El Banco Mundial en el centro del debate

Presentación

*Francisco R. Sagasti**

Desde 1978 el Banco Mundial publica una serie de informes anuales sobre el desarrollo en los que se examina la situación de los países en ese aspecto, sus posibilidades y algún tema específico de importancia para el proceso de desarrollo, por ejemplo la población, el comercio internacional, los sistemas financieros, la pobreza, la gestión del desarrollo. El decimocuarto volumen de la serie preparada bajo la dirección del economista Vinod Thomas cubre un ámbito mucho más amplio: el análisis de la experiencia de los últimos 40 años con diferentes estrategias de desarrollo en diversas partes del Tercer Mundo.

Las transformaciones económicas, políticas, sociales y tecnológicas de los últimos años han creado un ambiente internacional propicio para revisar las perspectivas y prescripciones sobre el desarrollo. El colapso de las economías centralmente planificadas, el discutido "fin de las ideologías" que postulan algunos intelectuales estadounidenses, las transformaciones políticas en varias regiones del mundo en desarrollo, y el surgimiento de un orden internacional posbipolar (cuyas características están aún por definirse), traen a la mente la frase de don Raúl Prebisch: "por primera vez en mucho tiempo, las ideas van a la zaga de los hechos".

En medio del confuso panorama internacional para el decenio de 1990, la tarea de elevar los niveles de ingreso y de bienestar continuará siendo la preocupación principal de la gran mayoría de los países en desarrollo. Pese a que algunos de ellos han logrado quintuplicar su ingreso medio por habitante durante los últimos 40 años y elevar sus niveles de educación y salud, en la cuarte parte de dichos países los estándares de bienestar han disminuido en los últimos 25 años y, en la actualidad, más de 1 000 millones de personas (un quinto de la población mundial) vive con menos de un dólar al día. El desafío del desarrollo es más importante que nunca, sobre todo considerando que durante los próximos 25 años casi 95% del crecimiento mundial de la fuerza de trabajo tendrá lugar en los países en desarrollo.

Para enfrentarse de manera adecuada a estos desafíos es necesario examinar cuidadosamente las lecciones del pasado. Ésta es la contribución principal del *Informe Mundial del Desarrollo 1991* que, rompiendo con la tradición de sus predecesores de enfocar un tema muy específico, examina una amplia gama de políticas y estrategias de desarrollo en el Tercer Mundo durante los últimos 40 años. En el resumen que se recoge enseguida se presentan los principales resultados del estudio, pero es interesante destacar la forma en que éstos se vinculan con algunos debates sobre las estrategias de desarrollo.

El papel de los factores externos en el proceso de desarrollo —como los choques financieros y el deterioro de los términos de intercambio— y el de los factores internos —como las políticas gubernamentales y la eficiencia de la gestión pública— ha sido ampliamente debatido. Según el *Informe Mundial del Desarrollo 1991*, los factores externos definen los límites más amplios del crecimiento económico, pero los resultados concretos de un país dependen más de factores internos. Es decir, hay mucho margen de maniobra antes de toparse con los límites que impone el entorno económico internacional. Según Vinod Thomas, autor principal de dicho Informe, "los factores internos son dos veces más importantes que los externos".

Durante los últimos 40 años se han discutido prolijamente los aspectos políticos y económicos del proceso de desarrollo. En el curso de los sesenta y los setenta se argumentó —sobre todo en algunos círculos académicos y en el seno de los gobiernos dictatoriales— que los regímenes autoritarios eran indispensables para un buen desempeño económico. Las discusiones sobre el círculo recurrente de la inestabilidad política que impide el crecimiento económico, lo cual a su vez genera inestabilidad política, y así sucesivamente, han puesto sobre el tapete los temas de

* Asesor principal del External Affairs and Policy and Review Department, del Banco Mundial, en Washington. El autor escribió especialmente para *Comercio Exterior* este texto introductorio. El título general es de la Redacción.

cómo romper este supuesto círculo vicioso, y de si el desarrollo político es un prerrequisito o un resultado del desarrollo económico. El *Informe Mundial del Desarrollo 1991* es tajante en este punto: no existen pruebas contundentes de que la libertad política impida o retarde el desarrollo económico.

El papel del Estado y de los mercados es quizás el tema que se debate más acaloradamente en las discusiones sobre las estrategias de desarrollo. El *Informe Mundial* expone con amplitud la evidencia al respecto y concluye que la dicotomía entre *laissez faire* y "estatismo" es falsa. Lo importante son las interacciones del mercado y el Estado: los mercados competitivos no existen en el vacío, y se necesita la intervención gubernamental para que funcionen adecuadamente (por ejemplo, regulación financiera, medidas *antitrust*, etc.). Según Vinod Thomas, el Estado tiene un papel muy importante e irremplazable en los campos en los cuales el mercado no funciona, como infraestructura, ambiente y educación. Sin embargo, en muchos países en desarrollo se ha evidenciado la tendencia al exceso de intervenciones estatales, que generalmente conducen al fracaso de las estrategias de desarrollo económico.

El *Informe Mundial del Desarrollo 1991*, con su exhaustivo análisis de la experiencia acumulada durante los últimos 40 años, reubica al Banco Mundial en el centro del espectro ideológico de las discusiones sobre estrategia de desarrollo. El compendio de lecciones aprendidas de los éxitos y errores del pasado, así como la visión pragmática que ofrece a sus lectores, hacen de esta obra una valiosa contribución al debate sobre las estrategias de desarrollo. □

El desafío del desarrollo

Una tarea acuciante

El desarrollo económico es la tarea más importante que tiene ante sí la humanidad. A pesar de las enormes oportunidades que han creado las revoluciones tecnológicas del siglo XX, más de 1 000 millones de personas, es decir, una quinta parte de la población del planeta, subsisten con menos de un dólar al día, nivel de vida que ya se alcanzó hace 200 años en Europa Occidental y Estados Unidos.

Si bien la tarea del desarrollo amedrenta, no hay motivo para perder la esperanza. En los últimos 40 años han sido muchos los países en desarrollo que han progresado a un ritmo notable. Muchos de ellos han avanzado extraordinariamente en la esfera de la salud pública y la educación. En algunos, el ingreso medio se ha más que quintuplicado, lo que representa un progreso extraordinario.

No obstante, en los últimos 30 años los resultados económicos han sido malos en muchos países, y causa sorpresa que en una cuarta parte de los que están en vías de desarrollo el nivel de vida ha bajado. En consecuencia, la pobreza sigue planteando un problema de gran magnitud y son millones los seres humanos a los que el progreso económico no ha beneficiado todavía.

El gran contraste entre el éxito y el fracaso económico es el punto de partida del *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*. ¿Por qué ha sido tan dispar la evolución económica de los países? ¿Qué deben hacer los que están en vías de desarrollo si quieren que el próximo decenio aumenten rápidamente la productividad y el bienestar de sus poblaciones? ¿Qué puede hacer la comunidad internacional para estimular el desarrollo y aliviar la pobreza? Responder a estos interrogantes es tanto más apremiante cuanto que cerca de 95% del aumento de la población activa del mundo en los próximos 25 años ocurrirá en las regiones en desarrollo.

Una cuestión fundamental es la acción recíproca entre el Estado y el mercado. No se trata de optar entre la intervención estatal y el *laissez-faire*, dicotomía popular pero falsa, sino de definir las funciones correspondientes al Estado y al mercado. El método mejor que ha descubierto la civilización para producir y distribuir con eficiencia los bienes y servicios es un mercado que funcione en régimen de libre competencia. Sin embargo, el mercado necesita un marco jurídico y normativo que sólo el Estado puede establecer. Además, en otras muchas tareas como, por ejemplo, las inversiones en infraestructura y la prestación de servicios básicos a los pobres, los mercados resultan a veces deficientes o fallan por completo y el Estado debe intervenir. Por ende, no es fácil elegir entre el Estado y el mercado: cada uno tiene una función importante e irremplazable.

Se está llegando a un acuerdo general sobre un concepto del desarrollo que armonice con el mercado, según el cual el Estado respalde, pero no remplace, el libre juego de aquél. En el *Informe* se examinan los diversos elementos de esta estrategia y la forma en que pueden llevarse a la práctica en circunstancias diversas. Asimismo, se subraya que las acciones públicas y privadas se complementan: cuando el mercado y el Estado han trabajado en pugna los resultados han sido desastrosos, pero cuando lo han hecho al unísono, han sido muy favorables.

Las perspectivas del progreso

La tecnología y las posibilidades de desarrollo

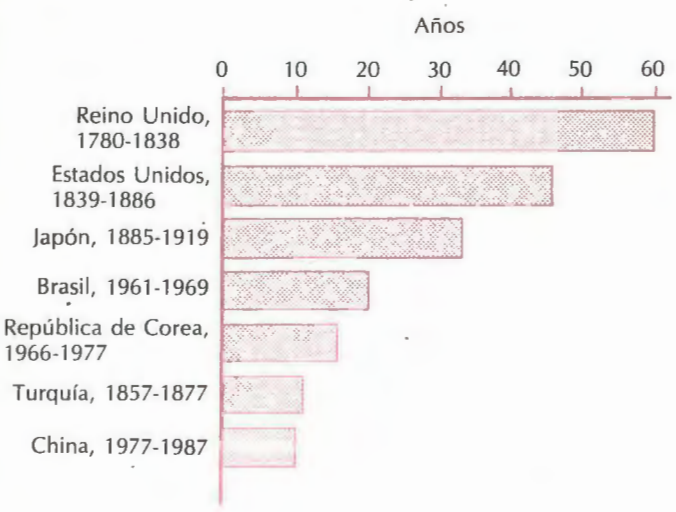
El progreso tecnológico de este siglo ha permitido a los países aprovechar sus recursos mucho más productivamente que antes. Una consecuencia directa ha sido que las condiciones de vida han mejorado hasta un punto que no puede compararse con el pasado, no sólo en las naciones industriales sino también en la mayoría de los países en desarrollo. Asimismo, se ha acelerado el ritmo del cambio. Hace dos siglos el Reino Unido demoró 60 años en duplicar el ingreso per cápita; en contraste, a partir de la segunda guerra mundial muchos países en desarrollo ocuparon la tercera parte de ese tiempo o menos (véase la gráfica 1).

Algunas regiones del mundo en desarrollo han prosperado también en términos relativos. A partir de la segunda guerra mundial se han reducido extraordinariamente las diferencias entre el ingreso de los países industriales y el de muchas naciones en desarrollo de Asia Oriental, pero para gran parte de los países en desarrollo, alcanzar el nivel de los industriales sigue siendo un sueño lejano. En los últimos 30 años, el ingreso per cápita aumentó poco en países como Argentina, Jamaica, Nigeria y Perú, en tanto que disminuyó en Nicaragua, Uganda, Zaire y Zambia.

La historia y la experiencia de los países en desarrollo ponen de manifiesto las posibilidades que encierran las tecnologías modernas para impulsar el desarrollo de las economías. La cuestión fundamental es si las políticas que se adopten en los ámbitos nacional e internacional permitirán que se aprovechen plenamente esas posibilidades.

GRÁFICA 1

Períodos en los cuales se duplicó el producto por habitante en algunos países



Fuentes: Para el Reino Unido, N.C.R. Crafts, "The Eighteenth Century: A Survey", en Roderick Floud y Donald McKloskey, *The Economic History of Britain since 1700*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981. Para Japón, Angus Maddison, *The World Economy in the 20th Century*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París, 1989. Otros países, datos del Banco Mundial.

Impedimentos del progreso

Para que el desarrollo sea rápido tiene que haber paz. La guerra del Medio Oriente y sus secuelas han generado incertidumbre en esa región. Los conflictos étnicos, civiles e internacionales, así como las catástrofes naturales, siguen destruyendo el frágil fundamento del desarrollo en muchas partes del mundo. Según estimaciones prudentes, desde 1950 las guerras han sido la causa directa de la muerte de 20 millones de seres humanos; de ellos, 12 millones como consecuencia de guerras civiles en el mundo en desarrollo. Con mucho, la causa más importante del hambre en los países en desarrollo en los últimos años no ha sido la insuficiente producción agrícola o la pobreza sino los conflictos bélicos.

Factores que impulsarán el progreso

Un desarrollo rápido exige también una constante integración de las economías del mundo. Al atenuarse cada vez más los límites que separan a los diversos mercados nacionales de productos, capital y trabajo en los cuatro últimos decenios, el comercio mundial se ha expandido más de 6% al año y, por tanto, 50% más rápido que el producto. La integración mundial fomenta la competencia y la eficiencia, y ofrece a los países pobres acceso a conocimientos básicos de medicina, ciencias e ingeniería. ¿Se mantendrá esta integración? Los elevados déficit públicos de los países industriales, las altas tasas de interés internacionales, las deficientes instituciones financieras de algunos países industriales y las prolongadas e indefinidas negociaciones de la Ronda de Uruguay podrían perjudicar las perspectivas de desarrollo.

La paz, la estabilidad y la integración mundial constituyen elementos esenciales para alcanzar el desarrollo. Pero el componente principal sigue siendo una política interna sólida y racional. En la década de los noventa, el logro de un desarrollo rápido se asienta fundamentalmente en la continuidad y profundización de las reformas internas —tanto de índole política como económica— iniciadas recientemente en Europa Oriental y en muchos países en desarrollo.

Mejores políticas y crecimiento más rápido

Si prosiguen y se consolidan dichas reformas, el ingreso real per cápita de los países en desarrollo podría aumentar en torno de 3% anual (véase el cuadro 1). Si las condiciones económicas externas fueran mejores o peores de lo previsto, este resultado podría aumentar o disminuir entre 0.5 y 1 puntos porcentuales. Si se hicieran reformas más vigorosas y extensas, el aumento del ingreso per cápita a largo plazo de los países en desarrollo podría mejorar entre 1.5 y 2 puntos porcentuales al año, es decir, en promedio el doble de la mejora que experimentarían en condiciones externas más favorables. Las proyecciones también entrañan una advertencia: si se diera marcha atrás a las reformas el progreso podría convertirse con facilidad en retroceso.

CUADRO 1

Crecimiento del PIB real per cápita, 1965-2000
(Variación media anual)

Grupo	Población, 1989 (millones)	1965-1973	1973-1980	1980-1989	Proyecciones, 1990-2000
Países industriales	773	3.7	2.3	2.3	1.8-2.5
Países en desarrollo	4 053	3.9	2.5	1.6	2.2-2.9
África al Sur del Sáhara	480	2.1	0.4	−1.2	0.3-0.5
Asia Oriental	1 552	5.3	4.9	6.2	4.2-5.3
Asia Meridional	1 131	1.2	1.7	3.0	2.1-2.6
Europa, Medio Oriente y Norte de África	433	5.8	1.9	0.4	1.4-1.8
América Latina y el Caribe	421	3.8	2.5	−0.4	1.3-2.0
Países en desarrollo ponderados según la población		3.0	2.4	2.9	2.7-3.2

Rutas que conducen al desarrollo

Modificación y coincidencia de criterios

El objetivo —un rápido desarrollo económico— sigue siendo el mismo. Empero, el cambio de mentalidad sobre cómo lograrlo ha sido poco menos que revolucionario. En los cuatro últimos decenios se ha pasado de creer que el clima, la cultura y los recursos naturales imponen el ritmo del desarrollo, a saber: que el comercio, los mercados y el espíritu de empresa son los verdaderos factores determinantes del progreso. Ya no se considera que la industrialización dirigida por el Estado y financiada con los recursos provenientes de la agricultura sea el medio para lograr el desarrollo. Este criterio —aceptado sin reservas por casi todos los países en desarrollo y por los organismos de ayuda bilateral y multilateral— no ha superado la prueba del tiempo. Los resultados recogidos en los países en desarrollo y también en los industriales sustentan el criterio cada vez más aceptado de que es mejor no pedir al Estado que dirija minuciosamente el desarrollo.

Las economías crecen cuando se incrementan el capital, la fuerza de trabajo y la productividad de ambos. La historia del desarrollo demuestra que una mayor utilización del capital y del trabajo hace variar el producto. Pero la productividad sigue siendo el factor fundamental para explicar las diferencias de crecimiento de la producción de los países.

La productividad y su impulso

¿Qué es lo que impulsa la productividad? El progreso tecnológico, que a su vez está influido por la historia, la cultura, la educación, las instituciones y el grado de apertura al mundo exterior. Hay datos convincentes que vinculan la productividad a las inversiones en recursos humanos y a la calidad del entorno económico, especialmente a la existencia de mercados sin distorsiones. Las inversiones en recursos humanos y la reducción de las intervenciones estatales que deforman los mercados son, por consiguiente, los métodos más seguros para acelerar el desarrollo.

A primera vista, parte de esta tesis parece incompatible con los notables logros recientes de las economías de Asia Oriental o con los anteriores de Japón. ¿Por qué esas intervenciones, como la protección de las industrias nacientes y la concesión de crédito subvencionado, condujeron al éxito y no al fracaso (como suele suceder)? En primer lugar, los gobiernos de estos países disciplinaron su intervención sometiéndose a la competencia internacional e interna. En segundo término, tuvieron en general cuidado de asegurarse de que las intervenciones no ocasionaran una distorsión excesiva de los precios relativos. En tercero, sus intervenciones fueron más moderadas que en la mayoría de los demás países en desarrollo. Por consiguiente, estas naciones rebaten los argumentos en favor del dirigismo de manera tan convincente como refutan los argumentos favorables al *laissez-faire*.

Por encima de todo, armonización con el mercado

¿Cuáles son, pues, las condiciones necesarias para que la intervención estatal tenga buenas posibilidades de contribuir positivamente y no de obstaculizar? Cuarenta años de experiencia indican que la intervención probablemente será positiva si armoniza con el mercado. Esto significa:

- *Estar poco dispuesto a intervenir.* Dejar que los mercados funcionen por sí solos a menos que se demuestre la conveniencia de tomar parte en ellos.

- *Intervenir sin disimulos.* Hacer que la intervención sea sencilla y transparente y se someta a normas y no a la facultad discrecional de las autoridades.

- *Aplicar contrapesos y salvaguardias.* Someter continuamente la intervención a la disciplina de los mercados, internacional e interno, y suprimirla en cuanto lo exijan las circunstancias.

Cuándo debe intervenir el Estado en respaldo del mercado

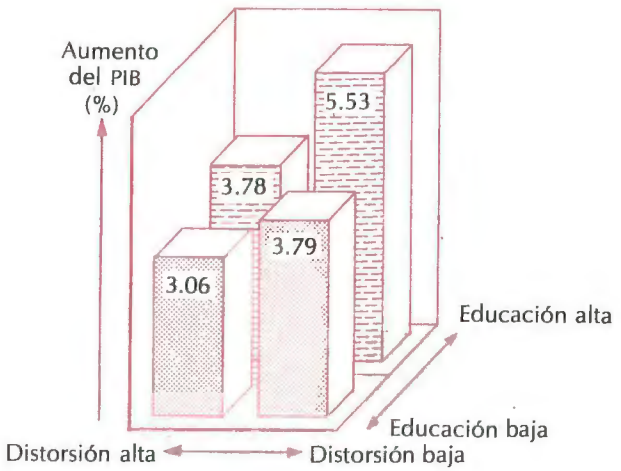
Las intervenciones estatales en cuatro esferas, en armonía con el mercado, acelerarán el desarrollo en lugar de trabarlo: las inversiones en recursos humanos, la promoción de un ambiente competitivo para las empresas, la integración en la economía mundial y el mantenimiento de una base macroeconómica. Cuando se adoptan medidas en todos los frentes a la vez, los resultados son extraordinarios (véase la gráfica 2). Una economía interna relativamente carente de distorsiones recompensa a los países que invierten en su capital humano con mayor generosidad que una economía distorsionada; al mismo tiempo, la educación hace que la economía interna sea más productiva al estimular la adopción de nueva tecnología y mejorar las instituciones. La experiencia de más de 60 países en desarrollo en el período 1965-1987 lo confirma: en los que tenían políticas distorsionadas y un bajo nivel de educación se registró un aumento anual medio del PIB de 3.1% (véase a gráfica 3). Los que contaban con un mayor nivel de educación o aplicaron políticas con menos distorsiones obtuvieron resultados algo mejores, con un crecimiento de 3.8% anual. Pero los países donde se dieron ambas cosas —es decir, un mayor nivel de educación y, a la vez, menos distorsiones— crecieron 5.5% anual.

GRÁFICA 2

Interacciones en una estrategia del desarrollo que armonice con el mercado

GRÁFICA 3

Distorsiones en las políticas, educación y aumento del PIB, en 60 países en desarrollo, 1965-1987



Nota: La distorsión alta indica una prima de cambio de más de 30%; la distorsión baja, una prima de 30% o menos. La educación se mide según el promedio de años de instrucción, excluida la educación superior, de una población comprendida entre 15 y 64 años de edad. La educación alta se define como de más de 3.5 años; la baja, de 3.5 años o menos.

Fuentes: International Currency Analysis, Inc., varios años; datos del Banco Mundial.

Inversiones en recursos humanos

Para que el desarrollo se logre plenamente, la mayoría de los gobiernos debe invertir más en recursos humanos: la suma del gasto público en educación y en salud equivale a mucho menos de 5% del PIB en muchos países. En Brasil y Pakistán, por ejemplo, el rápido crecimiento económico incidió muy poco en los indicadores sociales. En cambio, en Chile y Jamaica éstos mejoraron aun en períodos de crecimiento lento (debido a sus importantes inversiones en salud y educación). Entre los países de ingreso bajo, Guinea y Sri Lanka tienen el mismo ingreso per cápita, pero la esperanza de vida es dos terceras partes mayor en Sri Lanka. Entre los países de ingreso mediano, Brasil y Uruguay tienen una cifra per cápita semejante, pero la mortalidad infantil es dos tercios menor en Uruguay. Según algunas estimaciones, en Shanghai la tasa de mortalidad infantil es más baja y la esperanza de vida más prolongada que en Nueva York.

Los gobiernos también deben mejorar la calidad y la composición de sus inversiones con fines de desarrollo humano. Con demasiada frecuencia las destinadas a salud y educación se efectúan sin tener debida cuenta de los gastos periódicos que entrañan, lo cual da por resultado una subutilización antieconómica. Además, muchas veces los gastos no se destinan a los fines más convenientes, produciéndose numerosas filtraciones de fondos. Hay que reducir las fuertes subvenciones de la educación superior y dedicar fondos más cuantiosos a la enseñanza primaria, donde el rendimiento social y económico es mayor. También es convincente el argumento de que, del mismo modo, se deben dedicar menos fondos a los costosos sistemas de medicina curativa y más a los servicios de atención primaria y preventiva.

Esas inversiones se pueden diluir si la población de un país crece con rapidez, hecho que constituye una gran preocupación en algunos países, como Bangladesh, y en otras regiones del mundo, como el Sahel. Normalmente el crecimiento demográfico se aminora cuando aumentan los ingresos y la población rural se traslada a las ciudades, pero esos efectos demoran en producirse. Por esa razón muchos países deben invertir más en educación, salud y planificación familiar si desean reducir la fecundidad y frenar el ritmo de crecimiento demográfico. La planificación familiar da mejores resultados en los países que también instituyen programas para mejorar la educación de la mujer y darle la oportunidad de trabajar en el sector moderno.

Promover un entorno competitivo para las empresas

La competencia interna y externa estimula la innovación, la difusión de tecnología y el aprovechamiento eficiente de los recursos. Estados Unidos, Japón, la República de Corea, Singapur y los países europeos con economías más prósperas han establecido una ventaja competitiva en el ámbito mundial gracias a los rigores de la competencia. A la inversa, los regímenes con licencias para la producción industrial, restricciones a la entrada y salida de los mercados, legislación deficiente sobre quiebras y empleo, protección insuficiente de los derechos de propiedad, y controles de precios han frenado el progreso tecnológico.

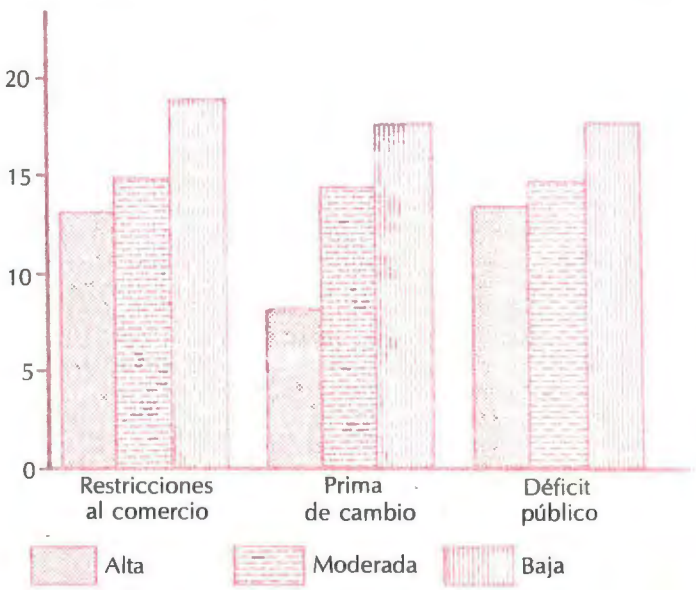
Además de la libre competencia, una economía interna eficiente requiere que las instituciones públicas sean excelentes. Lo fundamental es un marco normativo que garantice la libre competencia, así como normas jurídicas y de propiedad definidas con precisión y protegidas escrupulosamente. Una economía eficiente

necesita también inversiones en infraestructura como, por ejemplo, energía eléctrica, obras de riego y caminos de acceso, y en actividades públicas que se ha demostrado son eficaces. El rendimiento de la investigación y los servicios de extensión, por ejemplo en la agricultura, puede ser altísimo, como se ha demostrado en Tailandia con el arroz y en Malasia con el caucho. Además de reforzar las instituciones de ese modo, también es beneficioso tratar de que el sector privado suministre más bienes y servicios de los que suele proporcionar el sector público, por ejemplo el crédito rural, investigación y extensión.

La política interna debe propiciar que los empresarios atiendan adecuadamente "las señales" del sistema de precios y para ello ha de capacitarlos (por medio de inversiones en infraestructura y en instituciones) a fin de que reaccionen ante esa información. Un estudio minucioso de los proyectos de inversión del Banco Mundial en los países en desarrollo confirma que los incentivos del mercado dan muy buenos resultados. La tasa de rendimiento de los proyectos públicos y privados que se realizan al amparo de políticas que distorsionan poco los precios siempre es mayor que la de aquellos proyectos sometidos a disposiciones que ocasionan grandes distorsiones (véase la gráfica 4). Una mejora considerable de las políticas va unida a un aumento comprendido entre 5 y 10 puntos porcentuales de la tasa de rendimiento de los proyectos, lo que representa un aumento de la productividad de 50 a 100 por ciento. También es evidente que el desarrollo institucional y las inversiones, por ejemplo en infraestructura, contribuyen de manera importante a aumentar el rendimiento de los proyectos. En términos más generales, los beneficios que se obtienen mediante la mejora de las políticas son mayores cuando se efectúan inversiones complementarias. Esta interacción de políticas acertadas con buenas inversiones es una de las claves del progreso.

GRÁFICA 4

Tasas de rendimiento de los proyectos financiados por el Banco Mundial y la CFI, según distintas políticas y condiciones (Porcentajes)



Nota: Calculado con respecto a 1 200 proyectos públicos y privados. Prima de cambio alta es la de más de 200%; moderada, 20 a 200 por ciento; baja, menos de 20%. Déficit público alto es el de más de 8% del PNB; moderado, 4 a 8 por ciento; bajo, menos de 4 por ciento.
Fuente: Datos del Banco Mundial.

Fomentar la integración en la economía mundial

La apertura del comercio, la inversión y las ideas ha sido fundamental para estimular a los productores nacionales a que desarrollen nuevos y mejores productos y a que reduzcan los costos mediante la adopción de nueva tecnología. Los efectos de la competencia de las importaciones en las empresas de Chile y Turquía y los provenientes de la mayor competencia en los mercados de exportación en las empresas de Brasil, Japón y la República de Corea confirman el decisivo aporte de la economía mundial a la eficiencia. Una contribución importante es la corriente internacional de tecnología, que ha adoptado numerosas modalidades: inversión foránea, educación en el extranjero, asistencia técnica, concesión de licencias de procedimientos patentados y transmisión de conocimientos por medio del movimiento de trabajadores, del contacto con mercados de productos extranjeros y de importaciones de capital, equipo e insumos intermedios.

Por consiguiente, los países en desarrollo tienen mucho que ganar con la liberación de su comercio. Y los gobiernos de los países industriales tienen la obligación —si no ante el mundo en desarrollo por lo menos ante sus propios pueblos— de permitir el acceso a sus mercados a los exportadores de los países en desarrollo. De lo contrario quizá no sirvan de nada las reformas que se lleven a cabo en estos países. Sin duda es beneficioso para todos liberar el comercio dentro de las regiones, como en el proyecto de mercado único para Europa en 1992, el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá de 1989, y el proyecto de tratado de libre comercio de Canadá, Estados Unidos y México. Para evitar que un posible aumento del proteccionismo en el mundo afiance estos bloques regionales, todos los países deben renovar el compromiso contraído en el GATT y mostrarse más dispuestos a realizar una reforma unilateral del comercio.

Mantener los cimientos macroeconómicos

En la actualidad se admite que el mantenimiento de una base macroeconómica estable es una de las obligaciones más importantes de los gobiernos. Si el aumento del gasto es muy rápido, los resultados son a menudo cuantiosos déficit, inflación y el desplazamiento de la inversión privada. Los países con antecedentes de inestabilidad macroeconómica tienen que restablecer la estabilidad en ese aspecto si desean recuperar la confianza del sector privado.

Los acontecimientos externos, las guerras civiles o las catástrofes naturales imponen a veces la inestabilidad presupuestaria y financiera a los gobiernos. Sin embargo, éstos pueden decidir la manera de reaccionar ante tales conmociones. En Costa de Marfil, Kenia, México y Nigeria la reacción ante una expansión económica temporal fue un aumento insostenible del gasto público. Otros países como Botswana, Colombia, Chile, Indonesia, Mala-

sia, Mauricio, la República de Corea y Tailandia se las han arreglado para que el gasto público, la política macroeconómica y la economía siguieran el rumbo trazado.

Los países en desarrollo se ven afectados también por la política macroeconómica de las naciones industriales, especialmente cuando esa política reduce la disponibilidad de ahorro en el mundo y eleva las tasas de interés reales. Una oferta insuficiente de capital externo perjudica el desarrollo, al igual que una crisis prolongada de la deuda. Para aliviar esa crisis es necesario reducir los débitos con los bancos comerciales y el servicio respectivo de más países y ampliar la reprogramación en condiciones concesionarias de la deuda de los países más pobres.

Reforma del Estado

La estrategia de desarrollo que ha dado resultados más sólidos es la siguiente: los gobiernos se abstienen de intervenir en los aspectos en que los mercados funcionan relativamente bien y se concentran en las esferas en que no se puede depender de que actúen por sí solos. La perfección con que el Estado cumpla las funciones que mejor realiza —y el grado en que permita a los mercados cumplir bien las suyas— depende de factores políticos y económicos que conforman la naturaleza del propio Estado. Estos factores determinan también con qué eficacia puede el Estado emprender reformas para reajustar su función con la del mercado y, de este modo, promover el desarrollo.

Democracia y libertad

¿Qué podría impedir ese reajuste? ¿Es más o menos probable que progresen las reformas necesarias con gobiernos que rinden cuentas al pueblo y defienden las libertades políticas y civiles? Casi siempre la reforma ha de hacerse a costa de intereses creados, y la estabilización macroeconómica suele significar que como mínimo habrá un aumento temporal del desempleo. A menudo se ha sostenido que el régimen democrático dificulta el desarrollo económico. El alegato es que sólo los gobiernos autoritarios pueden tomar las decisiones difíciles. Esto es falso a todas luces. Los datos procedentes de una gran muestra de países no corroboran en absoluto la tesis de que las libertades individuales frenan el crecimiento económico, pero no llegan a demostrar que la libertad, por sí sola, lo estimule. Tampoco respaldan esos datos la idea de que los gobiernos autoritarios ofrezcan mayores posibilidades de lograr un rápido crecimiento. Si vamos más allá del crecimiento y se examinan los demás elementos del desarrollo económico, la enseñanza que ofrece la experiencia es más evidente: las libertades políticas y civiles —por ejemplo, la libertad de prensa y el movimiento sin trabas de la información— van unidas al progreso en materia de salud pública y educación.

El apoyo popular

Las medidas de política económica no se adoptan en el vacío. Todos los gobiernos, salvo los más represivos, necesitan mantener cierto grado de apoyo popular para sus actos. A menudo este apoyo se ha obtenido a cambio de diversas intervenciones perjudiciales (aranceles altos, sobrevaloración de la moneda y licencias para las industrias) así como de corrupción y de gastos públicos antieconómicos. El gasto público más antieconómico es el militar, que sigue siendo cuantioso en muchos países. Éste es bastante superior a la suma de los gastos públicos destinados a educación y salud pública en Angola, Chad, Irak, la República de Corea, Uganda y Zaire, países que representan toda la gama del desarrollo.

A veces, los gobiernos intervienen en el mercado para tratar de corregir la inestabilidad política y las otras limitaciones de carácter político. Pero, con demasiada frecuencia, la combinación de distorsiones generalizadas y de un Estado rapaz ocasiona desastres para el desarrollo. Un círculo vicioso de intervenciones perjudiciales afianza los intereses creados. Para romper este círculo es preciso tener la voluntad y el compromiso políticos necesarios para llevar adelante el desarrollo.

Fortalecer las instituciones estatales

La reforma también debe incluir a las instituciones. Un régimen jurídico y un poder judicial que funcionen bien y la seguridad de contar con derechos de propiedad garantizados son complementos indispensables de la reforma económica. La reforma del sector público, de carácter prioritario en muchos países, debe comprender la agilización de las transformaciones de la administración pública, la racionalización de sus gastos y la mejora y privatización de las empresas de propiedad estatal. Otras reformas económicas conexas son un acceso más fácil a los bienes públicos, la supervisión de los bancos y una legislación favorable al desarrollo financiero. El refuerzo de las instituciones públicas aumentará la capacidad del Estado para aplicar la política de desarrollo, y permitirá que la sociedad establezca contrapesos y salvaguardias.

Corregir las desigualdades

La experiencia indica también que una distribución relativamente equitativa del ingreso y de los bienes amplía el apoyo político que se necesita para efectuar cambios difíciles. No obstante, es preciso actuar con cautela. Una redistribución que entrañe distorsiones de los precios (el crédito subvencionado) puede ser perjudicial y beneficiar a menudo a los menos necesitados. Es posible, en cambio, que las reformas del mercado inclinen la distribución del ingreso en favor de la población de menores recursos. La reducción del proteccionismo suele elevar los ingresos de la población pobre al apoyar actividades que hacen uso intensivo de mano de obra. Y lo mismo sucederá si se incrementa el gasto en educación primaria y atención preventiva de la salud, se mejora el funcionamiento de los mercados de trabajo y se da mayor movilidad a la mano de obra. Algunos países en desarrollo podrían mejorar la equidad en la distribución del ingreso cambiando su muy regresivo régimen tributario. La reforma agraria constituye otro instrumento para corregir las desigualdades —como se ve muy bien en China, Japón y la República de Corea—, pero limitaciones de carácter político pueden dificultar su realización. Los subsidios destinados al segmento pobre de la población para el consumo de alimentos de primera necesidad también contribuyen a reducir las desigualdades. En todas partes es esencial adoptar medidas de seguridad bien concebidas para proteger a los más vulnerables contra los costos a corto plazo de la reforma.

Emprender una reforma rápida y general

La celeridad de las reformas y el orden en que se han sucedido sus etapas han sido muchas veces decisivos. No obstante, es riesgoso generalizar. Una reforma rápida puede conducir a anular la resistencia de los grupos de presión que se opongan al cambio. Es posible que una reforma más paulatina dé tiempo a considerar sus intereses y limite los costos sociales del cambio. Con todo, lo acaecido en países como Ghana, Indonesia, México, la República de Corea y Turquía indica que una serie amplia de medidas de reforma, que introduzca al principio del programa algunos cambios audaces, tiene mayores posibilidades de resultar exitosa. Los argumentos en contra son que las reformas generales suelen poner a prueba la capacidad administrativa del Gobierno; además, si la reforma se realiza con demasiada rapidez puede provocar un aumento del desempleo, producir una distribución asimétrica del ingreso y propiciar el agotamiento rápido de los recursos naturales. Sin embargo, el costo social de no proceder a la reforma puede ser muy elevado, como se pone de manifiesto en el caso de Argentina, Costa de Marfil, Perú y Europa Oriental. Una reforma rápida y general, con medidas directas para proteger a los sectores pobres y al ambiente, es por lo común la manera correcta de proceder (véase el recuadro).

Programa de acción

La tarea del desarrollo es ingente. Muchos de los países más pobres del mundo necesitarán decenios enteros de rápido crecimiento para aliviar verdaderamente su pobreza. El orden de prioridades y los factores limitativos varían mucho según la etapa de desarrollo. No obstante, la oportunidad de lograr un rápido desarrollo es mayor en este momento que en cualquier otra época de la historia. Los vínculos internacionales constituidos por el comercio y las corrientes de información, inversión y tecnología son ahora más estrechos que hace 40 años. Además, las autoridades responsables en la actualidad comprenden mejor las diversas opciones para lograr el desarrollo.

A fin de aprovechar esta oportunidad es preciso que actúen urgentemente los países industriales, los organismos de ayuda externa y de financiamiento y, sobre todo, los países en desarrollo.

Los países industriales

Los países industriales tienen que:

■ *Desmantelar las restricciones al comercio*. No se debe permitir que fracase la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales. Los países en desarrollo obtendrían unos 55 000 millones de dólares en calidad de nuevos ingresos de exportación (es decir, un monto igual a la ayuda que reciben ahora) si tuvieran libre acceso a los mercados de los países industriales.

■ *Reformar la política macroeconómica*. Menores déficit públicos, sistemas financieros y monedas estables, tasas de interés bajas y estables y un crecimiento constante y no inflacionario transformarían el clima para el desarrollo en el resto del mundo y beneficiarían a los propios países industriales.

Los países industriales y los organismos multilaterales

Los países industriales y los organismos multilaterales, incluido el Banco Mundial, pueden mejorar las perspectivas del desarrollo aumentando la cantidad y mejorando la calidad de la asistencia financiera externa. Estos países y organismos tienen que:

■ *Aumentar el apoyo financiero*. Un mayor financiamiento externo y un mayor alivio de la carga de la deuda a los países de ingreso mediano y bajo impulsarían enormemente las perspectivas del desarrollo.

■ *Respaldar la reforma de las políticas*. La concesión de nuevo financiamiento será muchísimo más eficaz si éste se destina a respaldar políticas internas bien concebidas y si es apoyado por ellas. La experiencia demuestra que asegurarse de que las inversiones vayan unidas a políticas que armonicen con el mercado beneficia tanto a los prestamistas como a los prestatarios.

■ *Fomentar un crecimiento viable a largo plazo*. La comunidad mundial tiene la grave responsabilidad de tomar medidas en común para proteger el ambiente de la Tierra y apoyar la lucha contra el deterioro del medio en los países en desarrollo.

Los países en desarrollo

Sin embargo, las perspectivas de los países en desarrollo dependen principalmente de ellos mismos. Si emprenden reformas internas podrán obtener los beneficios que brindan las mejores condiciones económicas externas y se resguardarán de las consecuencias si éstas empeoran. Los países en desarrollo tienen que:

■ *Invertir en recursos humanos*. Los gobiernos deben asignar fondos más cuantiosos al desarrollo y bienestar de los seres humanos y aprovecharlos más eficientemente. Eso exige modificar el orden de prelación de los objetivos a que se destinan tales fondos, asignarlos a los fines más indicados y, en algunos casos, movilizar mayores recursos.

■ *Hacer el entorno más favorable a la empresa*. Los gobiernos tienen que intervenir menos en la fijación de los precios, eliminar restricciones a la entrada y salida de empresas y concentrarse en su lugar en lograr una infraestructura y unas instituciones adecuadas.

■ *Abrir sus economías al comercio y la inversión internacionales*. Esto exige una gran reducción de las restricciones al comercio y la inversión.

■ *Corregir con acierto la política macroeconómica*. La política macroeconómica ha de lograr que los déficit públicos y la inflación sean bajos y que se establezcan incentivos al ahorro y la inversión basados en el mercado.

De todas las acuciantes tareas que en este momento tiene ante sí la humanidad, el logro del desarrollo económico es en verdad la más apremiante. Aunque nuestro conocimiento del desarrollo es aún incompleto, en los últimos 40 años se ha aprendido lo suficiente para saber qué camino se debe seguir: una estrategia en virtud de la cual el Estado apoye a un mercado de libre competencia, en vez de suplantarlo, es la que mejores esperanzas ofrece para enfrentar el reto del desarrollo. □

Para los responsables de política

Un prontuario en siete puntos

Los éxitos indican lo que debe hacerse; los fracasos lo que no se debe hacer. Enseguida se señalan siete escollos generales que se han de evitar. O, desde otra perspectiva, siete lecciones para que la labor sea más enérgica y se obtengan mejores resultados.

■ *La falta de participación directa en los programas socava sus objetivos.* Los programas emprendidos sobre todo por que se obtuvieron recursos externos para financiarlos, y no por convicción acerca de sus beneficios, han ido decayendo con frecuencia debido a la falta de empeño del Gobierno para ejecutarlos. Para que un país considere suyo un programa es preciso que los ciudadanos participen en su formulación y ejecución. El consenso al respecto es fundamental en el ámbito nacional.

■ *Los cambios bruscos en las reformas afectan a la confianza que inspiran.* Cuando las políticas se modifican sin razón —por ejemplo, cuando a una reforma arancelaria sigue de inmediato un recargo a la importación— el sector privado queda a la expectativa. Si bien la flexibilidad es importante, las medidas audaces, aparentemente irreversibles, de los gobiernos, inspiran confianza. Son sobre todo necesarias en países con un historial de cambios bruscos en las políticas aplicadas.

■ *Las necesidades institucionales no se deben menospreciar.* En muchos países no se han realizado grandes cambios debido a la falta de personal capacitado y de instituciones idóneas, es decir, de un poder judicial independiente, derechos de propiedad definidos con precisión y de efectivo cumplimiento, y un banco central vigoroso. Desde un principio se debe hacer hincapié en forjar la capacidad de las instituciones, puesto que el desarrollo institucional lleva tiempo y los resultados no son inmediatos. Entretanto, es útil poner en práctica medidas que sirvan para aprovechar mejor los medios escasos, por ejemplo, desreglamentar los mercados internos, liberar la comercialización de los productos agrícolas y eliminar las restricciones cuantitativas.

■ *Es fundamental prestar atención a la inestabilidad macroeconómica.* La gran inestabilidad macroeconómica ha hecho fracasar más de un programa de liberación del sistema financiero y del comercio. En situaciones muy inflacionarias, se impone una reducción franca y drástica del déficit público, a cuyo fin pueden servir muchas reformas estructurales: liberar la comercialización de productos agrícolas, pasar de restricciones cuantitativas a aranceles, privatizar las empresas estatales que tengan pérdidas y mejorar la administración tributaria.

■ *No han de olvidarse los segmentos más vulnerables de la población.* La reducción del gasto público puede perjudicar a los grupos vulnerables. Las reformas que permiten el alza de los precios agrícolas ayudan a los agricultores pobres, pero suelen ser desfavorables para la población urbana de menores recursos. En consecuencia, durante el proceso de reforma es preciso aplicar programas especiales de asistencia para los pobres. A menudo, a fin de defender los cambios también es necesario prestar atención a los grupos con poder político. Asimismo, cuando se reduce el sector público suelen faltar programas de indemnización y nueva capacitación de los empleados públicos despedidos.

■ *Las reformas parciales fallan con frecuencia.* Cuando la liberación del comercio exterior no se vincula con la desreglamentación interna, la inversión y la producción reaccionan con lentitud. De igual manera, cuando junto con la desreglamentación interna no se reforma el comercio, la inversión se orienta indebidamente hacia ciertos sectores. Cuando la reducción arancelaria no se complementa con una ampliación de la base impositiva interna y una limitación de las exenciones impositivas y las subvenciones, se producen desequilibrios presupuestarios que ponen en peligro la liberación del comercio. En consecuencia, es beneficioso adoptar simultáneamente medidas complementarias.

■ *Vale la pena ser realista.* Los responsables de las políticas y los organismos externos deben ser realistas al preparar el plan financiero que ha de respaldar las reformas. También se debe ser realista en cuanto a las expectativas sobre el resultado de las reformas. Es mejor no prometer demasiado ni muy pronto, pero a la vez conviene dar a conocer en forma clara y explícita la importancia de la reforma y comparar sus resultados con la situación que reinaría si no se aplicara. Las expectativas realistas acerca de los costos y beneficios de los cambios refuerzan la viabilidad del programa. □