

Ponencia para
ENCUENTRO INTERNACIONAL "ÉTICA Y DESARROLLO: LOS NUEVOS DESAFÍOS

Tegucigalpa 1, 2 y 3 de Septiembre 2001

Benedicte Bull,
Centro para Desarrollo y el Medio Ambiente, Universidad de Oslo

Primero, quisiera agradecer al BID, al BCIE y al Gobierno de Honduras por invitarme aquí. Creo que es muy positivo el aumento de interés por el tema de la ética y el desarrollo que vemos hoy, tanto en el BID, como en la academia. Hoy hablamos de un "consenso post-Washington," que va más allá de la economía y que pretende incluir metas éticas y no solamente metas económicas en el desarrollo. Creo que en la academia un debate sobre la ética y el desarrollo puede quizás vigorizar el campo de las teorías de desarrollo en general, que ha estado en estancamiento desde finales de los años setentas.

Sin embargo, en esta exposición voy a dedicar la mayoría de mi tiempo a discutir aspectos más prácticos de la relación entre la economía y la ética. Tiene que ver con un nuevo desafío para los países Centroamericanos: Cómo asegurar que las nuevas tecnologías de comunicación produzcan beneficios para todos? Voy a salir de los debates filisóficos y presentar algunos hallazgos de un estudio que estoy por finalizar sobre los procesos de privatización de las telecomunicaciones en Centro America. En este estudio he buscado respuesta a tres preguntas.

- Primero, cuál es la posibilidad de lograr amplios objetivos de desarrollo a través del mercado?
- Segundo, de qué manera han influido las agencias internacionales en estos procesos?
- Tercero, qué responsabilidad tienen las agencias internacionales por los resultados de estos procesos?

En lo que sigue voy a enfatizar tres conclusiones del estudio, que incluye alrededor de 120 entrevistas con personas involucradas, afectadas o con conocimiento de los procesos de privatización. Quisiera mencionar que lo siguiente también se basa en un trabajo hecho por colegas de la Fundación Acceso, en Costa Rica.

La primera conclusión es que:

- I. No se puede lograr objetivos amplios de desarrollo con el uso del mercado solamente. Por eso, la privatización no es un sustituto en la toma de decisiones colectivas difíciles sobre el desarrollo.**

La ola global de políticas de privatización y liberalización se fundó parcialmente en la llamada Nueva Economía Política de desarrollo, "la NEP." La NEP incluye no solamente una "receta" para el desarrollo económico – que muy brevemente se puede resumir como eliminar las distorsiones de un mercado perfecto – sino también un análisis de por qué los gobiernos han fracasado en adoptar las "políticas correctas" para lograr esto. El análisis está basado en las suposiciones de la micro-economía neo-clásica (individualismo metodológico, maximización racional de utilidad y análisis de equilibrio). Hay una visión del Estado como integrado por personas que buscan "rentas" o utilidades, y se ve a los políticos como individualistas que buscan beneficios para ellos mismos, y no para realizar el bien común.

La privatización estaba planteada como la solución del problema de la producción ineficiente de servicios, pero también pretendía disminuir las posibilidades de una conducta anti-ética que presentaban las empresas estatales y sus relaciones con los sistemas políticos. A través de la privatización se pretendía desconcentrar el control de los recursos esenciales y disminuir las posibilidades de enriquecerse para grupos cercanos al poder político.

Centro América es un verdadero laboratorio para observar las consecuencias de las nuevas políticas en telecomunicaciones, porque las políticas que han implementado los distintos países son muy diferentes. Por un lado, Guatemala y El Salvador optaron por un modelo que elimina casi completamente el papel del estado en el sector. No solamente han privatizado la operación de los servicios, sino también en gran medida la regulación y el manejo de las radio ondas. El único instrumento público para estimular el desarrollo en áreas rurales son fondos para brindar subsidios muy modestos a empresas interesadas en ofrecer la telefonía rural.

Por otro lado, tenemos a Costa Rica, donde no van a privatizar nada sino que van a fortalecer la empresa estatal, y Nicaragua y Honduras donde han intentado privatizar en un marco regulatorio que deja al estado y al operador dominante en posiciones más fuertes. Sin embargo, en los dos casos, como saben ustedes perfectamente bien, ya no se ha logrado

vender las empresas. Entonces, es en los casos de El Salvador y Guatemala que se puede observar los resultados de la privatización.

Las experiencias con la privatización en términos de mejor acceso a servicios son mixtas. Se ha logrado ampliar el acceso a ciertos servicios, sobre todo la telefonía móvil y servicios de internet. Sin embargo, la llamada brecha de información está ampliándose debido a la falta de acceso a servicios en áreas rurales, con precios manejables para las clases bajas y medias y la falta de capacitación para aprovechar los nuevos medios. Ni siquiera en el pequeño El Salvador, donde la telefonía rural es mucho más fácil de extender que en Guatemala debido a su tamaño, la competencia entre las compañías privadas ha producido la ampliación de servicios esperada. Entonces, el mercado sí puede asegurar efectividad en la producción de algunos servicios, pero no puede asegurar acceso equitativo.

En términos de disminuir las posibilidades de una conducta antiética a través de una desconcentración de los recursos, los resultados son también mixtos. Por un lado, han entrado nuevos actores privados, sobre todo actores extranjeros, y están rompiendo el monopolio y la concentración del poder de las antiguas empresas estatales. Por otro lado, los nuevos actores privados están creando nuevos enlaces con el poder político, y están desarrollándose nuevas relaciones que adolecen de falta de transparencia.

En conclusión, aunque se ha logrado mejorar la oferta de servicios de telecomunicaciones, en algunos sectores y para algunos grupos todavía falta mucho por hacer. Y para hacer esto es necesario que tome la responsabilidad una institución con una visión global del sector. Eso lo veo tan difícil ahora cuando el poder está concentrado en empresas privadas, a veces con íntimas relaciones con el poder político, como antes cuando estaba concentrada en empresas públicas con íntimas relaciones con el poder político.

II. Las distintas reformas son resultados del encuentro entre las agencias internacionales y proyectos políticos. Por eso, siempre son "híbridas."

El segundo hallazgo que quisiera enfatizar tiene que ver con la influencia del apoyo internacional para los procesos de privatización. Las agencias internacionales afectan los procesos en tres formas:

- (i) A través de "policy based lending," donde las reformas forman parte de las condicionalidades para los préstamos;
- (ii) A través de la cooperación técnica que en la mayoría de los casos incluye financiamiento para expertos extranjeros; y
- (iii) A través del fortalecimiento a instituciones a largo plazo.

La literatura crítica está enfocada principalmente en las condicionalidades impuestas por las instituciones financieras. Mi estudio muestra que las condicionalidades es la manera menos efectiva de afectar las políticas de los países prestatarios, y entonces voy a enfatizar las otras dos fuentes de influencia.

Con relación al apoyo técnico: aunque el uso de expertos extranjeros a veces es visto como una manera de despolitizar la toma de decisiones, la relación entre poder y conocimiento está bien establecida en la literatura. Aclarar alternativas o borrar propuestas influye la discusión política que sigue. Entonces, como señala el profesor Canadiense Robert Cox: "la teoría," y podemos agregar conocimiento en general, "siempre es para alguien y para un propósito." El experto extranjero trae conocimiento, pero con consecuencias políticas. Sin embargo, rara vez se encuentra aún en el país cuando esas consecuencias de las políticas surgen, y rara vez tiene que tomar la responsabilidad por las acciones tomadas.

Mi trabajo muestra que la cooperación técnica no ha tenido mucho impacto directo, en el sentido de que modelos extranjeros hayan sido adoptados directamente. Más importante, una reforma sostenible depende de un proyecto político nacional. Pero las reformas que resultan son híbridos entre ideas extranjeras y proyectos nacionales. Aunque las mismas ideas pueden ser adoptadas en diferentes contextos, son también alteradas, transformadas y a veces retocadas.

En el caso de las telecomunicaciones en Centro América tenemos dos casos distintos: donde existía un proyecto político nacional que incluía el sector de telecomunicaciones; y donde no parece haber existido ningún proyecto político de este indole.

Cuando existe este tipo de proyecto nacional, como en Guatemala y El Salvador, yo he encontrado varios ejemplos de un fenómeno subrayado por Des Gasper. Cito: "Aunque a

veces inocuo [...] el uso de expertos "externos" aparentemente puede despolitizar la toma de decisiones – pero en realidad responden a los poderosos, quienes eligen y dirigen al "experto" (Gasper 1999:22). Entonces, aunque se puede ver una relación entre qué consultor ha sido más importante, y qué tipo de reforma se han implementado, no podemos concluir que sus ideas tienen impacto independiente de los actores nacionales.

En los casos donde no parece que existe ningún proyecto político, las ideas de los consultores externos pueden ser influyentes en la elaboración de las propuestas. Sin embargo, rara vez se traducen en políticas con posibilidades de ser implementadas o sostenidas

Qué significa todo eso para la responsabilidad que tienen las agencias internacionales? Son solamente "balas para las armas" de los actores nacionales? Al contrario, y ese es el tercer punto que quisiera enfatizar:

III. Las agencias internacionales deben ser analizadas y consideradas como actores políticos internos y no como parte de las condiciones externas en la toma de decisiones

En la literatura especializada se considera con frecuencia a las agencias internacionales como parte de las condiciones externas. La literatura crítica enfatiza cómo presionan las agencias internacionales a los países prestatarios, mientras que las agencias mismas enfatiza como dan posibilidades a los países a través de financiamiento y conocimiento. Mi conclusión es que la influencia más importante que tienen las agencias internacionales es a través del apoyo a instituciones y fuerzas nacionales a largo plazo. Pero no se puede ver este tipo de apoyo como técnico o no-político. Cuando apoyan a fuerzas e instituciones internas forman parte de los mismos proyectos internos. En consecuencia, deben ser consideradas como actores políticos igual que otros actores. Eso significa también que tienen que afrontar demandas de legitimidad política y responsabilidad, junto con los actores políticos internos. Por eso tienen una gran responsabilidad de conocer a fondo el proyecto político que están apoyando.

IV. Consideraciones finales

Para concluir, mi estudio apunta a unas conclusiones que yo creo que deberían ser incluidas en la búsqueda de un nuevo y más ético "consenso post-Washington" que va más allá de la

economía. Un aspecto importante es la necesidad de rechazar las dos distinciones que han sido el motivo para mi estudio: la distinción entre lo público y lo privado, por un lado, y lo nacional y lo internacional, por otro. Primero, privatizar y no privatizar no es la pregunta. La pregunta es si la producción de servicios se hace dentro de una esquema que toma en cuenta las necesidades de toda la gente y no solamente lo de los mas poderosos, y si se puede distribuir el control de los recursos en una forma más equitativa. Como señala el destacado político Costarricense: "Cualquier reforma es factible siempre y cuando se mantenga la posibilidad de subsidiar a los sectores de menores ingresos." Y esa posibilidad se requiere no solamente políticos pero tambien instituciones para implementarlas. Segundo, la pregunta no es si las reformas resultan de la presión o influencia internacional o surgen de fuerzas nacionales. Todos tienen, o debería decir, tenemos una responsabilidad por los resultados, y todos tenemos que buscar la legitimidad de nuestras acciones.

Gracias para su atención.