

Políticas económicas internacionales para el desarrollo del Tercer Mundo

JAN TINBERGEN*

PAPEL DE LOS ECONOMISTAS DEL TERCER MUNDO

Para mí ha sido un honor y un gran placer esta invitación a contribuir al Congreso de Economistas del Tercer Mundo, en La Habana. Espero que me permitan comenzar con algunas observaciones de carácter más general que el tema que he escogido para mi intervención. No soy yo quien deba decidir las tareas que ustedes los economistas del Tercer Mundo desean plantearse. Pero aun así, espero que les interesen algunas sugerencias que me atreveré a hacer sobre este tema. Como he participado en la investigación económica durante varios decenios, no puedo evitar el expresar una advertencia. Existen enormes diferencias en la utilidad que le reportan a la humanidad las contribuciones de los economistas por separado. Tal vez los economistas de los países ricos puedan permitirse el lujo de dedicarse a investigaciones de poca utilidad sólo como "diversión", intelectual o de otro tipo. Por supuesto, la medición de esa utilidad encierra un elemento sumamente subjetivo. Pero permítasenos por lo menos escoger nuestros temas con la intención de que les reporten alguna utilidad a las masas obligadas a vivir por debajo de la línea de pobreza. Evitemos que nuestro trabajo sea útil sólo para los especuladores, por ejemplo. No discutamos los

detalles teóricos a menos que sean pertinentes para probar empíricamente las relaciones que debemos conocer para la formulación de políticas. No discutamos modelos que descansan sobre hipótesis alejadas de la realidad. No nos enfrascemos en luchas ideológicas si las negociaciones concretas pueden producir mejoras tangibles. Seamos realistas en nuestro trabajo, pero entendamos que el realismo no significa miopía. Los problemas a los que nos enfrentamos necesitan un enfoque amplio y no de mentalidad estrecha.

POLÍTICAS ECONÓMICAS INTERNACIONALES NECESARIAS

Creo que la tarea principal de todos nosotros es contribuir a la aplicación de las políticas económicas necesarias para reducir la pobreza, o más bien la miseria. Añado esta última palabra para evitar confusiones con la palabra "pobreza" como la utiliza Tévoédjrè (1978), que se acerca más a "sencillez extrema".

En el campo de las políticas económicas internacionales para aumentar el bienestar de los más pobres, el documento más importante como punto de referencia es el llamado Informe Brandt (oficialmente el Informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos del Desarrollo Internacional; Brandt *et al.*, 1980). Este es el documento más importante porque sus recomendaciones han sido aprobadas por un grupo de 21 personas de considerable experiencia política y

* Premio Nobel de Economía, 1969. Intervención en el Segundo Congreso de los Economistas del Tercer Mundo, celebrado en La Habana del 26 al 30 de abril de 1981. Esta versión en español fue distribuida por los organizadores del Congreso.

de afiliaciones políticas divergentes, provenientes de todos los continentes. La aplicabilidad está dada, sin lugar a dudas, por la experiencia política de los miembros de la Comisión. Hasta ahora, por ejemplo en 1969, cuando se publicó el Informe Pearson (Pearson *et al.*, 1969), las recomendaciones de una serie de informes podían ser rechazadas por los formuladores de políticas con el pretexto de que sus proponentes eran sólo “expertos”, incapaces de juzgar la aplicabilidad de sus recomendaciones. Ya no existe esta excusa para la falta de acción.

Aun cuando los científicos no tienen que adherirse necesariamente a todos los detalles de un documento oficial, resulta práctico tomar dicho documento como punto de referencia. La acción siempre puede posponerse con el pretexto de que hay que analizar más algunos detalles.

Este ardid táctico es otro truco muy conocido y frecuentemente aplicado para bloquear la acción. Aunque me propongo discutir algunos nuevos elementos de una política de desarrollo internacional, en las circunstancias actuales sigo estando a favor de ceñirnos a la actitud política de solicitar, ante todo, la aplicación de las recomendaciones del Informe Brandt.

Algunos críticos del Informe mantienen que el criterio fundamental del mismo sobre los intereses mutuos de los países desarrollados y en desarrollo (con distintos niveles de desarrollo) no está bien fundamentado. Si hay algo que no está bien fundamentado es precisamente esta crítica. Los argumentos que presenta el Informe para demostrar la reciprocidad de intereses son claros y sólidos. La única excusa para no estar de acuerdo con ellos podría ser el horizonte de tiempo de quien las critica. A corto plazo existen varios conflictos de intereses, pero a la larga, muchos de ellos, si no todos, desaparecen y se desarrolla un interés común en una nueva estructura a la que se debe aspirar. Esta existencia de situaciones óptimas comunes quizá se ejemplifica mejor con algunas versiones sencillas de la teoría del comercio internacional, donde existe un grado óptimo en el que simultáneamente todos los países considerados poseen ese grado óptimo. Pero, ¿no es exactamente este tema de interés capital para un orden económico internacional? Y además, ¿no es la visión a largo plazo con la que debemos contar en primer lugar? Más adelante desarrollaré este punto.

ALGUNAS DE LAS RECOMENDACIONES MAS IMPORTANTES DEL INFORME BRANDT

No tiene sentido copiar el Informe Brandt en este trabajo. Por tanto, permítanme recordar al lector algunas de las recomendaciones más importantes y, entre ellas, las cuantificadas. En mi opinión, el comercio y los objetivos financieros son los que merecen mayor atención, sin menospreciar otros, como las políticas de los propios países en desarrollo.

Un aspecto esencial de las políticas comerciales recomendadas es el acceso de los productos industriales del Tercer Mundo a los mercados del mundo industrializado, incluidas las materias primas semielaboradas. De importancia similar son las proposiciones de reunir transferencias financieras públicas por valor de 50 o 60 mil millones de dólares para 1985, presuntamente a los precios de 1979 (p. 278). Se

sugiere obtener mayores recursos privados mediante la duplicación de la capacidad de préstamos del Banco Mundial (de 80 000 millones de dólares a 160 000 millones). Conjuntamente con el Banco Mundial se propone un nuevo Fondo Mundial de Desarrollo de composición universal cuya capacidad para tomar decisiones esté compartida de forma más equitativa. Este Fondo pudiera servir, en definitiva, para canalizar los recursos que se puedan reunir sobre una base automática y universal (p. 255).

Un aspecto importante de estas especificaciones cuantitativas es que se acercan un poco más al orden de magnitud proporcionado a los problemas que deben resolverse. Según la tradición de las estimaciones de Rosenstein Rodan (1961) —autor intelectual del concepto de la transferencia financiera como instrumento político importante— las discusiones se han mantenido alrededor de la cifra demasiado modesta de 1% del producto nacional bruto de los países ricos para las transferencias totales. Las alusiones a un “Plan Marshall para el Tercer Mundo” que a veces se hacen, no deberían pasar por alto que en la época del Plan Marshall, Estados Unidos puso a la disposición de Europa alrededor de 2% de su producto nacional bruto que, en términos de poder adquisitivo per cápita, ascendía a 59% de sólo el PNB actual (1978).

Las recomendaciones en materia de comercio del Informe Brandt hacen extensivo al Tercer Mundo lo que entre los países industrializados había sido una aspiración que casi se alcanzó en las negociaciones de Tokio bajo los auspicios del GATT.

SOBRE LA MIOPIA

Si en sentido general definimos una política socioeconómica óptima como un conjunto de medidas aplicadas para elevar al máximo el bienestar a tenor de ciertas restricciones, la cuestión vital es el horizonte de tiempo que implica la definición de ese bienestar. O, para utilizar una terminología diferente, qué tasa de descuento le aplicaremos al bienestar en períodos futuros, es decir, dentro de varios años. Una tasa de descuento elevada implica un interés limitado en el bienestar futuro; una tasa de descuento baja coincide con un horizonte de tiempo largo. La palabra horizonte también puede utilizarse en su sentido espacial original: un horizonte amplio implica entonces interés en el bienestar de una gran parte del mundo fuera de la nación del formulador de políticas; un horizonte estrecho tiende a las políticas nacionalistas.

Una característica humana es que, especialmente en circunstancias difíciles, ambos horizontes sean pequeños y las políticas de ellos resultantes padezcan de miopía. Aunque es humana, esta característica puede traer consecuencias peligrosas. Una consecuencia muy conocida de la miopía a través del tiempo es que los protagonistas económicos toman decisiones de las que más tarde ellos mismos se lamentan. Este arrepentimiento puede considerarse como una legitimación de las correcciones impuestas a las decisiones de estos protagonistas. Un ejemplo que en la actualidad se aplica casi universalmente es la imposición a los jóvenes de asistir a la escuela. En casi todas las comunidades bien organizadas pueden encontrarse otros muchos ejemplos.

De esta manera, los formuladores de políticas de un país pueden reducir la miopía con los miembros jóvenes o primitivos de su comunidad. Sin embargo, la cuestión principal sigue siendo hasta qué punto son míopes ellos mismos y si existen paliativos para reducir ese tipo de miopía. En ciertas actividades, las fuerzas naturales han funcionado para imponer un proceso más sagaz de toma de decisiones. De esta forma, los cambios de estación en las zonas templadas del globo han obligado a sus habitantes a tomar precauciones para el período entre dos cosechas agrícolas. Después la experiencia de las diferencias entre años consecutivos ha llevado a almacenar en mayor escala, lo que aparece ejemplificado con la aparición de los "siete años de abundancia y siete años de miseria". La industria introdujo bienes duraderos cuyo uso abarca periodos de cinco a cuarenta años y ordenar estos equipos obliga a los que en ellos participan a pensar más allá de los períodos correspondientes. Pero hizo falta mucho tiempo para que la gente se percatara de que pensar acerca de la utilización de estos equipos tenía que integrarse con pensar más allá acerca de la economía como un todo. Incluso cuando los planificadores profesionales comenzaron a desarrollar horizontes tan prolongados, el ciudadano medio y el formulador de políticas medio no asumieron como regla general estas actitudes, y una gran miopía sigue siendo una característica del pensamiento político. Aunque esto puede entenderse fácilmente debido a las incertidumbres que supone, esta miopía es dañina porque oscurece o incluso niega la existencia de los intereses mutuos que destaca el Informe Brandt y, como ya se ha dicho, puede llevar a decisiones que los mismos formuladores de políticas lamenten luego. De tal suerte, la perspectiva a largo plazo del Informe Brandt es el único enfoque aceptable.

FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO: GASTOS DE CAPITAL O CORRIENTES?

Me propongo ahora examinar un problema al que no se ha hecho referencia en el Informe Brandt. Aun así, pudiera ser útil discutirlo ya que está estrechamente relacionado con los "ingresos automáticos", un instrumento de financiamiento que en el Informe se discute en detalle (p. 244 y ss).

Hasta el momento, el financiamiento internacional de los proyectos de desarrollo se ha considerado como casi exclusivamente un asunto de transacciones de capital y, por tanto, de préstamos de una forma u otra. Pero más seguridad, se ha establecido una diferencia entre los préstamos en condiciones de mercado y los préstamos blandos, con el concepto de donación como caso extremo.

Resulta interesante comparar el financiamiento internacional de proyectos de desarrollo y el financiamiento dentro de los países bien organizados. En estos últimos, por lo general, los gastos para el desarrollo se financian como gastos corrientes y, por tanto, como parte del presupuesto corriente de la nación. De la misma forma, entre las instituciones financieras de un país bien organizado, el Tesoro nacional es lo más importante y los bancos para el desarrollo sólo ocupan un segundo lugar. En muchos países, una parte considerable de los gastos públicos para el desarrollo aparece en el presupuesto ordinario; el resto se financia mediante el presupuesto de capital.

Por otra parte, entre las instituciones financieras internacionales, el Banco Mundial—un banco de inversiones—es la institución más importante y difícilmente existe algo comparable con el Tesoro. Para hablar más específicamente, el presupuesto corriente es el total de las contribuciones realizadas por los miembros a la familia de organismos de las Naciones Unidas, constituyendo un flujo financiero muy modesto si se compara con el total de los ingresos nacionales del mundo.

El respaldo de un presupuesto corriente para el financiamiento de inversiones tiene varias ventajas sobre el financiamiento mediante préstamos. Este último requiere negociaciones sobre la tasa de interés que se va a aplicar, sobre un posible período de gracia y sobre el plan de amortización del préstamo; negociaciones que no siempre son fáciles. En algunos casos, se hace necesario repetir estas negociaciones cuando cambian las circunstancias. Finalmente, puede darse el caso de que haya que suspender del todo las amortizaciones. Puede evitarse mucho trabajo si se suprime el financiamiento mediante préstamos como procedimiento normal.

Otra ventaja es que algunos tipos de proyectos, aunque muy útiles para el desarrollo, no pueden financiarse con préstamos. Entre ellos cabe destacar dos. En uno de los casos, los aumentos que el proyecto le brinda a la producción consisten en gran número de pequeños aumentos muy dispersos, a los cuales sólo se les pueden cobrar contribuciones para los intereses y las amortizaciones a un costo muy alto. Otro tipo de proyecto puede contribuir a la productividad de los ciudadanos más pobres, a los cuales no sería socialmente deseable cobrarles impuestos.

Por último, la creación del organismo de un presupuesto corriente para el desarrollo implica la creación de fuentes corrientes de ingresos. El Informe Brandt ha hecho hincapié en la necesidad de esto, en parte porque por lo general estos recursos son en cierto modo más predecibles que los recursos de capital y por ello contribuyen a una mayor estabilidad de los esfuerzos encaminados al desarrollo.

LA NECESIDAD DE MÁS INVESTIGACIÓN

Como complemento a las recomendaciones del Informe Brandt, en una conferencia de prensa, el 29 de octubre de 1980, fue lanzado un "Nuevo Plan Mundial de Empleos". Los autores de esta propuesta son Jan P. Pronk, subsecretario general de la ONU, Joop M. den Uijil, presidente de la Federación Europea de Partidos Socialdemócratas, Wim Kok, presidente de la Federación Europea de Congresos de Sindicatos Libres y el autor de este trabajo. La propuesta consiste en elaborar un plan indicativo para una política de recuperación organizada, en la cual se integran las recomendaciones del Informe Brandt. Se sugiere que sería una adición especial redoblar los esfuerzos de investigación y desarrollo (ID) de los países desarrollados (sin excluir, dicho sea de paso, la cooperación con las actividades de investigación de los países del Tercer Mundo).

A continuación se presentan dos razones convincentes a favor de esa aceleración de ID: 1) existe una gran necesidad de investigación, y 2) se cuenta con la mano de obra necesaria para ello, principalmente como consecuencia del auge de la educación en los últimos dos decenios.

La necesidad de intensificar la investigación es resultado de los enormes problemas que han surgido en las esferas de los futuros recursos de energéticos, de mitigar la contaminación del ambiente, de evitar los cambios climatológicos producto del uso de la energía, de cómo organizar mejor nuestras empresas y administraciones y de cómo organizar mejor nuestras sociedades. Esta creciente necesidad ha sido descubierta de forma gradual por los especialistas ambientales y por organismos tales como el Club de Roma, y tiene relación con los variados "límites del crecimiento (material)" tratados por el primer informe al Club de Roma (Meadows *et al.*, 1972). Aunque después de la publicación del informe han surgido opiniones algo divergentes, este informe debe considerarse como un hito del pensamiento humano. Otro de estos acontecimientos importantes es un libro de Myers, 1979, acerca de las amenazas contra el ambiente y, a través de él, a la "reserva de genes" necesarias para innovar continuamente nuestras cosechas alimentarias.

Puede decirse que si redoblamos nuestros esfuerzos en las investigaciones ello significaría que las soluciones de algunos problemas de interés vital para nuestro futuro, que según las estimaciones actuales se encontrarán dentro de diez años, pudieran encontrarse en cinco años. O que, si se espera ahora encontrar una solución en 20 años, se podrá obtener en sólo diez años. Tal paso de avance en las soluciones de los problemas vitales implica que se evitarían las políticas erróneas cinco o diez años antes y ello pudiera ahorrarnos cantidades considerables de dinero y esfuerzos. Como ejemplo de los errores cometidos en el pasado que pudieron haberse evitado con una investigación más profunda tomemos la explosión demográfica. Esta explosión fue consecuencia de un programa de salud iniciado poco después de la segunda guerra mundial; en sí fue una bendición para millones de personas enfermas. Se salvaron millones de vidas, pero ¿qué tipo de vidas? Generalmente las vidas de personas muy pobres. El programa de salud, combinado de inmediato con una campaña de planificación familiar podía haber reducido esta pobreza al evitar el crecimiento sin precedentes de la población que de hecho ocurrió entre 1950 y 1980.

Otro ejemplo de un grave error cometido en los últimos 20 años es el abandono de todas las recomendaciones hechas desde 1961 para elevar las transferencias financieras de los países industrializados a las economías en desarrollo.

Si se redoblan las actividades de investigación, se pueden encontrar soluciones para los problemas cuya existencia es resaltada por todo tipo de "grupos de acción" en el mundo occidental —los problemas que hemos mencionado— pero que estos grupos de acción no han resuelto; sólo se podrán obtener soluciones mediante la investigación.

La combinación de la puesta en práctica de las recomendaciones del Informe Brandt con el Plan Mundial de Empleos ya mencionado aceleraría el desarrollo del Tercer Mundo y del mundo occidental simultáneamente. Los intentos aislados realizados hasta el presente por gobiernos nacionales por separado no han surtido el efecto esperado. Sólo la "acción concertada" en el sentido de la acción simultánea de muchos países promete una perspectiva mejor, como también lo demuestra Shishido *et al.* (1980).

Muchos formuladores de políticas occidentales, de hecho casi todos ellos, no se atreven a llevar a cabo tal programa expansionista por miedo a elevar la inflación. Este peligro no debe subestimarse. El programa sólo tiene sentido si se combina con una estricta política de ingresos. Esto significa que las tasas salariales deben mantenerse bajo control; pero no sólo las tasas salariales, sino también los salarios pagados a los empleados con un alto nivel de educación. Quizás haya que reducir incluso estos salarios.

CONCLUSIONES

Permítanme resumir los elementos principales de mi trabajo.

Como economistas, tenemos el deber de elaborar propuestas de políticas para acelerar el desarrollo, especialmente del Tercer Mundo. Nos encontramos en una situación favorable ya que contamos con un informe muy importante, el Informe Brandt. Su importancia radica en que ha sido aprobado por un grupo de personalidades con amplia experiencia política, de antecedentes muy distintos. Uno de sus argumentos principales es que existe una reciprocidad de intereses entre los países en desarrollo y desarrollados. Esto es particularmente cierto si tenemos en cuenta nuestros intereses a largo plazo. Los intereses a corto plazo o intereses nacionales limitados, pueden fácilmente ser conflictivos; si los tomamos como base única de nuestras políticas hay grandes posibilidades de que más tarde lamentemos nuestra miopía.

La puesta en práctica de las recomendaciones del Informe Brandt continúa siendo nuestro consejo político principal a todos los gobiernos. Sin embargo, pudieran considerarse algunas alternativas. Una es que junto con el financiamiento del desarrollo por medio de préstamos puede analizarse otro tipo de financiamiento; el financiamiento a partir del presupuesto corriente, o sea, de los ingresos corrientes tales como los impuestos internacionales. Se ofrecen algunas razones convincentes a favor de esta forma de financiamiento.

Fortalecer la ejecución de las recomendaciones del Informe Brandt redoblando los esfuerzos de investigación en el mundo, más que una posibilidad constituye un plan suplementario. Existe la urgente necesidad de más ID y se dispone de la fuerza laboral para ello. La investigación adicional podría ayudarnos a evitar errores de gran magnitud.

REFERENCIAS

- W. Brandt *et al.*, *North-South: A Program for Survival*, Pan Books, London and Sydney.
- D.H. Meadows *et al.*, *The Limits to Growth*, Universe Books, Nueva York, 1972.
- N. Myers, *The Sinking Ark*, Pergamon Press, Oxford y Nueva York, 1979.
- L.B. Pearson, *et al.*, *Partners in Development*, Praeger, Nueva York, 1969.
- P.N. Rosenstein-Rodan, "International Aid for Underdeveloped Countries", *The Review of Economics and Statistics*, XLIII (1961), pp. 107-138.
- S. Shishido, *et al.*, "A Model for the Coordination of Recovery Policies in the OECD Region", *Journal of Policy Modeling*, 2 (núm. 1), 1980, pp. 35-36.
- A. Tévoédjré, *La pauvreté et richesse des peuples*, Editions Economie et Humanisme, Les Editions Ouvrières, París, 1978. □