociedad directa, sin intermediarios la que establezca sus preferencias y necesidades, por lo tanto la oferta de servicios debe diferenciarse.

c) En la gestión de los servicios públicos hay que introducir criterios de gestión de la empresa privada.

El autor analiza críticamente las consecuencias de estos postulados aplicados a la enseñanza. En concreto se refiere al elemento de perversión que introduce la libre elección de escuela haciendo alusión especial al caso de Reino Unido. La oferta no es igual para todos ni la capacidad de opción es equivalente para todos, dadas las diferencias económicas sociales y culturales de partida.

En cuanto a los criterios de gestión empresarial, el autor señala que el paso de profesor funcionario a profesor competitivo no es la solución, sino el agravamiento del problema. La imitación del mundo empresarial, en caso de que fuera una solución, no es una solución educativa. Fomentar en los enseñantes el espíritu empresarial como forma de movilizarlos, de alentar su iniciativa, es situar el móvil de la práctica docente en factores no educativos.

En suma el pensamiento de Contreras se inscribe dentro de la escuela de pensamiento que concibe la enseñanza como motor de cambio social. La escuela ha de estar comprometida con la emancipación de la sociedad; debe preparar a los alum-

nos, no para perpetuar el estado de cosas, sino para la transformación, es una aspiración constante hacia una vida más justa, y más participativa. Esta tarea corresponde especialmente al colectivo de profesiones de la enseñanza.

Una primera objeción de fondo que puede hacerse al planteamiento de Contreras es que el colectivo de enseñantes no es ajeno a los valores dominantes que predominan en la sociedad, sino que están inmersos e impregnados de ellos porque recibieron una educación parecida, solo los liberados de ese lastre de prejuicios, como afirma Savater, estarían facultados para educar y eso por definición es inalcanzable. Por otra parte, no hay garantía alguna que esa enseñanza, cargada de contenidos ideológicos, en la defensa de los ideales en los que cree, no cayera en los mismos males que se atribuyen ahora al Estado con la expansión de los valores dominantes. Este es el pensamiento defendido por Savater que representa una línea de pensamiento opuesta a la defendida por Contreras.

Para Savater hay que reconocer, sin falsos escrúpulos, la dimensión conservadora de la tarea educativa. La sociedad prepara a sus miembros para su conservación y no para su destrucción. La educación es consecuencia del instinto de conservación, tanto colectivo como individual. Esto no equivale a decir que el paso por la escuela elimina la capacidad de las personas para transformar las viejas estructuras sociales, porque aunque se intente transmitir una concepción del mundo tal como lo concebimos, la generación

futura nunca se sentirá satisfecha con ella, no se conformará y tenderá a superarla y modificarla. Por otra parte, la sociedad no está en equilibrio estático, hay diversas tendencias inmersas en los aprendizajes que se comunican, se transmite el conjunto de culturas en conflicto.

Savater no sólo afirma que el carácter conservador de la educación es un hecho, sino que es deseable que sea así. El profesor no puede anular el ánimo rebelde del joven con la exhibición del propio. Precisamente para proteger lo nuevo y revolucionario en el niño, la educación ha de ser conservadora, la nueva generación debe insertarse en un mundo ya viejo para transformarlo y superarlo.

Para Savater, la principal tarea de la educación es conservar lo que él denomina «la universalidad democrática». Es decir, poner el hecho humano por encima de sus particularidades locales, no excluir a nadie del proceso educativo, estimular los valores que son comunes que constituyen conquistas de la humanidad: la lucha por la paz, por la protección social de la salud, la aspiración a reducir las desigualdades sociales y estimular los valores democráticos (capacidad crítica, pluralismo social, valorar el conflicto, estimular la participación en la gestión pública, responsabilidad, control de los representantes públicos, etc.).

Puede pensarse que hay un punto de encuentro entre estas dos posiciones extremas; la diferencia, sin embargo, está en el papel atribuido a los enseñantes. Para Savater, no corresponde a los educadores inducir la transformación social,

ya se encargarán de hacerla, puede que a pesar de los propios educadores, los educandos.

Con todo, la obra de Contreras es una reflexión profunda sobre la profesión de enseñar. Entre sus aciertos hay que atribuir el análisis pormenorizado sobre los cambios que han conducido a una progresiva proletarización del profesorado. El autor hace una reflexión rigurosa y fecunda sobre la función social de los docentes, aunque algu-

nos de sus postulados sean discutibles. Otro acierto del autor es la necesidad de encontrar para los enseñantes estímulos coherentes con la propia profesión de enseñar y no copiar miméticamente los criterios de la empresa privada. Por último hay que atribuir al autor la oportunidad de su análisis sobre la ideología subyacente de las políticas educativas.

Luis Godoy López

RESEÑAS

DERECHOS HUMANOS

CENTRO PIGNATELLI (Editor), (1977), *Seminario de Investigación para la Paz. Los derechos humanos, camino hacia la paz*, Ed. Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Aragón, Zaragoza, 350 págs.

El Seminario de Investigación para la Paz del Centro Pignatelli de Zaragoza se ha consolidado ya a través de los años como uno de los foros más prestigiados de reflexión sobre los distintos aspectos de la construcción de la paz en nuestro mundo. Las sesiones del último curso quieren situarse en el pórtico del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: de ahí el tema seleccionado.

El tratamiento concreto escogido no pretende una aproximación sistemática al tema: se ha preferido seleccionar una serie de cuestiones especialmente problemáticas hoy, sin eludir aquellos lugares donde los conflictos son más agudos. Se comprobará lo dicho con sólo recorrer el contenido de las seis sesiones.

La primera analiza la internacionalización de los derechos humanos y los mecanismos de protección en ese ámbito. La segunda sesión estudia la tensión entre universalización de los derechos humanos y condicionamiento cultural de los mismos, con una atención especial al

caso africano. La tercera sesión plantea qué hacer en contextos en que los derechos humanos han sido sistemáticamente violados: aquí se toma El Salvador como modelo tristemente paradigmático. En la cuarta sesión se hace un balance de la realización de los derechos a tres niveles: en el mundo, en España, en Aragón. La quinta sesión se ocupa de grupos más vulnerables, concretamente de las mujeres. Por último, la sexta sesión analiza el tema en ambientes donde su aplicación encuentra dificultades específicas: las fuerzas armadas, los conflictos armados, la Iglesia católica.

En cada sesión actuaron al menos dos ponentes, lo que permitió dividir la materia atendiendo al enfoque más general para descender luego a cuestiones más particulares. Como en otras ocasiones en el presente volumen se recogen las ponencias y lo esencial de los debates celebrados en cada sesión.

Ildefonso Camacho Laraña S.J.

SOCIOLOGÍA

EDIS y Varios (1998), *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*, Ed. Fundación Foessa, Madrid, 750 págs.

Fue famoso y ha tenido una amplia

repercusión en la opinión pública el informe de Cáritas de 1984 sobre la pobreza en España. Aquellos 8 millones de pobres, de los cuales la mitad se encontraban en situación de pobreza severa (unos ingresos menores del 25% de la renta por habitante del país). Este nuevo informe, muy amplio, impulsado por Cáritas y patrocinado por la Fundación Foessa, quiere volver a los contenidos de aquella primera investigación, actualizados a las realidades de 1996; pero con una muy importante diferencia. Así como aquel primer estudio tenía como primordial preocupación el «contar» los pobres existentes en España, éste es mucho más cualitativo; se preocupa, en efecto, prioritariamente, como lo señala el título, de indagar en las condiciones de vida de la población pobre en España.

Pero de todas maneras, también los aspectos cualitativos se expresan casi siempre en cifras, p.ej., número de familias que no tienen electricidad, o agua corriente, o lavadora, etc.. El dato inicial central es también cuantitativo: «Si bien el 22,1% de la población (8,509 millones de personas) se sitúa por debajo del umbral de la pobreza (el 50% de la renta por habitante), sólo el 4,5% (cerca de 1,74 millones de personas) lo está en pobreza severa, cifra ésta muy inferior a los 4 millones de pobres severos estimados en 1984 («Pobreza y Marginación», *Documentación Social*), pero algo superior a la estimada por algunos de 1.500.000 personas.» (P.184).

Es decir, que una conclusión primera, muy importante, sería la de que en estos últimos 14 años se ha avanzado mucho en

la erradicación de la pobreza severa en España, pero que, a pesar de ello, se mantiene e incluso aumenta algo el número absoluto de pobres.

No hay, naturalmente, espacio en una recensión para profundizar en detalle en el informe. Sólo diremos:

Primero, que todo él se basa en los resultados de una investigación empírica, de una encuesta, realizada a 29.592 familias distribuidas por la totalidad de las provincias que conforman el territorio español, en las que viven 115.062 personas. Muestra representativa del conjunto de la población española.

Segundo, que la explotación o rendimiento de esta base de datos en el informe es verdaderamente exhaustivo. Se multiplican hasta el infinito las correlaciones estudiadas, todas ellas interesantes. Difícilmente se podría extraer más jugo de unos datos iniciales. Por citar sólo un resultado, diré que la pobreza hoy aquí, aumenta entre los jóvenes y las mujeres y disminuye entre las personas mayores.

Tercero, que esta investigación ayuda decisivamente a «ver» la situación objetiva a la altura de 1996. Pero también se proponen en uno de los capítulos finales, las líneas de política económica que convalidaría emprender para eliminar de una vez todo tipo de pobreza en nuestro país, mejorando la equidad en la distribución de los ingresos. Y en un amplio epílogo, titulado «Solidarios en un mundo en que avanza la pobreza», se señala que en el actual sistema neo-liberal imperante en el mundo, no tiene realísticamente solución el tema de la pobreza, a pesar de que se

puede y se debe afirmar que hoy se trata de «una pobreza económicamente evitable y éticamente culpable». A la hora de las alternativas al sistema dominante, no las hay globales a corto plazo; sólo existe una larga y dura tarea para que los valores del «ser» frente a los del «tener», la solidaridad, la meta de las autorealizaciones personales y comunitarias, vayan calando, primero en la opinión pública y, como consecuencia, en las instituciones políticas y profesionales.

Es de esperar que este nuevo informe tenga al menos el mismo eco en España que el de 1984 y pueda ayudar a los políticos y a otras instancias sociales a tomar las medidas y las decisiones oportunas para eliminar esencialmente esta lacra de la pobreza absoluta y de la precariedad social en nuestro país.

Javier Gorosquieta Reyes S.J.

CIENCIA POLÍTICA

VALLES, J.M. y BOSCH, A. (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ed. Ariel, Barcelona, 271 págs.

El libro, una reelaboración de otro anterior agotado, está escrito por profesores muy acreditados en este campo. Estos dos datos nos dan las características generales de la obra que presentamos que es unir la gran claridad de la exposición

con una gran cantidad de información que, sin embargo, en ningún momento abruma al lector, porque la materia está rigurosamente tratada y organizada. Los autores cuentan con su propia experiencia docente, pero además cuentan con haber trabajado sobre una obra anterior que en su momento fue alabada como una muy buena contribución a la carencia casi absoluta de este tema en la bibliografía española. Los tiempos han cambiado y disponemos ya de bastante material en español que los autores recogen en las páginas dedicadas a la bibliografía. Pero también hay que notar que mucha de esta bibliografía es traducción y no producción española. En cualquier caso, este libro que comentamos no es un título más en dicha bibliografía sino un título a destacar de acuerdo con las observaciones iniciales respecto a su calidad.

Una doble preocupación inspira desde la primera a la última página el trabajo de los autores. Por un lado, la preocupación técnica de ofrecer toda aquella parte que podemos llamar fundamental de la información en este momento disponible por la Ciencia Política y ofrecerla con una gran claridad. Pero además, unas veces implícita y otras veces explícitamente, está siempre presente la preocupación política de analizar el sentido y las consecuencias de las diferentes posibilidades electorales.

Aunque la ubicación profesional de los autores hace que esta obra tenga como público natural los estudiantes universitarios, el contenido de la misma y su tratamiento la hacen altamente reco-

mendable para cualquier persona que quiera conocer a fondo los temas electorales. Ello sin perjuicio de que todavía pueda ser mejorada en próximas ediciones que sin duda las tendrá. Por ejemplo, al hablar del distrito único hubiera sido conveniente mencionar el caso de las elecciones al Parlamento Europeo pues nos toca muy de cerca. El tema del voto mayoritario por lista hubiera quedado más claro y completo para el lector si se hubieran puesto ejemplos españoles: la Segunda República como lista cerrada y el voto para el Senado como lista abierta. Son observaciones puntuales hechas por quien sabe menos a quienes saben más.

Una última observación es que los autores asumen sin hacer crítica el principio de que el voto de los diputados vale igual. ¿Por qué tiene que ser así? Si no fuera así, los sistemas electorales podrían cambiar radicalmente. Lo hemos discutiendo en otro lugar.

Fernando Prieto Martínez

ECONOMÍA

SCHWEICKART, D. (1997), *Más allá del capitalismo*, Ed. Sal Terrae, Santander 516 págs.

El propósito de este libro recuerda mucho a la obra de Marx: partiendo de la inaceptabilidad del capitalismo buscar un modelo alternativo. De Marx se dice que

vale más la crítica del capitalismo (a la que dedicó la mayor parte de sus escritos) que la propuesta de alternativa (apenas sugerida en su obra). De Schweickart se puede decir que ha ido mucho más lejos en la elaboración de la alternativa, pero que no por ello es menos valiosa su crítica al capitalismo.

Pero si Marx diseñó su modelo sólo tras la crítica del capitalista, Schweickart la tiene presente desde el comienzo. Por eso su obra (este voluminoso estudio, al que ya precedió otro donde adelantaba parte de sus intuiciones, *Capitalism and Worker Control? An Ethical and Economical Appraisal*, publicado en 1980) consiste en la comparación de dos modelos: el capitalismo y la alternativa presentada por él, que no es el socialismo en ninguna de sus formas históricas, sino lo que bautiza como «Democracia Económica».

La Democracia Económica se apoya en una triple experiencia histórica: la autogestión yugoslava, el capitalismo japonés especialmente de los grandes conglomerados empresariales (keiretsu), las cooperativas de Mondragón y su estructura democrática. A partir de todo eso se diseña un modelo cuyas características fundamentales son tres:

1ª) Cada empresa productiva está gestionada democráticamente por sus trabajadores. Se inspira en la autogestión y la cooperativa, y pretende poner fin al carácter de mercancía de la fuerza de trabajo y a la alienación consiguiente.

2ª) La economía cotidiana es una economía de mercado: las materias primas y los bienes de consumo se compran y

venden a los precios determinados por la ley de la oferta y la demanda. El mercado constituye así un freno al exceso de centralización y de burocracia.

3ª) Las nuevas inversiones son objeto de control social: el fondo de inversiones se genera por medio de impuestos y se distribuye de acuerdo con un plan democrático y de acuerdo con el mercado. Es el elemento más innovador, más cerca del capitalismo japonés y del cooperativismo. Con ello se propone corregir el mercado para mitigar la anarquía de la producción capitalista. Es el punto más crucial y novedoso, por medio del cual se pretende eliminar el mercado del dinero, donde ahorradores e inversores determinan por la ley de la oferta y la demanda los tipos de interés. Los fondos de inversión se generan, no ofreciendo el atractivo de un interés a los ahorradores, sino gravando los bienes de capital. Y se conceden a través de un proceso democrático que afecta sólo a las nuevas inversiones (es decir, a las no financiadas con las reservas de amortización). Los fondos recaudados por el gobierno central por medio del impuesto sobre los bienes de capital se distribuyen a toda la sociedad a través de un red de bancos locales; y éstos los reparten a las empresas afiliadas y a otras de nueva creación, en función de la rentabilidad y la creación de puestos de trabajo previsible. De este modo se crea una red de cooperativas o mini-keiretsu.

Definido el nuevo modelo, la mayor parte del libro consiste en compararlo con el capitalismo. Supuesto que existen diversas modalidades, se toma como térmi-

no central de comparación el liberalismo clásico («laissez-faire»), porque se considera su forma más pura y la que mejor revela la esencia del capitalismo. Pero luego se prolonga la comparación a otras formas de capitalismo, englobadas dentro del concepto de liberalismo moderno (desde las distintas formas de keynesianismo hasta el «nuevo izquierdismo» norteamericano). Aunque se reconoce que estas corrientes más cercanas a nosotros en el tiempo están más cerca de los grandes valores de la Democracia Económica, la tesis del autor es que este modelo propuesto por él es, no sólo económicamente viable, sino éticamente preferible a cualquier forma de capitalismo.

Para fundamentar este juicio Schweickart se centra en los valores subyacentes, que son básicamente los siguientes: eficiencia, crecimiento, libertad, igualdad, democracia, satisfacción en el trabajo. Todas las formas de capitalismo, pero especialmente el liberalismo clásico, han fallado en la consecución de estos valores. En síntesis el capitalismo:

—No aborda el problema del pleno empleo.

—Socava la soberanía del consumidor.

—Fomenta formas de crecimiento erróneas.

—Promueve una tasa de crecimiento equivocada.

—Es económicamente inestable.

—Restringe la libertad.

—Genera una desigualdad excesiva.

—Es incompatible con la democracia.

—Aliena a los trabajadores.

Tampoco se ahorra el autor la compa-

ración con otras posibles modalidades de socialismo. Analiza tres: socialismo de planificación centralizada, socialismo tecnocrático de mercado y socialismo participativo sin mercado. También en estos casos, incluso en los dos últimos cree el autor que la Democracia Económica es éticamente preferible desde la realización de los valores arriba enumerados.

Por fin queda preguntarse si es posible la transición desde la economía actual hacia esta Democracia Económica. Schweickart no lo duda. Piensa en el capitalismo avanzado, donde reconoce que las dificultades de la transformación no serían pequeñas. Y piensa también en el socialismo de planificación centralizada y en el subdesarrollo neocolonial.

Este breve resumen sirve para captar que la obra tiene una estructura de gran rigor lógico, que hace más llevadera una lectura nunca fácil. En cuanto al contenido hay que alabar dos cosas: la crítica del capitalismo y el esfuerzo por elaborar una alternativa.

La crítica que se hace del capitalismo es válida, independientemente de la valoración que merezca la alternativa ofrecida. Es interesante el esquema de valores que se emplea, y la forma como se analiza su realización. Y es interesante también la distinción que se hace de las distintas formas de capitalismo, aunque estén muy marcadas por la evolución del pensamiento económico en Estados Unidos, que es donde el libro ha sido concebido, pensado y madurado.

El atreverse a elaborar una alternativa es, en sí mismo, algo digno de alabar. Al

contemplar su estructura teórica, uno no puede menos que admirar cómo se combinan los elementos clave para hacer frente a los aspectos menos deseables del capitalismo. Dichos elementos son, aparte del mercado, la democracia del trabajo y el control de los capitales. Llama la atención sobre todo éste último porque sale al paso de uno de los aspectos más criticables del capitalismo moderno de dimensiones mundiales. Pero uno no puede evitar que surja la pregunta: ¿y será posible hacer realidad este modelo, tan atractivo a nivel teórico? Schweickart es consciente de que ésta es la cuestión crucial: por eso se empeña en mostrar que es viable, incluso se detiene en sugerir cómo debía hacerse la transición, pero sin ocultar nunca que las dificultades serán enormes porque los intereses en contra tienen un peso incalculable.

Ante expectativas tan poco claras, cabe recordar que cualquier modelo alternativo del orden que fuera ha aparecido en la historia tímida y casi marginalmente. Casi nadie apostó por él en esos primeros momentos. La mayoría de ellos no pasaron de esa fase embrionaria, pero algunos llegaron a su plenitud. ¿Cuál será el destino de la Democracia Económica? No me siento en condiciones de profetizar su futuro... Pero, al margen de su futuro, hay que felicitar a David Schweickart—y felicitarnos todos— porque su propuesta ha servido para fomentar el pensamiento crítico y creativo en un escenario tan monocolor y esterilizante como el que nos circunda.

Ildefonso Camacho Laraña S.J.

INFORMÁTICA

AMADOR HIDALGO, L. (1997), *Inteligencia Artificial y Sistemas Expertos*, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 275 págs.

Esta obra se divide en cinco capítulos y una aportación bibliográfica, fundamentales para quien quiera acercarse al conocimiento de esta área. Su lectura supone un ahorro de tiempo y esfuerzo de análisis y revisión, arrojando, sobre quienes se adentren en este ámbito científico, luz suficiente para no perderse en el contexto de una materia tan compleja.

En el capítulo primero se ofrecen las acotaciones y definiciones que unos y otros, científicos y expertos, han hecho y ofrecido sobre la naturaleza y esencia de la inteligencia artificial, reforzando el autor la trinidad de sus fundamentos: la búsqueda heurística, la representación del conocimiento y sentido común, todo ello expresado mediante los lenguajes propios de la inteligencia artificial.

En el capítulo segundo, el libro presenta la evolución histórica de la inteligencia artificial, desde la prehistoria de este ámbito científico hasta nuestros días. El autor sitúa el inicio histórico en 1955, distinguiendo, hasta nuestros días, tres etapas: la era decenal de 1955–65, que podría denominarse del Triunfalismo; el decenio 1965–76, que el autor denomina de la Desilusión y la era actual, que acota el tiempo desde 1975–1995 y que podría nominarse como el período de la Gran Aceleración. Sin disentir sobre si los lími-

tes de los periodos están nítidamente delimitados, puede aceptarse esta categorización por la expresión real de muchos cuerpos científicos que recorren el proceso desde el triunfalismo infantil a la desilusión juvenil, hasta entrar, tras largo período de reflexión, en el período de alta producción y eficiencia.

Escribir sobre inteligencia artificial obliga y conduce a escribir y ensimismarse en los sistemas expertos. Una y otros son complementarios y sobrevenidos, por ello los capítulos tercero y cuarto abordan este ámbito. En el capítulo tres el lector, de modo suscito, recibe la conceptualización funcional y estructural de un sistema experto. En el capítulo cuarto se inicia al lector en los principios arquitectónicos de un sistema experto hasta recibir un anticipo de los problemas que puede encontrar en esta aventura y los límites no sobrepasables sin correr el riesgo de obtener un rotundo fracaso.

Si se está interesado en este tópico, no se debe dejar de leer el capítulo quinto en el que se presentan algunas categorías de estos sistemas en función de la tarea que desempeñan y, sobre todo, un elenco completo de sistemas expertos de acuerdo con el ámbito de aplicación: gestión y administración, ciencia e ingeniería, industria, finanzas, aplicaciones militares y espaciales, diagnóstico y aplicaciones en la empresa agrícola. Es precisamente sobre este último espacio sobre el que el autor ha desarrollado su propio sistema de optimización.

Francisco Amador Hidalgo