



Un enfoque analítico de los modelos de desarrollo

CLEMENTE FORERO PINEDA

Profesor de las Universidades de Los Andes y el Rosario.
Profesor honorario de la Universidad Nacional. Este trabajo fue presentado para acceder a la
membrecía de número de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
El autor agradece preguntas y comentarios que recibió a exposiciones iniciales
de algunos temas tratados en este ensayo
en la Universidad Nacional y en la Universidad Pedagógica
y Tecnológica de Colombia.



RESUMEN:

El profesor Forero en su ensayo plantea que en los actuales momentos y dada la desaparición del enfrentamiento entre socialismo real y lo que él llama "Capitalismo genérico", se pueden analizar las distintas dimensiones de un modelo económico que permite comprender las diversas variantes del sistema capitalista. Así mismo, considera que dadas las diferencias entre los países altamente industrializados y los países en desarrollo, no es fácil armar un modelo coherente de desarrollo.

Su enfoque analítico destaca cinco dimensiones de los modelos económico-políticos, a saber: las bases del crecimiento y distribución, el empleo, los mercados y las organizaciones, el capital social y el desarrollo económico y la dimensión política del modelo de desarrollo económico.

Palabras clave: modelo económico, crecimiento económico, conocimiento, acumulación y distribución, desarrollo económico.

ABSTRACT:

Professor Forero states that according to the current situation and the no longer existing controversy between the real socialism and what he calls the "generic capitalism", it is possible to analyze the different dimensions of an economic model which leads to the understanding of the diverse variables of the capitalism. He also considers that the differences between the developed and developing countries do not permit the construction of a coherent development model.

His analytical approach highlights five dimensions of the economy-political models: 1) the basis of growth and distribution, 2) employment, 3) market, and organizations, 4) capital stock and economic growth, and 5) the politic dimension of the economic growth.

Key words: Economic model, economic growth, knowledge, stock and distribution, economic growth.

En el curso de la última década del siglo XX, el centro del debate económico-político mundial pasó de la confrontación entre el llamado "socialismo real" y el que podríamos llamar "capitalismo genérico", a un enfrentamiento entre variantes del capitalismo. En realidad, cuando Europa del Este optó por la alternativa del capitalismo, el modelo que buscó no fue el del capitalismo estadounidense, de poca protección social y exacerbado individualismo, sino el del capitalismo de la social democracia de Europa Occidental (o modelo renano, en los términos de Michel Albert¹), en el que es posible gozar de un mínimo de protección social, el individualismo se modera, el Estado interviene y redistribuye, y la libertad individual apunta a un equilibrio de justo medio.

En este nuevo debate no se discute el sistema sino el modelo. El concepto de modelo define una de muchas posibles variantes dentro de ese sistema. Pero eso no siempre se ha entendido de esa forma. El riquísimo debate sobre los modelos, hoy interpretables como variantes del capitalismo y de la democracia, suele con frecuencia reducirse a la lógica binaria de una confrontación entre el capitalismo salvaje (o neoliberalismo) y un planteamiento cuyos defensores asimilan a la social democracia y sus detractores al populismo. También se habla de tercera vía –por ejemplo la del laborismo inglés–, pero no para definir una alternativa al dilema capitalismo/socialismo como era el uso de esta expresión en los años sesenta y setenta del siglo XX, sino para referirse a alguna combinación

lineal intermedia entre las recetas de mercado a ultranza y el capitalismo intervencionista. En todas estas “terceras vías” se acepta, sin cuestionamiento, que el mercado es un buen guía para la eficiencia económica y realmente lo que varía es el grado de dirigismo que ejerce el Estado sobre las actividades mercantiles.

La costumbre de reducir los debates a confrontaciones binarias entre dos polos –siempre mediados por alguna pálida o ecléctica “tercera vía”– es un recurso simplificador efectivo para comunicar mensajes proselitistas por los medios masivos de comunicación. Pero cuando se rechaza ese maniqueísmo con tercería, el concepto de modelo puede recobrar su riqueza. En su discusión, además, se puede revivir la olvidada temática del desarrollo económico.

El examen analítico de las distintas dimensiones de un modelo económico-político permite definir muchas variantes del sistema capitalista. La combinación no es libre, como veremos más adelante, pues al escoger una de las opciones disponibles en una dimensión cualquiera el modelo se reduce, por la fuerza de restricciones económicas profundas, el abanico de las opciones que pueden escogerse en otras dimensiones.

Aún así, la tarea de armar un modelo coherente sería más fácil si todas las economías nacionales fueran iguales o de características similares. Las

opciones, sin embargo, no son las mismas en todos los países. Estas diferencias son aún más marcadas entre los países altamente industrializados y los países en desarrollo. En éstos, por ejemplo, muchos mercados, como el de la propiedad intelectual, que hoy cobra importancia estratégica en el desarrollo de las naciones, no existen o están muy pocos desarrollados.

En este enfoque analítico, cinco dimensiones de los modelos económico-políticos merecen ser destacadas:

1. La primera dimensión se refiere a las opciones que tiene una sociedad para escoger la base del crecimiento económico, y a las consecuencias de esta escogencia sobre la distribución del ingreso y la riqueza.
2. La segunda dimensión es la relativa a la estrategia que plantea el modelo de desarrollo en relación con el empleo.
3. La tercera es la dimensión de las opciones institucionales: en qué medida se recurre a los mercados y en qué medida a organizaciones jerárquicas (entre ellas el Estado).
4. La cuarta dimensión en donde se define un modelo de desarrollo está en la forma como se comprende la relación entre el desarrollo económico y el capital social.
5. La quinta dimensión tiene que ver con la forma como se articula el

modelo de desarrollo económico con el mundo de la política.

1. Bases del Crecimiento y Distribución

A) Bases del crecimiento

La escogencia social de una dinámica de crecimiento es la dimensión principal del modelo de desarrollo de una sociedad. Conviene aclarar que no se trata de una escogencia explícita del colectivo social ni tampoco suele ser el objeto de los textos constitucionales en que se fundan las sociedades. Ni siquiera es claro que un Estado tenga la posibilidad de escoger voluntariamente entre las posibles bases del crecimiento y la acumulación de riqueza de una economía, por lo menos en el corto plazo. En una sociedad con alta capacidad de acción colectiva, el Estado puede —mediante señales incorporadas en sus instituciones— sentar las bases para que el proceso de crecimiento se enrumbe en una determinada dirección en el muy largo plazo. Pero la condición impuesta de una alta capacidad de acción colectiva es rara en los países en desarrollo y la visión de largo plazo es poco frecuente en sus líderes políticos, en razón de los incentivos que, con mayor frecuencia, gobiernan el juego político en estas sociedades².

Las posibles bases de la dinámica del crecimiento de una economía pueden ser:

a. La explotación de los recursos naturales.

b. El aumento de la jornada laboral social, por aumento de la población y del empleo, la incorporación de la mujer a la fuerza laboral, o el aumento de las jornadas individuales de trabajo.

c. La acumulación intensiva en capital físico, en donde el factor “capital físico” crece en relación con el factor trabajo. Es la acumulación clásica de capital. Fue objeto fundamental del análisis de los grandes economistas de los siglos XVIII y XIX, y constituye la receta tradicional para el desarrollo económico formulada a partir de la Segunda Guerra Mundial y de la experiencia de la reconstrucción de Europa.

d. La acumulación intensiva en conocimiento, que a su vez tiene dos posibles variantes:

i. Acumulación de conocimiento incorporado a las personas (educación).

ii. Acumulación de conocimiento fácilmente transferible entre personas y entre organizaciones (diseños, conocimiento codificado).

Además de estas bases de la dinámica de crecimiento, en la definición de un modelo de desarrollo es indispensable considerar la acumulación de capital social, que algunos ven como un resultado asociado con la acumulación de capital físico y otros ven como precondition para el desarrollo y para

la acumulación de cualquier capital. A ella nos referiremos más adelante.

a. Desde la aparición de la producción capitalista, la explotación de recursos naturales ha dado lugar a fugaces episodios de riqueza de ciertas regiones del mundo. En todos los casos, un periodo de acelerado crecimiento económico basado en la explotación de los recursos naturales, implica incrementos del comercio internacional. En la medida en que la riqueza asociada a los recursos naturales sólo puede realizarse mediante el comercio internacional, el país es llevado a especializarse en la explotación de esos recursos y a abandonar sus actividades agrícolas e industriales, en un proceso que, en la época más reciente, se ha denominado "enfermedad holandesa" y ha sido objeto de estudio de economistas e historiadores.

b. En contraste con el modelo de crecimiento cuya dinámica se funda en la explotación intensiva de los recursos naturales, los procesos de crecimiento de E. U. y de Argentina en el siglo XIX, los de Japón y el Norte de Italia en la segunda posguerra, los más recientes de los países del Sureste Asiático y de China, tuvieron todos ellos un importante componente de aumento de la jornada social. La apariencia de milagro económico de los procesos de crecimiento de los países de reciente industrialización se desvanece cuando se observa que en todos esos procesos recientes de altas

tasas de crecimiento, las dobles jornadas de todos sus trabajadores (no solamente las mujeres) son comunes³. A pesar del éxito de estos procesos, su sostenibilidad no es posible si al aumento de la jornada social no se agrega el ingrediente del avance del conocimiento.

c. El crecimiento fundamentado en la acumulación de capital físico fue el centro de atención de la economía del desarrollo durante tres décadas, entre el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa de los años cuarenta del siglo XX y la aparición de la revolución de las nuevas tecnologías en los setenta y ochenta. En todas las vertientes de la economía el culto de la acumulación del capital físico fue notable. Valiosos análisis y propuestas de desarrollo de las economías latinoamericanas se limitaron a considerar la acumulación de capital físico como la forma más avanzada de fundamentar el crecimiento⁴. Si bien lograron explicar épocas de la historia de nuestros países, hoy resultan insuficientes para fundamentar propuestas o modelos de desarrollo.

d. El conocimiento adquirió entidad como base potencial del crecimiento económico con los trabajos de Solow y Tinbergen sobre el residuo no explicado por los factores tradicionales de la producción. Sin embargo este "descubrimiento" tenía importantes antecedentes y ha tenido cruciales desarrollos posteriormente.

Thorstein Veblen, uno de los gestores de la economía institucionalista de comienzos del siglo XX, y el administrador Peter Drucker a finales del siglo, entre otros, se han ocupado de analizar la decadencia del Imperio Británico frente a Estados Unidos y a Alemania al terminar el siglo XIX⁶. El deterioro económico del Imperio Británico se dio a pesar de su superioridad inicial tanto en capital acumulado como en nivel de conocimiento. Estos autores coinciden en señalar la carencia de incentivos a la innovación, y al desarrollo de ideas y tecnologías, como el principal determinante de esa decadencia. En el caso de Veblen, el énfasis está en la paralizante maraña de restricciones institucionales que enredó a la Gran Bretaña. En esa idea básica se han apoyado estudios más recientes de Pérez y de Freeman y una interpretación de Richard Nelson, el economista evolucionario. En el caso de Drucker, el énfasis se pone en la carencia de incentivos económicos y sobre todo, en la ausencia de reconocimiento y movilidad sociales a la actividad inventiva. Según él, los innovadores e inventores siempre fueron vistos en Gran Bretaña como comerciantes. La conclusión que podemos extraer tanto del análisis de Veblen como del de Drucker es que la fluidez de las instituciones, su capacidad de hacer una gestión eficiente de los flujos de conocimiento, y los incentivos, reconocimientos y movilidad sociales son componentes

centrales de un modelo económico, y determinan la viabilidad y posibilidades de éxito del modelo.

De lo dicho hasta aquí, se pueden proponer algunas conclusiones de pertinencia para el debate colombiano sobre los modelos de desarrollo y el manejo de sus políticas. Una de ellas es que la división de las actividades económicas entre agropecuarias e industriales y su consideración separada para efecto de diseñar políticas estatales, tiene pertinencia en los dos primeros modos de crecimiento y acumulación de riqueza: los basados en la explotación de recursos naturales y los que se apoyan en la ampliación de la fuerza de trabajo. Pero esta tajante distinción, que con tanto vigor animó el debate económico hasta cuando se precipitó la revolución del conocimiento y las nuevas tecnologías en los años setenta y ochenta del siglo XX, ha perdido pertinencia. Las dinámicas de crecimiento basadas en la incorporación masiva de conocimiento rompen las barreras entre los sectores de la actividad económica. Cuando el conocimiento evoluciona de manera muy rápida, los planteamientos agraristas o industrialistas que adelantan ciertos grupos en Colombia, centrados en la simple redistribución de la tierra o en el estímulo a la pequeña producción industrial, sin referencia explícita y central a cómo ha de fluir el conocimiento en forma permanente hacia esas actividades, simplemente condenan a los campe-

sinos y a los pequeños industriales a sufrir el paulatino deterioro de sus condiciones. En la medida en que su producción no puede ser competitiva ni de crecimiento sostenible si no incorpora conocimiento, en un sistema global en el que la regulación que ejerce el mercado no puede abstraerse, estas formas de producción tienden necesariamente a estancarse.

B) Acumulación y Distribución

Los instrumentos para la redistribución del ingreso de que dispone una economía actúan en distintos plazos. Salvo para quienes trabajan con modelos de crecimiento de la economía que parten del supuesto que en la economía colombiana no hay desempleo⁶, la búsqueda del pleno empleo es la política más eficaz para obtener resultados distributivos en el corto plazo; las redistribuciones de la propiedad física (por ejemplo de la tierra, o la cooperativización de las empresas industriales) tienen efecto durante cinco o diez años, pero luego tienden a agotarse como mecanismo redistributivo; la educación aparece como el instrumento más eficaz para lograr redistribuciones permanentes y sostenibles del ingreso y la riqueza, aunque sus efectos sólo se ven en el mediano y en el largo plazo. También, algunos análisis teóricos han demostrado que una sociedad que logra redistribuir el ingreso mediante la educación, requiere continuar en forma indefinida esos esfuerzos de

acceso a la educación para que el proceso no revierta⁷.

La distribución del ingreso y la riqueza no son aspectos independientes del modelo de acumulación y de la base de una dinámica de crecimiento. Dentro de un sistema de mercado, la acumulación extensiva basada en la ampliación de la fuerza laboral está generalmente relacionada con una mejor distribución del ingreso: esa base del crecimiento se fundamenta en incorporar más población al proceso productivo; las situaciones de pleno empleo sostenido que la estrategia implica, inducen una elevación de los salarios, y puede demandar una elevación general de los salarios para la incorporación de más trabajo a las actividades económicas. En cambio, la acumulación de riqueza con base en el aumento de la densidad relativa de capital, paradigmática de las recetas de crecimiento de auge durante la segunda mitad del siglo XX, generalmente apela a transferencias de riqueza en favor de los dueños del capital. Aunque los célebres debates de los años setenta sobre capital y distribución mostraron que no siempre aumentar la tasa de interés en relación con los salarios favorecía la escogencia de técnicas más intensivas en capital ni su acumulación más acelerada, generalmente cuando estas políticas se aplican en contextos de economías abiertas conllevan alzas que buscan atraer al capital internacional mediante más altas tasas de interés y de ganancia.

En las fases del desarrollo en las que el paradigma técnico-científico es estable, cuando la competitividad puede estar basada en economías de escala y a los monopolios les resulta fácil mantener un control estable sobre sus mercados, es de esperar que el modelo de acumulación basado en el uso cada vez más intensivo del capital sea concentrador de la riqueza en quienes detentan el capital. La curva de Kuznets sugiere que en las fases iniciales de un proceso de crecimiento se opera una concentración del ingreso y luego viene una redistribución. Pero esta curva no es una ley universal que impediría que una buena distribución del ingreso pudiera darse en las primeras fases de crecimiento rápido de un país. Refleja sí lo que normalmente ocurre cuando se ha optado por un crecimiento basado en la acumulación de capital físico.

Con frecuencia se abusa de esa observación empírica para sostener divisas políticas desarrollistas tales como la de "crecer ahora para distribuir después", con las que se argumenta a corto plazo en favor de la concentración del ingreso en manos de los dueños del capital. La historia de los países en desarrollo que han emprendido esta ruta muestra que con frecuencia ese futuro en el que la riqueza es inmensa y puede distribuirse, es una fase que nunca llega.

Por otra parte, si la propuesta desarrollista se hace en una fase de rápido cambio técnico, la extrapo-

lación de las observaciones empíricas de una curva de Kuznets propia de un paradigma técnico estable, tampoco podrían ser presentadas como argumento en favor de políticas concentradoras de riqueza. En efecto, en esta fase de avance acelerado del conocimiento es muy rápida la obsolescencia de las grandes inversiones de capital y la necesidad de acumular grandes masas de capital físico (y por lo tanto de atraerlo mediante altas remuneraciones) no es tan apremiante como la de acumular formas intangibles del capital, como la educación, el conocimiento y los vínculos sociales (que también son un capital).

En general, en fases de rápido cambio técnico como la que se vive actualmente en el mundo, no hay ninguna clara sustentación de la necesidad de sobre-estimular a los dueños del capital físico, mediante políticas concentradoras del ingreso a favor de los rentistas del capital. En estas fases, hay una relativa "artesanalización" de la producción⁸, en la que se produce competitiva-mente con poco capital pero con tecnología muy avanzada y cambiante, y en escalas relativamente pequeñas. Es posible, en estas situaciones de revolución tecnológica, combinar dinámicas de crecimiento basadas en la ampliación de la jornada social con dinámicas centradas en la incorporación de conocimiento nuevo. Todo lo cual puede hacerse sin sobre-remunerar al capital físico o financiero.

Sin embargo, es de esperar que se opere una redistribución del ingreso que favorece a los poseedores de conocimiento y actúa en detrimento de los dueños del capital físico tradicional. Políticas masivas de educación pública pueden impedir que se afecte la remuneración del trabajo. La combinación de aumento de jornada social con uso cada vez más intensivo de conocimiento, se ha presentado en los casos exitosos de crecimiento de los países del Asia, Japón primero, y China y el Sureste Asiático en las últimas décadas. El rol de la educación básica y media universal ha sido fundamental en todos esos casos.

En un proceso de acumulación de riqueza basado en el desarrollo del conocimiento, el instrumento más eficaz de redistribución del ingreso es la educación, pero se requiere la condición de pleno empleo para que esa inversión de la sociedad en educar a sus miembros rinda frutos de igualdad. El "mandarinazgo" que concentra el conocimiento en una estrecha élite intelectual se convierte en una restricción fuerte a la acumulación de riqueza de la sociedad, por cuanto la potencia del conocimiento reside en que puede llegar a costos ínfimos a todos aquellos que han recibido la educación necesaria para utilizarlo. Si quienes disponen de la educación necesaria para comprender y usar el nuevo conocimiento que se crea son pocos, poca será la contribución del desarrollo tecnoló-

gico a la acumulación de riqueza de la sociedad.

En este punto, conviene abundar en la tesis ya expresada según la cual armar un modelo económico no es algo que se puede hacer arbitrariamente: unas escogencias determinan otras. Conviene destacar, en particular, que la opción de crecer con base en la acumulación de conocimiento sólo puede arrancar mediante una masiva intervención estatal, necesaria durante todo el tiempo que se requiera para que la economía endogenice la creación de conocimiento y que, por lo menos en parte, el mercado pueda asumir, mediante un sistema de patentes y un mercado amplio de tecnología por ejemplo, los incentivos para la creación e incorporación de conocimiento a la producción.

La implantación de leyes fuertes de protección de la propiedad intelectual necesarias en los países desarrollados para endogenizar la producción de conocimiento, con frecuencia se le exige a países en desarrollo, en donde no cumplen esa función de estimular el desarrollo endógeno del conocimiento. También se ha pretendido endogenizar la salud de la Humanidad dejándole al mercado y al sistema de patentes la tarea de resolver los problemas de salud de la Humanidad. Pero la primera fórmula, originada en caprichos ideológicos o en intereses comerciales, no tiene ningún sustento en las circunstancias que caracterizan el subdesarrollo⁹. La

segunda es pedirle demasiado a la institución mercado; en su lugar una financiación colectiva internacional de la investigación prioritaria para la humanidad debería ser puesta en funcionamiento¹⁰.

2. El empleo

Estrechamente ligada a la dimensión anterior en la definición de un modelo, se encuentra la dimensión empleo-desempleo. Algunas clases importantes del llamado desempleo estructural se originan en la acumulación de riqueza con base en el acrecentamiento del factor capital físico, tema predilecto de la literatura dualista de mediados del siglo XX. Otras clases importantes de desempleo estructural tienen que ver con el desplazamiento de ciertas competencias laborales que se quedan obsoletas cuando la demanda de trabajo se desplaza hacia personas con conocimientos distintos. Este desplazamiento puede ser de carácter temporal, cuando la sociedad dispone de un sistema amplio de educación que permite el entrenamiento rápido en las nuevas competencias, y resulta permanente o definitivo, cuando no existen estructuras de readaptación de las personas.

Es interesante observar que en muchos procesos históricos de desarrollo, antiguos y recientes, la combinación de la primera y tercera bases de la acumulación (trabajo y conocimiento), les permiten a un país

un crecimiento acelerado con pleno empleo. El apuntalamiento de la competitividad de un país (que en forma sostenible sólo se puede dar por una dinámica de innovación y un constante flujo de nuevo conocimiento) promueve el empleo de sus residentes, a costa del empleo en otros países. Aquí, una vez más, la visión de John Nash sobre las consecuencias nefastas de no cooperar resulta ser más realista que la idea smithiana de la mano invisible, que supuestamente coordinaría a unos agentes económicos sin reglas y sin acuerdos, inclusive cuando practican un sálvese quien-pueda sin cuartel. Lo cierto es que mientras no opere un acuerdo internacional de cooperación para el pleno empleo, y mientras se mantenga el neomercantilismo fundamentado en la superioridad de las estructuras de innovación de las naciones, entrar en la carrera por el avance del conocimiento será indispensable para que un país asegure mínimos niveles de empleo.

También mediante la aplicación de ciertas políticas macroeconómicas, de corte keynesiano (lo cual sólo es posible cuando se mantiene una cierta autonomía monetaria y un mínimo grado de cierre de la economía), se puede hasta cierto punto asegurar niveles razonables de empleo, aún dentro de procesos de acumulación basados en la intensificación del uso del capital físico.

El pleno empleo es la principal política de efecto inmediato concebible para mejorar la distribución del ingreso, dentro de una economía capitalista. Sin embargo, es de hecho fuertemente cuestionada desde diversos bandos. Economistas tan caracterizados de derecha como Milton Friedman y líderes populista-clientelistas coinciden en colocar el pleno empleo como un objetivo de segunda importancia, y prefieren sustituirlo por los subsidios al desempleo. Para Friedman, no vale la pena "perturbar" el sistema de mercado impulsándolo a crear empleo "artificialmente"; más bien, los excluidos de la posibilidad de trabajar, deben ser subsidiados. Friedman justificaba ese subsidio porque la "perturbación" del mercado que sería necesaria para vincularlos laboralmente afecta la eficiencia global del sistema y resulta menos costoso dejar funcionar libremente el mercado y rescatar paralelamente a los "desechados" por el libre mercado, ofreciéndoles estos subsidios. Para los líderes populista-clientelistas, estos subsidios a los desempleados y desechados por el sistema permiten movilizar políticamente los sentimientos de justicia de la opinión y económicamente las lealtades de los clientes-electores. Los subsidios, bajo la forma de vasos de leche o aportes de solidaridad (como les llaman ciertos políticos), o "impuestos a la renta negativos" (como les llama Friedman), cumplen el doble propósito de no perturbar el sistema de mercado y

de abrirle un campo fértil al clientelismo, pero separan en dos a la población: los aptos para funcionar dentro del sistema y los desvalidos que el sistema expulsa y que requieren una atención paralela de la sociedad.

En contraste con esas posiciones, las políticas de pleno empleo son una clara opción de política estatal. Entre estas dos posiciones queda enmarcada la dimensión "empleo" de un modelo de desarrollo.

3. Mercados y organizaciones (entre ellas el Estado)

Es curioso que no haya sido un crítico del sistema capitalista, aunque sí un crítico de la teoría económica neoclásica, quien se haya preguntado en forma vehemente hace sesenta y cinco años: Si el mercado es algo tan bueno, ¿por qué entonces existen las empresas? En efecto, la existencia de empresas desafía la teoría neoclásica del mercado: si el mercado es tan eficiente como se dice, ¿por qué se contratan trabajadores en vez de comprarles su producción independiente?

Hasta el surgimiento de la economía institucional, la respuesta a este interrogante era simplemente tecnológica: porque se presentan economías de escala, se contestaba. Pero en estos interrogantes, planteados inicialmente por Ronald Coase en 1937, en su artículo sobre la teoría de la firma, y luego desarrollados por

Oliver Williamson, la preocupación es por la eficiencia de la organización social. Hoy hemos comenzado a reconocer en consenso que no sólo el Estado sino las empresas, las organizaciones en general y las leyes existen porque el mercado falla como forma de organización social. Y también nos ponemos de acuerdo en que una única organización centralizada que cobijara a toda la sociedad e hiciera funcionar solamente jerarquías en sustitución de los mercados, es ineficiente, inviable y políticamente inconveniente.

El mercado es también una institución. Desde un enfoque evolucionista, se trata de una institución que, en el sistema capitalista, compite permanentemente con otras por hacerse a cualquier nicho o resquicio de la actividad económica. Y que falla con mucha frecuencia. A veces, cuando los intereses creados no lo impiden, aparecen las otras formas de organización social para cumplir con esas funciones por fuera del mercado.

En numerosas ocasiones, el mercado no asegura la coordinación entre los agentes; otras, no permite que la información y el conocimiento fluyan adecuadamente; en algunas más, no da incentivos suficientes para que la sociedad satisfaga necesidades, particularmente colectivas; y generalmente ni siquiera asegura la supervivencia de las personas.

Con el perdón de algunos de mis colegas economistas, que creen que el único objeto de la economía es el estudio de los mercados, lamento informarles que los mercados apenas regulan una parte de todas las actividades económicas. Las demás se rigen por relaciones socialmente definidas (por ejemplo los contratos de trabajo entre empresa y trabajador), o las jerarquías dentro de las organizaciones, las costumbres, las convenciones, las leyes... y el mismo Estado. Lo menciono de último, de nuevo, porque en la referida lógica binaria de los debates sobre modelos de desarrollo, sólo se mencionan mercado y Estado. Pero son diversos los tipos de organizaciones sociales que determinan las relaciones económicas de las personas en el sistema capitalista, por fuera del mercado.

Subdimensiones de la escogencia institucional

El rol de los mercados en un modelo económico no es tampoco una escogencia binaria. Por lo menos tres posibles espacios de actuación de los mercados deben ser tenidos en cuenta:

a. Mercado y bienes de consumo privado

En esta sub-dimensión se asigna la función de asignar y distribuir los bienes "privados", aquellos cuyo consumo es divisible y es fácil excluir a otros de su consumo. En forma casi

unánime hoy en día se acepta la conveniencia de que los mercados se encarguen de esta tarea. Aún en el campo del socialismo real del siglo XX, se dio hace cuatro y cinco décadas un amplio debate que concluyó con la aceptación bastante generalizada de las bondades del mercado como guía de la producción y de la asignación de los bienes de consumo privados.

Sin embargo, es necesaria una voz de alerta. Hay niveles mínimos de consumo que deben ser considerados como bienes “meritorios” desde un punto de vista social, en el sentido de que a esos niveles mínimos debe tener derecho cualquier miembro de la sociedad por el solo hecho de serlo. De su consumo nadie podría ser excluido, ni siquiera en nombre de las necesidades de preservación del sistema económico o de los incentivos al trabajo. En asegurar la provisión universal de estos niveles de consumo mínimos, el mercado falla. Por ello es necesario disponer de estructuras de manejo colectivas que aseguren la provisión general de esos bienes meritorios¹¹.

Por otro lado, es necesario recordar que una definición muy clara, estable y sin incertidumbre de los derechos de propiedad es indispensable para que el mercado funcione adecuadamente y la economía evolucione favorablemente a la sociedad. Las experiencias redistributivas de la riqueza del siglo VII, de 1868 y de la Segunda Posguerra en el Japón, a las

que economistas e historiadores (Hayashi, entre otros) le atribuyen el éxito económico de esta sociedad, siempre fueron seguidas de una definición muy clara y estable de los derechos de propiedad y de sus limitaciones, que permitieron poner en línea los incentivos al trabajo individual con los intereses colectivos de la sociedad. Este principio de claridad y estabilidad en la definición de los derechos, en que insisten con vehemencia buena parte de los neoinstitucionalistas, de todas maneras presenta problemas en su aplicación en países en desarrollo, especialmente en condiciones de conflicto.

b. Instituciones y bienes públicos

Pero los marcos institucionales generales de la sociedad (necesarios para muchas cosas, entre ellas para darle soporte al funcionamiento de los mercados; para garantizar el respeto a múltiples contratos que no tienen la capacidad de implementarse automáticamente, y para legitimar la autoridad dentro de las organizaciones privadas y públicas) y la provisión de otros bienes públicos (de consumo colectivo y de difícil exclusión) requieren de instituciones distintas al mercado.

En primer lugar, el mercado falla en sostenerse a sí mismo. Requiere de instituciones de Justicia y de numerosas regulaciones —es decir de un Estado— para ser viable. Evidentemente esto se suele descuidar

en el marco ordinario del análisis económico neoclásico, aunque Kenneth Arrow¹² ha sido enfático en señalar que se requieren instituciones colectivas que hagan soportables los costos de operar un sistema económico basado en el mercado.

En segundo lugar, los mercados fallan cuando se trata de asignar los bienes de consumo colectivo o bienes públicos. Lo público no lo es per-se: cada sociedad va definiendo progresivamente qué se maneja como público y qué se maneja como privado. Es una de esas escogencias colectivas (de enjambre) que decisiones privadas y públicas diminutas terminan configurando para la sociedad y que se van autorreforzando con el tiempo. Un ejemplo es la escogencia en una ciudad moderna entre el transporte masivo y el transporte en medio individual (automóvil). Son estos procesos evolucionarios que se van sustentando a sí mismos y autorreforzando a medida que pasa el tiempo. Esas decisiones tienen efectos duraderos, es costoso revertirlas y tienden a configurar estructuras de carácter permanente para el manejo privado o público de distintas necesidades de la población. Uno de esos bienes públicos en los que el mercado falla es precisamente el conocimiento. Eso es trascendental, por el rol que, hemos ilustrado en secciones anteriores, juega el conocimiento como base potencial del crecimiento y la acumulación de riqueza social.

De nuevo aparece claro que para que las piezas casen en el rompecabezas de armar un modelo de desarrollo, es necesario mirar qué opciones de una dimensión del modelo son compatibles con qué escogencias en otra dimensión. Lo claro es que no se puede pensar que un país que se propone acumular riqueza sobre la base de desarrollar conocimiento pueda omitir tener un Estado interventor (lo que no tiene por qué implicar que sea autoritario) que intervenga para financiar y asegurar masivos flujos de saber. En particular será necesario un sistema de educación que asegure el acceso universal al conocimiento, lo que generalmente implica un importante componente estatal o social, y la financiación de la creación y difusión del conocimiento por medios adicionales a los del mercado y el sistema de patentes. Esas estructuras de no-mercado de ninguna manera pueden calificarse a priori como ineficientes. Todo lo contrario. Arrebatarse esos procesos a la miopía del mercado, a su incapacidad de difundir las señales y estímulos más adecuados, a su incapacidad de coordinar las acciones y hasta de sostenerse a sí mismo, puede ser la opción de mayor eficiencia para la sociedad en el largo plazo y también la que asegure un acceso más amplio a bienes que, como el conocimiento, son definitivos para determinar la distribución del ingreso y la riqueza. Ello implica que el Estado tenga la capacidad de recaudar tributos y la

legitimidad necesaria para intervenir, y mantener a raya los costos de su funcionamiento y del proceso político que se desarrolla a su alrededor, para que grupos rentistas no anulen los beneficios de la implantación de esos sistemas colectivos de producción y difusión del conocimiento.

c. Apertura y cierre de los mercados

El tercer espacio de definición de un modelo en relación con los mercados, las instituciones y el Estado, se ubica en la conexión internacional de la sociedad y de sus mercados nacionales con los mercados internacionales. Contrariamente a las demás dimensiones en que hemos puesto énfasis en la discusión de modelos, esta subdimensión ha sido de recurrente visita tanto en la literatura académica como en la discusión política. Se refiere, en términos generales, al grado de apertura (o cierre) de la economía, y a los flujos de bienes, de capitales, de conocimiento y de personas.

Para muchos, el modelo de desarrollo se define exclusivamente en esta dimensión, pero ya hemos visto el error que se comete al ignorar en la definición de un modelo las características de los procesos de acumulación, de distribución, de asignación y de coordinación para el uso pleno de los recursos. De nuevo aquí, las condiciones específicas de los países son de la mayor trascendencia.

Cuando un país dispone de abundantes recursos naturales y el Estado mantiene

una actitud pasiva en la asignación de los recursos producidos por la venta de esos recursos, si se aplica una política de apertura comercial, esto puede conducir al fenómeno llamado de “enfermedad holandesa”, por el simple efecto del mecanismo de ajuste de las ventajas comparativas. Las rentas provenientes de la explotación de los recursos naturales le generan divisas abundantes al país; la abundancia de las divisas mantiene su cotización deprimida; como consecuencia, la moneda nacional se mantiene sobrevaluada por largos períodos, en los que los sectores industrial y agrícola deben sufrir la competencia privilegiada de los bienes extranjeros, que le resultan más baratos a los consumidores nacionales que la producción nacional. Simultáneamente, esos sectores ven cómo los mercados internacionales se les cierran, por el mayor costo de su producción. Si estos períodos se prolongan, las empresas quiebran y las estructuras productivas se desmontan.

Las aperturas financieras (entendidas como el establecimiento de condiciones para que muchos bancos extranjeros puedan competir en un país) pueden en algunos casos hacer más eficiente al sector financiero y convertirlo en factor de competitividad de la producción nacional en general. Pero también, como ha ocurrido en Colombia—en un proceso adobado por recurrentes crisis de quiebras bancarias—, la apertura financiera

puede reducirse a una simple sustitución de propietarios del sector, sin claros beneficios para los sectores productivos. En vez de una reducción de los márgenes de intermediación de la banca, se genera una ampliación de los mismos. Podría discutirse que esto no es consecuencia de la apertura en sí misma, pero habría que reconocer entonces que es el fruto de la carencia de instrumentos eficaces de regulación estatal.

La apertura a las entradas de capital de largo plazo es hoy política bastante generalizada y aceptada por regímenes de muy variada orientación política, pero los movimientos de capitales de corto plazo que actúan en las bolsas de valores y en los mercados de dinero, se han visto como armas de doble filo que hoy enriquecen a un país y mañana lo arruinan.

Los flujos de conocimiento internacionales son reconocidos por todos como fundamentales, pero las políticas de los Estados con frecuencia no son consecuentes con este principio general. Visto el conocimiento como un factor crítico de competitividad comercial internacional, muchos Estados de economías avanzadas practican un neo-mercantilismo de la ciencia y la tecnología, y muchos gobiernos de países en desarrollo les hacen el juego adoptando políticas de comprar maquinarias, procesos y diseños que necesitan para su desarrollo industrial y agropecuario, pero omitiendo la conformación de un

sector nacional autónomo de producción de conocimiento. La opción de conformar ese sector autónomo de generación, difusión y adaptación de conocimiento es un proceso que requiere una gran tenacidad, pero rinde frutos en el largo plazo y es condición insalvable para asegurar una inserción favorable en los flujos económicos internacionales.

Las escogencias económicas mencionadas interactúan con aspectos no económicos de la vida social. La base de la acumulación, junto con otras escogencias más específicas determinan por ejemplo una relación con el medio ambiente natural, de la cual provienen ciertas restricciones de las que depende la viabilidad y sostenibilidad del modelo. Los ciclos de la colonización, por ejemplo, asociados con políticas agraristas como las que proponen ciertos movimientos pueden no asegurar la sostenibilidad del modelo.

4. El capital social y el desarrollo económico

Para el grueso de los teóricos del desarrollo del siglo XX, las condiciones sociales de un país habrían de mejorar como consecuencia de la acumulación de riqueza económica. Desde el poético pero cuestionado capítulo final de la *Teoría del Empleo* de Keynes, pasando por los planteamientos desarrollistas y los de una parte importante de la literatura social-demócrata y marxista sobre el

desarrollo, lo primero era el crecimiento de la capacidad de producción económica. Del crecimiento económico se desprendería en forma natural y espontánea un florecimiento de mejores condiciones sociales.

El planteamiento de los teóricos del capital social contrasta radicalmente con esta visión. Para los sociólogos Coleman, Putnam, Inglehart, y en parte también para Bourdieu, la relación de causalidad está invertida: el desarrollo económico sería una consecuencia de la previa acumulación de capital social. De allí resulta la trascendencia del estudio de Sudarsky sobre *El capital social de Colombia*. Una teoría de la historia social se desprende de estos postulados. En ella hay diversas vías de transformación de la sociedad comunal a la sociedad cívica moderna, pasando por la sociedad familista amorala y la comunidad moderna individualista.

La mera consideración de las dimensiones económicas del desarrollo no es suficiente. El entrelazamiento entre el desarrollo social y el desarrollo económico de una nación es fuerte y estrecho. La definición de un modelo de desarrollo se proyecta siempre en una estrategia de lo social. En particular, los procesos de acumulación basados en el conocimiento dependen críticamente de lo que ocurre en el campo social. En el caso colombiano, Sudarsky muestra la eventual eficacia de un programa de educación masiva como forma de acumular rápidamente

capital social y de esa manera acceder, por medio de una transición directa, a la sociedad cívica moderna, en donde prima la cooperación asociativa, que desplaza tanto al individualismo como a las relaciones patrimoniales de clientela.

5. La dimensión política del modelo de desarrollo económico

Tampoco es completa la definición de un modelo de desarrollo económico sin mirar las conexiones que por fuerza se dan entre las esferas económica y social, y la esfera política. Cuando surge una organización (empresa, asociación, Estado), se define una estructura de mando interna ("governance"), que sustituye las relaciones de mercado y cede una parte de la autodeterminación de los individuos o de las comunidades que se asocian. Las instituciones económicas y políticas que resultan de estos procesos "fundadores" tienen sentido y valor social porque resuelven fallas del mercado y de la coordinación para la acción colectiva.

En el caso de la coordinación para la acción política, por ejemplo, la escogencia de crear Estados nacionales implica la renuncia a autonomías de los individuos o de regiones, en favor de una institución colectiva (de carácter representativo generalmente) que resuelve mejor esos problemas de coordinación. Pero esa renuncia también presenta problemas. Uno de ellos, ampliamente estudiado por la

nueva economía política es el riesgo de abuso por parte del apoderado o soberano. Otro riesgo consiste en el establecimiento de relaciones de clientela entre el representante y los representados, que surgen en la medida en que el uno necesita los votos de una parte de la población –la mitad de los votantes en el caso de un presidente, y la enésima parte del electorado que efectivamente participa, en el caso de un cuerpo colegiado–. Otro de los riesgos es el de reversión del mandato, que permitiría explicar la guerra de los mil días en Colombia. En ese caso, la reversión se produjo cuando las regiones aceptaron una Constitución centralista para acabar con una situación de desorden social, pero luego consideraron que habían cedido demasiados poderes al reformador o regenerador y demandaron una devolución de parte de ese poder¹³. Situación comparable se presenta cuando los ciudadanos demandan una democracia local primero y luego participativa, para reemplazar la delegación completa de poderes que se operaba en una democracia de representación. Fue lo que ocurrió en Colombia en los ochentas y noventas del siglo XX.

Lo interesante quizá sea de nuevo observar la relación entre las bases de los procesos de acumulación y los componentes políticos del modelo. En una sociedad agraria tradicional, donde el empleo del ciudadano se liga fácilmente a su lealtad política con el terrateniente, es difícil que el sistema

político sea otro que el clientelismo, como se desprende de los trabajos de Robinson y Verdier¹⁴. Reformas como el voto universal, el voto obligatorio, la ampliación de las circunscripciones electorales –por ejemplo del Departamento a la región o a la circunscripción nacional– pueden disminuir los incentivos a mantener una relación clientelista, pues hacen más costoso comprar –directa o indirectamente– los votos necesarios para ser elegido. Lo mismo ocurre con aquellas reformas que refuerzan el carácter secreto del voto y dificultan su control por parte del patrón. En el largo plazo, las relaciones de clientela tienden a autorreforzarse, y logran mantenerse aún después de que desaparecen esas relaciones laborales de dependencia, propias de la sociedad tradicional.

Pero sólo en la medida en que el modelo en su componente de acumulación imponga la necesidad de relaciones laborales independientes de las lealtades políticas, y que se logre derrotar a los intereses que se han enquistado en el poder, se puede esperar que las reformas de los mecanismos políticos sean efectivas.

Lo mismo puede decirse de los espacios de participación. Aunque éstos se decreten, no es probable que una democracia participativa pueda desarrollarse a menos que la participación sea coadyuvante en la dinámica del proceso de acumulación. Drucker vaticinó recientemente el cambio radical de las formas de

propiedad en las empresas de la sociedad del conocimiento¹⁵. Según él, para que la supremacía económica de Estados Unidos no se venga abajo, por falta de incentivo a la creación e incorporación del conocimiento a la producción, es necesario que se den cambios drásticos hacia una relación de socios entre las empresas y sus trabajadores en ese país. En un campo diferente, pero con análogos argumentos podría vaticinarse que el auge

de la democracia participativa ha de sobrevenir en la arena política, sólo cuando se presenten más altos niveles de educación de la población y una mayor articulación de las actividades económicas, que hagan viable e indispensable esta participación en las decisiones de carácter colectivo de la sociedad, tanto en el plano de las organizaciones económicas como en el plano de la organización política.

Notas

- ¹ Michel Albert (1992), *Capitalismo contra Capitalismo*, Paidós, Buenos Aires.
- ² Véase Forero y Sepúlveda (2002).
- ³ Véase Clemente Forero (1997), "El comienzo y el fin de la pobreza", en *El Salto Social: la sociedad pide cuentas*, Consejo Nacional de Planeación, Bogotá.
- ⁴ Véase por ejemplo el análisis de Mónica Peralta (1972), *Etapas de acumulación y alianzas de clases en la Argentina (1930-1970)*, Siglo XXI Argentina, Buenos Aires. Su certero enfoque metodológico ignora desafortunadamente el papel del conocimiento en el crecimiento de las economías.
- ⁵ Peter Drucker (1999), "Beyond the information revolution", *Atlantic Monthly*, 284:4, october, 47 - 57.
- ⁶ Véase por ejemplo Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (1999) *Cambio para Construir la Paz*, DNP Bogotá, Tomo 1, capítulo 3.
- ⁷ Interesantes ejercicios de simulación del MAD de la Universidad de París muestran que aún los efectos de una distribución igualitaria de la educación terminan por agotarse al cabo de tres generaciones si las políticas de redistribución mediante la educación no se sostienen.
- ⁸ Clemente Forero (1987), *Informática e Integración Económica*, Tercer Mundo, Bogotá.
- ⁹ C. Forero "Convergence of research processes, big and small scientific communities", Actas Seminario *The Global Science System in Transition*, Austria, mayo de 1997.
- ¹⁰ C. Forero (2002), "Stronger Intellectual Property Rights and Science and Technology in Developing Countries", working paper.
- ¹¹ Véase Consejo Nacional de Planeación, *Todas y todos somos nación*, 1995, especialmente los aportes de Francisco de Roux).
- ¹² *La organización de la actividad económica: asuntos relativos a la escogencia entre sistemas de asignación de mercado y no mercado*, 1969.
- ¹³ Esta idea es desarrollada en el documento de trabajo Forero, González et. al., *Federalismo, Centralismo y Descentralización 1886-2000*, FCE-UN, mayo 2000.
- ¹⁴ "The political economy of clientelism", working paper, Berkeley, october 2001.
- ¹⁵ Peter Drucker (1999), "Beyond the information revolution", *Atlantic Monthly*, 284:4, october, 47-57.