

## ¿ES UN MITO EL DESARROLLO?

ENRIQUE BERNALES BALLESTEROS

Doctor en Derecho por la Universidad de Grenoble (Francia).  
Director Ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas.

### SUMARIO:

- I. El impacto de la globalización.- II. ¿El mito del desarrollo?.-  
III. El componente cultural.- IV. El papel del Derecho.

## I. EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN

El siglo XX se inició bajo el espíritu agitado de las revoluciones sociales; en su desarrollo se registraron las guerras mundiales, el nacimiento y caída del imperio comunista que representó la URSS, la conquista del espacio sideral, una importante revolución científica tecnológica, etc. Es probable que la suma de estos y otros acontecimientos de gran impacto empujaron a que el siglo finalizara abruptamente con el súbito derrumbe de las ideologías que habían entrampado al mundo en una concepción bipolar. Lo que Hobsbawm calificó como el "fin del mundo del siglo XX", fue un tránsito escarpado pero, a la vez, acelerado hacia un nuevo modelo de sociedad: la de la globalización. La transición significó un cambio de mentalidad, una reconfiguración de la política, la cultura, la economía y las formas de percibir la vida; pero significó especialmente el debilitamiento de los Estados nacionales frente a las grandes transnacionales. Estas, en realidad, empezaron a marcar, con mayor fuerza, la agenda del desarrollo.

El escenario del mundo actual<sup>1</sup> está marcado por el paso dado hacia una sociedad global, en la cual el Estado y la política, en su sentido de *establishment*, entran en crisis. La cultura y el mercado se mundializan y las viejas reglas de juego impuestas por los Estados nacionales se flexibilizan. Para Helleiner<sup>2</sup>, la globalización contrae el espacio y reformula el concepto de distancia. Esta visión se aplica a las comunicaciones. El mundo vive en tiempo real y las transacciones se consuman en segundos. La lentitud del Estado para asimilar ese proceso y *aggiornarse*, poniéndose al ritmo del mercado, lo alejan, aún más, de sus fines. Las empresas logran mucho más de lo que puede lograr el Estado. Las estructuras administrativas arcaicas ceden al peso de la velocidad del mundo actual y, así, su ineficiencia y lentitud se suman para colocarlo en la escena como un ente demasiado pesado e ineficiente para cumplir con los objetivos de una economía moderna.

Tomas Kuhn se refiere a los cambios de paradigma. La aldea se inserta en proyectos mayores y se universaliza; este proceso señala hitos a la historia universal. El quiebre entre una época y otra (que no es simplemente el tránsito de dos siglos) ha operado en una suerte de reconcepción de la política. Cada vez es más notorio que las decisiones más influyentes en la vida de los ciudadanos no se toman necesariamente desde el Gobierno o el Parlamento nacional, sino desde los centros del poder mundial: Norteamérica, Europa y, recientemente, China. El flujo libre y continuo, la rapidez de las comunicaciones superan la capacidad de reacción de los Estados.

Asimismo, el peso económico se traslada desde los Gobiernos a las grandes empresas que deciden desde el extranjero. La decisión de una transnacional de cancelar operaciones en un país o incrementarlas; la decisión de la Casa Blanca con relación a las finanzas o el equilibrio fiscal en

<sup>1</sup> MANN, Michael, *El Futuro Global del Estado-Nación*. En: *Análisis Político* No. 38, Bogotá.

<sup>2</sup> HELLEINER, Eric, *Reflexiones braudelianas sobre la globalización económica*. En: *Análisis Político* No. 139, Bogotá.

los Estados Unidos; entre otras decisiones o cambios, son capaces de alterar la agenda política, social y económica de los países en vías de desarrollo y de afectar la estabilidad de un gobierno.

La facturación de un conglomerado de empresas dedicadas a la informática en Estados Unidos (Silicon Valley, por ejemplo) puede fácilmente superar la renta nacional de cualquier país en vía de desarrollo. Baudrillard y Taylor se refieren, con razón, al cercenamiento de los Estados nacionales.<sup>3</sup>

Así, el fin de la polaridad ideológica no condujo necesariamente a una aldea global, sino a una con mayores desencuentros e inseguridades. De pronto nos ubicamos por la fuerza de los acontecimientos en una globalización cargada de contradicciones. Se empieza a vislumbrar más que nunca la "otredad" cultural. Esta diversidad convertida en oposición conduce, en ciertos casos, a otra transformación en la naturaleza de los Estados. Huntington se refiere al "choque de civilizaciones"; sus tesis se resumen en la afirmación de que el siglo XXI será el de civilizaciones cerradas e infranqueables. Diseña un mundo compuesto por ocho grandes civilizaciones, a saber, la occidental o euro-norteamericana, la europeo-oriental o eslava, la islámica, la confuciana, la budista, la japonesa, la latinoamericana y la africana. Estas ocho grandes civilizaciones actuarían a manera de gigantescas "placas tectónicas" que tarde o temprano colisionarán entre sí.<sup>4</sup>

La evolución de la Historia en los albores del siglo XXI nos anuncia que Huntington cayó en el error de la simplificación y la generalización, pues convirtió en desenlace apocalíptico lo que era en realidad la irrupción de núcleos religiosos fundamentalistas, cargados de violencia y ganados por el nihilismo destructivo. Sin embargo, es inevitable notar también que el conflicto insalvable entre occidente y el fundamentalismo islámico, así como la naciente bipolaridad comercial entre occidente y China, existe con ciertos matices. Las teocracias modernas, las nuevas hegemonías económicas y la transformación de la guerra (desde la aparición del terrorismo internacional) configuran un mundo radicalmente distinto al de hace algunas décadas.

En ese contexto, los Estados latinoamericanos no solo se enfrentan a una relación más dinámica y difícil con los poderes económicos mundiales, forzados a negociar bajo las reglas implícitas de las grandes potencias económicas, sino que se ven también forzados a cambiar su noción de seguridad nacional y orden interno. El terrorismo internacional refuerza el poder militar de los Estados Unidos con relación a los demás Estados y convierte a Washington en una amenaza, tanto y más agresiva que la que representan las sectas terroristas islámicas.

Pero la globalización tiene su aspecto positivo con relación a su impacto sobre los Estados: implica también una comunidad internacional más cohesionada en torno a la democracia y los derechos humanos, así como más susceptible de arrinconar a los gobiernos dictatoriales que pudieran surgir y sancionar las violaciones masivas a la vida y la libertad de los individuos. Sin embargo, finalizados los golpes de Estado tradicionales, aparecen nuevas formas de derrocar gobiernos democráticos o de forzar rápidas destituciones o renunciaciones.

En América del Sur, las movilizaciones sociales han logrado dar fin a gobiernos incapaces de satisfacer demandas sociales. Con diferentes mecanismos (renuncia, destitución o derrocamiento), algunos países se han visto presas de los reclamos violentos en las calles; lo que antes hacían los tanques, hoy lo hacen miles de personas en las plazas y en las calles. Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez en Ecuador, Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, Fernando de La Rúa en Argentina, entre otros, han sido las víctimas de ese descontento. Pero no solo los gobiernos son objeto de desaprobación, también lo son los Parlamentos y poderes judiciales. El problema

---

<sup>3</sup> TAYLOR, P., *Embedded statism and the social sciences: opening up to new spaces*. En: *Environment and planning*, 1996.

<sup>4</sup> HUNTINGTON, Samuel, *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, Barcelona, 1997.

de debilidad institucional en los países en vías de desarrollo nace de la incapacidad de los Estados (escasos en recursos) para elaborar y ejecutar una agenda social, quizás más difícil aún en un contexto en el que la sociedad (que es la que financia al Estado) no tiene mejores condiciones que antes para prosperar y construir un Estado sólido y "nacional".

## II. ¿EL MITO DEL DESARROLLO?

Según Oswaldo de Rivero, el desarrollo es un mito. América Latina y África están condenados, según esta tesis, a ser inviables en el siglo XXI. Desde El Dorado en los tiempos de la conquista española, hasta las teorías desarrollistas de la CEPAL en la década del 60, la utopía del bienestar general ocupó la mayor parte de los textos de ciencias sociales. Se sostenía que la industrialización y el desprendimiento de los países periféricos de la férula del capitalismo europeo y norteamericano permitirían alcanzar altos índices de producción y un creciente equilibrio en las relaciones norte-sur. La sucesión irregular de gobiernos, y las crecientes convulsiones sociales, parecieran confirmar que el desarrollo es un sueño inalcanzable y que la viabilidad de las naciones dependerá de la capacidad de su aparato productivo para reconvertirse y crecer. Sin embargo, con una población carente de ingresos suficientes para alentar la demanda, y con un Estado que está más cerca de la quiebra que de la consolidación, para algunos es difícil vislumbrar un camino de viabilidad.

En la década del 70 parecía irrefutable que Brasil iba a convertirse en una de las potencias mundiales del futuro. Sus niveles de pobreza y las dificultades para negociar en equilibrio estratégico con el capitalismo desarrollado indican, no obstante, que la expectativa careció de sustento. Tampoco la India y México han pasado la evaluación; sus privaciones humanas enrostran al mundo que las potencialidades no son suficientes para dar mayores saltos cualitativos: se requiere un contexto de oportunidades económicas individuales y fortalezas institucionales.

Pero la realidad es que en el umbral de dos siglos, alrededor de 1,500 millones de seres humanos viven en la pobreza extrema con menos de un dólar diario y otros 2,300 millones con menos de dos dólares diarios. La medida de pobreza del Banco Mundial de vivir con menos de un dólar diario y el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indican que existe una enorme miseria en el "mundo en desarrollo".<sup>5</sup>

En general, América Latina deambula por caminos truncos. Es un conglomerado de sociedades con proyectos nacionales no logrados, sin capacidad actual de insertarse en la economía global. La mayoría de esos países son, en primera apariencia, económicamente inviables por la inevitable debilidad de sus Estados y por el acelerado crecimiento demográfico urbano; por una producción centrada en materias primas que están sujetas al vaivén de los precios internacionales; y, por obstáculos internos para una industrialización propia en tiempos de una rápida revolución tecnológica que excluye los viejos procesos de producción, más próximos a la tecnología de los 70 que los informatizados métodos del siglo XXI. La globalización juega un papel importante en estas limitaciones: deja la vía libre a las grandes empresas para negociar –la mayoría de las veces en situaciones demasiado ventajosas– con los Estados.

Actualmente, 38 mil empresas transnacionales, y sus respectivas subsidiarias alrededor de la tierra, efectúan casi los dos tercios del comercio mundial; las 86 empresas más poderosas superan con sus ventas las exportaciones de casi todos los países de la comunidad internacional. El poder transnacional desequilibra así las relaciones entre Estados y empresas en el mundo. Las leyes nacionales, por ejemplo, deben adaptarse a la nueva realidad y no se aventuran a oponerse a la naturaleza de los nuevos intercambios.

<sup>5</sup> PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2004*.

Mientras que América Latina no supera sus viejos esquemas económicos y persiste en reforzar sus exportaciones tradicionales, Japón consume 40% menos de materias primas de lo que consumía en la década del 70. La evolución de los sistemas de producción ha generado desfases de demanda y lo que antes era insumo, actualmente es elemento prescindible que se pierde y que contrae las actividades productivas de los países no desarrollados. Estas economías están sujetas al azar, pues el movimiento de los precios internacionales determina si la crisis estructural se ahonda o si se puede crecer algunos puntos porcentuales durante el buen viento económico. Ese tipo de crecimiento puede ser engañoso.

Así, las viejas pautas comerciales analizadas por la CEPAL en décadas pasadas, hoy ni siquiera son aplicables, pues los países latinoamericanos han visto reducida la lista de insumos con demanda en el mundo desarrollado. La situación ha empeorado y por tanto el problema es otro. La demanda mundial de las materias primas ya no alcanza siquiera el 3% de la demanda total. De esta manera, si América Latina no encuentra su camino a partir de la industrialización, inexorablemente sufrirá la declinación y las expectativas para el siglo XXI no serán las que tuvo en los albores del siglo XX.

La incertidumbre sobre los efectos del Tratado de Libre Comercio en las economías nacionales, y sobre una eventual aunque ingenua ruptura del desequilibrio de los intercambios norte-sur, empiezan a ganar prioridad en los debates. Mientras para muchos lo obvio debe destacarse (la afectación de determinados sectores –la salud, por ejemplo– y el agro), para otros, negociar con los Estados Unidos un tratado de este tipo es ingresar a la modernidad.

En un estrecho camino hacia ninguna parte, como todas las utopías, América Latina pone el pie en el borde de un abismo insondable que ni sus mejores gobiernos serán capaces de superar, si no comprenden el proceso de estrechamiento de los Estados y los escasos márgenes de maniobra de sus agentes productivos, problema que deben encarar asumiendo un nuevo enfoque del desarrollo.

### III. EL COMPONENTE CULTURAL

Rodó, en su magistral *Ariel* (feroz batalla entre el Ariel y el Calibán), nos pretende dar las claves del espíritu latinoamericano. Su cultura no es la ciencia, sino la literatura, la pintura o la música. No inventa; sus manos están puestas en la artesanía. Produce artistas, abogados, humanistas sin sostén científico.

Se suele sostener así que en una economía capitalista la falta de inventiva condena a los países a la infertilidad. La libertad, por sí sola, no va a producir una pléyade de inventores y gerentes. Ni siquiera el marco institucional y los *property rights* generarán riqueza si la raíz cultural no provee a la sociedad de *interpreneurs*, en el sentido más moderno del término.

En esencia, la diferencia con el norte no se explica solo en cifras, sino en cosmovisiones, y son estas las que marcan los límites del desarrollo propio. En términos de Max Weber<sup>6</sup>, algunas culturas asumieron la rigidez, la restricción a la libertad y el "jerarquismo" del catolicismo español, mientras que otras, se nutrieron de la reforma luterana e infundieron en el sustrato de la cultura principios democráticos y liberales que permitían llevar a la consumación las potencialidades de los individuos.

Así, hay quienes creen que el desarrollo puede ser un mito también desde el marco cultural latinoamericano: que el éxito, el individualismo y la libertad son valores despreciados, fácilmente desplazados por el rentismo, el autoritarismo, la culpa y la envidia. Para lograr los grandes fines

---

<sup>6</sup> WEBER, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Editorial Coyoacán, México, 1997.

colectivos, habría que procrear casi en serie una generación de inventores, empresarios y técnicos desprejuiciados, orientados por una imaginación desbordante y por el afán honesto de riqueza y notoriedad.

Es una historia muy antigua que proviene del paternalismo y la falta de independencia. Estos países, se dice, son como el personaje que nunca logró desprenderse de la sombra de su padre, que no atinó a crecer ni se atrevió. Permaneció a la sombra, cómodo entre sus propios fantasmas; seguro, lejos del riesgo, sin crear ni abandonarse a su suerte. En *La tradición centralista*, el chileno Claudio Véliz<sup>7</sup> describe perfectamente el hábito latinoamericano, el cual lo lleva a esperarlo todo de una institución o persona superior, de un padre providencial expresado en un líder o un caudillo, lo que conduce necesariamente a la abdicación de toda responsabilidad sobre el futuro y sobre los propios actos.

La prisión de una tradición cultural, de una psicología particular que se restringe a la estética y que no va más allá de la interacción productiva en términos económicos, es la que mantiene, se dice, cautivos los sueños de un futuro mejor. Avanzar es –también se afirma– empezar desde las escuelas, conociendo que el desarrollo solo es posible cambiando al hombre, reinventándolo, tornándolo en un ser que combina el arte con la ciencia y la producción, que cultiva una inventiva destinada a crear productos.

Sin embargo, como consecuencia de la propia exclusión y lo oneroso que puede ser pertenecer al sector formal, ha surgido una clase social emergente que ha constituido un capitalismo popular desbordante, que echa por tierra las teorías sobre el escaso espíritu capitalista o la falta de vocación empresarial en América Latina.

De otro lado, las características de la cultura latinoamericana no deberían ser evaluadas como un lastre para el desarrollo. En primer lugar, a la luz de una economía oscura pero emergente, no lo son. En segundo lugar, el nuevo enfoque del desarrollo debería contemplar el crecimiento de las actividades culturales como una forma de desarrollo, menos material, ligada a la libre expresión y a la evolución espiritual.

#### IV. EL PAPEL DEL DERECHO

El sistema jurídico en América Latina no promueve la libertad empresarial y de trabajo, obstruyendo las posibilidades de avanzar al menos hacia un crecimiento del mercado. Se imponen severas condiciones que hacen difícil al ciudadano construir proyectos económicos y propender colectivamente hacia una industrialización que, en la mayoría de países en vías de desarrollo, es incipiente con relación al potencial industrial del norte desarrollado.

El marco institucional es fundamental para crear condiciones de desarrollo. Es saludable preguntarse cuánto contribuyen en el Perú, por ejemplo, el Congreso, el Gobierno y el Poder Judicial al crecimiento y expansión del mercado nacional. El Congreso, año tras año, genera normas jurídicas sin medir el impacto económico de las mismas; de 28,000 leyes, es fácil asumir que existe un importante porcentaje que afecta de alguna manera el desarrollo de la economía y crea un gasto innecesario. Las normas carecen de una sistemática y no existe aún un organismo que oriente las estrategias de desarrollo y evalúe la legislación. Quizás sean muchas las leyes que debieran ser revisadas en función del impacto negativo que generan.

Por su parte, el Poder Judicial (como ocurre en la mayoría de países latinoamericanos) incrementa los costos de transacción mediante la desconfianza que genera un sistema relativamente

<sup>7</sup> VELIZ, Claudio, *La tradición centralista en América Latina*, Ariel, Barcelona, 1984.

corrupto. El desprestigio de las principales instituciones públicas reditúa en una mayor desconfianza y en el desincentivo de las actividades económicas formales.

Ciertamente, el Estado en América Latina está cercado por límites en su actuación, cada vez más estrechos. Por ello, el Derecho debe incidir en que la creación de riqueza sea posible a partir de la gestación de empresas en los estratos medios y bajos de la población. El camino no será probablemente el del desarrollo norteamericano y europeo. Tendrá sus propias características y fines, ya que incluye elementos valorativos como mayor libertad, más democracia, más expresiones culturales. Pero para que sea posible, y los países de América Latina sean viables en un sentido propio de desarrollo que implique mayor realización de valores sociales, se requiere crear un nuevo marco institucional. Esto supone una profunda reforma del Estado y una revisión de las instituciones para que las repúblicas se realicen finalmente como tales.

Urge en esa perspectiva eliminar la engorrosa reglamentación que detiene el desarrollo de los pueblos y estanca la potencialidad del capital escondido de los pobres. Por ejemplo, en la mayoría de países, el trámite de formalización de la propiedad y la empresa no solo requiere mucho tiempo, sino también involucra por lo general gastos innecesarios y la atención a una farragosa regulación. Esto se aplica incluso, especialmente en algunos países, a las manifestaciones culturales. En ese contexto, los Estados carecen de norte, no existe una noción de estrategia ni visión de futuro del país. Las burocracias han crecido, al igual que las restricciones a los ciudadanos, consumidores e inversionistas, pero no así la vocación estratégica<sup>8</sup> del Estado.

La falta de una estrategia estatal con visión de largo plazo es lo que precisamente abre campo a que se generen un gran número de normas que solo obstaculizan la iniciativa privada e impiden la formación de aparatos productivos; y es que en los países de América Latina faltaron un marco institucional promotor y estrategias de desarrollo nacional capaces de generar consensos en la clase política. Quizás ello explique porqué para muchos el bienestar y la prosperidad en América Latina son todavía un huidizo mito o acaso una absurda utopía.

El debilitamiento de los Estados nacionales en el nuevo contexto internacional debiera reabrir el debate sobre el enfoque del desarrollo latinoamericano y proveer las pautas de un futuro que cada vez es menos nuestro y más incierto.

---

<sup>8</sup> La planificación debe contemplarse como el ejercicio del Estado en plantear estrategias de desarrollo tomando como elemento fundamental la iniciativa privada.