



BOLETÍN

FAL

ISSN 1564-4277

FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE Y EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Reflexiones sobre la necesidad de un nuevo discurso para el desarrollo

Antecedentes

El presente *boletín FAL* analiza los problemas básicos del crecimiento económico y, entre ellos, el papel motriz del sistema de transportes para el fomento del desarrollo social de manera sostenible. Escrito como una reflexión personal en primera persona, el documento plantea la necesidad de establecer un nuevo discurso que integre el desarrollo económico, la cohesión social, la integración regional y las infraestructuras de transporte de manera armónica con el medio ambiente. Si bien el autor basa su tesis en los últimos acontecimientos ocurridos en Europa y particularmente en España, muchas de sus reflexiones son también atingentes a la realidad de América Latina.

I. La necesidad de un nuevo discurso compacto sobre el desarrollo

Necesitamos reponer en el centro del debate académico, social y político un discurso compacto sobre el desarrollo. Lo tuvimos, pero no hemos sido capaces de reaccionar frente a la dinámica de su propia obsolescencia. Y al día de hoy, no siendo cierto que carezcamos por completo de referencias, necesitamos, eso sí, recomponer con ellas un sistema articulado; resetear el conjunto, como le gustaría decir a Richard Florida (El gran reset, Madrid, Paidós, 2011). El tránsito de Gran Recesión que estamos viviendo, es un buen momento para intentar retomar la senda del crecimiento económico sostenido desde bases más firmes y equilibradas. No importa que disociemos la raíz de los ramales de la crisis. Es indispensable, por supuesto, revisar a fondo el funcionamiento del sistema financiero internacional; debemos hacer funcionar dentro de él instrumentos más intensos y eficaces de regulación, tanto técnica

El presente *boletín FAL*, presenta una reflexión sobre la necesidad de poner en el centro del debate académico, social y político un discurso compacto sobre el desarrollo económico y social, a través del fomento de los servicios de infraestructura de una forma sostenible.

Su autor es Jaime Barreiro, Director Gerente de la Fundación de Ferrocarriles Españoles (FFE), docente de la Universidad de Santiago de Compostela de España y colaborador habitual de medios de comunicación.

Para mayores antecedentes contactar a trans@cepal.org



Antecedentes



I. La necesidad de un nuevo discurso compacto sobre el desarrollo



II. La globalización y la concertación regional



III. Cohesión: la condición necesaria y legitimadora de la concertación



IV. La hilitura económica de la concertación



V. El sistema de transportes como elemento central de las políticas de cohesión



VI. A modo de conclusión



NACIONES UNIDAS

CEPAL

como moral. Pero eso podría no servir de mucho si no se acompaña de una actuación incluso más ambiciosa sobre el modelo productivo y, también, del sistema institucional que haya de garantizar que, de aquí en adelante, para frenar esta crisis o para evitar otras más o menos inmediatas, el mundo cambie de rumbo. El capitalismo mostraba señales gravísimas de desequilibrio, con no menos graves consecuencias sobre una muy grande parte de la población mundial, también cuando su sistema financiero “funcionaba bien”.

II. La globalización y la concertación regional

Pero hora, por ejemplo, es la hora, quizá ya no temprana, de incluir en las políticas de desarrollo las variables ambientales. Y no ha pasado el momento ni la urgencia de restañar las heridas nunca cerradas de la pobreza, la enfermedad y la muerte innecesaria de millones de personas en los países más pobres de la tierra, que son muchos. También, por fin, la globalización ha de impregnar las políticas de desarrollo; quizá se puede decir que ya no vale la pena hacer planes para un sólo país: la cuestión del desarrollo tiene como hilo instrumental principal la formación de un mercado, y eso ya no tiene ni volverá a tener demarcaciones nacionales. En realidad, puede que nunca la haya tenido, pero ahora menos.

Este sería un cambio radical con respecto a nuestras viejas teorías del desarrollo, que todas eran teorías “nacionales”. Debemos abandonar los empequeñecidos objetivos vinculados a la formación de un mercado nacional, en cuyo marco nos bastábamos para buscar el crecimiento en lucha contra la dependencia y la dualidad, con los que emergen en el mundo de las grandes áreas, cuando no del mundo en sí mismo. Yendo por partes, hoy, la definición de una nueva política de desarrollo debe comenzar por hacer planes de concertación regional. A no ser que uno sea de la dimensión de la China, claro, que ya es como una región en sí misma. Los demás debemos formar bloques supranacionales en los que se compartan principios fundamentales de gobernanza, económica, social, jurídica y política. El proyecto de construcción de la Unión Europea, siempre inacabado, puede ser objeto de observación ilustrativa, por sus logros y sus defectos, para quienes quieran transitar por esta senda.

III. Cohesión: la condición necesaria y legitimadora de la concertación

Ahora bien, la formación de un mercado regional unido y fuerte, capaz de ocupar un espacio sustantivo

en la economía mundial, no es el objetivo final de la concertación regional. No es más que un instrumento; lo que se busca es la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos de todos los países concertados. Y lograrlo con el soporte de un modelo productivo que garantice que el logro no resulte meramente circunstancial.

En primer lugar, y sin que sobre ello quepan grandes discusiones, todo ha de comenzar por aumentar la capacidad de generación de riqueza del conjunto concertado, medida está tanto en términos de volumen de producto como de la renta derivada. Una relación armónica entre la capacidad para producir y el acceso social a lo que se produce. No se trata de promover la formación de áreas de mano de obra barata ocupada en la producción de mercancías para la exportación a las que los mismos productores no tienen acceso. No basta con que la economía sea poderosa, también la sociedad ha de poder gozar de cotas más altas de bienestar (y libertad). Loretta Napoleoni dice bien que “la riqueza de una nación está en la armonía que la regula, no en el dinero que posee” (en el prefacio de R. PETRINI: Proceso a los economistas, Madrid, Alianza, 2010).

Y esta armonía a la que me refiero ha de extenderse a todas las manifestaciones de la vida real. Su forma más concreta y concretable de buscarla y medirla es mediante el establecimiento de objetivos de cohesión social, económica, territorial y hasta cultural, entre los ciudadanos de todos y cada uno de los países de la concertación. Ese ya se basta como un objetivo suficiente de la misma: más y mejor. Que desde un punto de vista económico implica establecer como requisito de la propia concertación un criterio de distribución de la riqueza (aunque sólo sea en términos de renta por habitante) en un marco supranacional, lo cual, otra vez, es un cambio radical con respecto a nuestras antiguas manera de pensar.

IV. La hilatura económica de la concertación

Una vez afirmados los valores, concretemos, aunque sea con la prisa y la síntesis de este texto, al menos algunas de sus exigencias prácticas. La primera de ellas es la necesidad incuestionable de que la concertación, una vez debidamente institucionalizada, es decir, con órganos y procedimientos específicos para la toma de decisiones (también diría que autónomos de las influencias nacionales, pero esto aún es un sueño; hasta ahora no se ha logrado en ninguna experiencia real), disponga de recursos financieros propios, procedentes directamente de los impuestos de los ciudadanos de los países concertados

y, en definitiva, de capacidad para establecer programas presupuestarios favorecedores de aquel objetivo primario de redistribución de la riqueza. El gobierno de la concertación debe tener un carácter principal de compensación. Garante de la cohesión. El sistema que se elija para la distribución de competencias entre los gobiernos nacionales (en su caso, dentro de estos también los de rango subestatal) y el de la concertación, debe reservar a este, preferentemente, como políticas “comunes” a todos los países concertados, aquellas que permiten definir mejor objetivos de cohesión. Todas tendrán, inevitablemente, una importante componente presupuestaria, lo cual es en sí mismo un cauce adicional para la cohesión, porque afianza la percepción de formar parte.

La experiencia europea puede volver a ser útil a este respecto. Su sistema de constitución de fondos de cohesión, destinados a financiar, en todo o en parte importante, proyectos nacionales elaborados en coherencia con los objetivos europeos de cohesión general, ha rendido, pese a sus muchos errores, desviaciones y correcciones, todo hay que decirlo (Véase la mucha literatura disponible sobre la Estrategia de Lisboa, su definición original y su corrección posterior), frutos importantes.

V. El sistema de transportes como elemento central de las políticas de cohesión

En España, como en algunos otros países de la Unión, estos frutos resultaron ser especialmente visibles en la modernización del sistema de transportes. Una parte muy principal de los fondos comunitarios que España recibió desde 1986, cuando se integró en la Unión, se dedicaron a proyectos integrados en ese ámbito: construcción de autovías, mejoras de los aeropuertos y servicios para la navegación aérea, construcción de nuevos puertos o ampliación de los existentes y modernización del sistema ferroviario, donde ha sobresalido especialmente el programa español de tendido de una potente red de alta velocidad por tren, de las más importantes del mundo.

Las cuantiosas y sostenidas inversiones realizadas por España con fondos europeos en la modernización del sistema de transportes, han mostrado un interesantísimo potencial multiplicador. No sólo introdujeron en la vida cotidiana del país un importantísimo factor de integración territorial, reduciendo las distancias entre los ciudadanos y entre estos y los centros de producción y ejes de flujo de mercancías y empleo; también generaron una importante oferta de puestos de trabajo (y salarios, y rentas) con niveles superiores de cualificación, pues la

cuantía y persistencia de las inversiones también favoreció la capitalización de las empresas que se pudieron implicar en su ejecución (constructoras, principalmente, pero también fabricantes de equipos y medios móviles), que incorporaron todas las innovaciones disponibles a sus procesos productivos, generando así una demanda adicional de tecnología, ingeniería y gestión. La mejora del sistema de transportes, en este sentido, también indujo a la modernización de una parte importante de las empresas constructoras, fabricantes y tecnológicas de España. Las consecuencias de ello son visibles ahora: España, en esas materias, es uno de los países más competitivos del mundo. Tan sólo unas décadas más atrás no se atrevería ni a imaginarlo.

La modernización del sistema de transportes, en definitiva, que a medida que culmina ofrece más altas cotas de integración del mercado nacional y de este en el conjunto del europeo, es decir, cumple debidamente uno de los requerimientos básicos de una política de desarrollo, también ha dejado ver sus consecuencias favorables sobre las políticas de cohesión. Jugó, así, como un comodín entre ambas. Concentrarse en ella como asunto prioritario no quiere decir, pues, olvidar los otros; al contrario, ayuda a encauzarlos. Ello ha permitido algo que no es de importancia menor: trazar una hoja de ruta para transitar desde la proclamación de principios generales a la implementación de políticas prácticas. ¿Cuántas veces nos hemos perdido en la arboleda de los primeros sin llegar a ninguna parte?

Permítanme una última observación a modo de recordatorio: el proceso de construcción de la Europa unida, aunque tenga raíces históricas longevas, en realidad no avanzó mucho hasta que encontró la manera de basarse más en la implementación de políticas concretas que en declaraciones de principios. No en vano, entre los hitos principales de la construcción de la Unión Europea son la constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la Comunidad Europea para la Energía Atómica (EURATOM), la fundación del BENELUX, la institución de la Oficina para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) —para el control, originariamente, de los fondos procedentes del Plan Marshall—, y, desde mi punto de vista, la creación de los fondos de cohesión y su aplicación en el marco de la Estrategia de Lisboa. El acuerdo de creación de una moneda única, confirmando (aunque no sea del todo verdad) que se opera en el marco de un mercado único, fue la guinda de la tarta. Lo que me interesa destacar es que todas esas decisiones tienen un acentuadísimo carácter práctico. Quizá por eso han resultado ser avances irreversibles. Yo, pues, también añadiría esta seña al nuevo discurso sobre desarrollo: practicidad.



VI. A modo de conclusión

He agotado el espacio sin referir todas las condiciones que ha de respetar el nuevo discurso sobre el desarrollo. Pero no porque las olvide, sino porque las doy por incluidas. No creo que sea necesario a estas alturas del milenio recordar a nadie que cualquier discurso económico ya no puede ni debe ser pergeñado siquiera sin atender los avisos de la sostenibilidad ambiental. Ya es un lugar común repetirlo cada vez que se habla. No es, pues, necesario hacerlo siempre. Se puede dar por hecho. Es una pegatina que debe estar en la tapa de todas las carpetas: el visado de sostenibilidad.

Lo que quiero decir es que he pretendido fijar las líneas maestras para un debate. Tiene, sin duda, muchas hijuelas. Y ninguna debe ser desatendida, pero tampoco debemos dejar que se nos maree la brújula entre ellas.

Reitero, entonces, a modo de conclusión, mi propuesta acerca de que rehagamos nuestro discurso sobre el desarrollo con las siguientes premisas iniciales:

- En el contexto de la globalización, sólo puede definirse sobre bases de concertación regional.
- La pauta que da estabilidad al proyecto mismo de la concertación es su vinculación con objetivos de cohesión.
- Entre las políticas favorecedoras de la cohesión que, debiendo ser competencia de las instituciones centrales de la concertación, deben primarse aquellas que tengan una mejor formalización práctica.
- La política de modernización del sistema de transporte sirve, como un comodín, para responder a varias de esas demandas, por su practicidad, por sus efectos sobre la generación de empleo y renta, renovación tecnológica y del capital humano, capitalización de los sectores industriales y, en definitiva, por su trascendencia de futuro para el aumento del potencial de la economía productiva y de los flujos de riqueza.