Controversias

COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS

Eduardo Lizano

academia
DE CENTROAMERICA

Esta obra contó con el apoyo financiero
de la Fundación Academia STVDIUM

330.080
C672c Controversias : comentarios bibliográficos / [editado por] Eduardo Lizano. -- San José, C. R. : Academia de Centroamérica, 2008.
xvii, 482p. : il. ; 23 cm

ISBN 978-9977-21-081-0

1. ECONOMÍA - ENSAYOS. 2. DESARROLLO ECONÓMICO. 3. ECONOMÍA TEORÍAS. 4. POLÍTICA ECONÓMICA. 5. NEOLIBERALISMO. 6. CAPITALISMO. I. Lizano Fait, Eduardo. II. Academia de Centroamérica. III. Título.

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca
Diseño de portada: Gilbert Solano Rivera
Asistentes de edición:
Juan José Flores, Silvia Cervantes,
Cindy Jiménez y Guiselle Salazar

Los trabajos firmados que se incluyen
en esta publicación son de responsabilidad
exclusiva de los autores y no reflejan
necesariamente el criterio de la Academia
de Centroamérica ni el de sus patrocinadores.

Primera edición:
© Academia de Centroamérica
San José, Costa Rica, 2008

Reservados todos los derechos
Hecho el depósito de Ley

Impreso por Litografía e Imprenta LIL, S.A.
Apartado 75-1100 Tibás
San José, Costa Rica

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento por escrito de la Academia de Centroamérica.

A mis nietos Sofía, Jack y Olivia,
estrellas que iluminan el último trecho
de mi largo camino.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
Eduardo Ulibarri Bilbao IX
INTRODUCCIÓN XVII

I Parte Una mirada retrospectiva

1. Abriendo brecha.
W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth,* 1955 3
2. ¿Diagnóstico correcto y pronóstico equivocado?
Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Under-Developed Regions,* 1957 55
3. Ayer y Hoy.
Harry G. Johnson, *Economic Policies Toward Less Developed Countries,* 1967 87

II Parte Hurgando el presente

4. Horror y pasión.
Viviane Forrester, *L'horreur économique,* 1996 133
5. Sobre terreno conocido.
Shadid Javed Burki and Guillermo Perry, *The Long March. A Reform Agenda for Latin American and the Caribbean in the next Decade,* 1997 145
6. El futuro de la economía de mercado.
Dani Rodrik, *Development Strategies for the Next Century,* 2001 165

7. Teoría y práctica del desarrollo económico.
Ricardo Hausmann y Dani Rodrik, 2002-2005. 179

8. Pasiones y razones.
Joseph Stiglitz, *Globalization and its Discontents,* 2002 229

9. Buenos deseos.
Patricia Rodríguez, *¿Con quién negociamos? La Estrategia Comercial de los Estados Unidos en los últimos 20 años,* 2003 273

10. Concordancias y Discrepancias.
Jagdish Bhagwati, *In Defense of Globalization,* 2004 291

11. Buenos propósitos y la realidad.
Jeffrey Sachs, *The End of Poverty. Economic Possibilities of our Time,* 2005 311

12. Crecimiento y "Empoderamiento".
Nicholas Stern, Jean-Jacques Dethier and F. Halsey Rogers, *Growth and Empowerment. Making Development Happen,* 2005 . 367

13. Una cara de la medalla: del fundamentalismo "neoliberal" al fundamentalismo "neoestructural".
Ricardo Ffrench-Davis, *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal,* 2005 411

14. La otra cara de la moneda: de los fundamentalismos al sentido común.
Javier Santiso, *Latin America's Political Economy of the possible, Beyond good Revolutionaries and Free-Marketers,* 2006. 431

15. Los capitalismos, buenos y malos.
William J. Baumol, Robert E. Liton y Carl J. Schramm, *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the economics of growth and prosperity,* 2007 449

Índice Onomástico 477

PRESENTACIÓN

EL CALEIDOSCOPIO ECONÓMICO

Este es un libro de libros; también, un ensayo de ensayos. Es un emprendimiento intelectual mediante el cual Eduardo Lizano nos guía, en un lúcido y heterogéneo recorrido, por algunos de los planteamientos, teorías, visiones, interpretaciones, propuestas, dogmas y debates más agudos y relevantes del pensamiento sobre el desarrollo económico durante los últimos 50 años.

Nos introduce, como reza su título, en interesantes controversias, inevitables en una ciencia de gentes y sociedades que, a menudo, se cruza con la política. Pero decir, como lo hace el subtítulo, que los suyos son "comentarios bibliográficos", es quedarse corto. Van mucho más allá. Cada uno de sus textos, en torno a libros o artículos académicos, sintetiza el pensamiento de los respectivos autores con transparente honestidad y escrupulosa lealtad a sus puntos de vista, aunque no los comparta o lo haga a medias. En este sentido, don Eduardo camina por la vía de la reseña precisa y austera, distanciada y aséptica; es decir, con un máximo apego a lo que el otro piensa. Pero cada aporte, también, es una ocasión para lanzarse a la arena de la discusión y, a partir de lo reseñado, o mientras lo hace, plantear un compacto cúmulo de ideas, valoraciones, dudas, conexiones y erudición propias, aunque siempre discretas. Por estas cualidades, y por la aplicación de un certero racionalismo crítico, sus reseñas se transforman en abarcadores ensayos, con trascendencia más allá de las obras comentadas.

Al exponer y hacer interactuar discursos ajenos (los de los autores reseñados), con los suyos, los lectores nos enfrentamos a esclare-

cedores contrapuntos desde los cuales arribar a conclusiones independientes. Se trata, en esencia, del debate académico en su justa medida, del cual, por cierto, mucho necesitamos en Costa Rica. Por esto, su enfoque, más que encerrado por la imagen precisa que surge del telescopio, se orienta por la diversidad mutante del caleidoscopio.

Aristóteles, en su *Retórica*, postulaba tres tipos de "pruebas de persuasión" que pueden obtenerse desde el discurso: "Unas residen en el talante del que habla, otras en predisponer al oyente de alguna manera y, las últimas, en el discurso mismo, merced a lo que este demuestra o parece demostrar" (Libro I, 2.2). Don Eduardo se concentra en estas últimas, con lo cual despeja el camino para que nos enfrentemos al pensamiento, suyo y de otros, sin filtros distorsionantes.

Al comenzar a leer este libro, me resultó inevitable trasladarme a un aula situada en el tercer piso de un edificio de la Universidad de Costa Rica que, entonces, compartían las facultades de Derecho y Ciencias Económicas, junto a escuelas todavía consideradas periféricas o marginales, en ambas de las cuales yo era alumno: Comunicación Colectiva y Ciencias Políticas.

Gracias a que don Eduardo era profesor "prestado" a esta última, me tocó ser su estudiante en el curso CE-261, "Problemas económicos contemporáneos". Corría el año 1970, pródigo en convulsiones de diversa índole y dogmatismos de perversos signos (como todos), que a menudo se reflejaban en los sesgos e imposiciones con que algunos profesores maniataban a sus cursos y estudiantes. Pero en su caso –al igual que sucedía, por ejemplo, con académicos como Manuel Formoso Herrera, Rónald Fernández Pinto o Samuel Stone– el abordaje era totalmente universitario; es decir, abierto, revelador y oxigenado: exponer un selecto repertorio de temas o problemas del desarrollo económico; confrontar al grupo con los abordajes de diversos autores frente a ellos; presentar los suyos; escuchar, desmontar y respetar los nuestros, y, de es-

te modo, generar bases cognoscitivas y recursos argumentales para el ejercicio documentado de un verdadero pensamiento crítico.

Tal es, sin la viveza de su palabra hablada, el método que adopta este. Por esto, mientras lo leemos, participamos en una conversación entre don Eduardo y el autor respectivo, durante la cual, a menudo, ambos sacan sus floretes para trenzarse en un intenso ejercicio de esgrima. Y, a pesar de su control absoluto sobre la acción textual, otorga un amplio margen de movimiento a sus contrincantes. ¡*Touché*!

Como en aquel curso, el eje analítico del libro se dirige hacia una de las problemáticas (casi enigmas) más acuciante y polémica de nuestro mundo, de la disciplina económica y de los planes y praxis de la política: el desarrollo, visto desde una óptica múltiple y, a la vez, rigurosa. Don Eduardo, sin perder su esencial condición de economista, asume el diálogo desde la integralidad de su experimentado intelecto, como "un proceso social, cultural y político determinado, en buena parte, por la historia de cada país" (p. 8)*. Nunca abandona sus principios, y así como rechaza la displicencia ética, levanta sus defensas frente a las recetas simplistas o unívocas.

La primera parte de esta obra ("Una mirada retrospectiva") la componen sendos ensayos sobre tres libros fundamentales para la identidad y sistematización del desarrollo económico como disciplina: *Teoría del desarrollo económico,* de W. Arthur Lewis, publicado en 1955 y que recuerdo haber leído durante su curso, en una edición del Fondo de Cultura Económica; *Teoría económica y regiones subdesarrolladas,* de Gunnar Myrdal (1957), y *Políticas económicas para los países menos desarrollados,* de Harry G. Johnson (1966).**

---

* Todas las citas del autor están tomadas de este libro; el número entre paréntesis se refiere a sus páginas.

** Aunque no todos los libros citados han sido traducidos a nuestro idioma, y don Eduardo usa sus títulos en inglés o francés, he preferido traducirlos libremente, o utilizar aquellos de sus ediciones en español.

Los comentarios, inéditos hasta ahora –como casi todos los demás textos incluidos en esta obra–, fueron escritos al cumplirse los 50 años de los dos primeros y los 40 del tercero, tiempo suficiente para someter las decantadas ideas de Lewis, Myrdal y Johnson al rigor de la realidad y a la comparación con aportes más recientes. La lectura retrospectiva de don Eduardo es particularmente interesante en estos casos. Aunque no les hace concesión alguna, evidencia la lucidez analítica de sus autores y la relevancia que aún tienen sus ideas de entonces en las discusiones sobre una materia que contribuyeron a definir y enmarcar con gran acierto.

Sobre Lewis, un "hombre de pensamiento y acción" (p. 7), destaca cómo, aunque algunos de sus mensajes (planificación económica, industrialización y "confianza en la capacidad de liderato del Estado") ya no tienen la vigencia de hace medio siglo, otros la mantienen casi intacta: "La educación, las instituciones y las relaciones externas", así como la consideración del "proceso de desarrollo económico como un proceso de cambio social" (p. 52).

En su análisis sobre Myrdal, quien en su libro "trata el tema de las marcadas y crecientes disparidades y desigualdades entre los países desarrollados y los subdesarrollados", don Eduardo menciona dos grandes preguntas que –me atrevo a decir– han estado presentes, con diversos matices, en su vida como académico, intelectual público y gestor político. Una se relaciona con "las causas y los efectos" de los fenómenos económicos, es decir, la teoría: "¿Por qué y cómo se dan esas desigualdades y disparidades…?". Otra está vinculada con "la discusión sobre los objetivos y los medios", es decir, la política: "¿Cómo podría detenerse esta tendencia y así ayudar a los países pobres a salir del subdesarrollo?" (p. 59).

En torno a Johnson resalta, como testimonio de su "gran capacidad" para "diagnosticar el presente y anticipar el futuro", la persistencia de muchos de los temas que abordó hace 40 años. "La mayor parte de ellos está todavía sobre la mesa. Muchas de sus preocupaciones están hoy presentes. Muchos de los problemas

analizados por él no han sido resueltos de manera satisfactoria. Muchas de sus opiniones son todavía objeto de discusión y controversia" (p. 130).

Frente a esto, ¿cómo no sentirnos aguijoneados para volver sobre esas obras sólidas y pioneras, o leerlas por primera vez y, así, poner en perspectiva de largo plazo los aportes de autores más recientes? Además, ¿cómo no insistir en la importancia del estudio de la teoría económica para iluminar los grandes temas y la toma de decisiones del presente?

Es curioso que don Eduardo no comente ningún libro o artículo editado entre 1966 (cuando apareció el de Johnson) y 1996, año de la publicación de *El horror económico*, de Vivianne Forrester, con el que se abre la segunda sección, cobijada bajo el título "Hurgando el presente". Será que en esos 30 años ninguna obra cumplió con alguno de los tres criterios que estableció como guía para la selección: tener "importancia desde el puto de vista del proceso de desarrollo", haber impactado a don Eduardo cuando era estudiante universitario, o, simplemente, que "su lectura resultó interesante" (p. XVII). Es difícil suponerlo. Más bien, imagino que pueden existir dos razones de distinta naturaleza para explicar este hiato. Una sería práctica: sus intensas ocupaciones en el sector público durante la mayor parte de esas tres décadas no le dejaron suficiente tiempo; otra, de estrategia argumental: el deseo de crear un contraste temporal suficiente entre esos tres aportes iniciales y los aparecidos entre 1996 y 2007, para hacer más evidentes sus cercanías o distanciamientos. En todo caso, el resultado es lo que vale.

Forrester, quien ha tenido un enorme éxito editorial por atizar, distorsionar y simplificar las más angustiantes ansiedades socioeconómicas de amplios sectores del público, sobre todo europeo, es el blanco de la crítica más demoledora de don Eduardo. Ante un libro sin sustento fáctico, plagado de prejuicios y con una malsana selectividad de ejemplos (no evidencias) para apuntalar sus argumentos, es casi imposible mantener la serenidad, e inevitable lle-

gar a la confrontación: "Su pluma… destila tan solo –no podría ser de otra manera– el pesimismo más profundo y enfermizo, el nihilismo más aberrante y destructor" (p. 144). Supongo que seleccionó *El horror económico* no tanto porque cumpliera con alguno de los tres criterios mencionados, sino por su impacto mediático y la necesidad de salirle al paso: una operación de higiene argumental.

En los demás textos que componen la segunda sección, don Eduardo regresa a su estilo apacible, pero nunca complaciente. Dos de sus ensayos más abarcadores y agudos los dedica a *El malestar en la globalización*, de Joseph Stiglitz (publicado en 2002), y *El fin de la pobreza; cómo conseguirlo en nuestro tiempo*, de Jeffrey D. Sachs (2005), libros de enorme influencia en el debate contemporáneo, en los que destaca tanto virtudes y agudezas argumentales, como insuficiencias o ligerezas.

Su único comentario sobre una obra nacional está dedicado a *¿Con quién negociamos? La estrategia comercial de los Estados Unidos en los últimos 20 años*, de Patricia Rodríguez H., aparecido en 2003, cuando apenas comenzaba el gran debate público sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

Los demás textos se refieren a *La larga marcha, una agenda de reforma para Latinoamérica y el Caribe en la próxima década*, de James Burki y Guillermo Perry (1997); *En defensa de la globalización*, de Jagdish Bhagwati (2004); *Crecimiento y empoderamiento. Cómo hacer que se produzca el desarrollo*, de Nicholas Stern, Jean-Jacques Dethier y F. Halsey Rogers (2005); *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, de Ricardo Ffrench-Davis (2005); *La economía de lo posible en América Latina*, de Javier Santiso (2006), y *Buen capitalismo, mal capitalismo y la economía del crecimiento y la prosperidad*, de William J. Baumol, Robert E. Liton y Carl J. Schramm (2007). Don Eduardo también analiza con amplitud relevantes artículos académicos, o conjuntos de ellos, de Dani Rodrik y Ricardo Hausmann.

Desde la introducción de su obra nos recuerda, con cierta nostalgia cómo, en el seno de la disciplina económica, la lectura de libros "ha sido desplazada, de manera creciente, por artículos publicados en revistas especializadas, documentos de trabajo *(working papers)* o avances de investigación, seminarios e informes de conferencias y, más recientemente, por los *blogs* y los *podcasts*" (p. XVIII). Sin embargo, no desaprovecha la oportunidad para confesar que "el deleite y la emoción de la lectura de un libro ameno y sabroso, en un sillón mullido, representa aún una de las experiencias placenteras de la vida" (p. XVIII).

Ese placer, aun cuando las ideas que comente discrepen de las suyas, lo transpiran todos sus ensayos-comentarios: la esgrima del pensamiento como generadora de profunda satisfacción personal.

De la lectura de los títulos y autores, sobre todo los incluidos en la segunda parte, podemos darnos cuenta de que si algún criterio don Eduardo no aplicó para seleccionar qué textos analizar, fue coincidir con su contenido. Al contrario, notamos un deliberado esfuerzo por incluir una diversidad de puntos de vista, no para permanecer pasivo ante ellos, pero tampoco para desautorizarlos, con la excepción ya citada. Se trata de un meticuloso esfuerzo dialéctico, emocionalmente más difícil, pero intelectualmente más relevante, conforme más cerca estemos en el tiempo de esas ideas.

A pesar de la pluralidad de la obra, su lectura permite extraer algunas líneas generales sobre el tipo de abordaje del autor, tanto respecto a la economía del desarrollo como hacia el debate conceptual, ideológico y político en torno a ella y muchos otros temas que no le son ajenos.

El punto de partida seminal es una intensa curiosidad; una voluntad sistemática para, sea desde el "sillón mullido" o la mesa de trabajo, a partir del libro o del working paper, mantenerse al día en las discusiones relevantes sobre las materias económica, política y social. Junto a ello, revela un profundo imperativo ético, no solo mediante el ejercicio de una depurada honestidad intelectual hacia

los autores y textos escogidos, sino, también, hacia las implicaciones para la sociedad y la gente del diseño y toma de decisiones públicas:

> *El fijar objetivos, escoger en cuáles de ellos se pone énfasis, determinar los medios –las medidas de política económica–para alcanzar los objetivos, todas son decisiones y actos humanos que exigen un marco general de referencia basado en un conjunto de principios. De no ser así, no se podría determinar cuándo se actúa bien, de manera acertada, y cuándo no. Es a la luz de esos principios –éticos y morales– que podrá juzgarse si se procede correctamente o no* (p. 442).

Don Eduardo es un escéptico de los paradigmas y un convencido de que el desarrollo no es un proceso mágico. Difícilmente surgirá de recetas; menos, de doctrinas encorsetadas. Debe partir de una búsqueda de relaciones profundas entre variables múltiples; de traducir los conocimientos en propuestas y acciones capaces de ser ejecutadas, y de aplicar un razonable margen de flexibilidad estratégica y táctica, pero sin desconocer los principios y fundamentos teóricos. También obliga a la prudencia para aceptar que "la distancia entre lo deseable y lo posible sigue siendo muy grande" (p. 409).

Es desde bases como esas, así como desde su solidez académica, su vasta experiencia pública, su ilimitada inquietud intelectual y su responsable interés por el bienestar de los seres humanos, que don Eduardo ha abordado los textos comentados en su obra. Su aporte, por ello, trasciende el ámbito estrictamente bibliográfico, para insertarse de lleno en el debate inconcluso sobre cómo superar dificultades y potenciar fortalezas para alcanzar el desarrollo integral. Estamos ante un aporte que mucho necesitamos, tanto dentro como fuera del país.

EDUARDO ULIBARRI BILBAO
San Vicente de Moravia, 28 de julio de 2008.

INTRODUCCIÓN

En este libro se recopila una serie de ensayos bibliográficos escritos durante los últimos años. En algunos casos se trata de publicaciones recientes, en otros de conmemorar el aniversario de libros de vieja data. En algunos casos se trata de comentarios breves, en otros de trabajos relativamente extensos. En los primeros se usa la "brocha gorda", en los segundos se entra en los detalles.

Los criterios para escoger los libros cuyo comentario se incluyen en esta recopilación ha sido alguno de los siguientes: primero, su importancia desde el punto de vista del proceso de desarrollo, tanto en el ámbito nacional como internacional; segundo, el impacto que algunos de ellos tuvieron cuando el autor era estudiante universitario o tercero, simplemente por que su lectura resultó interesante.

Así como fue necesario decidir acerca cuales libros incluir en estos comentarios, también hubo de tomarse la decisión acerca de los puntos a los cuales referirse. De hecho, no era posible ni apropiado pretender abarcar todo el contenido de las obras. Por consiguiente, se consideran solo algunas de las tesis y de las posturas de cada autor. Los comentarios no se circunscriben, sin embargo, a explicar y plantear el pensamiento de los autores de las obras. El autor de estos comentarios se ha atrevido a ir más allá y ha incluido sus propios puntos de vista, sus propias opiniones, sus propias críticas sobre diversos temas y argumentos de los diferentes libros.

Esta manera de proceder puede inducir fácilmente a errores comunes de varios tipos, tales como:

- poner a decir al autor algo que no quiso decir;
- interpretar de manera equivocada lo que el autor trató de comunicar;
- poner demasiado énfasis en algún punto de importancia secundaria y dejar por fuera algún tema de mucha relevancia;
- equivocarse al criticar alguno de los planteamientos o puntos de vista del autor.

A lo largo de estás páginas no es de extrañar que el autor haya incurrido, ineludiblemente, en errores de esta naturaleza.

Hoy, los economistas se nutren cada vez menos de la lectura de libros. Esta costumbre ha decaído notoriamente. Esta ha sido desplazada, de manera creciente, por artículos publicados en revistas especializadas, documentos de trabajo (*working papers*) o avances de investigación, seminarios e informes de conferencias y, más recientemente, por los *blogs* y los *podcasts*. La difusión del nuevo conocimiento se lleva a cabo muy rápidamente gracias a la revolución de las tecnologías de la información. Es más, con no poca frecuencia, las ideas principales publicadas en libros, ya han sido previamente conocidas por medio de alguno de los medios citados. ¡Esto es así! Sin embargo, los economistas que peinan canas, los de la generación anterior, aún guardan reverencia por lo libros, por los lomos gastados, las hojas amarillentas y los márgenes anotados. Es más toman su tiempo para hacer notas y escribir comentarios. Sin duda, el deleite y la emoción de la lectura de un libro ameno y sabroso, en un sillón mullido, representa aún una de las experiencias placenteras de la vida.

Primera Parte

UNA MIRADA RETROSPECTIVA

"… es mejor tratar en forma imperfecta
lo que es sustancial, que llegar al virtuosismo
en el tratamiento de lo que no importa",

PAUL BARAN,
La Economía Política del Crecimiento,
Fondo de Cultura Económica, 1958, p. 39.

1

Abriendo brecha

Cincuentenario del Libro
de W. Arthur Lewis

The Theory of Economic Growth, George Allen and Unwin Ltd., 1955.

TRADUCCIÓN
Lewis, Arthur. W. (1964).
Teoría del desarrollo económico. México:
Editorial Fondo de Cultura Económica.

Diciembre, 2005

I. Antecedentes 7
II. Análisis de Contenido 9
III. Nueve mensajes de Lewis 42
Bibliografía 53

I. Antecedentes

W. Arthur Lewis es el más prominente de un distinguido grupo de economistas responsables de crear, en los años después de la Segunda Guerra Mundial, la disciplina hoy conocida como desarrollo económico[1]. Esta rama de la economía ha tenido varias denominaciones; economía de las colonias, áreas retrasadas o deprimidas, países pobres, subdesarrollados o en vías de desarrollo, o bien países emergentes. Otrora, Adam Smith se refería a las naciones que progresaban hacia la opulencia de manera natural. Lewis, nacido en la isla de Santa Lucía en 1915, fue el primer afrocaribeño en ser nombrado profesor de la *London School of Economics* (LSE), el primero en llegar a ser miembro del cuerpo docente de la Universidad del Princeton y el primero en recibir el Premio Nóbel. Hombre de pensamiento y de acción. Su carrera académica fue fructífera y su carrera pública (experto, consultor, administrador) fue distinguida. Como indica Blaug (1985, p. 142) se trataba de dos vidas en una. En palabras de Tignor (2006, p. 7) "… *Lewis set the*

1. Entre ellos debe recordarse a Bauer, Colin Clark, Frankel, Hirschman, Mandelbaum, Myrdal, Mynt, Nurkse, Prebisch, Rosenstein-Rodan, Rostow y Singer (Véase Meier and Seers, 1984, pp. 3-22).

pace for the emerging field of development economics in the 1950's."

¿Por qué se puso de moda el tema del desarrollo económico después de la Segunda Guerra Mundial? Pueden señalarse varias razones:

i. El desmantelamiento de los imperios coloniales y la independencia política lograda por muchas de las colonias[2].

ii. La necesidad de superar el estancamiento económico, consecuencia de la Gran Depresión y las dificultades originadas durante la Segunda Guerra Mundial.

iii. La acción de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en cuanto a la asistencia técnica a los países pobres que recién habían alcanzado su independencia.

Todo ello requirió el apoyo financiero y técnico de los países desarrollados y de la familia de la ONU para ayudar a muchos países de África, Asia y América Latina. Esto, a la vez, obligaba a plantearse, precisamente, el tema de cómo acelerar el desarrollo económico de esos países.

Lewis creía en:

i. reforma gradual y paulatina, rehusaba aceptar el camino del cambio radical;

ii. el desarrollo económico como un proceso social, cultural y político determinado, en buena parte, por la historia de cada país; esos elementos se encuentran entremezclados y se relacionan unos con otros de manera recíproca;

iii. la posibilidad de adoptar una política económica capaz de ejercer una influencia positiva para promover el proceso de desa-

2. Tignor (2006, cap. 2) explica, en forma detallada, las intensas y difíciles relaciones de Lewis con la *Colonial Office* del Gobierno Británico durante el periódo 1938-1953.

rrollo económico. Para Lewis no es posible establecer, de manera precisa, las condiciones suficientes para lograr el desarrollo económico. Sin embargo, optimista por naturaleza, creía que los países pobres subdesarrollados podrían llegar a alcanzar un progreso acelerado y un avance dramático en el mejoramiento del nivel de vida de sus poblaciones, si realizaban los esfuerzos necesarios. Las dos contribuciones más significativos de Lewis son: su célebre artículo de 1954 sobre la oferta ilimitada de mano de obra[3] y su libro publicado en 1955, referido a la teoría del desarrollo económico, objeto de estos comentarios[4]. Eso le valió su preminencia después de la Segunda Guerra Mundial en el campo académico y en el de la consultoría internacional, además del Premio Nóbel en 1979.

II. Análisis de Contenido

Para comenzar es necesario plantearse la pregunta de ¿por qué Lewis decide escribir esta obra? La respuesta la da el mismo autor en el prefacio de su libro. En efecto, según él desde 1848 cuando John Stuart Mill publicó sus *Principles of Political Economy*, no se escribía un libro que cubriera, de manera amplia y sistemática, el tema del desarrollo económico. De hecho, el desarrollo económico había sido un punto central en el pensamiento de la escuela clásica inglesa. Tanto es así que el título de la obra de Adam Smith, precisamente, se refiere a las causas de la riqueza de las naciones, es decir aborda el tema de por qué algunos países logran desarrollar-

3. *Economic Development with Unlimited Supply of Labour*, Manchester School, vol 22, no. 2, 1954, pp. 139-191. A pesar de la gran controversia que este artículo ha generado, Blaug (1985, p. 140) considera que "… *even today, large parts of development economics can be described as elaborations of Lewis' classic article of 1954*". Lewis amplió y elaboró su planteamiento original en dos artículos publicados en 1958 y en 1979.

4. *The Theory of Economic Growth*,George Allen and Unwin, Londres, 1955.

se y otros no. Sin embargo, después de Mill y a lo largo de todo un siglo, la importancia de este tema decae. Los economistas dedican sus esfuerzos primero, a la revolución marginalista[5] y luego a la revolución keynesiana. Después de 1918, hasta la Segunda Guerra Mundial, las preocupaciones fueron la inflación de la postguerra, el pago de las reparaciones por parte de Alemania, la gran depresión de los años 30 y la economía bélica. Fue después de 1946 que renace el interés por el tema del desarrollo económico[6]. Lewis trata de llenar el vacío en 1955, con la publicación de su libro *The Theory of Economic Growth*. Busca satisfacer las necesidades prácticas de quienes tienen en sus manos la responsabilidad de elaborar y ejecutar la política económica. Si esa fue la razón de Lewis para escribir este libro, cabe ahora preguntarse ¿cuál es su contenido? No se trata, evidentemente, de analizar las 435 páginas del libro, sino explicar su estructura, analizar algunos de sus puntos principales y señalar algunos de sus rasgos sobresalientes.

Lewis comienza por hacer una advertencia importante en el prefacio (p. 5) al indicar que no puede existir una sola teoría para explicar el

5. Robbins (1968) no deja lugar a dudas cuando afirma "*It is safe to say that the attitude to economic development which is exhibited by Hume and Adam Smith became part and parcel of the general position of latter classical economists. They desired development. They thought that it was conducive to human happiness. They framed their prescriptions of policy with this objective in mind*" (pp. 165-66) y luego continua "*… But the analytical focus of the "revolutionaries", Jevons, Menger and Walras and their followers, was on matters other than growth…*" (p. 170).

6. Poca referencia se hace, sin embargo, a la contribución pionera de Austin Robinson (esposo de Joan Robinson), en 1933, en *Modern Industry and the African* (J. Merle Davis). De hecho, Cairncross (1993) al referirse a A. Robinson afirma "*… the chapters he contributed to the report of the Commission, Modern Industry and the African, constitute one of the first attempts by an economist to arrive at the view of what makes for successful economic development in a backward country*" (p. 51). En este centenar de páginas ya Robinson anticipa algunas de las ideas planteadas por Lewis veinte años más tarde.

desarrollo económico. El no pretende, por consiguiente, desarrollar una teoría, sino más, bien dibujar un mapa *("… to make not a theory, but a map")*. Según Tignor (2006, p. 102) Lewis elabora un marco general de referencia para estudiar como evolucionan las economías, se trata de una síntesis y no de un planteamiento original.

En el primer capítulo –la introducción– Lewis se refiere al objetivo de su libro y luego, a la metodología que él empleará.

En cuanto al objetivo Lewis señala que su propósito consiste en estudiar el proceso mediante el cual la disponibilidad de bienes y servicios (PIB/hab.) cambia –aumenta o disminuye– en el transcurso del tiempo.

Ello significa y así lo indica taxativamente Lewis, que el autor no se preocupa por:

- la distribución del ingreso sino por el crecimiento económico;
- el consumo sino por la producción;
- la satisfacción o felicidad por disponer de más bienes y servicios, sino más bien de cómo aumentar la disponibilidad de bienes y servicios.

En cuanto a la metodología para abordar el tema del desarrollo económico, Lewis indica que deben tomarse en consideración dos elementos. De una parte, existen las causas inmediatas, pero también deben analizarse las causas de las causas. Por lo general, los economistas toman en cuenta las primeras y dejan las segundas a otras disciplinas como la sociología, la política, la psicología, así como al estudio de la historia, la geografía y la cultura, en general. De otra parte, deben examinarse los temas de la consistencia y de la evolución. Consistencia a fin de que las causas de la situación, en un momento dado, no sean contradictorias entre sí, sino por el contrario, consistentes, es decir coherentes entre ellas. Dos etapas deben diferenciarse primera ¿cuál es la situación?, es decir determinar los hechos y luego, explicar a que se debe esa situación específica. El

tema de la evolución se refiere a buscar respuestas primero a la pregunta de cómo, de por qué se dan los cambios en el ámbito económico y segundo lugar cómo predecir lo que acontecerá. De hecho, los problemas planteados por la evolución son mucho más complejos de aquellos relacionados con el tema de la consistencia. Lewis (p. 17) considera que existe bastante confianza sobre la explicación de como las sociedades cambian, pero muy poca acerca de la dirección futura del proceso de cambio. Si el cambio se da es posible explicar por qué se dio, pero no es posible predecir cuál cambio ocurrirá. Para Lewis es imposible pronosticar el futuro, en efecto él no cree que el futuro de las sociedades humanas, esté determinado por leyes inmutables de las cuáles se pueda tener conocimiento (p. 18). No es posible predecir como variarán, en el futuro, todas las variables que inciden y determinan el proceso de desarrollo económico. Dentro de este marco general de referencia, Lewis considera que el comportamiento humano es la clave para explicar por qué unas sociedades crecen y se desarrollan y otras no. ¿Por qué unas sociedades han logrado desarrollar un conjunto de creencias y valores y cómo han creado instituciones apropiadas para el proceso de cambio y por qué otras no?

Para Lewis, las causas más directas son tres: el esfuerzo por economizar (reducir los costos y aumentar el rendimiento), el aumento del conocimiento y su aplicación y la mayor disponibilidad de capital por habitante; además, claro está, de instituciones adecuadas. Se trata así de explicar por qué algunas sociedades favorecen el esfuerzo, la innovación y la inversión y otras no. Los demás capítulos Lewis los dedica a estudiar los diferentes elementos que explican, según él, el proceso de desarrollo económico:

- el esfuerzo por economizar (capítulo II);
- las instituciones económicas (capítulo III);
- el conocimiento y la educación (capítulo IV);
- los recursos: el capital (capítulo V);

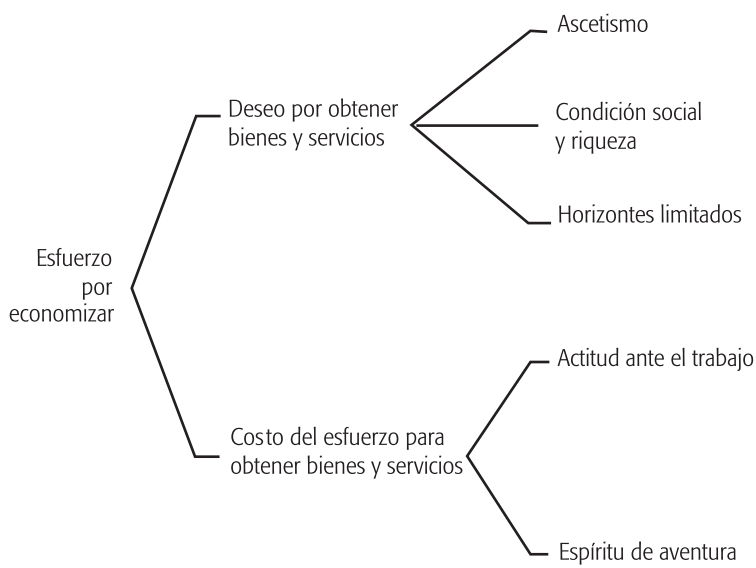
- los recursos: la población y las relaciones internacionales (capítulo VI); y
- el papel gobierno en el proceso de desarrollo económico (capítulo VII).

Para concluir, Lewis incluye un apéndice en el cual trata de dar respuesta a la pregunta de ¿cuán deseable es el desarrollo económico?

1. En cuanto al deseo por economizar Lewis menciona dos factores como puede apreciarse en el cuadro siguiente: del mayor o menor deseo de disfrutar de más bienes y servicios (consumo presente) o de acumularlos (consumo futuro) y del mayor o menor esfuerzo (costo) necesario para poder disponer de ellos. Ahora bien, cada uno de estos elementos depende de otras causas, (Cuadro A). Pero la historia no acaba ahí, pues cada una de ellas, debe referirse, a la vez, a otros factores.

Cuadro A

ESFUERZO POR ECONOMIZAR



A. En esencia, para Lewis si no se hace el esfuerzo requerido para obtener más, simplemente no se logrará más. Tan sencillo como eso. Por ello el desarrollo económico es, en esencia, el resultado del esfuerzo humano (p. 23). Evidentemente, si los bienes y servicios no se desean, el esfuerzo por disponer de ellos no se hará. Tres elementos son pertinentes:

   a) El deseo por disponer de más bienes y servicios dependerá de la valoración que se haga de ellos; el ascetismo, por ejemplo, considera preferible dedicar la atención y el tiempo a otros menesteres en vez de aumentar el consumo o acumular más riqueza.

   b) Cuando los bienes y servicios no se conocen pues, no puede desearse algo desconocido o bien cuando se conocen pero no pueden usarse, así por ejemplo, si no hay carreteras no tendría sentido ahorrar para comprar automóviles.

   c) El deseo de disponer y de acumular más bienes y servicios depende también de cuan importante sea en la sociedad mantener o cambiar el *status* social de sus miembros, ya sea mediante el aumento del consumo o bien la acumulación de riqueza. En las sociedades en las cuales, para lograr mayor prestigio y poder, se considera necesario mostrar capacidad de consumo y de acumular riqueza, entonces habrían un acicate importante para mejorar la disponibilidad de bienes y servicios.

      Así, cuanto menor sea la influencia del ascetismo, mayor el conocimiento de los bienes y servicios y la posibilidad de utilizarlos y mayor el deseo de aumentar el prestigio y la riqueza, mayor será entonces el deseo de disponer de una mayor cantidad y diversidad de bienes y servicios.

B. Sin embargo, aun cuando el deseo por disponer de más bienes y servicios fuera significativo, si el esfuerzo necesa-

rio para conseguirlos resultara muy elevado y penoso, entonces no se llevaría a cabo. Así, en dos sociedades el deseo de disponer de más bienes y servicios puede ser el mismo, pero el esfuerzo para obtenerlos muy diferente. Ahora bien, el costo del esfuerzo (véase Cuadro A) depende en primer lugar, de la actitud ante el trabajo y en segundo, del espíritu de aventura o de "emprendimiento", como se diría en la actualidad.

a) La actitud ante el trabajo se relaciona, para Lewis con: la dificultad de realizar determinado trabajo, la condición física (malnutrición, enfermedades endémicas, por ejemplo, la malaria) de las personas y el medio ambiente (calor, frío). Todo ello influye en el costo que representa el esfuerzo de trabajar. Además, el proceso de desarrollo económico requiere no solo trabajar para poder sobrevivir, sino que es necesario ir más allá: trabajar para poder, además de consumir, ahorrar y dedicar este ahorro no a construir monumentos sino a inversiones productivas.

b) En relación con el espíritu emprendedor y pionero Lewis considera que el proceso de desarrollo económico está estrechamente vinculado con la existencia de una minoría en la sociedad dispuesta a buscar, de manera activa, la innovación, el riesgo y la aventura.

   En esencia, se trata de crear oportunidades y aprovecharlas, de aceptar cambios y transformaciones relacionadas con:

   i. las convenciones y tabús sociales,

   ii. las ocupaciones,

   iii. la competencia,

   iv. los riesgos,

   v. las relaciones con los extranjeros, y

   vi. la movilidad geográfica.

Así, la vida social basada en la tradición y el *statu quo* se transforma. Las relaciones sociales cambian y debe crearse una red tupida de contratos de muy diversa naturaleza. Todo ello significa una verdadera revolución (p. 46) desde el punto de vista de la economía, la sociedad, la religión, la cultura, la política y también para la familia y la *polis* en general. La diferencia básica entre las sociedades que se desarrollan y las que no lo logran, radica precisamente en la actitud ante ese proceso de cambio.

Concluye Lewis este capítulo con una sección sobre los recursos naturales. Llama la atención sobre tres puntos:

Primero, el valor económico de los recursos naturales cambia en el transcurso del tiempo debido a la tecnología, nuevos descubrimientos y al cambio en los gustos de los consumidores. Así, cuando se hace referencia a la riqueza de los recursos naturales de un país, ello se refiere solo a un determinado momento, ya que algo de mucho valor (depósitos de guano) hoy, deja de tenerlo mañana y viceversa. Segundo, el uso efectivo de los recursos naturales depende de factores tales como el conocimiento que se tenga de ellos, la dificultad mayor o menor de tener acceso a ellos y del uso alternativo de otros recursos como el trabajo y el capital. Tercero, una vez determinados, en un momento dado, los recursos naturales (calidad, cantidad, valor) el desarrollo económico de un país no depende tanto de ellos sino de otros factores. De hecho, Lewis afirma "… *there is no direct correlation, positive or negative, between resources and human behaviour*" (p. 55). El desarrollo económico depende más bien de otros elementos tales como la actitud ante los bienes materiales, la decisión de ahorrar e invertir de manera productiva, el grado de libertad y de flexibilidad de las instituciones económicas. Sin embargo, para Lewis no existe una respuesta

clara para explicar como algunas sociedades reaccionan de forma positiva y vigorosa ante el reto del desarrollo económico y otras no. Se trata para él de un tema por resolver (p. 55). La explicación más plausible Lewis la denomina el liderato accidental: las sociedades serán afortunadas en el tanto el liderato que necesitan aparezca cuando ellas lo necesitan *("… the community is most fortunate if the leadership it needs is there when it needs it"*, p. 55*)*.

c) En cuanto al tema de las instituciones económicas y su relación con el proceso de desarrollo económico (capítulo III), Lewis escribe más de un centenar de páginas y constituye el capítulo más extenso de su libro. Las instituciones promueven o restringen el proceso de desarrollo económico según propicien primero, el esfuerzo requerido para asegurar el crecimiento; segundo, las oportunidades para aumentar la especialización y el intercambio y tercero, el grado de libertad para promover el proceso de cambio.

   En primer lugar, si no se realizan los esfuerzos necesarios, tal como Lewis lo explica en el capítulo segundo de su libro, las sociedades no podrán desarrollarse. Ahora bien, como el esfuerzo conlleva costos e implica incomodidades, no se llevará a cabo si no se le da el debido reconocimiento social y si no se renumera económicamente a quienes lo hagan. Tres consideraciones son claves:

   - El reconocimiento y la remuneración han de ser diferenciados, según la diferente naturaleza del esfuerzo a realizar. Además, se trata de la remuneración neta, es decir después de deducirse el monto a pagar por concepto de impuestos y del efecto de la inflación.

- Quien reciba la remuneración debe tener el derecho de retenerla para sí, es decir ser propietario de ella. Esto plantea el tema importante de los derechos de la propiedad.
- Quien recibe la remuneración, no solo debe ser su propietario, sino además tener la libertad de ahorrar la proporción que mejor le parezca e invertir en la actividad que más le convenga. Debe, asimismo, disponer de la libertad para modificar su cartera de activos.

Un segundo conjunto de instituciones se relacionan con el grado de especialización y de intercambio. Lewis lo considera esencial para acelerar el proceso de desarrollo económico. La especialización y el intercambio (comercio interior y comercio exterior) permiten obtener una mayor remuneración de un determinado esfuerzo. De hecho, la productividad aumenta gracias a la especialización. Esta, a la vez, depende del tamaño del mercado, según lo señalaba ya Adam Smith. La especialización aumenta las destrezas y el intercambio permite profundizar la especialización. Ambos van de la mano. Entonces las instituciones cuyo propósito sea propiciar la especialización (inversión, innovación) y ampliar el intercambio (ampliación del mercado) juegan un papel determinante a la hora de explicar por qué algunas sociedades se desarrollan y otras no.

Para Lewis tanto la especialización como el intercambio exigen la coordinación de las decisiones de los agentes económicos en cuanto a la oferta y la demanda de bienes y servicios. Y, precisamente, para hacer frente a la necesidad de esa coordinación, el hombre inventa el mercado. La economía de mercado es muy superior a la economía de subsistencia y a la economía de trueque. La multiplicidad de mercados es evidencia, según Lewis (p. 76), del grado de desarrollo y de riqueza de una sociedad. En tercer lugar, sin embargo, no basta con crear determinadas instituciones con

el fin de generar el esfuerzo requerido y promover la especialización y el intercambio, además es indispensable, establecer otras instituciones cuyo fin consista en crear un amplio margen de libertad económica. Así, Lewis indica que el aumento del ingreso por habitante en Europa Occidental y América del Norte, en las últimas centurias, está asociado con el crecimiento de la libertad económica[7]. No obstante, en las primeras etapas del desarrollo de una nueva industria puede ser conveniente protegerla, siempre cuando dicha protección sea eliminada en un plazo relativamente corto[8].

La libertad económica es indispensable para:

- modificar el *status* social;
- disponer de factores de la producción para innovar, ya sea mediante la disminución de costos unitarios de producción o bien la producción de nuevos bienes y servicios;
- cambiar de ocupación y de actividad;
- aumentar la competencia para favorecer a los consumidores y obligar a los productores a mejorar sus decisiones;
- facilitar la movilidad geográfica de trabajadores y productores.

Al analizar el tema de las instituciones Lewis aborda ciertos casos concretos, a saber: la religión, la esclavitud, la familia, la tenencia de la tierra y la industria artesanal. En ellos el autor trata de analizar como de no darse el cambio requerido, se transforman entonces en un obstáculo, con frecuen-

7. *"… The growth of income per head in Western Europe and North America in the last few centuries is very rightly associated with the growth of economic freedom"* (Lewis, p. 78).

8. *"… it may be desirable to protect a new industry in the early stages of its development, provided that the protection is removed within a reasonably short period of time"* (Lewis, p. 98).

cia de mucha importancia, para el proceso de desarrollo económico. Las instituciones no solo deben crearse y mantenerse, sino que también han de cambiar y adaptarse en el transcurso del tiempo, conforme avanza el proceso de desarrollo económico. Por ello el proceso mediante el cual las instituciones cambian, se modifican y se adaptan representa una preocupación central en el pensamiento de Lewis.

En esencia dos puntos son recurrentes sobre este tema

i. El desarrollo económico requiere un proceso continuo de cambio ("… *growth involves change…*", p. 92) de las creencias, los valores, los principios, la estructura de poder y de la producción, las tecnologías. Todo cambia: las relaciones sociales, la cultura, la religión. El proceso de cambio abarca aspectos políticos, sociales, culturales, económicos. Este proceso de cambio es muy complejo: tiene el apoyo de ciertos grupos de la población y la oposición de otros. Con frecuencia, el proceso de cambio obliga a desplazar la clase dominante y remplazarla por otra[9]. Y, por ende, dicho proceso depende del surgimiento de un nuevo grupo social, el cual disputará el poder con el grupo que lo detentaba al inicio del proceso de cambio[10]. Así, el cambio de las instituciones juega un papel, sin duda, de fundamental importancia para Lewis en el proceso de desarrollo económico.

ii. Ahora bien, la creación, el funcionamiento y el cambio de las instituciones dependen, en un alto grado, de decisiones cuya responsabilidad recae en el Estado. El Gobierno tiene a su cargo tareas considerables en el

9. "… *economic growth may require the displacement of the existing ruling class, and its replacement by another*" (p. 87).

10. "… *Growth will then depend upon the emergence of a new group, and there will be a struggle for power between this group and the old group…*" (p. 87).

proceso del cambio institucional. Sin embargo, según Lewis (p. 83) la mayoría de los gobiernos son y siempre han sido, corruptos e ineficientes[11]. Este dilema se presenta en varias ocasiones en el libro de Lewis y por ello dedica al tema de las funciones del Estado el capítulo sétimo de su libro.

2. El capítulo cuarto Lewis lo dedica al tema del conocimiento y la educación. La disponibilidad de nuevos conocimientos y su aplicación, especialmente, a la producción de bienes y servicios, son elementos de primordial importancia, para explicar el proceso de desarrollo económico. Asimismo, debe ponerse especial atención a la capacitación y al entrenamiento de los recursos humanos necesarios para llevar adelante esas dos tareas (la producción y aplicación de nuevos conocimientos).

   Los principales planteamientos de Lewis sobre este tema son los siguientes:

   A. En relación con el aumento de la disponibilidad de nuevos conocimientos Lewis insiste en dos puntos:

      a) Para él los países subdesarrollados, contrariamente a los países ricos, no tienen necesidad de dedicar muchos recursos (humanos, financieros) a la investigación científica (p. 174), sino más bien deben concentrar su esfuerzo a las ciencias aplicadas y al desarrollo tecnológico. Llama la atención, sin embargo, acerca de los recursos tan escasos dedicados por los países pobres a estas actividades. Se trata de una de sus principales deficiencias.

      b) Mucho del desarrollo científico y tecnológico realizado por los países ricos son de mucha utilidad para los pobres. Por consiguiente, los países en vías de desarrollo

11. "… *Most governments are, and always have been, corrupt and inefficient*" (p. 83).

deben aprovechar (copiar, aplicar, comprar, importar) conocimiento de los países ricos. Esto, tanto en el campo de las innovaciones "sociales" como en el de las invenciones "tecnológicas". Así, podrían economizar recursos y sobre todo, tiempo. Sin embargo, llama la atención en el sentido que la simple importación de conocimiento, con frecuencia, no da los resultados esperados, dadas las circunstancias y los problemas diferentes que enfrentan los países pobres. Por ello los países pobres si bien deben aprovechar el conocimiento de los ricos, lo deben hacer con prudencia y cautela.

B. En relación con la aplicación y difusión de los nuevos conocimientos Lewis constata que ello depende de dos hechos:

   a) La actitud de la sociedad ante la innovación. Al respecto el autor señala varios factores:

      - creencias religiosas y tabus opuestos a la adopción de nuevos conocimientos;
      - efectos sociales, consecuencia, de la aplicación de nuevos conocimientos;
      - posición social de quienes propician la difusión de nuevos conocimientos, incluido también el caso cuando se trata de extranjeros y forasteros.

   b) No solo se requiere una actitud positiva ante los nuevos conocimientos, sino que también su aplicación debe generar beneficios sociales (prestigio social) y económicos (aumento de utilidades o evitar pérdidas si no se adoptaran los nuevos conocimientos). Esto último requiere la aparición de una nueva clase social cuyo objetivo consista en obtener utilidades y así aumentar su capacidad de consumo y de ahorrar, invertir y acumular.

C. El proceso de desarrollo económico depende de la disponibilidad de una cantidad muy apreciable de recursos humanos debidamente capacitados y entrenados (p. 180). Lewis hace varios planteamientos:

i. Los requerimientos de personal calificado abarca todos los niveles de la educación (primaria, secundaria, universitaria), así como el entrenamiento en muy diversas ocupaciones. Ello exige una serie de instituciones de muy diversa naturaleza. Además, el esfuerzo no debe dirigirse solo a la niñez y la juventud, sino que también debe abarcar la población adulta, en edad de trabajar.

ii. Ahora bien, según Lewis ningún país pobre dispone de los recursos financieros para satisfacer estas necesidades a cabalidad. Por lo tanto, establecer prioridades, por más dolorosas que sean, es una tarea inescapable. La educación representa en realidad una inversión y como tal compite con otras prioridades tales como infraestructura, salud y energía.

iii. Establecer prioridades, siempre es un proceso penoso y controversial. ¿Dar preferencia a la educación académica o la técnica? ¿Mejorar la educación para una parte de la población o dar servicios educativos de una calidad inferior a toda la población? ¿Poner énfasis en el futuro (niñez y juventud) o en el presente (población adulta)? Por difíciles que ellas sean, las decisiones sobre estos temas deben tomarse.

iv. Como el desarrollo científico y tecnológico no cesa, no pocas ocupaciones desaparecen en el transcurso del tiempo y, a la vez, aparecen otras nuevas. Por consiguiente, el esfuerzo de formar los recursos humanos no solo cambia desde el punto de vista cuantitativo (evolución demográfica, demanda por bienes y servicios) sino también desde el cualitativo (cambio científico-tecnológico).

D. Lewis pone énfasis, de manera específica, en cuatro áreas, en las cuáles él considera de especial importancia la aplicación y difusión de nuevos conocimientos:

i. La extensión agrícola juega un papel primordial dada a importancia del sector agrícola en la mayoría de los países pobres. Para él capacitar mejor a los pequeños agricultores representa posiblemente la inversión más productiva que pueda llevarse a cabo en economías agrarias subdesarrolladas (p. 187).

La dificultad más frecuente se origina en la escasez de conocimientos aplicables a muchas regiones y zonas rurales de los países pobres. Pero aún si se dispone de conocimientos nuevos, su aplicación debe reflejarse en los ingresos y el nivel de vida de los productores. De no ser así, ellos no aplicarían los nuevos conocimientos.

ii. Los conocimientos industriales son también importantes debido a la mayor importancia de las actividades de manufactura y de servicios conforme el proceso de desarrollo avanza. Buena parte de la enseñanza de estas técnicas se realiza en los mismos lugares de trabajo.

iii. Las actividades relacionadas con la construcción adquieren gran importancia en el proceso de desarrollo. De hecho, alrededor de una cuarta parte de todas las inversiones de un país se relaciona con la construcción de viviendas, fábricas, vías públicas, carreteras y obras de riego, escuelas y hospitales. Todo lo cual exige la formación de mano de obra calificada, desde albañiles y carpinteros hasta ingenieros y arquitectos.

iv. El proceso de desarrollo económico se caracteriza por la creación de una gran cantidad de empresas en todos los sectores de la economía. La formación de esas empresas es función de los empresarios. Estos no se forman sino que nacen. Sin embargo, la buena gestión de las empresas si requieren de recursos humanos capaci-

tados en la administración de empresas. Se requieren diferentes especialidades (contabilidad, finanzas, producción, mercadeo) y diferentes niveles (colegios profesionales, universidades).

En resumen, la formación de recursos humanos representa para Lewis un factor determinante del proceso de desarrollo económico.

3. El desarrollo económico de los países pobres, para Lewis, no depende solo del cambio de actitudes (cap. II), de la creación de instituciones (cap. III) y de la aplicación de nuevos conocimientos (cap. IV), sino que también, de manera primordial, de un proceso acelerado de capitalización (cap. V). Ese proceso significa aumentar la cantidad de capital fijo por habitante, lo cual se refleja en nuevas fábricas y fincas, obras de riego y de vialidad, construcciones escolares y hospitalarias. El problema surge por cuanto una de las características principales de los países pobres es su escaso ahorro, como proporción del PIB.

   Por eso el problema central de la teoría del desarrollo económico para Lewis consiste en entender el proceso mediante el cual una comunidad pasa de ahorrar el 5 por ciento del PIB al año a ahorrar 12 por ciento del PIB al año, con todos los cambios (actitudes, instituciones, conocimiento) concomitantes con dicho proceso (p. 226)[12]. Para acelerar la capitalización se requiere satisfacer tres condiciones:

   i. aumentar el ahorro nacional como proporción del PIB, pues, sin cacao no es posible hacer chocolate;

   ii. utilizar el ahorro para financiar nuevas inversiones, ya que si el ahorro nacional se invirtiera en el extranjero o se es-

12. *"… The central problem in the theory of economic growth is to understand the process by which a community is converted from being a 5 per cent to a 12 per cent saver with all the changes in attitudes, in institutions and in techniques which accompany the conversion,"* (p. 226).

terilizara ("meterlo debajo del colchón") entonces las inversiones no aumentarían; y

iii. realizar inversiones realmente productivas, es decir no se trata de comprar tierras, construir palacios, monumentos o cuartes, sino más bien fábricas, fincas, obras públicas cuyo resultado sea aumentar la producción nacional.

Dada la transcendencia del ahorro para el proceso de desarrollo económico, Lewis ahonda en el tema. Él plantea el tema de cuáles grupo sociales, en las sociedades subdesarrolladas, ahorran y cuáles no. Según él, no ahorran:

i. la gran masa de pequeños campesinos, por cuanto su ingreso les alcanza solo para mantenerse y sobrevivir, así no les queda nada para ahorrar,

ii. el grupo social de la clase media, ya que ella dedica sus ingresos al consumo conspicuo, pues, trata de imitar el nivel de vida de otros grupos sociales de más altos ingresos.

Para Lewis sí ahorran en la sociedad tradicional:

- la aristocracia terrateniente,
- los comerciales, y
- los prestamistas.

Sin embargo, para Lewis no basta con ahorrar. El uso que se dé al ahorro es de primordial importancia. Para él esos grupos sí ahorran en la sociedad tradicional pero lo canalizan a inversiones muy poco productivas tales como acumular más tierra y metales preciosos, en el caso de la aristocracia terrateniente, o bien a aumentar el capital de trabajo, en el caso de los comerciantes y de los prestamistas. Se trata de rentistas no de empresarios. De aquí surge uno de los aportes más importantes de Lewis: solo el grupo social denominado "capitalistas" es el capaz de ahorrar y de invertir productivamente. Este grupo cifra sus esperanzas en aumentar su prestigio social y su poder económico mediante la acumulación de capital –imperios de

ladrillos y cemento, de hierro y acero– mediante la generación de utilidades y su reinversión, año tras año.

Las relaciones causales de manera sintética, para Lewis son como siguen:

- el proceso de desarrollo económico depende de las inversiones productivas;
- las inversiones productivas son una función de las utilidades como proporción del PIB, lo cual a la vez, depende de la distribución del ingreso; y
- las utilidades como proporción del PIB, dependen de las decisiones de los "capitalistas".

Así, en última instancia, el proceso de desarrollo económico está estrechamente vinculado a la inversión productiva de las utilidades de los capitalistas. Los países pobres ahorran poco no porque sean pobres, sino porque su sector "capitalista" es muy pequeño (p. 236)[13]. De ahí la necesidad, de que aparezca una nueva clase social –"los capitalistas"– sin la cual no es posible el desarrollo económico. Las clases dominantes en las sociedades pre-capitalistas –terratenientes, comerciantes, prestamistas, sacerdotes, soldados, príncipes– no piensan en términos de acumular riqueza productiva como si lo hacen los "capitalistas" (pp. 236-237). Esos "capitalistas" pueden operar en el sector privado o en el sector público, tal el caso de la Unión Soviética para Lewis. Lo importante es su característica distintiva: capitalizar, capitalizar, capitalizar. Ahora bien, ¿Cómo se forma esta nueva clase social? ¿Por qué en algunas sociedades surge y en otras no? Se trata de un problema sociológico de difícil respuesta, para el autor no existe una respuesta de carácter general. Muy posiblemente el surgimiento de la clase social "capitalista" esté relacionada con la aparición de nuevas

13. "… *The correct explanation of why poor countries save so little is not because they are poor, but because their capitalistic sectors are so small.*" (p. 236).

oportunidades de generar utilidades ya sea por la llegada de inmigrantes, la posibilidad de aumentar las exportaciones, los cambios tecnológicos o bien por algún descubrimiento, además, claro está debe darse un entorno favorable –actitudes e instituciones–. Solo así las iniciativas empresariales –privadas y públicas– podrán fructificar.

Finalmente, en cuanto a la tentación de utilizar la emisión monetaria como medio para financiar el proceso de capitalización, Lewis hace varias observaciones:

i. En algunos países en donde existen factores de la producción ociosos es posible aumentar la emisión monetaria, sin causar presiones inflacionarias. Sin embargo, esto no es el caso de los países pobres.

ii. En algunos países subdesarrollados cierto grado de expansión monetaria puede llevarse a cabo sin desembocar en una inflación. Esto ocurre cuando se trata de monetizar una economía basada en el trueque. O bien en los países en donde exista una oferta ilimitada de mano de obra. Cuando estas dos condiciones no se dan, entonces la emisión monetaria en países pobres, generalmente, genera presiones inflacionarias, dada la poca elasticidad de la oferta global.

iii. Sin embargo, Lewis considera que si la emisión monetaria se utiliza para financiar inversiones productivas, entonces la inflación tiende a autodestruirse, pues, las inversiones productivas aumentan la producción nacional con lo cual la inflación debe disminuir y luego desaparecer.

iv. Para Lewis cuán pronunciada sea la inflación y por cuánto tiempo persista depende de dos factores:

    - Primero, de si la inflación redistribuye el ingreso nacional de manera tal que el ahorro y las inversiones productivas aumenten, y

- segundo, del plazo requerido para que las inversiones productivas aumenten la producción de bienes de consumo.

v. La emisión monetaria como procedimiento para financiar el proceso de acumulación de capital, solo puede utilizarse según Lewis, de manera esporádica y en pequeñas dosis (p. 225) y solo para inversiones productivas que aumenten rápidamente la oferta de bienes de consumo. Se trata de jugar con fuego. El peligro, es evidente: la inflación puede salirse de cauce y, por consiguiente, la medicina resultar peor que la enfermedad (perjudicar a los pobres, erosionar el ahorro y perder confianza en la moneda nacional).

4. En el capítulo sexto Lewis aborda el tema de la relación entre la población y los recursos de que dispone la comunidad, así como el de las relaciones económicas externas.

   A. En cuanto a la evolución demográfica el autor concentra su atención especialmente en tres puntos:

      a) El comportamiento cuantitativo de la población pasa por tres etapas diferentes según el grado de desarrollo económico que haya alcanzado el país:

         i. cuando la economía es subdesarrollada el crecimiento demográfico es relativamente bajo, debido a una tasa de mortalidad elevada acompañada también de una alta tasa de natalidad;

         ii. cuando el país se encuentra en una etapa de franco desarrollo, el crecimiento demográfico es acelerado –alcanza hasta un tres por ciento al año–, debido a una disminución significativa de la tasa de mortalidad y una elevada tasa de natalidad; y

         iii. cuando la economía alcanza el desarrollo económico entonces el crecimiento demográfico, de nuevo,

es reducido, debido a que ambas, la tasa la de natalidad y la de mortalidad son reducidas.

Así, para Lewis el proceso de desarrollo económico disminuye tanto la tasa de mortalidad como la de natalidad. El crecimiento demográfico, en efecto, es una relación inversa del grado de desarrollo económico y de la educación (p. 316).

b) El autor es optimista cuando se trata de analizar la capacidad del globo terráqueo para sustentar la población mundial creciente. De hecho, gracias al desarrollo tecnológico permanente, la producción promedio por hombre y la producción promedio por hectárea tienden a aumentar en el transcurso del tiempo. El posible "sobrepoblamiento" no es un tema que lo desvele. Por ello, no cree útil enzarzarse en la discusión de si existe o no una población cuyo tamaño pueda considerarse como "óptimo". Los recursos naturales y los sustitutos creados por el hombre crecen incesantemente, así como su productividad.

c) La pobreza actual se los países subdesarrollados no se debe al crecimiento demográfico. En los muy pobres porque en ellos la población prácticamente no crece. En otros porque el verdadero problema lo representa el bajo coeficiente de ahorro (5 por ciento del PIB) y las pocas inversiones. Por eso Lewis se separa de Malthus: no considera el aumento de la producción como el factor determinante del ritmo al cual crece la población (p. 319).[14]

d) El proceso de desarrollo económico trae aparejado un cambio significativo en la estructura de la producción del país y, por consiguiente, de la del empleo. Así, algunas ocupaciones tienden a desaparecer, mientras

14. "*It is simple not true that subsistence determines the rate of population growth*." (p. 319).

otras nuevas aparecen; unas crecen rápidamente, otras lentamente. Cinco tendencias marcan el proceso y deben señalarse por separado:

i. La división del trabajo y la especialización creciente crea nuevas ocupaciones. En economías muy pobres con un mercado muy reducido, el mismo agricultor repara su carreta y vende sus productos en el mercado. Conforme el mercado se amplia aparecen el taller de reparación de carretas y la ocupación de mecánico –y el comerciante intermediario– y la ocupación del mercader.

ii. La importancia relativa de la agricultura disminuye y aumenta la de la industria y los servicios. Este cambio genera una gama amplia de nuevas ocupaciones.

iii. La incorporación de la mujer al mercado laboral es una de las características más importantes del proceso de desarrollo económico con profundas consecuencias sociales y culturales (p. 332).

iv. El proceso de urbanización se acelera, sin duda, con el crecimiento económico. Este fenómeno también origina una diversidad de nuevas ocupaciones.

v. Finalmente, contrariamente a lo que Marx habría pronosticado, Lewis considera que conforme avanza el proceso de desarrollo económico, la importancia relativa de los trabajadores independientes aumenta con respecto a la de los asalariados. La razón principal de este fenómeno reside en la expansión muy acentuada de los servicios de muy diversa naturaleza.

B. En cuanto a las relaciones externas, Lewis se refiere a tres temas: el comercio exterior, las migraciones internacionales y el imperialismo.

a) En las primeras etapas del desarrollo económico, el comercio exterior es escaso y reducido con respecto al PIB. Esto se debe a la marcada importancia de la producción de subsistencia (p. 342). Esta situación cambia conforme los países se desarrollan. Entonces el comercio exterior adquiere un papel importante como motor del proceso de desarrollo económico y crece, generalmente, más rápido que la producción nacional. Sin embargo, avanzar por el camino de la industrialización representa una tarea difícil para los países subdesarrollados por varios motivos:

   - problemas para alcanzar las economías de escala,
   - falta de información acerca de técnicas de producción y de mercados,
   - dificultades de mercadeo,
   - salarios por encima de la productividad marginal del trabajo en aquellos países en donde exista una oferta ilimitada de trabajo.

   Para hacer frente a estos problemas Lewis propone el proteccionismo arancelario ("*infant industries argument*", p. 349) y los subsidios a ciertas ramas de actividad. El proteccionismo podría aplicarse en el ámbito nacional o en el regional, mediante esquemas de integración económica entre varios países en vías de desarrollo. Dicha política requiere una intervención estatal amplia y precisa. Ahora bien, Lewis insiste en que esa política proteccionista se aplicaría solo en las primeras etapas del proceso de desarrollo económico, pues, luego perdería su razón de ser (p. 349)[15]. De hecho, el comercio exterior y la competencia externa ayudan a reducir la distancia entre los países pobres y los desarrollados (p. 347).

15. "*… the argument applies only in the early stages of industrialization… this argument for protection ceases to apply*" (p. 349).

b) Los movimientos migratorios internacionales tienen sus propias causas y efectos, económicos y de otra índole, tanto para los países de emigración como para los de inmigración.

El problema principal para los países de donde emigra la población consiste en la pérdida de recursos humanos cuyo costo de alimentación, salud y educación los transfiere (donación) al país de inmigración. De hecho, con frecuencia, cuando las personas van a comenzar a producir deciden emigrar. Ello representa una descapitalización para el país de emigración. Este costo, sin embargo, es compensado, en mayor o menor medida, por las remesas de los emigrantes.

En el caso de los países de inmigración las ganancias equivalen a una donación de capital humano por parte del país de emigración. Sin embargo, deben hacerse dos distinciones: primera, si los inmigrantes son o no calificados y segundo, si la inmigración es o no masiva, ya que el efecto sobre el nivel de salarios en el país de inmigración, será muy diferente según cual sea el caso. Además, el país de inmigración enfrenta, con harta frecuencia, problemas raciales, religiosos y culturales planteados por los inmigrantes, sobre todo cuando representan una proporción importante de la población nacional.

c) La tendencia de los pueblos a colonizar y subyugar otros pueblos –es decir, a establecer imperios– ha sido una constante en la historia de la humanidad, en todos los continentes y en todos los tiempos. El imperialismo no es solo un fenómeno propio de países ricos sino también de sociedades pobres.

Las causas del imperialismo, desde el punto de vista económico, son varias:

- buscar mejores tierras de labranza, ante el temor de hambrunas,
- aliviar la presión demográfica,
- obtener control sobre recursos naturales y materias primas,
- conseguir esclavos,
- asegurar mercados para productos nacionales.

Para Lewis el imperialismo no es una consecuencia inevitable del funcionamiento de la economía internacional sino más bien es consecuencia de la necesidad o de la avaricia (*"necessity" and "greed"*, p. 369).

En cuanto a los efectos del imperialismo, Lewis (p. 371) distingue entre imperios "buenos" (consolidan la paz y el mejoramiento humano, construyen carreteras, aumentan el comercio, establecen un sistema legal y jurídico e introducen nuevas tecnologías) e imperios "malos" cuyas consecuencias son desastrosas (esclavitud, pillaje, exterminio). Todo imperio tiene costos y en todos los casos, después de cierto tiempo, éstos sobrepasan los beneficios que obtiene el país imperial y, por consiguiente, tienden a desaparecer, por las buenas o por las malas, para ser sustituidos por la aparición de nuevos imperios.

5. Lewis dedica el último capítulo de su libro al tema del papel del gobierno en el proceso de desarrollo económico. Esto se debe al papel tan destacado que él atribuye al Estado (gobierno, instituciones públicas, empresas estatales) en dicho proceso. De hecho, ningún país ha logrado progresar económicamente si no es mediante la participación activa de gobiernos inteligentes (p. 376)[16]. La gente sensata, para Lewis, no discute acerca de si el desarrollo económico se debe a la acción del Estado o a la del Sector Privado, pues, se sabe, sin duda, que depende de

16. *"… No country has made economic progress without positive stimulus from intelligent governments…"* (p. 376).

ambos. El problema consiste en decidir cuál es la responsabilidad y la función de cada uno de ellos (p. 376). Así, el Estado puede fracasar por hacer muy poco o bien por abarcar demasiado. Lewis señala nueve funciones principales del Estado:

- hacer cumplir la ley, mantener el orden, proteger a los ciudadanos;
- ejercer influencia en las actitudes de la población hacia el trabajo y el ahorro, la movilidad social, la reacción ante los extranjeros;
- crear instituciones para promover la formación de empresas, regular la economía y mejorar la administración pública;
- decidir acerca del uso de los recursos, por ejemplo, establecer impuestos y conceder subsidios para influir en la producción, el comercio exterior, el ahorro y la inversión productiva;
- preocuparse por la distribución del ingreso, pues, en el siglo XX, todo el mundo desea cabalgar dos caballos a la vez, el del desarrollo económico y el de la equidad social;
- controlar la cantidad de dinero, esta no debe ser muy exigua porque obstaculiza la transión de la economía de trueque a la monetaria, ni tampoco excesiva porque desemboca en la inflación;
- mantener la estabilidad macroeconómica para beneficio de consumidores, ahorrantes y productores;
- buscar el pleno empleo: en países ricos el problema reside en las fluctuaciones de la demanda efectiva, en los países pobres en la falta de ahorro e inversiones productivas; y
- lograr un nivel satisfactorio de capitalización forzando la tasa de inversión productiva, para lo cual es necesaria la coerción estatal (impuestos, utilidades empresas públicas, inflación).

Como puede apreciarse las tareas y responsabilidades, el campo de acción del Estado, según Lewis es muy amplio. Para él, sin embargo, se presenta una verdadera paradoja (p. 382) en el

proceso de desarrollo económico: los países pobres necesitan más y mejores gobiernos que los países ricos, no obstante ellos tienen generalmente gobiernos corruptos e ineficientes. Por ello, no son capaces de asumir y realizar, de manera adecuada, sus funciones. En los países pobres resulta fácil sobrecargar y atiborrar al Estado de múltiples tareas, lo cual representa un grave error. Dadas las circunstancias, es preferible limitarlo a funciones que pueda cumplir satisfactoriamente. En algunos países, según Lewis se ha encargado al Estado también la tarea de la planificación central de la economía, es decir elaborar un plan nacional con el propósito de determinar el uso de los recursos disponibles en el país. Las dificultades para cumplir este cometido son unas de carácter objetivo: falta de información, de recursos humanos, de capital y de divisas; otras son de naturaleza política: la población y el sector privado deben participar y cumplir su parte en el plan y para ello el Estado debe aplicar la persuasión, los incentivos o la fuerza (p. 390). En vista de estas circunstancias la planificación de la producción, para Lewis, en buena medida, se reduce a una simple esperanza (p. 389)[17]. Las perspectivas no son halagüeñas.

Cosa bastante diferente, señala Lewis, es la necesidad de elaborar un plan de las finanzas públicas. Primero, porque existe una amplia experiencia (todos los gobiernos disponen de un presupuesto al menos anual, algunos plurianuales). Segundo, porque la tarea se circunscribe solo al Sector Público, sobre el cual el Estado tiene control directo. Planificar el gasto público tiene claras ventajas al promover y facilitar: la coordinación, la consistencia, la verificación de resultados y sobre todo establecer prioridades (p. 394). Esto último es de mucha importancia. En efecto, como los recursos (humanos, financieros) nunca alcanzan, es imprescindible decidir que se propone realizar, lo cual significa decidir aquello que no se va a realizar. Si el Es-

17. *"… A production programme is to a great extent an exercise in hope…"* (p. 389).

tado debe cumplir numerosas tareas, requiere recursos para poder alcanzarlos. La necesidad de aumentar los ingresos del Estado es constante, pues, el Sector Público crece más rápido que la economía del país (p. 396). Desde el punto de vista de la tributación Lewis señala algunos puntos:

i. En los países pobres la administración tributaria presenta varios problemas relacionados con: el costo de recaudación (algunos impuestos rinden menos que el costo de recaudarlos), el rendimiento (una proporción elevada de la producción nacional se destina al autoconsumo, y por lo tanto no se comercializa y la evasión (debilidad de la administración pública).

ii. Es necesario subsanar ciertos malentendidos. Por ejemplo, los impuestos indirectos, evidentemente, pueden ser tan progresivos como los directos (p. 403).

iii. La tendencia del gobierno consiste en gravar a quienes se oponen a él y eximir a quienes lo apoyan. Sin embargo, si se desea impulsar el proceso de desarrollo económico el gobierno necesita gravar a todos los grupos sociales (p. 401), lo cual presenta obvios problemas de carácter político[18].

A pesar de las dificultades, para Lewis, sin embargo es posible aumentar la tasa impositiva, la cuestión es si eso es posible de lograr en un régimen político de democracia (p. 408).

Si resultara imposible aumentar, de manera significativa, la carga tributaria, entonces Lewis propone recurrir a la inflación para lograr el mismo resultado (p. 404). En efecto, cierto grado de inflación ayuda al proceso de desarrollo económico, a condición de mantenerlo dentro de límites precisos[19]. Esto es así en

18. *"… it is impossible for the government to play the roles it needs to play in economic development unless it taxes all classes more heavily than they are taxed at present."* (p. 401).

19. *"Some inflation is helpful to economic development, provided it is kept within bounds."* (p. 404).

tanto, la inflación permita financiar la capitalización del país. Capitalización que a la vez, reduce la inflación al aumentar la producción nacional (p. 405). La gran dificultad lo reconoce Lewis, es el peligro de no poder contener la inflación dentro de límites aceptables. De ocurrir esta situación las consecuencias serían muy perjudiciales para la población en general. El Estado puede y debe jugar un papel muy importante en el proceso de desarrollo económico. Pero si no realiza bien sus tareas, entonces más bien representa un obstáculo para dicho proceso. En vez de ser parte de la solución, pasa a representar parte del problema. El autor señala nueve razones para que se presente esta situación:

- incapacidad de mantener el orden político;
- corrupción de funcionarios públicos;
- explotación y marginación de ciertos grupos sociales;
- suministro inadecuado de servicios públicos;
- freno a las relaciones con el extranjero;
- regulación excesiva de la economía;
- exceso de gasto público;
- falta de iniciativa para desempeñar el papel de pionero (p. 412);
- gasto militar muy elevado.

Dadas, de una parte, las tentaciones de actuar de manera deficiente e insatisfactoria y, de otra, la necesidad de contar con gobiernos "buenos" para cumplir su cometido a cabalidad, entonces Lewis indica que no debe sorprender si la mayoría de los países no han podido alcanzar una tasa de crecimiento económica elevada durante la mayor parte de su historia (p. 415).

Para Lewis, los periodos de "buenos" gobiernos alternan con otros de "malos" gobiernos. Lo importante es buscar explicación acerca de por qué se han dado casos en los cuáles, por

periodos relativamente extensos –uno o dos siglos–, los gobiernos han resultado "buenos". Esta pregunta, sin embargo, no tiene respuesta. Esto por cuanto un "buen" gobierno no depende ni de la forma institucional o constitucional que se escoja, ni tampoco de cuán homogénea sea la población (raza, religión, lengua), si no más bien de la calidad de los gobernados y de los gobernantes. Ahora bien, de qué depende esa calidad no tiene explicación satisfactoria. Según Lewis lo verdaderamente sorprendente, entonces no es cuán pocos "buenos" gobiernos se han dado en la historia de la humanidad, sino por el contrario, los "buenos" gobiernos que han existido, dadas las deficiencias –ignorancia y corrupción– del ser humano.

Para terminar este capítulo Lewis insiste en que al tratar de indagarse acerca de la explicación de los acontecimientos históricos el fracaso ha sido persistente. En efecto, cada explicación que se ha pretendido ofrecer tan solo plantea nuevas interrogantes. No obstante, para una nación es posible alcanzar el desarrollo económico si tiene la suerte de contar con los líderes adecuados en el momento adecuado. Todos los países tienen oportunidades y las pueden aprovechar si tienen la valentía y la voluntad de hacerlo (p. 418)[20].

6. El título de apéndice del libro de Lewis –¿Es deseable el desarrollo económico?– no deja de producir cierta sorpresa después de repasar el texto de más de cuatrocientas páginas dedicadas al tema de la teoría del desarrollo económico. No obstante, la pregunta es válida para el autor, pues, el proceso de desarrollo económico trae aparejados, con no poca frecuencia, costos significativos para algunos grupos sociales. Si no fuera así, todos los países serían desarrollados.

20. "*It is possible for a nation to take a new turn if it is fortunate enough to have the right leadership at the right time… All nations have opportunities which they may grasp if only they can summon up the courage and the will*" (p. 418).

La ventaja del desarrollo económico no consiste en aumentar la felicidad. No. El desarrollo económico es deseable por dos razones:

i. aumenta las posibilidades, las opciones, las alternativas a disposición de los humanos para alcanzar nuevas metas y objetivos, materiales unos, de otra índole otros; y

ii. expande el control de hombre sobre el entorno, sobre la naturaleza.

En última instancia, el desarrollo económico es deseable por cuanto aumenta las posibilidades de escoger y, por consiguiente, permite al hombre ser más libre (p. 420). Concretamente el desarrollo económico es deseable porque:

- permite al hombre subsistir y sobrevivir de mejor manera (aumenta el nivel de vida),
- aumenta la disponibilidad de tiempo (ocio);
- mejora los servicios públicos;
- beneficia a la población, en general, y de manera muy significativa, a las mujeres;
- permite llevar a cabo acciones humanitarias, en mayor escala;
- facilita la consecución de ciertas aspiraciones socio-económicas, como por ejemplo, aumentar los salarios reales;
- acorta la distancia existente entre los países ricos y los pobres.

A pesar de todo lo anterior una parte de la población siempre rechaza los cambios requeridos para el proceso de desarrollo económico y prefiere luchar por mantener el *statu quo.* En efecto, dicho grupo social considera indeseables los cambios que deben experimentar las actitudes y las instituciones, las tradiciones y los valores que acompañan el proceso de desarrollo económico.

De manera concreta, el desarrollo económico despierta aversión y antipatía debido al rechazo y disgusto que produce:

- la actitud ante el acto de economizar (asignar recursos escasos a la satisfacción de necesidades, prácticamente ilimitadas);
- la tendencia al individualismo;
- la necesidad de depender más y más del razonamiento científico;
- la formación de unidades de producción (fábricas, fincas) cada vez más grandes, así como urbes cada vez más populosas;
- la desigualdad de la distribución del ingreso.

En resumen, Lewis apunta lo siguiente:

i. El desarrollo económico es posible y acarrea ventajas muy importantes.

ii. El desarrollo económico implica un proceso social difícil, complejo, penoso, el cual no puede realizarse si no es mediante cambios profundos[21] (se debe trabajar más, se alteran las relaciones sociales –familia, comunidad–, se modifican los valores morales).

iii. El desarrollo económico es tan solo una de las muchas cosas buenas a las cuales el hombre puede aspirar, por ello es necesario no exacerbar su búsqueda[22].

iv. Las aspiraciones de la población, en todos los países, incluidos los pobres, han crecido de manera muy considerable. Ahora bien, una disparidad muy acentuada entre las

21. *"… Painful transitions are inherent in the transformation of a society from one way of life to another; they cannot be altogether avoided except by avoiding change itself."* (p. 433).

22. *"… Economic growth is only one good thing among many, and we can take it in excess."* (p. 429).

aspiraciones y su satisfacción, al menos parcial mediante el desarrollo económico, plantea una situación peligrosa. En efecto, si ella persiste existe el riesgo de que a consecuencia de las frustraciones crecientes el poder se llegue a transmitir a manos de religiosos fanáticos (p. 434). Por eso los efectos de las aspiraciones frustradas representan un peligro mucho más grave para los países pobres que las dificultades originadas en el proceso mismo de desarrollo económico[23].

III. Nueve mensajes de Lewis

El libro de Lewis *The Theory of Economic Growth* fue bien recibido por la comunidad académica y los entendidos en general. Así, para Blaug la publicación de Lewis representa "*… one of the first textbooks in the postwar era to explore the development problems in the Third World*" (p. 140). Findlay lo considera un verdadero tratado (p. 170). Por su parte, Knox afirma que el libro de Lewis "*… retains a pre-eminent position…*" (p. 105) y Meier se refiere a él como una obra célebre ("celebrated work", p. 119). Finalmente, para Tignor se trata de "*… the major work in the field of development economics… a primer for the whole field of development economics…*" (p. 102) y afirma "*… the book soon became a definite work on economic development.*" (p. 105). Por lo demás para quienes estudiábamos en la London School of Economics en esos años, la lectura del libro de Lewis era, sin duda, lectura obligatoria[24]. En esta sección se tratar de señalar ciertos temas específicos y algunos planteamientos sobresalientes –en sín-

23. "*…a strong likehood that power will pass to religious fanatics (to mullahs, Mahasabas, rabbis and the like)… the results of frustrated aspirations may be even more dangerous to existing patterns that speeding up production would be*" (p. 434).

24. Otros libros también de lectura obligatoria es esa época eran Patinkin *(Money, Interest and Prices)*, Meade *(Balance of Payments)*, Joan Robinson *(The Accumulation of capital)* y R. G. D. Allen *(Mathematical Economics)*.

tesis los principales mensajes de Lewis– en función de su relevancia actual, cincuenta años después de la publicación de su libro.

Primer mensaje. El tema del libro de Lewis, así lo afirma el autor en el primer renglón, se refiere al aumento de la producción por habitante. De ahí podría caerse en la tentación de creer que Lewis comulga con un concepto estrictamente "economicista" del desarrollo económico, cuando claramente no es así. En efecto, en el apéndice de la obra –*¿Is economic growth desible*?– Lewis explica ampliamente cuál es su concepto de desarrollo económico. Para él es un proceso mediante el cual el ser humano, la sociedad, aumenta sus posibilidades de acción: se puede escoger más ocio o más trabajo, se puede escoger entre una diversidad de bienes y servicios más amplia y de mejor calidad, se puede escoger entre diversas maneras de alcanzar un mismo fin, gracias a nuevas tecnologías, es posible obtener un mejor rendimiento (mayor productividad) de cada hora de trabajo, de cada hectárea de tierra, de cada unidad de capital. Así, el desarrollo económico permite, al hombre, en esencia, escoger entre más y mejores opciones, ampliar y multiplicar las alternativas y, por lo tanto, mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Pero no tiene que ver, Lewis insiste en ello, con el aumento la felicidad.

El proceso de desarrollo económico, acarrea, a no dudarlo, beneficios de suma importancia, para los miembros de la sociedad. Sin embargo, Lewis insiste, una y otra vez, a lo largo de su libro, en la necesidad, ineludible, de incurrir en costos elevados y significativos para poder realmente alcanzar ese objetivo.

Los costos se originan en la necesidad de cambiar actitudes, valores, instituciones, costumbres y tradiciones, todo lo cual crea tensiones complejas y problemas difíciles de resolver. Por ello los miembros de la sociedad sopesan los beneficios y los costos del proceso de desarrollo económico. No es de extrañar que algunos de ellos no apoyen el proceso de cambio, es decir se inclinan más bien por el *statu quo* y no por el desarrollo económico.

Segundo mensaje. Lewis reconoce las marcadas diferencias entre las poblaciones de los países subdesarrollados. Estas diferencias se ponen en evidencia en diversos ámbitos: histórico, cultural, psicosocial, político y económico. Sin embargo, para Lewis estas diferentes circunstancias no significan que las poblaciones de los países pobres sean menos aptas para el desarrollo económico que las de los países ricos. Desde este punto de vista, no hay diferencia entre unas y otras como lo han pretendido ciertos antropólogos. Las poblaciones pobres reaccionan de igual manera que las ricas ante los incentivos, los costos y los beneficios y ante el futuro. El comportamiento del *hommo economicus* es el mismo en ambas poblaciones. Por ello mismo Lewis no pretendió hacer del tema del desarrollo económico una disciplina diferente y separada de la ciencia económica. El siempre consideró el desarrollo económico como parte de la economía, pues, la reacción y el comportamiento del hombre, en este ámbito de la vida humana, es igual en todos los países, independientemente del grado de desarrollo económico que hayan alcanzado.

Tercer mensaje. Lewis concibe el desarrollo económico como un proceso de cambio social. De hecho, para crear y multiplicar las oportunidades, las posibilidades y las alternativas se requieren cambios profundos de manera simultánea en varios ámbitos a saber: el social, el político, el cultural, el económico y el institucional, además de tomar en consideración la historia, las creencias y las tradiciones. Estos cambios inciden, claro está, en la estructura de poder de la sociedad: algunos miembros lo pierden, otros lo ganan. Por ello el proceso de cambio social se caracteriza por serias tensiones y múltiples conflictos. Si aquellos grupos que apoyan y propugnan el cambio logran prevalecer el país se desarrollará y si los grupos que defienden el *statu quo* logran imponerse entonces la situación de subdesarrollo se mantendrá.

Quienes se oponen a los cambios necesarios para promover el desarrollo económico lo hacen por varios motivos:

i. ignoran los beneficios del desarrollo económico;

ii. consideran inconvenientes e indeseables los cambios requeridos para el desarrollo económico, es decir los costos de ese proceso son mayores que sus beneficios; y

iii. prefieren objetivos diferentes de los que podrían obtenerse con el desarrollo económico, es decir otros objetivos tienen una relación beneficio/costo más elevada que la del desarrollo económico.

Sea por uno u otro motivo, el hecho histórico concreto es evidente: no pocas sociedades han considerado otros objetivos preferibles al desarrollo económico. Por ello han optado por no asumir los costos y realizar los sacrificios sin los cuales no es posible salir del subdesarrollo económico. De hecho, solo las comunidades que realmente desean desarrollarse, lo logran.

Por ello el crecimiento económico no es ni inevitable (hay sociedades que no se desarrollan), ni permanente (hay sociedades que después de desarrollarse retroceden y decaen).

Cuarto mensaje. Para Lewis, como se indicó, el proceso de desarrollo económico involucra múltiples elementos sociales, políticos, culturales, psico-sociales y económicos. Ahora bien, intentar tomarlos en cuenta, abre, anchuroso, el camino a la trampa de los modelos de equilibrio general, ahora no solo de carácter económico, sino multidisciplinario. Pretender aprehender la realidad en toda su complejidad es imposible dada la ignorancia que caracteriza al hombre, según Hayek. Además, operativamente no se dispone de la información (naturaleza de las funciones y de los coeficientes) para poder formular las políticas económicas. Este camino lleva rápidamente a plantearse la búsqueda de las causas de las causas, proceso sin fin, en el cual, en última instancia, todo depende de todo, de manera recíproca y simultánea y, por consiguiente, es de poca utilidad. Por otro lado, la alternativa –el análisis de equilibrio parcial– también lleva a otra trampa: dejar por fuera elementos de mucha importancia.

¿Cómo procede entonces Lewis a formular sus recomendaciones de política económica, tarea a la cual se dedica con mucha frecuencia? Lewis trata de evitar ambas trampas y navega entre ambos mares: utiliza la información disponible, siempre incompleta e imperfecta, aplica su sentido común, su intuición y su experiencia. Pero para él, la posibilidad real de desarrollo económico dependerá no de este tipo de disquisiciones, sino de la buena suerte de contar con el líder apropiado, en el lugar apropiado, en el momento apropiado.

Quinto mensaje. ¿De qué depende el desarrollo económico? Desde una perspectiva limitada al ámbito económico, este tema ha preocupado desde siempre a los economistas quienes han señalado diferentes factores en el transcurso de los años: la división del trabajo y el tamaño del mercado (Adam Smith), el crecimiento demográfico (Malthus), la lucha de clases (Marx), hasta llegar al Consenso de Washington ampliado (Estado de derecho, instituciones, desarrollo tecnológico, educación, acumulación de capital, etc). Lewis, por su parte, pone el énfasis en el aumento del ahorro nacional y su canalización hacia inversiones productivas, tales como la producción agrícola, la educación, pero por sobre todo, la industrialización. Para él, el proceso de desarrollo económico está estrechamente vinculado con la aparición de una nueva clase social, denominada como los "empresarios" o los "capitalistas".

Para ella su prestigio social y su poder político-económico se deriva de las inversiones que realiza en ladrillos y chimeneas, es decir en el sector industrial. Sociológicamente, el planteamiento no deja de ser circular: es "empresario" quien ahorra e invierte productivamente y quien ahorra e invierte productivamente es "empresario". Para Lewis un país no se desarrolla porque sea pobre sino porque el grupo social de los "empresarios" es muy pequeño. Es la reinversión productiva de los ahorros de los "empresarios" el factor determinante del crecimiento económico. No sucede lo mismo con los ahorros de los terratenientes, los comerciantes, los mercaderes o los campesinos por cuanto no se destinan a inversiones productivas. Por consiguiente, el modelo de Lewis requiere que,

en un inicio, las utilidades y beneficios de los "empresarios" aumenten como proporción del ingreso nacional, lo cual a la vez conlleva una mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Esto lo considera Lewis como uno de los costos del proceso (p. 182). Una vez que la expansión del sector empresarial absorbe el exceso de oferta de trabajo, esta deja de ser ilimitada y entonces los salarios reales comienzan a crecer y la distribución del ingreso mejora. Para Marx la industrialización crea el proletariado, para Lewis, por el contrario, la industrialización hace desaparecer el ejército de reserva rural y mejora el nivel de vida de la población en general.

Así, para Lewis el desarrollo económico dependerá, de una parte, de la aparición de un líder, como se indicó anteriormente, y de otra, de la creación de la nueva clase social de los "empresarios". Lewis reconoce que en ninguno de los dos casos se sabe por qué en algunas sociedades ocurren ambos fenómenos y en otras no.

Sexto mensaje. El modelo de Lewis basado en la oferta ilimitada de mano de obra es el aporte que más reconocimiento internacional le trajo. Lewis considera que el modelo neoclásico, basado en la escasez de todos los factores de la producción, no es aplicable en muchos de los países subdesarrollados. En efecto, en países como China, India y las islas del Caribe existe una escasez de algunos factores de la producción pero la oferta de mano de obra poco calificada es ilimitada a un cierto nivel de salario[25]. Esta situación exige entonces elaborar un modelo de desarrollo económico diferente. Se trata de absorber, mediante inversiones sucesivas, principalmente, en el sector industrial, la mano de obra excedente a un salario real constante, hasta que llegue a escasear, en cuyo caso entonces el modelo neoclásico volvería a tener vigencia.

25. Este planteamiento de Lewis tuvo antecesores. Así, Cairncross (p. 64) al referirse al aporte del Austin Robinson en *Modern Industry and the African* (ed. Davis) indica "… *What Austin was describing was the Economic Development with Unlimited Supply of Labour that formed the subject of Arthur Lewis celebrated article 20 years later.*"

Esta situación se da en algunos países subdesarrollados, pero no en todos. Tal el caso, por ejemplo, de Ghana o de Costa Rica. La política económica recomendada por Lewis es diferente según cual sea el modelo aplicable. Así, en el caso de estos últimos países las sugerencias van encaminadas a aumentar la productividad agrícola y el comercio exterior; en el caso de los primeros países el énfasis ha de ponerse en el sector industrial y la expansión del mercado interno[26].

Sétimo mensaje. Para Lewis el papel, la acción y la intervención del Estado desempeña un papel de fundamental importancia en el proceso de desarrollo económico. El Estado debe cumplir a cabalidad sus tareas tradicionales, a saber: el Estado de derecho, seguridad de personas y bienes, salvaguardar la paz, mantener la estabilidad monetaria. En el caso de los países subdesarrollados, sin embargo, el Estado debe ir mucho más allá. Así, en la sección 1(a) del capítulo quinto Lewis enumera los nueve campos en los cuales, según él, el Estado debe asumir mayores responsabilidades. Gran importancia le otorga Lewis a los planes de producción. No comulga con la planificación central del tipo moscovita, sino más bien con la planificación "democrática" tal como se practica en varios países de Europa Occidental[27].

Sin embargo, Lewis reconoce las deficiencias del Estado en los países subdesarrollados, ya sea por la falta de recursos, de capacidad o de voluntad política (persigue otros objetivos), además de la in-

26. Existe cierta similitud con Keynes. En efecto, para Keynes el modelo neoclásico tampoco se aplica cuando hay escasez de algunos factores de la producción, pero existe desempleo del trabajo y capacidad ociosa del capital instalado (fábricas). Si las condiciones previstas por los neoclásicos son las "normales" (más frecuentes) entonces su modelo sería de aplicación general y el modelo keynesiano correspondería a un caso "especial" o "excepcional" y viceversa.

27. Recuérdese que Lewis escribió un muy conocido opúsculo sobre este tema (*Principles of Economic Planning*, 1949) escrito para *The Fabian Society* de la cual él era miembro.

cidencia apreciable de la corrupción. Todo lo anterior hace que el Estado puede llegar a ser causa no de progreso, si no más bien de estancamiento económico (p. 408). Para Lewis se plantea entonces una situación paradójica. De una parte, un Estado eficiente es una condición necesaria para promover el proceso de desarrollo económico; pero, de otra, en los países pobres es muy difícil encontrar Estados eficientes. Y esto no es de extrañar: ¡en un país subdesarrollado, difícilmente podría esperarse encontrar un Estado desarrollado!

Octavo mensaje. Para Lewis aumentar y profundizar los contactos de los países subdesarrollados con el mundo desarrollado tiene una importancia de gran trascendencia para enrumbar el proceso del desarrollo económico. Las ventajas de los contactos externos son evidentes para los países pobres: conocer nuevos bienes y servicios, nuevas tecnologías, nuevas instituciones, valores diferentes. Además, la expansión del comercio exterior –aumento de importaciones y de exportaciones– permite la división del trabajo y la especialización, así como el mejor uso de los recursos naturales. Todo lo anterior tiende a mejorar el nivel de vida de la población. Tanto es así que Lewis considera el aumento de las exportaciones, es decir una mayor inserción en la economía internacional, como el punto de arranque para que un país inicie el proceso del desarrollo económico (p. 275).

Lewis insiste que en las primeras etapas de dicho proceso otorgar subsidios y establecer cierto grado de proteccionismo aduanero para ayudar a determinadas actividades, principalmente las industriales, es una decisión necesaria y conveniente. La posición de Lewis no deja de causar sorpresa, pues para por alto tres hecho señalados por él mismo en su libro, a saber:

i. La corrupción reinante en el gobierno de muchos países subdesarrollados. Esta situación hace del otorgamiento de subsidios y de la creación de barreras arancelarias una verdadera

"piñata". Esto, sin lugar a dudas, representaría una circunstancia propicia para aumentar el mal de la corrupción.

ii. Las rentas a favor de los empresarios que recibirían los subsidios y verían protegidas sus empresas, crearían grupos de interés cuya acción obstaculizaría, en etapas posteriores del proceso de desarrollo económico, la eliminación de los subsidios y el desmantelamiento del proteccionismo.

iii. El Estado difícilmente dispone de suficientes elementos de juicio para determinar cuáles son las actividades agrícolas e industriales que ameritan recibir los subsidios y deben ser protegidas.

Lo anterior pone en evidencia, una vez más, la confianza exagerada de Lewis en la capacidad y eficiencia del Estado, para impulsar y dirigir el proceso de desarrollo económico.

Lewis tampoco pareciera dar suficiente importancia al efecto del aumento de las exportaciones en la expansión del mercado interno del país exportador ya sea de manera directa (compra de materias primas) e indirecta (aumento de la demanda interna consecuencia del pago de salarios).

Noveno mensaje. Lewis siempre fue un idealista y firme creyente en que la fuerza de la razón llegaría a prevalecer. Su optimismo sobre la posibilidad de acelerar, de manera significativa, el proceso de desarrollo económico era bien conocido sobre todo en las primeras etapas de su colaboración con la Colonial Office del gobierno británico. Como ejemplo puede consultarse su documento de abril de 1948 intitulado *The Principies of Development Planning*, así como los planes de desarrollo económico preparados para los gobiernos de Ghana y de Jamaica.

El optimismo de Lewis se basaba en varios factores, entre los cuales deben señalarse los siguientes dada su importancia:

- la capacidad de las elites políticas de las ex-colonias para democratizar los nuevos países emancipados y para erradicar el racismo y la corrupción;
- la fortaleza de las instituciones públicas para liderar el proceso de desarrollo económico, especialmente mediante la planificación económica;
- los resultados de la industrialización como pivote para acelerar el proceso de desarrollo económico;
- el desarrollo tecnológico acelerado; y
- la mayor conciencia internacional acerca del problema del subdesarrollo.

Algunos años después, en 1955, cuando Lewis publicó su *Theory of Economic Growth* su optimismo había amainado. En buena parte, el realismo y el pragmatismo habían balanceado al idealismo y al optimismo.

Eso se debía a varias razones, entre ellas:

- Las élites políticas de los nuevos países le "fallaron" a Lewis. No fueron capaces de tomar las riendas para enrumbar esos países hacia la democracia y el desarrollo económico.
- Las deficiencias del Estado resultaron frecuentes y significativas. El Estado fue instrumentalizado por grupos sociales para ponerlo al servicio de sus intereses políticos y económicos y no para beneficio de la colectividad. Así, la intervención y la planificación estatales no dieron los resultados esperados.
- La industrialización y el desarrollo económico en general, resultó ser un proceso mucho más complejo y difícil de lo que se creía. Sobre todo crear las condiciones políticas necesarias para impulsar el proceso de desarrollo económico llegó a representar un rompecabezas indescifrable, la mayor parte de las veces.

- La creencia en las bondades de la inflación como procedimiento para financiar el proceso de desarrollo económico se desvaneció, ante la incapacidad de los gobiernos de administrar la inflación de manera dosificada, como requerirían los planteamientos de Lewis, desembocándose, con mucha frecuencia, en procesos inflacionarios fuera de control que representaban un serio obstáculo para el crecimiento económico de los países pobres.

En conclusión, bien puede considerarse que algunos de los mensajes de Lewis tienen hoy plena vigencia. Entre ellos vale mencionar el papel determinante de: la educación, las instituciones y las relaciones externas; asimismo, es muy importante considerar el proceso de desarrollo económico como un proceso de cambio social. Otros mensajes, por el contrario, no tienen actualmente la vigencia que tuvieron cuando él los planteó, por ejemplo, la planificación económica, la industrialización y la confianza en la capacidad de liderato del Estado.

Bibliografía

Mark Blaug (1985), Great Economists since Keynes, Barnes and Noble Books.

Alec Cairncross (1993), Austin Robinson, The Life of an Economic Adviser, St. Martin's Press.

Patrick A. M. Emmanuel (1994), Sir William Arthur Lewis, Collected Papers, 1941-1988, 3 vol., Cave Hill.

Ronald Findlay (1987), Lewis W. Arthur, The New Palgrave, A Dictionary of Economics, vol 3, pp. 170-171.

_____. (1980), On W. Arthur Lewis' contributions to Economics, Scandinavian Journal of Economics, 82 (1), pp. 62-76; también en H. W. Spiegel and W. J. Samuels (eds.), Contemporary Economics in Perspective, 1984.

Mark Gersovitz (1983), Selected Writings of W. Arthur Lewis, New York Univ. Press.

Mark Gersovitz (ed). (1982), The Theory and Experience of Economic Development: Essays in Honour of W. Arthur Lewis, George Allen and Unwin.

A. D. Knox, Economica, n. s vol. 26, no. 102 May 1959, pp. 171-172

W. Arthur Lewis (1954), Economic Development with Unlimited Supply of Labour, *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, no. 2, pp. 139-191.

_____. (1955), The Theory of Economic Growth, George Allen and Unwin.

_____. (1958), Unlimited Labour: Further Notes, *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 26, no. 1, pp. 1-32.

_____. (1979), The Dual Economy Revisited, *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 47, no. 3, pp. 221-229.

Gerald M. Meir and Dudley Seers (ed). (1984), Pioneers in Development, A World Bank Publication, Oxford University Prees.

Lord Robbins (1968), The Theory of Economic Development in the History of Economic Thought, Macmillan.

Robert L. Tignor (2006), W. Arthur Lewis, and the Birth of Development Economics, Princeton University Prees.

Audine Wilkison (1980), Sir William Arthur Lewis: A bibliographical Portrait, *Social and Economics Studies,* vol. 29, no. 4, pp. 5-15.

2

¿Diagnóstico acertado y pronóstico equivocado?

Cincuentenario del libro
Gunnar Myrdal,

Economic Theory and Under-developed Regions,
Duckworth and Co., 1957.

TRADUCCIÓN
Myrdal, Gunnar (1959). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas.* México: Editorial Fondo de Cultura Económica.

Agosto, 2007

ÍNDICE

I. Introducción 59
II. Los Mensajes 61
III. Reflexiones Finales 81
Bibliografía 86

I. Introducción

Myrdal señala un cambio de fundamental importancia ocurrido después de la Segunda Guerra Mundial en el escenario político internacional. Él se refiere a la relevancia alcanzada por el tema relativo a los problemas económicos de los países pobres, en aquel entonces llamados "subdesarrollados", hoy países en "vías de desarrollo". Este hecho para Myrdal representa un progreso muy significativo en el campo de las relaciones internacionales, el cual solo se logró después de largas discusiones y acres controversias.

De los muchos problemas que esta nueva situación plantea, el libro de Myrdal aborda uno de ellos. El autor trata el tema de las marcadas y crecientes disparidades y desigualdades entre los países desarrollados y los subdesarrollados. Concretamente, se plantea dos preguntas. Primera, ¿Por qué y cómo se dan esas desigualdades y disparidades y además, por qué tienden a acentuarse y agrandarse en el transcurso del tiempo? Segunda, ¿cómo podría detenerse esta tendencia y así ayudar a los países pobres a salir del subdesarrollo? La primera pregunta se refiere al análisis de las causas y los efectos (la teoría). La segunda se relaciona con la discusión sobre los objetivos y los medios (la política). Este problema de las disparidades representa una realidad candente que genera

frecuentes tensiones internacionales. Sin embargo, no se le había dado la importancia debida como tema central de la discusión sobre el subdesarrollo. Es más, Myrdal llega a dudar acerca de si en las últimas décadas ha habido en realidad progreso económico para la humanidad como un todo. Esto en vista de que la mayor parte de la población mundial habita en países subdesarrollados y dado el hecho de la disparidad creciente entre estos países y los ricos.

Sin embargo, Myrdal señala que se ha dado un gran despertar en torno al tema del subdesarrollo.

A. Esto se ha debido en primer lugar, a una mayor percepción de las grandes desigualdades internacionales y del peligro que representa su aumento y, en segundo lugar, a la tendencia de culpar a los países ricos de la pobreza agobiante del resto del mundo. De ahí ha surgido el nacionalismo como un nuevo movimiento que se traduce en la independencia política (fin del colonialismo) y de la búsqueda de la igualdad de oportunidades y del desarrollo económico. Aún la terminología ha cambiado: de un concepto estático como lo es la expresión países "retrasados" se pasó a otro dinámico a saber países "subdesarrollados", lo cual refleja la aceptación del hecho que los países pobres deben poder desarrollarse.

B. Por otra parte, según Myrdal se ha reconocido que la teoría económica tradicional no puede explicar las causas de las desigualdades económicas. Conceptos tales como el de "equilibrio", así como la pretendida diferencia entre factores "económicos" y "no-económicos" representan errores crasos.

   Las consecuencias de estos dos hechos son claras para Myrdal:

   - El tema de las disparidades entre los países ricos y los pobres ha sido reconocido en el ámbito de las relaciones internacionales y hoy forma parte principal de las discusiones sobre el tema del subdesarrollo.
   - La crítica a la teoría económica tradicional también ha sido aceptada. De ahí el esfuerzo por elaborar nuevos planteamientos teóricos para explicar el fenómeno del subdesarrollo.

II. Los Mensajes

Los mensajes claves de Myrdal se refieren, de una parte, a ciertos puntos relacionados con la teoría económica tradicional y de otra, a consideraciones con respecto a la política económica.

1. En cuanto a la teoría económica tradicional.

   A. Las críticas

   - Las críticas principales de Myrdal a la teoría económica tradicional son las siguientes de acuerdo con Streeten (pp. 581-582):
   - la falta de realismo, en el sentido de tomar en cuenta elementos irrelevantes, mientras otros de mucha importancia son dejados de lado *(opportunistic ignorance)*;
   - la deficiente definición del concepto "desarrollo" o "crecimiento" económico, al basarse demasiado en consideraciones estadísticas, metafísicas y no dar debida atención a los valores y necesidades de la población;
   - la diferenciación inadecuada de las diversas disciplinas de las ciencias sociales; la esencia del enfoque "institucionalista" propuesto por Myrdad consiste, precisamente, en incorporar al análisis de los problemas de los países subdesarrollados todos los elementos relevantes; de hecho, en el sistema social no existen problemas económicos, políticos o sociales, tan solo existen problemas;
   - la pretendida objetividad bajo la excusa del análisis científico, este esfuerzo resulta espúreo, pues, esconde valores políticos e intereses de grupo; esta pseudociencia debe ser sustituida por una clara explicación de los valores en los cuales se basa el análisis;
   - el uso inconveniente de cierta terminlología debido al sesgo con que se pretenden usar conceptos tales como "internacional", "subdesarrollo", "desarrollo", "bienestar", "valores".

Ahora bien, como la mayoría de economistas han sido formados en la teoría económica tradicional no debe sorprender que las críticas de Myrdal hayan generado una amplia controversia. En los siguientes párrafos se analizan algunos puntos específicos.

B. El Principio acumulativo y circular

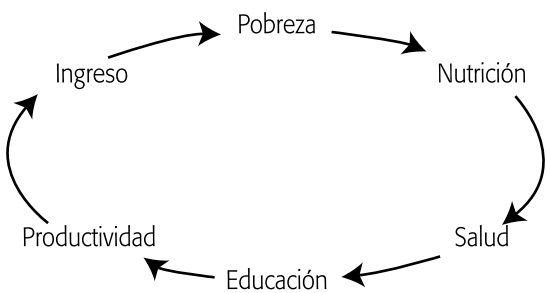
En 1938, la Carnigie Corporation encargó a Myrdal llevar a cabo una investigación sobre el tema del racismo en Estados Unidos. Como resultado de este estudio, Myrdal publicó uno de sus principales libros *An American Dilemma. The Negro Problem*, en 1944. Fue al realizar este trabajo que Myrdal formuló su conocido principio acumulativo y circular, cuya explicación detallada se encuentra en el apéndice tercero de esa obra. Cuando posteriormente él publicó, en 1957, el libro objeto de estos comentarios y luego, *Asian Drama*, en 1968, en ambos desarrolla y aplica este principio para analizar los problemas de los países subdesarrollados.

¿En qué consiste este principio? Myrdal indica que cuando alguno de los factores (educación) de los cuales depende una situación (pobreza) sufre algún cambio significativo, ello ocasiona una secuencia de alteraciones en los demás factores. Cada modificación de uno de los factores refuerza el cambio de los otros. De esta manera, se origina un proceso acumulativo de reacciones sucesivas de los diferentes factores; cada uno de ellos responde ante el cambio de los demás. El efecto final se acumula en el transcurso del tiempo. Si es para bien, es decir, si la situación mejora, se está ante un "círculo virtuoso" *(spread effect)*, si es para mal, es decir, si la situación empeora, se está ante un "círculo vicioso" *(backwash effect)*.

En el gráfico 1 se observa como la pobreza, causa desnutrición, esto perjudica la salud, lo cual a la vez impide poder aprovechar la educación, en consecuencia la producti-

vidad del trabajo es baja, con lo cual el ingreso (salarios o producción de las parcelas) es insuficiente. Así, se perpetúa la situación de pobreza. Ahora bien, si se lograra modificar alguno de los factores, la productividad, por ejemplo, entonces los ingresos mejorarían, la pobreza se reduce y, a la vez, disminuye la desnutrición, mejora la salud y el aprovechamiento de la educación, lo cual incide, favorablemente, de nuevo en la productividad. Y así continua el proceso circular acumulativo, en este caso para bien[1].

Gráfico 1



Tres observaciones son necesarias en relación con el planteamiento de Myrdal:

i. El proceso para Myrdal no solo es circular sino también se acelera conforme avanza en el tiempo. Así, el resultado final es mucho mayor, más amplio y profundo que el cambio inicial.

ii. El proceso de cambio circular y acumulativo no lleva a la posición original de equilibrio ni tampoco a un nue-

1. Myrdal también concibe la posibilidad de un equilibrio estable. Esta situación se daría si los cambios que ocurren no son de una magnitud suficiente para perturbar el equilibrio existente o bien si los cambios se neutralizan unos a otros. Otra situación muy diferente se da cuando un cambio sí es capaz de modificar el equilibrio y el *statu quo* existentes. Entonces si se originaría un proceso de cambio acumulativo y circular.

vo equilibrio, peor o mejor. Por el contrario, dicho proceso tiende más bien una situación de desequilibrio permanente. Myrdal tomó esta idea de su maestro Wicksell en su obra *Interest and Prices* (1898).

iii. La posición novedosa de Myrdal reside en considerar que en estos procesos circulares y acumulativos, por lo general –se trate del problema de la población negra en EE.UU. o el del desarrollo de los países pobres– prevalecen los resultados negativos es decir, la situación al comienzo del proceso empeora. De hecho, para Myrdal los "círculos viciosos" *(backwash effects)* se dan en la mayoría de los casos, los "círculos virtuosos" *(spread effects)* son la excepción. Esto lleva a Myrdal a un cierto pesimismo (Albert, p. 18).

Debe reconocerse, sin embargo, que Myrdal no siempre fue suficientemente explícito en cuanto a la formulación de este importante planteamiento[2].

La razón por la cual Myrdal considera los efectos *backwash* como predominantes se debe a que el resultado del funcionamiento del mercado incrementa las desigualdades y las disparidades entre los países pobres y los ricos. Según Myrdal el mercado no genera un proceso en el cual todos los participantes salgan ganando *(win-win situation)*. Por el contrario, el progreso de los países ricos o de las regiones más avanzadas de los países subdesarrollados se lleva a cabo a expensas estos últimos (p. 27), en otras palabras se trata de un proceso ganar-perder *(win-loss situation)*.

Esto se debe a dos factores, uno externo y otro interno.

i. El egoísmo característico de los países ricos orienta sus relaciones internacionales, incluyendo con los países

2. En efecto, Streeten afirma que "… *Myrdal has not always been entirely clear in the formulation of this important principle, and there has been the suggestion that any form of circular or mutual causation or interaction is accumulative and hence disequilibrating*" (p. 582).

subdesarrollados. Por consiguiente, el resultado de las relaciones entre ambos grupos de países es desventajoso por los países pobres[3]. El egoísmo de los países desarrollados los obnubila y les impide percibir que sus intereses de largo plazo serían mejor satisfechos en el tanto los países subdesarrollados superen esta situación.

ii. En los países pobres, con no poca frecuencia, existen grupos de poder –económico, político, religioso– que toman el Estado por asalto para ponerlo al servicio de sus propios intereses, por encima del bienestar general de la población. Por ende, el ingreso y los activos tienden a concentrarse en determinados grupos sociales, en algunos sectores de actividad económica o en ciertas regiones, todo lo cual acentúa y profundiza las desigualdades y disparidades dentro de los países pobres.

La combinación de estos dos factores explicaría la posición de Myrdal para considerar que los efectos positivos *(spread)* son menores que los efectos negativos *(backwash)*.

C. La discusión sobre el equilibrio

Uno de los puntos de la teoría económica tradicional objeto de la crítica de Myrdal se refiere al tema del equilibrio. Según él los economistas tradicionales creen que cuando un equilibrio es perturbado por algún factor, el funcionamiento de la economía reacciona de forma automática para establecer un nuevo equilibrio. Bien puede consistir en regresar al inicial o bien a otro nuevo diferente, pero equilibrio al fin. Para Myrdal la realidad no funciona así. En efecto, cuando algún cambio perturba un equilibrio se generan otros cambios como consecuencia de los cuales no

3. Myrdal se acerca, aunque por razones diferentes, a las conclusiones de Prebich y Cardoso, sin llegar a los extremos de Amin o de Baran.

se recupera el equilibrio sino que más bien el desequilibrio tiende a acentuarse.

Es necesario, ante el ataque de Myrdal, precisar la posición de la teoría económica tradicional sobre este tema. De hecho, para ella el estado normal de la economía es el desequilibrio, no el equilibrio. En efecto, en la vida real se suceden, de manera constante e impredecible, innumerables cambios de muy diferente naturaleza: nuevos conocimientos, nuevas tecnologías, modificaciones de las preferencias de los consumidores, vicisitudes de la economía internacional. Estos cambios modifican las expectativas y el comportamiento de los agentes económicos (consumidores, productores, ahorrantes, inversionistas, importadores) lo cual incide en la demanda y la oferta de factores de la producción, así como de bienes y servicios y, por consiguiente, también en el precio de todos ellos. Así, las modificaciones de los precios de los factores y de los bienes son fiel reflejo de los desequilibrios existentes en la economía. Dichos desequilibrios ocasionan, simultáneamente, efectos positivos y beneficiosos *(spread effects)* y efectos negativos y perjudiciales *(backwash effects)* para los agentes económicos. No puede predecirse de forma anticipada cual será el resultado final. Algunas reacciones tienden a aumentar el desequilibrio, otras a mitigarlos[4].

4. Para Shumpeter el desequilibrio también caracteriza la actividad económica. De hecho, el desequilibrio causado por el proceso de "destrucción creadora" de cada innovación tiende a restablecer el equilibrio original (volver a la tasa de rentabilidad del capital a su nivel "normal"). Sin embargo, como el flujo de innovaciones es incesante, siempre habrán muchos procesos de "destrucción creadora" en curso, unos en sus comienzos, otros en estado más avanzado. Ahora bien, la sumatoria de estos desequilibrios parciales y simultáneos implica que la economía es su conjunto está en una situación de desequilibrio permanente.

Algunos casos a guisa de ejemplo:

i. Cuando disminuye la cantidad demandada de zapatos el discurso de la teoría económica es el siguiente: ante este hecho el precio de los zapatos disminuye. Se trata de un mensaje a los consumidores para comprar más zapatos y a los productores para disminuir su producción. De esta manera, tendería a restablecerse el equilibrio entre oferta y demanda de zapatos, el cual podría ser igual al inicial o bien diferente si los consumidores decidieran disminuir el uso de zapatos debido a un cambio de sus preferencias o sustituir el consumo de zapatos por el de algún otro bien.

ii. Si la tasa de interés disminuye la teoría económica tradicional prevería, de una parte, un aumento de la cantidad de demanda, pues, más inversionistas y más consumidores se endeudarían; por otra parte, los ahorrantes tenderían a disminuir la cantidad ofrecida (ahorro). El resultado de ambas decisiones restablecería el equilibrio entre demanda y oferta al mismo precio inicial u otro diferente.

iii. La teoría económica tradicional también contempla, obviamente, la posibilidad de reacciones contrapuestas. Así, si los salarios aumentan se presentarían dos tendencias en direcciones opuestas. De acuerdo con la primera, aumentaría la oferta de trabajo y disminuiría el ocio de parte de aquellas personas que prefieren el ingreso al ocio. Según la segunda, más bien la oferta de trabajo disminuiría de parte de aquellas personas que prefieren el ocio al ingreso. Cuál sea el nuevo salario de equilibrio dependerá de cuan fuerte sea cada una de estas dos tendencias.

Dada su critica a la teoría económica tradicional Myrdal pareciera sugerir que en los tres casos anteriores, ante el desequilibrio en el mercado de zapatos, el del mercado finan-

ciero y del mercado laboral, se desencadenarían reacciones que perpetuarían el desequilibrio de manera acumulativa y acelerada. Igual sucedería, según Myrdal, cuando se trata de fenómenos macroeconómicos. Ante un impacto ocasionado, por ejemplo, por el aumento de los precios de importación o ante el déficit de las finanzas públicas, se originaría una serie de reacciones cuya consecuencia llevaría a acentuar la inflación y el déficit fiscal.

En resumen, para Myrdal los desequilibrios se acentúan y se aceleraran en el transcurso del tiempo y los efectos nocivos (backwash effects) serían predominantes. Esta posición de Myrdal requeriría, por decir lo mínimo, un profundo acto de fe.

D. Los factores "no-económicos"

Otra de las críticas de Myrdal a la teoría económica tradicional se refiere a los errores importantes en que se incurre como consecuencia de dejar de lado y no tomar en cuenta, en la teoría y en la práctica, los así denominados factores "no-económicos". De acuerdo con Myrdal, para entender adecuadamente los problemas de los países pobres, es decir la dinámica del subdesarrollo, es imprescindible incluir en el análisis, no solo los factores económicos, sino también los "no-económicos". De no ser así, se cometerían errores muy importantes que impedirían tomar las medidas adecuadas para ayudar a los países pobres a superar sus problemas. Por ello, Myrdal plantea la necesidad de incorporar en el estudio de los países subdesarrollados elementos políticos, culturales, sociológicos, geográficos, históricos, etnográficos, entre otros. Solo así sería posible lograr un cuadro acertado de la realidad sobre lo cual se desea actuar. Todos estos factores interactúan recíprocamente entre ellos. Ninguno de los factores es predominante. No existe "la" causa o "el" factor determinante del proceso de desarrollo. En esencia, no existen factores

"económicos" y otros "no-económicos", sino factores "relevantes" e "irrelevantes". Debe, por consiguiente, traspasarse los límites estrechos de la teoría económica tradicional y abarcar un ámbito mucho más amplio, a saber: incorporar todos los elementos relevantes de todas las disciplinas. En efecto, para Myrdal la teoría económica debe transformarse en teoría social[5].

El planteamiento de Myrdal representa, sin duda, un paso hacia delante. Sin duda, el estudio del subdesarrollo no podría llevarse a cabo sin tomar en cuenta una serie de factores "no-económicos". Sin embargo, existen dos dificultades reales, tanto desde el punto de vista conceptual como desde el de la formulación de la política económica.

i. De la aspiración de Myrdal surge el tema de ¿hasta donde entonces puede existir una disciplina como el desarrollo económico, si para estudiarlo se requiere incorporar todas las ciencias sociales en forma simultánea?[6] En efecto, afirmar que todo depende de todo no es de mucha ayuda.

ii. Como resulta prácticamente imposible tomar en cuenta todos los factores, surge inevitablemente la pregunta de ¿cuál es el procedimiento a seguir para decir cuáles son los relevantes y cuáles los irrelevantes? Myrdal no ayuda mucho a contestar ninguna de estas dos preguntas.

5. "*…Economic analysis will have to deal with all the relevant factors if it wants to be realistic; general economic theory will have to become social theory.*" (p. 100).

6. Así Blaug indica "*… This leaves us wandering whether there is any room for a subject like development economics since the understanding of the development process seems to require every social science applied in tandem…*" (p. 181).

2. En relación con la política económica

Antes de examinar los puntos de vista de Myrdal sobre el tema de la política económica es conveniente señalar los principales rasgos del entorno en el cual se aplicaría dicha política:

a) Myrdal cree constatar que:

- Las disparidades y desigualdades regionales son más pronunciadas en los países pobres que en los ricos.
- Mientras en los países desarrollados esas disparidades y desigualdades ha tendido a disminuir, en los subdesarrollados, por el contrario, han aumentado.
- Las disparidades y desigualdades entre países ricos y países pobres se han aumentado con el transcurrir de los años.

b) Los efectos *spread* y los efectos *backwash* son función del grado de desarrollo. Cuánto más desarrollado sea un país más fuertes serán los efectos *spread* y más débiles los efectos *backwash*. Cuánto más subdesarrollado sea un país mayores serán los efectos *backwash* y menores los efectos *spread*.

c) Así, las correas de transmisión (difusión), los períodos de reacción *(time lags)*, el multiplicador y el acelerador, las propensiones marginales a ahorrar e invertir, la integración territorial y la calidad de los factores de la producción, todo ello es menor o inferior cuanto mayor sea el grado de subdesarrollo de un país.

d) En resumen, para Myrdal la pobreza de los países subdesarrollados tiende a autoperpetuarse. En última instancia, los países son pobres porque son pobres (p. 40).

e) Dos circunstancias disminuyen aún más las posibilidades de salir del subdesarrollo, a saber:

- la tendencia a profundizar las desigualdades y las disparidades es inherente al funcionamiento de la economía de mercado (p. 39 y 55);
- la menor capacidad del Estado para contrarrestar los efectos *backwash* y para aumentar los efectos *spread* (p. 63)[7].

f) Ante esta situación ¿cómo proceder? Al respecto Myrdal elabora una serie de planteamientos para salir del atolladero. A continuación se analizan varias de las principales tesis de Myrdal relacionadas con la elaboración de la política económica necesaria para superar la situación de subdesarrollo de los países pobres.

A. Sobre la formación de los economistas

En primer lugar, para Myrdal es indispensable modificar radicalmente la formación de los economistas, tanto en los países pobres como en los ricos. Solo así es posible llegar a comprender realmente, en toda su extensión y complejidad, el tema del desarrollo y del subdesarrollo. Y, por ende, poder acertar en cuanto a las medidas más apropiadas para ayudar a resolver el problema de los países pobres.

La tarea no es sencilla, por cuanto la formación de los economistas está basada en la teoría económica tradicional con todas sus limitaciones y todos sus errores. Por lo tanto, debe remarse contra la corriente, contra la tradición.

En tres campos es necesario llevar a cabo una verdadera revolución:

i. El economista debe plantear con meridiana claridad sus valores y sus juicios de valor. La economía no es ni puede ser una disciplina carente de valores. Ellos siempre están

7. "… *Most underdeveloped countries lack political traditions, stable administration, and an educated citizenry…*" (p. 73).

presente pero se les quiere desconocer. Esto debe corregirse. Valores como la equidad, la igualdad, la democracia tan arraigados en el pensamiento de Myrdal son ejemplos de valores que deben hacerse explícitos sin ambages. Los economistas deben aprender a proceder de esta manera sin titubeos.

ii. El economista debe superar las carlancas de la teoría económica tradicional. Debe deshacerse de ese balastro. Sin embargo, debe aprender a utilizar los aciertos de esa teoría económica, teniendo siempre presente las diferencias existentes –instituciones, actitudes, valores, estructuras de poder– entre los países subdesarrollados y los desarrollados.

iii. El economista debe ampliar, de manera muy significativa, el ámbito de su análisis. Es indispensable aprender a incorporar y tomar en consideración todos los hechos y conocimientos relevantes, incluidos, claro está, los de otras disciplinas de las ciencias sociales.

En síntesis, el nuevo economista debe ser no solo un rebelde, sino un rebelde competente (p. 40). Para ello debe:

- evitar el *laissez-faire* tanto como el marxismo;
- impedir caer en la trampa del escapismo moral y de la "ignorancia oportunista";
- eliminar todo el bagaje inservible de la teoría económica tradicional;
- adecuar lo mucho que sirve de esa teoría a las condiciones propias de los países subdesarrollados;

B. De lo deseable y de lo posible

Contrario a lo que, precisamente, en el mismo año de 1957, opinaba Popper en *The Poverty of Historicism*, Myrdal considera que para el hombre es posible entender el funcionamiento, la evolución y la dinámica de la sociedad. De ahí su certeza en la capacidad humana para transformar el presente y para moldear

el futuro. Así, el hombre puede aprehender la realidad, llegar a saber qué debe hacerse para modificarla y demostrar suficiente capacidad para adoptar las medidas y llevar a cabo la tarea para lograr el progreso[8].

La posición de Myrdal se basaba en su experiencia personal en la construcción del estado benefactor en su propio país, Suecia. Sin embargo, la generalización de esta tesis no tiene fundamento. Esto lleva a Myrdal a plantear lugares comunes como cuando afirma, por ejemplo, que los países subdesarrollados deben aplicar una regla sencilla (p. 67), a saber: estos países deben adoptar todas aquellas medidas que, fundadas en el buen razonamiento, pueden mejorar su bienestar, pero deben evitar, cuidadosamente, todas aquellas que resulten perjudiciales en vista de sus resultados.

Myrdal acepta que con frecuencia el Estado está en manos de grupos sociales cuyo interés primordial consiste en mantener el *statu quo*. Esto es sin duda correcto a la luz de la historia de los países subdesarrollados. Sin embargo, Myrdal pareciera no darse cuenta de que estos grupos sociales no están dispuestos a ceder su poder para modificar esa situación mediante cambios sicológicos, ideológicos, sociales y políticos por más necesario que sea para lograr el desarrollo de sus propios países[9].

8. Popper por el contrario indica "*…The piecemeal engineer knows, like Socrates, how little he knows. He knows that we can learn only form our mistakes. Accordingly, he will make his way, step by step, carefully comparing the results expected with the results achieved, and always on the look-out for the unavoidable unwanted consequences of any reform…*" (p. 67).

9. "*…Frecuently the state is itself initially in the hands of social groups which have an interest in preserving the tradicional social chams… Breaking those social chams and creating a psychological, ideological, social and political situation propitious to economic development become of paramount important…*" (p. 81).

Una cosa es proponerlo otra muy diferente explicar cómo lograrlo. Simplemente, la dinámica del proceso de cambio social –es decir, como se modifican en el tiempo los valores, la estructura de poder, las instituciones y los incentivos– no puede comprenderse en toda su complejidad de causas y efectos. Menos aún tratar de ejercer suficiente influencia sobre cómo logar ciertos resultados o alcanzar determinadas metas. Lo impredecible no puede transformarse en algo predecible, tan sencillo como eso.

C. Acerca del Estado y la planificación

Para Myrdal la responsabilidad de impulsar la política económica nacional para llevar a cabo el proceso de desarrollo recae en el Estado. Por ello cada uno de los países subdesarrollados debe elaborar y ejecutar un plan nacional de desarrollo (p. 79). Este racionaliza el conjunto de intervenciones e interferencias del Estado en el sistema económico con el propósito de eliminar los obstáculos (rigideces, cuellos de botella) que impiden el desarrollo. El Estado debe asumir la dirección total del desarrollo económico del país (*"… goverment is expected to assume… responsability for the direction of the entire economic development of the country…"* p. 80). En esencia, la responsabilidad del Estado no se limita a la planificación económica, sino que Myrdal le confiere la responsabilidad de ir más allá y poner en marcha una *super-planning* (p. 84).

Curiosamente, Myrdal opina que en los países ricos nadie concibe otro medio para resolver el problema del subdesarrollo (p. 80). Pero evidentemente ni Bauer, ni Mynt, ni tampoco Harry Johnson o Balassa y menos aun Viner y Haberler comulgarían con esta posición. ¡Cuando Myrdal hace esa afirmación no se sabe, a ciencia cierta, a quien se refiere!

Myrdal reconoce las múltiples dificultades políticas, técnicas, financieras y humanas para alcanzar el objetivo que él desea. Es más, él pronostica que los errores serán numerosos y los fraca-

sos no pocos (p. 84). Sin embargo, considera que este es único camino abierto para los países subdesarrollados. El plan nacional de desarrollo debe llevarse a la práctica aun cuando no se disponga de toda la información requerida y de los medios necesarios. Ante las deficiencias del sistema de planificación no cabe más que mejorarlo (p. 92). El premio, consecuencia de todo el esfuerzo realizado, será un resultado brillante (*glittering prizes*, p. 85).

Ahora bien, Myrdal insiste, una y otra vez (pp. 91-97), en que la intervención sistemática del Estado en la vida económica no debe de considerarse, de ninguna manera, como una autorización para adoptar cualquier tipo de medidas o para proponer ciertas ocurrencias. Por ejemplo:

- la pretensión de aumentar rápidamente el nivel de vida debe evitarse (p. 91), ya que el proceso tomará muchos años;
- los recursos deben utilizarse con suma cautela dada su escasez, la frugalidad debe imperar;
- los equilibrios macroeconómicos deben mantenerse, principalmente para combatir la inflación;
- el aumento de las exportaciones debe ser un objetivo prioritario, así como sustituir importaciones y aumentar la autosuficiencia nacional (p. 94).

A pesar de lo dicho, el tratamiento que Myrdal da a este tema no es satisfactorio, al menos por tres razones:

i. no pone suficiente énfasis en las "fallas" del gobierno *(government failures)*, sino que concentra su atención en las "fallas" de mercado *(market failures)*;

ii. no reconoce que la acción del Estado, con harta frecuencia, produce males mucho peores que las enfermedades que pretende curar; y

iii. no da la debida atención a las grandes limitaciones del Estado sobre todo en los países pobres para cumplir las com-

plejas tareas que les desea asignar; de hecho, en un país pobre el Estado es tan subdesarrollado como el resto de la economía, esperar lo contrario sería desconocer la realidad.

En resumen, Myrdal cae en la trampa de elevar la creencia en la capacidad del Estado para resolver los problemas del subdesarrollo a categoría de ideología, lo cual evidentemente representa un error grave.

D. Ante la teoría económica tradicional

Desde el punto de vista de la política económica, Myrdal hace varias críticas a la economía tradicional, tal como se indica a continuación:

a) Myrdal insiste en que los economistas no se han interesado en el tema de las disparidades internas (regionales), ni en las desigualdades entre países. Esta afirmación está en contraposición con la historia, pues, desconoce el interés y los planteamientos de los economistas clásicos, durante más de siglo y medio, desde Hume y Adam Smith hasta Marshall, pasando por Malthus, Mill y Cairnes[10].

En relación con el tema de las desigualdades y disparidades, ya no dentro de un mismo país, sino entre diferentes países, tampoco le asiste razón a Myrdal. El mismo Adam Smith identificó tres razones para explicar esas disparidades: la geografía, la geopolítica y las políticas económi-

10. Así, por ejemplo, Hume indicaba: *"… A too great disproportion among the citizens weakens any state … where the riches are in few hands, these must enjoy all the power, and will readily conspire to lay the whole burden on the poor…"*, Of Commerce, 1752. Por su parte Adam Smith afirmaba *"…No society can surely be flourishing and happy of wich the far greater part of the members are poor and miserables…". Wealth of Nations,* Cannan ed., vol I, p. 80. En el caso de Marshall véanse sus *Three Lectures on Progress and Poverty* (1883), publicadas por George J. Stigler, *The Journal of Law and Economics*, abril, 1969.

cas[11]. Además, no pueden dejar de recordarse los conocidos aportes de Rosenstein-Rodan de 1943 *(big push)*[12] y el de Perroux (polos de crecimiento y efecto de dominación)[13], a principios de los años cincuenta, sobre el tema de las disparidades entre países. Se puede o no estar de acuerdo con estos planteamientos. Sin embargo, el hecho evidente, diferente de la opinión de Myrdal, es el interés en el tema de las disparidades y las desigualdades.

b) A veces Myrdal parece endilgar a la teoría económica tradicional responsabilidades que no le corresponden. En efecto, las criticas dirigidas al sistema económico feudal (p. 40) están bien fundamentados, pero no se refieren evidentemente al funcionamiento de la economía de mercado.

c) El modelo económico basado en el *laissez-faire, laissez-passer* no significa, de ninguna manera, no hacer nada. Por el contrario, el adecuado funcionamiento del dejad hacer, dejad pasar requiere la intervención permanente del Estado. En efecto, es indispensable el Estado de derecho, la seguridad de personas y bienes, los derechos de propiedad, la justicia pronta y cumplida. Sin todo ello el sistema simplemente no podría funcionar. Y para lograrlo la intervención estatal debe ser permanente y eficaz. No se trata, pues, de no hacer nada, sino por el contrario de hacer y lograr mucho.

11. La explicación detallada del análisis de Adam Smith puede consultarse en Jeffry D. Sachs, *Globalization and Patterns of Economic Development*, Weltwirtschafltiches Archiv 2000 vol. 136. pp. 579-600.

12. Problems of industralization of Eastern and South-Eastern Europe, Economic Journal, 1943.

13. Véase Eugenia Correa, La teoría general de Francois Perroux, Comercio Exterior, diciembre 2000, pp. 1090-1098.

d) Myrdal comete el error de afirmar que los economistas tradicionales consideraban las disparidades y desigualdades entre países desarrollados y subdesarrollados como un fenómeno transitorio, el cual desaparecería automáticamente en el transcurso del tiempo. Esto no es así. Como el mismo Myrdal indica (p. 91) el proceso para salir del subdesarrollo tomará muchos años. Los economistas tradicionales sí consideraban posible el desarrollo de los países pobres como también la disminución de las disparidades en las condiciones de vida con respecto a los países ricos. Para que ello ocurriera sería necesaria, empero, la confluencia de una serie de factores como el Estado su derecho, la integración a la economía internacional, la estabilidad sociopolítica, entre otros. Mientras todo ello no esté presente el subdesarrollo persistiría por largo tiempo y las disparidades y desigualdades bien podrían acentuarse.

E. Uníos, países pobres del mundo

Los países desarrollados, de acuerdo con la opinión de Myrdal han utilizado diferentes procedimientos, de manera permanente y sistemática, con el propósito de subyugar a los países subdesarrollados. Promover sus intereses, aunque fuera a costa de los países pobres, fue la norma durante muchos siglos. Los procedimientos son bien conocidos:

- el uso de la fuerza militar;
- la conquista política (colonialismo);
- el chantaje económico (ayuda externa, préstamos, acceso a los mercados);
- la propagación del consumismo.

Myrdal señala que en los países ricos existe una parte de la opinión pública opuesta al imperialismo y simpatizante con los países pobres (p. 76). Además, existe en esos países ricos un vago sentimiento de su responsabilidad moral en cuanto a

la miseria imperante en las naciones pobres, lo cual además, representa una seria amenaza para su propia seguridad (p. 78). No obstante, para Myrdal el egoísmo y la miopía de los países desarrollados es el elemento predominante.

Ante esta circunstancia, el único camino para los países pobres consiste en aunar fuerzas y coordinar esfuerzos para poder contrarrestar esa situación y mejorar las relaciones internacionales en su propio beneficio. La benevolencia de los países desarrollados no será el elemento principal, sino la compulsión a que se vean sometidos, lo que les hará modificar su comportamiento. No será una decisión basada en consideraciones morales, sino simplemente políticas.

Para Myrdal, así como los trabajadores, los negros, los campesinos solo logran mejorar su situación cuando adquieren poder, así sucede también en el caso de los países subdesarrollados. De hecho, ninguna sociedad ha logrado progresar por reformas hechas desde "arriba" o por simple decisión voluntaria de parte de las clases altas (p. 70)[14]. De ahí entonces el planteamiento sonoro y sin titubeos de Myrdal: ¡países subdesarrollados del mundo, uníos!

Se requiere una acción internacional concertada a fin de aumentar el poder de negociación y la influencia de los países pobres en el concierto internacional. Los países pobres, con mucha frecuencia, tendrán que tomar medidas en contra de los países desarrollados (p. 72). En todo caso, debe lograrse un balance más equilibrado (p. 68) en las relaciones internacionales. En última instancia, debe buscarse, poco a poco, establecer un gobierno mundial (*world state*, p. 70).

14. *"No society has ever substantially reformed itself by a movement from above, or by simple voluntary decision of an upper class…"* (p. 70).

La acción de los países subdesarrollados debe llevarse a cabo en los campos siguientes:

i. En el ámbito interno utilizar el nacionalismo como elemento aglutinante de la población para mantener así la cohesión política interna ante el resto del mundo[15].

ii. En las relaciones Sur-Sur, los países pobres deben buscar su liberación (p. 69) mediante:

   - la multiplicación de sus relaciones políticas y culturales;
   - la suscripción de acuerdos de integración económica regional;
   - la coordinación de sus posiciones en los organismos internacionales y ante los países ricos, evitando ser divididos por estos últimos.

iii. En cuanto a las relaciones Sur-Norte, los países pobres deben:

   - ejercer una doble moral: los países ricos deben abrir el acceso de sus mercados a las exportaciones de los países pobres aún cuando sean subsidiados[16], pero ellos deben luchar por restringir sus importaciones provenientes de los países desarrollados;
   - apoyar las medidas tendientes a incrementar la ayuda externa, económica y financiera, de parte de los países ricos.

15. *"… As their inhabitants become conscious of grievances, the nationalistic feelings can easily develop to an intensity which is beyond any rational justification. And to foment these feelings is often the most effective means, and sometimes the only means, of acquiring and keeping political power, which is the first obligation of every politician"* (p. 73).

16. Myrdal insiste en que los países subdesarrollados deben ser *staunch free trades,* cuando se trata de luchar por lograr acceso a los mercados de los países desarrollados (p. 97).

iv. En el campo internacional se trata de lograr una mayor representación de los países subdesarrollados en la Organización de Nacionales Unidas y los organismos especializados, así como aumentar su poder (voto, funcionarios importantes) dentro de ellas.

La dificultad principal consiste en ¿cómo poner de acuerdo a una familia de más de un centenar de miembros? Unos son mercados emergentes, otros países de menor desarrollo relativo, otros países pobres o en vías de desarrollo. Se encuentran en diferentes niveles de subdesarrollo. Unos han crecido rápidamente, otros menos o se han quedado estancados. Unas son economías grandes con intereses económicos y geopolíticos de alcance internacional, otras son pequeñas naciones cuya importancia relativa es poco significativa. Ponerlos de acuerdo no ha sido tarea viable como lo ha puesto en evidencia la historia de este último medio siglo, después de la publicación del libro de Myrdal.

Sin embargo, en el tanto se logre avanzar en esta dirección y se alcance este objetivo (países pobres, uníos) el resultado sería una situación ganar-ganar *(win-win situation)*. Todos saldrían ganado: los países pobres se encaminarían a superar el subdesarrollo y los países desarrollados, si bien verían su poder relativo disminuir, ganaría sin duda, en bienestar y seguridad. *Tutti contenti*.

III. Reflexiones Finales

La carrera de Myrdal fue muy distinguida tanto en el campo del pensamiento como en el de la acción. En 1974 compartió el premio Nobel de economía con Hayek, una de cal y otra de arena[17].

17. Junto con los Curie, los Myrdal es uno de los pocos matrimonios a los cuales se les ha otorgado el premio Nobel a ambos conyugues. Ava Myrdal recibió el premio Nobel de la paz en 1982.

Su actividad fue polifacética y como autor fue prolífico. Incursionó en el campo de la teoría economía así como en la economía aplicada. Se interesó en los problemas económicos de los países ricos y en los de los países subdesarrollados. Participó en la política económica nacional (Suecia) y también en la economía internacional. Miembro activo de la política (ministro, congresista) y del tinglado de las Naciones Unidas (funcionario, asesor). Según Blaug (p. 179), Myrdal se vio envuelto, con frecuencia, en fuertes debates económicos y políticos *("… he has been involved in furious political and intellectual battles…").* En política fue un aguerrido "social-demócrata". En economía un distinguido "institucionalista". Tomó una "tercera vía" como alternativa al capitalismo *laissez-faire* y el socialismo soviético.

Toca ahora mencionar algunos de los puntos sobresalientes del libro de Myrdal así como referirse a ciertas lagunas y deficiencias.

1. Puntos positivos

   A. Tomar en cuenta los factores denominados "no económicos" e incorporarlos al análisis de los problemas del subdesarrollo es un paso hacia adelante. Al respecto es bien conocida la posición de Mill al respecto cuando afirma que: *"… A person is not likely to be good economist who is nothing else"*[18]. Sin embargo, debe tenerse cuidado con los excesos. Ni tanto que queme el santo, ni tan poco que no lo alumbre. En efecto, sería erróneo pretender incluir todos los factores "relevantes" en el análisis. Ello bloquearía la acción y conduciría al inmovilismo a la espera de poder determinar cuáles son los factores "relevantes" y cuáles no[19].

18. Citado en Theodore Levitt, Alfred Marshall: Victorian Relevance for Modern Economics, *Quarterly Journal of Economics*, Aug 1976, p. 438.

19. Myrdal reconoce que los economistas clásicos sí toman en cuenta los factores "no-económicos" (p. 152). Sin embargo, no queda claro si Myrdal hace una diferencia entre "teoría económica tradicional", de una parte, y "economía clásica", de otra.

B. Insistir en la necesidad de explicitar los juicios de valor, por parte de los economistas, es también un acierto de Myrdal. Así cada quien sabe en donde está parado. Myrdal toma partido por la igualdad y la democracia. Marshall por el bienestar[20]. Sin embargo, debe tenerse presente que objetivos demasiados generales como por ejemplo, la felicidad humana, no ayudan mucho. Es necesario concretar bastante más.

C. Diferenciar entre los efectos positivos *(spread)* y los perjudiciales *(backwash)* es importante. Este planteamiento permite distinguir entre los "ganadores" y los "perdedores" como consecuencia de las medidas de política económica.

D. Precisar el funcionamiento del proceso acumulativo y circular, sin representar un aporte novedoso, si es de mucha trascendencia[21]. El uso que Myrdal hace de este principio al aplicarlo a los países subdesarrollados es útil para entender mejor sus problemas y los obstáculos para aumentar su ingreso.

2. Lagunas y deficiencias

A. Lo "económico" es tan solo un árbol y, por consiguiente, no puede entenderse lo "económico" por separado del resto del bosque. Todo depende de todo: el resultado final

20. *"… The wellbeing of the whole population should be the ultimate goal of all private effort and public policy…" Principals of Economics*, 8 th Edition, Macmillan. 1920, p. 47.

21. En el caso de Marshall, según Pursell, el proceso circular y acumulativo sería el siguiente: *"… Social evolution seems to occur something like this: higher income stimulates new and "higher" wants; this in turn improves caracter; the higher average level of character brings forth labor more efficient and of higher quality; moreover the quality and more vividly "realizing the future"–projecting more wants into the future– increases. This means a greater supply of saving, increased division of labor and use of machinery; which in turn leads to a higher level of income and activities; character further improved, and so on"* (p. 598).

surgirá de la interacción recíproca de todos los factores al reaccionar unos sobre otros. Del enfoque del equilibrio general de aplicación en economía, debe pasarse al del equilibrio general para la sociedad como un todo. Este enfoque adolece de una debilidad fundamental como la indica Popper al afirmar que "*… a method that can explain everything that might happen explains nothing…*" (p. 154)[22].

B. Myrdal tiene un exceso de confianza en la capacidad política, técnica, financiera del Estado para cambiar la sociedad. El énfasis lo pone en las deficiencias del mercado *(market failures)* y no da suficiente importancia a las deficiencias del Estado *(government failures)*. La planificación económica es elevada por Myrdal a la categoría de ideología, cuando no de una obsesión. Se refiere muy poco al Estado "depredador" de Lal: el poder coercitivo del Estado al servicio de los intereses particulares de ciertos grupos de presión (burocráticos, empresariales, laborales, militares, religiosas, étnicos) por encima del bienestar de la mayoría de la población. La explotación sistemática y, con frecuencia, inicua –marginación y exclusión– de los grupos mayoritarios de la sociedad por parte de ciertas minorias, bien pueda llevar a un "equilibrio de explotación permanente"[23].

C. El pesimismo de Myrdal es demasiado marcado. Los países desarrollados está dominados por el egoísmo y la miopía. Los países subdesarrollados padecen de ineficiencia y corrupción. Los efectos perjudiciales *(backwash)* son, sistemáticamente, más fuertes que los efectos positivos *(spread)*. Ello impide a Myrdal considerar los éxitos que históricamente se han dado. Por ejemplo, los casos señalados por Bauer (arroz en Birmania y cacao en Ghana), por

22. Karl R. Popper, *The Poverty of Historicism*, 1957.

23. Eduardo Lizano, *El Mercado Común y la Distribución del Ingreso*, 1970, p. 147.

Shultz (la transformación de la agricultura tradicional) o bien "los polos de crecimiento" de Perroux y los *clusters* de Porter. En condiciones muy diversas y en situaciones muy adversas fue posible, sin embargo, salir adelante.

D. Hacer gala de buenas intenciones, perseguir nobles objetivos, criticar la teoría económica tradicional, atacar a los países desarrollados, no es suficiente. Para lograr superar el subdesarrollo de los países pobres se requiere mucho más. Sin embargo, las tesis positivas de Myrdal son muy vagas (Krishnaswary, p. 48).

En resumen, la pregunta clave acerca de qué medidas tomar para desencadenar en el sistema social un proceso cumulativo dominado por los *spread effects* para superar el subdesarrollo y lograr el progreso de los países pobres, queda sin respuesta. Como indicó Blaug (p. 180), Myrdal tiene más éxito cuando se trata de destruir ideas que cuando se trata de construirlas *("… has been more successful… in destroying ideas than constructiong them…").* Ducho en destruir creencias y mitos tradicionales, no logró sustituir "viejas verdades" transitorias por otras "nuevas verdades" alternativas. En síntesis, destruyó mucho y construyó poco.

Bibliografía

John Albert, Myrdal y El Desarrollo Económico, Facetas, vol. 2, no. 1, 1969, pp. 17-26.

Mark Blaug (1985), Great Economists since Keynes, pp. 179-181.

Kurt Dopfer, Dimensionen der institutionelles Ökonomie. Zum Tode Gunnar Myrdal, Neuer Zürcher Zeitung, 26 mayo, 1987.

David Hume (1752), On comerce.

Walter A. Jackson (1990), Gunnar Myrdal and America's Conscience, Univ. of North Carolina Press.

K. S. Krishnaswany, Some thoughts on a Drama, Finance and Development, No. 1 1969, pp. 43-50.

Theodore Levitt, Alfred Marshall: Victorian Relevance for Modern Economics, *Quarterly Journal of Economics*, Aug 1976, pp. 425-443.

Eduardo Lizano (1970), El Mercado Común y la Distribución del Ingreso, EDUCA.

Alfred Marshall (1883), Three Lectures on Progress and Poverty, publicado por George J Stingler, *The Journal of Law and Economics*, April, 1968, pp. 181-226.

_____. (1920), Principles of Economics, 8th. Edition, Macmillan.

Katherine O'Sullivan, Review on Jackson Book, *Science*, vol. 251, 29 March 1991, pp. 1621-1622.

Karl Popper (1957), The Poverty of Historicism, Routledge and Kagan Paul.

G. Pursell, Unity in the Thought of Alfred Marshall, *Quarterly Journal of Economics*, Nov. 1958, pp. 588-600.

Paul Rosenstein-Rodan, Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe, *Economic Journal*, 1943, pp. 202-211.

Jefrey D. Sachs, Globalization and Patterns of Economic Development, *Weltwirtschaftlicher Archiv*, 2000, vol. 136 (4), pp. 579-600.

Paul Streeten (1987), Gunnar Myrdal en John Eatwell, Murray Milgate and Peter Newman, The New Palgrave, A Dictionary of Economics, 1987, Volume 3, pp. 581-583.

3

Ayer y hoy

Comentarios sobre el libro
de Harry G. Johnson,

Economic Policies Toward Less Developed Coutries,
The Brokings Institution, 1967.

Diciembre, 2007

ÍNDICE

I. Introducción 91
II. El Planteamiento general 92
III. Las políticas de los países desarrollados 96
IV. Las políticas de los países en vías de desarrollo 100
V. Las propuestas para modificar las políticas 103
VI. La visión de Johnson 114
VII. Comentarios finales 121

I. Introducción

Hace cuarenta años, en 1967, Harry Johnson publicó *Economic Policies Toward Less Developed Countries*, obra esta considera por Blaug, el historiador del pensamiento económico, como "*… a brillant book*" (p. 102)[1]. Le sirvieron de acicate para escribirlo su permanente interés en los temas de la economía internacional y de los países pobres, las discusiones suscitadas por la conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de 1964 y el compromiso, al menos de la boca para afuera, de EE.UU. y los países de Europa Occidental de ayudar a promover el desarrollo económico de los países pobres en vías de desarrollo.

Cuando Harry Johnson muere en 1977, a la temprana edad de 53 años, según Frenkel "*… he was a recongnized leader of the economics profesión in the United States, Britain, Canada, though his influence extended world wide*" (p. 1022)[2]. Por su parte, el profesor Prest, en su obiturario en *The Economist* (May, 1977), indicaba "*…the world economics profesión has lost a figure who could only*

1. Mark Blaug, *Great Economists since Keynes*, 1985.

2. Jacobo A. Frenkel, Johnson Harry Gordon, The New Palgrave Dictionary of Economics, vol.2, 1987, eds. John Eatwell, Murray Milglate, Peter Newman.

be described as larger than life". Además, Blaug considera a Harry Johnson como "*… a living machine for producing economic literature… almost any thing he wrote was tossed off*" (p. 101)[3].

II. El Planteamiento general

Con el advenimiento del fin del colonialismo, después de la Segunda Guerra Mundial, tomó gran relevancia el tema del desarrollo económico de los países pobres muchos de ellos excolonias de los antiguos imperios europeos. Concretamente ¿cómo hacer para lograr el crecimiento sostenido de estos países que recién habían logrado su independencia? Para Harry Johnson este es el meollo del asunto.

Según Johnson se adoptaron tres caminos equivocados, a saber:

i. La política basada en la concesión de ayuda financiera (aid) por parte de los países desarrollados, acompañada de programas de asistencia técnica.

ii. La creencia de que bastaba con:
   - la independencia política, es decir dejar de ser colonia,
   - la redistribución de la riqueza y del ingreso, y
   - la planificación económica para asignar los factores de la producción,
   - para lograr salir del subdesarrollo y así enrumbarse al desarrollo económico.

iii. El planteamiento de UNCTAD - Prebisch proponía un nuevo orden económico internacional cuyos elementos esenciales eran:

3. En sus treinta años de vida activa publicó profusamente: 526 artículos en revistas especializadas, 41 libros y panfletos, editó 27 libros y escribió más de 150 comentarios sobre libros (Frenkel, p. 1022).

- aumentar el precio internacional de los productos básicos;
- conceder preferencias arancelarias, por parte de los países desarrollados, a los países en vías de desarrollo, es decir darles acceso preferencial en sus mercados a las exportaciones de manufacturas y productos agrícolas a estos últimos países;
- incrementar la ayuda financiera por parte de los países desarrollados.

Estos tres caminos para Johnson no resuelven el problema básico del desarrollo sostenido de los países pobres[4], por cuanto sirven de excusa para que los países, ricos y pobres, no tomen las medidas necesarias para verdaderamente enfrentar el problema. Más bien tendrían como consecuencia una marcada ineficiencia en el uso de recursos escasos disponibles para lograr el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo[5].

Por consiguiente para Johnson, se requiere un enfoque diferente. Este consiste de dos partes:

a) Los países desarrollados deben reconocer:

   i. La incidencia significativa de sus políticas en los países pobres. De hecho, la difusión del progreso económico de los países ricos hacia los pobres, en términos de comercio, inversiones, conocimientos, son de mucha importancia. De ahí la responsabilidad de los países ricos de mantener un ritmo adecuado de crecimiento económico y de evitar los desequilibrios macroeconómicos internacionales (inflación, fluctuaciones de los movimientos de capital y de los tipos de cambio).

4. Huelga decir que Johnson tampoco considera adecuadas las políticas de comercio exterior de la URSS para el crecimiento económico de los países pobres.

5. Aún el mismo Prebisch reconoce las limitaciones de la política de sustitución de importaciones señalada por Johnson (p. 27).

ii. Los efectos perjudiciales de no pocas de sus políticas sobre los países pobres. Al respecto Johnson menciona el llamado Informe Haberler (*Trends in International Trade*, GATT, 1958).

b) En relación con los países en vías de desarrollo, Johnson señala tres puntos:

i. El proceso de desarrollo –pasar de sociedades "tradicionales" a sociedades "modernas"– ha resultado ser un proceso mucho más complejo y difícil de lo que se creía. En efecto, los elementos determinantes de la transición son múltiples:

- la estabilidad política,
- el buen gobierno,
- el Estado de derecho,
- la creación de un sistema de incentivos para ahorrar, invertir, asumir riesgos e innovar,
- la ampliación de las oportunidades (movilidad social, educación, empleo),
- la integración de los mercados nacionales y la inserción en la economía internacional.

Sin duda, se necesita transformar la sociedad y la economía (p. 42). Lograr todo ello exige superar obstáculos formidables como son el cambio de valores (culturales, religiosos, entre otros), de sistemas sociales (familia extendida) y de intereses de los grupos de presión. El proceso de desarrollo debe enfrentar la oposición de quienes se consideran perjudicados cuando el *statu quo* se modifica.

ii. Ciertas políticas económicas adoptadas por los países pobres dificultan la tarea aún más al obstaculizar las posibilidades de crecimiento económico. Entre ellas Johnson señala:

- el proteccionismo aduanero,
- la sobrevaloración del tipo de cambio,

- los impuestos excesivos a las exportaciones y
- la práctica de la planificación económica.

Por ello, una de las tareas claves de los países pobres consiste en poner su casa en orden, de no ser así las posibilidades de desarrollo económico no son promisorias.

iii. Debe reconocerse que los países en vías de desarrollo también se han beneficiado de la evolución de la economía internacional:

- estos países, algunos de ellos de manera significativa, han logrado aumentar sus exportaciones a pesar de los obstáculos existentes, y
- las instituciones internacionales tales como el BIRF, GATT, FMI, UNCTAD, OIT y los acuerdos de Lomé, han generado beneficios, quizás limitados, pero beneficios al fin.

En conclusión, Johnson considera necesario y posible el desarrollo económico de los países pobres. Para lograr este objetivo sin embargo, tanto los países desarrollados (por ejemplo, abrir sus fronteras a los productos provenientes de países pobres) como los pobres (reforma agraria, por ejemplo) enfrentan una tarea álgida y deben tomar decisiones de gran envergadura y complejidad.

Debe quedar claro, según Johnson, que el esfuerzo principal debe ser hecho por los países en vías de desarrollo. No obstante, las relaciones económicas externas desempeñan también un papel de gran importancia desde diferentes puntos de vista:

- los países ricos contribuyen mediante el comercio, la ayuda financiera, la asistencia técnica, las inversiones extranjeras y las políticas migratorias;
- el crecimiento económico en los “centros” aumenta la demanda de exportaciones (materias primas, minerales, alimentos) de la “periferia”;

- el crecimiento económico de los "centros" aumenta los salarios reales razón por lo cual desplazan parte de su producción a los países de la "periferia" sobre todo de aquellos bienes cuya producción demanda mucha mano de obra poca calificada y exige pocas economías de escala y de especialización;
- los países ricos pueden ejercer presión sobre los países pobres para acelerar su transformación y modernización;
- el comercio exterior (importaciones y exportaciones), así como las inversiones extranjeras tienen una incidencia positiva sobre la competitividad de las empresas de los países pobres en general, al obligarlos a competir en el mercado local y en los mercados internacionales.

De ahí que Johnson insista en la necesidad de estrechar las relaciones económicas entre los países ricos y los pobres, mediante una mayor inserción en una economía internacional que presente menos obstáculos de los existentes en la actualidad.

III. Las políticas de los países desarrollados

Los países ricos han reiterado, en no pocas ocasiones, su decisión de ayudar a los países pobres a salir del subdesarrollo. Esta postura se atribuye a diferentes razones de muy variada naturaleza. Entre las más citadas deben mencionarse las siguientes:

- Aceptar un sentimiento de culpabilidad por su comportamiento pasado con los países pobres. Se trataría de compensar, al menos parcialmente, los desmanes históricos, tal el caso del colonialismo.
- Poner en práctica un sentimiento humanitario o caritativo, frente a los países más pobres y necesitados.
- Aparecer como los "buenos de la película", ante la comunidad internacional. Se trataría de demostrar la superioridad del sistema capitalista sobre el comunista propugnado por la URSS.

- Reconocer la conveniencia de incorporar en un concepto amplio del interés nacional de los países ricos, el desarrollo económico de los países de la periferie[6].

Sin embargo, Johnson índica que entre el dicho y el hecho existe un largo trecho. La evidencia, según él, revela una serie de medidas tomadas por los países desarrollados cuyo resultado es, sin duda, muy perjudicial para los países en vías de desarrollo. Medidas éstas que, a la vez, tienen, paradójicamente, también consecuencias dañinas para el crecimiento económico de los mismos países ricos.

¿A qué se debe este comportamiento de los países desarrollados? Se pueden apuntar varias razones.

a) De acuerdo con Lenin, cuando las posibilidades de explotar al proletariado tienden a disminuir y, por consiguiente, el ritmo de crecimiento del excedente económico se reduce, los países capitalistas, no tienen otra alternativa que pasar a una nueva etapa: la internacionalización del capitalismo, en otras palabras, al imperialismo. De esta manera, los países capitalistas (ricos) logran, de una parte, nuevos mercados controlados por ellos mismos para exportar sus productos y, de otra, nuevas fuentes de materias primas para satisfacer sus necesidades y abastecer así sus mercados nacionales. Esta es la raíz fundamental del atraso de los países pobres[7]. Johnson no para mientes es esta posibilidad pero de haberlo hecho la hubiera la desechado de plano, sin duda alguna.

6. Más recientemente Nye ha vuelto sobre este tema el afirmar "… *global interests can be incorporated into a broad and farsighted concept of the national interest*" (p. 138), Joseph S. Nye Jr, *The Paradox of American Power*, Oxford Univ. Press, 2002.

7. La exposición sistemática de esta tesis puede consultase en Paul A. Baran, *La economía política del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, 1959.

b) Para Prebisch el comportamiento de los países ricos no es el resultado de un acto deliberado de su parte. Es consecuencia, más bien, del funcionamiento ineluctable del sistema económico internacional tal como está organizado en la actualidad dividido entre "centros" y "periferia". Según este planteamiento, la dinámica del capitalismo y la evolución del desarrollo tecnológico obliga a los países pobres a transferir a los ricos una proporción significativa del aumento de su producción, debido al deterioro secular de los términos de intercambio. Esta situación, evidentemente, representa un obstáculo muy considerable para el desarrollo económico de los países de la "periferia"[8].

c) Myrdal, asimismo, por su parte, considera que no existe una decisión deliberada –confabulación– de los países ricos para perjudicar a los pobres. Según él, sin embargo, el efecto del funcionamiento de la economía internacional sobre los países en vías de desarrollo no les favorece. Esto se debe a la creciente desigualdad entre los países ricos y los pobres. Esta diferencia entre unos y otros se debe, no a un círculo virtuoso, sino más bien a uno vicioso, resultado de una "relación causal acumulativa", injusta y sesgada, en contra de los países pobres[9].

d) Johnson considera que no hay fundamentos teóricos sólidos para respaldar la tesis de Prebisch (pp. 249-250), ni la de Myrdal (pp. 48-49). Más bien Johnson, sí considera el comportamiento de los países ricos como una acción deliberada. El origen se encuentra en la presión de ciertos grupos sociales proteccionistas –empresariales, laborales, profesionales y políticos– para proteger sus propios intereses. Concretamente, se trata de proteger el mercado de EE.UU. y de Europa Occidental de la competencia externa y preservarlo para beneficio de sus empresa-

8. La exposición de los puntos de vista de Prebisch se encuentra en *Towards a New Trade Policy for Developmen*t, United Nations, 1964.

9. Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Under - Developed Region*s, Duckeworth and Co., 1957.

rios y trabajadores. Esta es la razón verdadera de las medidas adoptadas por los países ricos perjudiciales para los países pobres, pero que también lo son, Johnson no se cansa de reiterarlo, para ellos mismos. Las políticas de los países ricos que más dificultades plantean a los países en vías de desarrollo, según Johnson, son las siguientes:

i. Los programas de ayuda, esto por cuanto el monto de las transferencias efectivas de los países desarrollados a los países pobres resulta ser, en la realidad, bastante inferior a las cifras estadísticas disponibles. Esto se debe a varias razones:
   - el pago de intereses y de amortización cuando la ayuda se otorga en forma de préstamos;
   - la obligación, por parte del país beneficiado, de comprar bienes y servicios (pago de profesionales en los programas de asistencia técnica) en los países donantes a precios, por lo general, mucho más elevados que los vigentes en los países ricos;
   - las donaciones de excedentes de alimentos, causan, con mucha frecuencia, problemas a los sectores productivos de los países pobres;
   - la exigencia de utilizar barcos mercantes de bandera nacional del país donante para transportar mercaderías al país beneficiado por la ayuda.

ii. La política arancelaria presenta tres puntos:
   - Las tarifas arancelarias de los países ricos, por lo general, son más elevadas para los productos en que los países pobres tienen más ventajas comparativas para exportar.
   - Las cuotas de importación de los países ricos aplicadas a ciertos productos exportados por los países en vías de desarrollo.

- Las tarifas aduaneras de los países ricos son crecientes, es decir cuanto más aumenta el valor agregado de las exportaciones de los países pobres más elevados son los impuestos de importación; así, las tarifas para los chocolates y los confites son mucho más significativas que para el cacao y el azúcar. De hecho, las tarifas efectivas son más elevadas que las nominales.

iii. Los subsidios de los países ricos a sus exportaciones, sobre todo a productos alimenticios, dificulta la producción para el consumo interno y para la exportación de los países pobres.

iv. La política de inmigración de los países desarrollados discrimina a los habitantes de los países pobres.

v. Los países ricos han ejercido influencia en las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para establecer condicionalidades a los países en vías de desarrollo cuando estos obtienen financiamiento, cuyas consecuencias han sido, frecuentemente, muy poco afortunadas para su desarrollo económico.

Johnson considera que este conjunto de políticas de los países ricos debería modificarse sin ambages, si ellos verdaderamente desean promover el desarrollo de los países pobres y, a la vez, evitar autoinflingirse perjuicios a su propio desarrollo.

IV. Las políticas de los países en vías de desarrollo

Para Johnson, algunas de las políticas de los países en vías de desarrollo representan un serio obstáculo para poder salir del estado de pobreza en que se encuentran. Esas políticas son bien conocidas, a saber:

i. El proteccionismo arancelario con el propósito de sustituir las importaciones y subsidiar la producción nacional. Este trae aparejado consecuencias dañinas:

- la asignación ineficiente de los factores de la producción al dejarse de lado la consecución de las ventajas comparativas;
- el aumento del precio de los bienes importados;
- las tarifas aduaneras representan, en última instancia, un impuesto a las exportaciones y, por ende, a la competitividad de los países pobres.

ii. La industrialización forzada como único camino para superar el subdesarrollo, con el frecuente descuido de las actividades agrícolas.

iii. Los elevados impuestos a las exportaciones con fines de recaudación fiscal.

iv. La sobrevaloración de la moneda nacional, por temor a devaluarla.

v. La planificación económica, origen de errores importantes al decidir acerca de inversiones en determinados sectores y actividades.

vi. La animadversión frente a las inversiones extranjeras.

vii. La preferencia por las empresas públicas y no por las empresas privadas.

Este conjunto de políticas perjudican las posibilidades de desarrollo de los países pobres. ¿Por qué entonces las toman los países en vías de desarrollo? ¿A qué se debe la frecuencia y tenacidad con que son puestas en práctica? ¿Cuál es la racionalidad, fundamento de esas políticas? La razón fundamental para Johnson, consiste en la decisión y voluntad de los países de la "periferia" de independizarse de los "centros". Esto se pretende llevar a cabo en dos ámbitos: el político, sea el fin del colonialismo y el advenimiento de la independencia de esos países y el económico con la adopción del modelo del "nacionalismo" económico. Los países pobres desean poder tomar ellos mismos, con plena libertad, las decisiones políticas y económicas que mejor les convenga. De ahí surgen con

frecuencia los partidos políticos únicos, los líderes "populistas" y los gobiernos "fuertes", no solo con el propósito de orientar la económica sino de dirigirla.

Las características del "nacionalismo" económico, para Johnson, no son difíciles de distinguir[10].

i. La creencia en la posibilidad de controlar la economía por parte del Estado, de ahí la necesidad de gobiernos "fuertes" y de la planificación económica.

ii. Los nacionales, incluido el Estado, deben tener prioridad sobre los extranjeros, en cuanto a la propiedad de los factores de la producción sobre todo la tierra, las industrias y los servicios.

iii. El Estado debe ser el propietario de las industrias "estratégicas", ya sea que se nacionalicen comprándoselas a los extranjeros o bien estableciéndolas mediante inversiones públicas.

iv. La prioridad a los grupos de presión, se trate de productores de bienes y servicios (profesionales), de burócratas o bien de militares. Todo ello por cuanto los intereses de los grupos de presión están bien identificados y además, bien organizados mientras que los de los consumidores son difusos y están muy poco organizados. A los intereses de las empresas privadas y a los de los trabajadores no se les presta mucha atención.

v. El énfasis se pone en la protección de la población urbana por ejemplo, subsidios a los alimentos y al transporte público y se descuida el desarrollo rural y la agricultura.

vi. La prioridad se da a las empresas productores de bienes que generen prestigio y satisfacción nacionalista *(nationalistic satisfaction, psychic income)* como la producción de acero o de automóviles; aún cuando de esa manera, se sacrifique la disponibilidad de bienes y servicios de la población.

10. A Theoretical Model of Economic Nationalism in New and Developing States, *Political Science Quartely*, junio 1965, pp. 169-185.

En conclusión, para Johnson, los países pobres, en búsqueda de la consolidación de su independencia política y económica de los "centros", han adoptado el modelo del "nacionalismo" económico. En esencia, se trata de crear una clase media mediante el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y la redistribución del ingreso de los pobres a los grupos sociales de ingresos medios, públicos (burócratas y políticos) y privados. Es más, Jonhson, considera que, en algunos casos, las perspectivas de salir del subdesarrollo son tan escasas que el "nacionalismo" económico representa el camino más efectivo para aumentar el ingreso real de esos países[11]. De hecho, la decisión de crear una clase media, gracias a la extracción de recursos de la población pobre, mediante las políticas propias del "nacionalismo" económico, puede representar el paso preliminar para construir una nación viable[12]. En efecto, la existencia de una clase media, amplia bien puede ser el prerrequisito de una sociedad estable y de un gobierno democrático[13].

V. Las propuestas para modificar las políticas

La conjunción de las políticas económicas equivocadas de los países ricos (sección II) con las de los países en vías de desarrollo (sección III) ha obstaculizado seriamente, cuando no impedido, el crecimiento económico de los países pobres y los ha mantenido, por consiguiente, sumidos en el subdesarrollo. De ahí ha surgido la necesidad de plantearse la reforma de dichas políticas y, además, proponer otras para encarar con decisión el problema de marras.

11. *"It may even be that naionalistic policies are the cheapest and most effective way to raise real income in less developed countries"* (p. 184).

12. *"…an investment in the creation of a middle class, financed by resources extracted from the mass of the popultation by nationalistic polices, may be the essential preliminary to the construction of a viable state"* (p. 185).

13. *"…the existence of a substancial middle class may be a prerequisite of a stable society and democratic government"* (p. 185).

Para Johnson, las medidas propuestas, la mayoría de ellas planteadas durante la conferencia de la UNCTAD a la cual se hizo referencia anteriormente, no son satisfactorias por varias razones:

i. en algunos casos, las medidas resultarían equivocadas por cuanto no tendrían los efectos esperados;

ii. en otros casos, las medidas propuestas si alcanzarían los objetivos deseados, sin embargo, existen otras alternativas cuya aplicación tendría los mismos resultados pero sus dificultades y costos serían menores;

iii. algunas de las medidas aplicadas por los países ricos representarían tan solo subterfugios para no adoptar las que, desde el punto de vista económico, sí serían las más convenientes y sensatas.

Las medidas propuestas se refieren a los acuerdos internacionales de productos básicos, al acceso preferencial a los mercados y a la ayuda externa.

A. Los acuerdos internacionales de productos básicos.

Cuando Johnson publicó su libro, los productos básicos representaban entre el 85 y el 90 por ciento de las exportaciones totales de los países en vías de desarrollo. Por ello las políticas de los países ricos con respecto a estos productos incidirían considerablemente, en el crecimiento de estos países, ya sea que se afectaran el precio de las exportaciones, su cantidad o ambos.

La propuesta de los países en vías de desarrollo consistía en la necesidad de suscribir acuerdos internacionales para cada uno de los principales productos básicos. Estos acuerdos establecerían, mediante negociación, cuotas de exportación para cada uno de los países pobres y cuotas de importación para cada uno de los países ricos, de manera tal que el precio internacional del respectivo producto aumentara. Se trataba de un procedimien-

to para aumentar la transferencia de recursos financieros de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo.

Los acuerdos internacionales de productos básicos no ofrecen, según Johnson, posibilidades importantes para los países pobres. Esto por varias razones:

i. Falta de claridad en cuanto al objetivo perseguido. En efecto, no queda claro si se desea:

   - evitar las fluctuaciones frecuentes y severas de los precios internacionales, es decir se buscaría estabilizarlos;
   - lograr el aumento del precio internacional de cada producto y no solo estabilizarlo;
   - estabilizar los ingresos de exportación –precio por cantidad– de los países pobres;
   - mantener el poder de compra de los ingresos por concepto de exportación de los países pobres, es decir una unidad de exportación debería mantener constante su poder de compra de bienes importados en el transcurso del tiempo.

   La falta de claridad en cuanto al objetivo o los objetivos que se desean alcanzar representa, sin duda, un gran obstáculo para llegar a suscribir acuerdos internacionales de este tipo.

ii. Serias dificultades para negociarlo. De hecho, se debe poner de acuerdo a la gran mayoría de los países exportadores (cuotas de exportación) así como a los países importadores (cuotas de importación). No es, pues, de extrañar que para cuando Johnson publicó su libro solo existían cinco acuerdos: trigo, azúcar, café, estaño y aceite de oliva. De ellos el del azúcar y del aceite de oliva tenían muy poca importancia en el comercio internacional. El del trigo incidía más en países desarrollados que en países pobres. En realidad, luego de mucho hablar y negociar, tan solo el acuerdo internacional del café y el del estaño llegaron a

funcionar, de manera más o menos satisfactoria, durante algunos años.

iii. Serias dificultades para administrarlos ya que los países exportadores, con mucha frecuencia, tratan de sobrepasar sus cuotas de exportación para lo cual negocian la categoría de los llamados "mercados nuevos" cuyas compras no forman parte de las cuotas de exportación. Por otra parte, los países importadores, compran de algunos países que no han suscrito el respectivo acuerdo.

iv. Las características de muchos productos básicos no permiten su almacenamiento por periodos prolongados sin perjudicar su calidad.

v. Si como resultado del acuerdo internacional el precio aumentara, habría necesidad de determinar cuál será la elasticidad de la demanda. No vaya a ser que si bien el precio aumenta la cantidad demandada, es decir las exportaciones de los países pobres, disminuya.

vi. Se introducen ciertas distorsiones e ineficiencias al obstaculizar a los países pobres con ventajas comparativas aumentar su producción y sus exportaciones, obligándoseles a utilizar sus factores de la producción, en otras actividades menos rentables.

vii. Estos acuerdos representan implícitamente un seguro contra el riesgo de cambios importantes en los precios de los productos básicos o en el ingreso de exportación de los países pobres, sin embargo, ni los países ricos ni los pobres están dispuestos a pagar la prima de este seguro.

En vista de todo lo anterior, Johnson considera que las posibilidades de éxito de estos acuerdos son muy limitadas (p. 137) y su posible contribución al bienestar de los países en vías de desarrollo no pareciera ser significativo (p. 143). Así, desde el punto de vista económico, para Johnson, estos acuerdos internacionales no son una medida apropiada para acelerar el cre-

cimiento económico de los países pobres. Sin embargo, él considera que bajo ciertas circunstancias bien pudieran constituirse en un mecanismo para trasladar más recursos financieros de los países desarrollados a los más pobres. Este sería el caso si los países ricos se muestran incapaces de:

- aumentar la ayuda en efectivo a los países pobres;
- mejorar el acceso a sus mercados de las exportaciones (alimentos y manufacturas) provenientes de los países pobres; e
- insisten en mantener su proteccionismo y su política de subsidios a sus exportaciones.

Ante estas situación política, de acuerdo con el principio del "segundo mejor", los acuerdos internacionales de productos básicos se considerarían como un mal menor, aún a sabiendas de sus limitaciones y distorsiones desde el punto de vista económica. Se trata de un subterfugio para lograr el mismo objetivo, es decir aumentar la transferencia de recursos financieros de los países ricos a los pobres.

B. El acceso preferencial a los mercados.

Esta medida consiste en la decisión de los países ricos de otorgar un acceso preferencial –menores impuestos de aduana– a las importaciones de productos industriales provenientes de países en vías de desarrollo. Las preferencias podrían ser generales: beneficiar a todos los países pobres y amparar a todos los productos manufacturados o bien discriminatorios: a ciertos países si, a otros no y, en uno y otro caso, solo para determinados productos industriales.

a) Dos observaciones son importantes:

i. El otorgamiento de preferencias arancelarias choca contra los dos principios básicos del GATT: la no-discriminación y la reciprocidad. El principio de la no-discriminación porque los países ricos podrían otorgar dichas preferencias a algunos países según criterios

establecidos por ellos mismos, por ejemplo, tratarse de excolonias o disponer de un ingreso por habitante muy bajo. El principio de la reciprocidad por cuanto los países ricos no solicitarían nada a cambio de parte de los países pobres beneficiados.

Por consiguiente, de seguirse por este camino serían necesarias negociaciones en el seno del GATT para autorizar a los países ricos a separarse de estos dos principios, lo cual no sería tarea sencilla, pues, los países, ricos y pobres, no beneficiados se opondrían, muy posiblemente, a dicha autorización.

ii. Johnson llama la atención sobre un cambio fundamental en la posición de los países en vías de desarrollo. En efecto, tradicionalmente, estos países pretendían industrializarse mediante el proteccionismo arancelario es decir, la política de sustitución de importaciones. Se usaba como argumento el de las industrias nuevas (infant industries). Estas requieren protección de la competencia exterior por cierto tiempo mientras se capacita el personal, se incorporan nuevas tecnologías de producción y se acumula experiencia gerencial y comercial. En esencia, el costo del aprendizaje del proceso de industrialización lo pagarían los consumidores de los países pobres. El planteamiento de los preferencias arancelarias es diferente. El costo del proceso de industrialización de la "periferia" sería ahora pagado por los productores y los gobiernos de los "centros". De hecho, los productos manufacturados importados de los países pobres disminuirían de precio en los países ricos. Así, la cantidad demanda aumentaría, se sustituiría la producción local y los bienes importados anteriormente de países no beneficiados por la preferencia arancelaria disminuirían. Los productores locales se verían forzados a disminuir sus precios de venta o bien sacrificar un porcentaje de sus ventas. En

ambos casos, sus utilidades serían menores. Igualmente, los ingresos de aduana de los países ricos podrían disminuir si la cantidad importada no crece lo suficiente para compensar la caída de la tarifa arancelaria. En última instancia, Johnson considera que la nueva tesis de los países pobres equivale a establecer un nuevo procedimiento para aumentar las transferencias financieras de los países ricos a los pobres.

b) Argumentos en contra de las preferencias arancelarias. Al respecto, Johnson apunta varias críticas.

   i. Los países ricos disponen de un elevado grado de discrecionalidad. En efecto, ellos establecen unilateralmente las normas a fin de determinar:

      - los países beneficiados;
      - los productos manufacturados incluidos;
      - el margen de la preferencia arancelaria para cada producto,
      - el plazo durante el cual cada país y cada producto disfruta de las preferencias arancelarias,
      - las preferencias arancelarias no crean derecho a favor de los países en vías de desarrollo beneficiados, pues, se trata de una concesión unilateral, por consiguiente, los países ricos pueden modificar las condiciones y normas de manera unilateral.

   ii. El procedimiento para determinar cuáles productos industriales se favorecen con las preferencias arancelarias es de gran importancia. De ello dependen los beneficios de los países en vías de desarrollo.

   Si se trata de bienes muy protegidos en los cuales los países pobres no tienen ventajas comparativas porque su producción es intensiva en el uso de capital, conocimiento y mano de obra altamente calificada, estos países obtendrían pocos beneficios;

Si se trata de bienes manufacturados en cuya producción los países pobres si tienen ventajas comparativas porque requieren mano de obra barata entonces si podrían beneficiarse. Sin embargo, si el volumen de exportaciones de los países pobres es muy reducido, entonces las ventajas de las preferencias arancelarias se alcanzarían solo después de algunos años cuando la oferta exportable aumente.

iii. Las ventajas de las preferencias arancelarias pueden erosionarse rápidamente debido a:

- los acuerdos en el seno del GATT, como la Ronda Kennedy, y
- los países ricos pueden extender el programa de preferencias arancelarias a muchos países, entonces aquellos más pobres tendrán menos posibilidades de beneficiarse de dichas preferencias.

iv. Las posibilidades de aumentar sus exportaciones de productos manufacturados, en el caso de no pocos países en vías de desarrollo, están relacionadas no tanto con el acceso al mercado de los países ricos, sino más bien a la poca elasticidad de su oferta exportable a precios internacionalmente competitivos. Esto se debe tanto a obstáculos internos, propios del bajo nivel de desarrollo alcanzado, como a las políticas económicas puestas en práctica por estos países.

v. El sistema de preferencias arancelarias crearía poderosos grupos de interés en el sector industrial, cuya influencia política podría resultar contraproducente para el desarrollo de los países pobres.

vi. El aumento de las exportaciones de países de la "periferia" a los desarrollados podría acarrear distorsiones en la economía internacional. Este sería el caso, si, debido a las preferencias arancelarias la desviación de comercio resultara mayor que la creación de comercio, es

decir si las importaciones de los países ricos se desplazaran de países con ventajas comparativas a otros que no las tienen.

c) Los argumentos a favor de las preferencias arancelarias:

i. El impacto de este programa puede llegar a ser muy significativo para algunos países en vías de desarrollo[14]. Esto por cuanto, como se indicó anteriormente, las tarifas efectivas de los países ricos son mucho más elevadas para los productos industriales de los países pobres que para las materias primas con las cuales se manufacturan.

ii. Los países pobres pueden beneficiarse debido al desplazamiento de la producción de bienes manufacturados intensivos en mano de obra relativamente barata de países ricos a la "periferia". Se daría así una nueva división internacional del trabajo: el país rico (EE.UU.) exporta materias primas (algodón, hilasas) a los países pobres y estos producen bienes manufacturados (textiles y prendas de vestir) para exportar a los "centros" (EE.UU.) Esta posibilidad facilita a los países ricos productores de materias primas conceder preferencias arancelarias, pero esto se dificulta cuando los "centros" no las producen.

iii. El programa de preferencias arancelarias lleva implícita la decisión, por parte de los países ricos, de dejar de lado los principios de no-discriminación y de reciprocidad, base del funcionamiento del GATT. En esencia, las preferencias arancelarias son discriminatorias (unos países sí, otros no; unos productos sí, otros no). Ahora bien, pretender establecer un programa discriminatorio dentro de un sistema no discriminatorio representa, como bien lo apunta Johnson, una contradicción en sí

14. *"…preferences might be an extremely powerfull tool for stimulating industrial development in the less developed countries…"* (p. 204).

> misma (p. 147). Para los países pobres dejar de lado estos dos principios significa un avance significativo ya que su aplicación ha beneficiado más a los "centros" que a la "periferia". Además, los países pobres, en general, no creen obtener suficientes ventajas del proceso generalizado de la liberalización del comercio internacional logrado en las negociaciones del GATT.

Las conclusiones de Johnson sobre el tema de las preferencias arancelarias se centran en dos puntos:

Primero, las consecuencias de este programa para los países de la "periferia" pueden ser muy positivas y, por consiguiente, deben prestárseles debida atención. Sin embargo, este es el caso solo si se decidiera no adoptar otras medidas alternativas cuyos efectos serían mejores que los de las preferencias arancelarias, tal como se indicará en la próxima sección. Desde esta perspectiva, el programa de preferencias arancelarias se concebiría tan solo como otra manera de canalizar la ayuda externa a los países pobres mediante el subterfugio de abrir nuevas posibilidades para aumentar sus exportaciones.

Segundo, las posibilidades de los países en vías de desarrollo de alcanzar los beneficios del programa de preferencias arancelarias dependen de lograr las economías de escala y de disminuir los costos unitarios de producción. Y esto, a la vez, está estrechamente relacionado con la decisión de estos países de poner su casa en orden, es decir desmantelar la política de sustitución de importaciones, reducir los impuestos a las exportaciones, abandonar la planificación económica y aceptar la depreciación de la moneda local. Si los países en vías de desarrollo siguieran este camino, entonces podrían obtener beneficios mucho mayores del programa de preferencias arancelarias.

C. La ayuda externa.

En relación con el tema de la ayuda externa, los países en vías de desarrollo han planteado dos asuntos, uno referido al monto de esa ayuda y otro a su calidad.

a) En cuanto al monto, los países pobres han insistido, una y otra vez, en su insuficiencia y, por lo tanto, en la necesidad de aumentarla. Cuando Johnson escribió su libro se consideraba que los países desarrollados deberían destinar a los programas de ayuda externa por lo menos un monto equivalente el uno por ciento de su producto interno bruto (p. 101). Hoy las pretensiones se han reducido y se trata de alcanzar el 0,7 del uno por ciento del producto interno bruto. Johnson es sumamente crítico de esta propuesta. Él considera que el concepto de ayuda externa incluye muy diversos flujos de transacciones financieras tales como donaciones en efectivo y en especie, préstamos, ventas de alimentos pagados en moneda local del país comprador, compra de bonos del país pobre por parte de instituciones financieras del país rico (p. 118). Ahora bien, para Johnson no es posible comparar, desde un punto de vista económico, transacciones de tan diferente naturaleza. Y, por consiguiente, insistir en un porcentaje fijo del producto interno bruto no tiene sentido. De hecho, no se sabría en realidad de qué se está hablando.

b) Johnson es más condescendiente en cuanto a las medidas propuestas para mejorar los programas de ayuda. Entre ellas debe mencionarse:

- eliminar la obligación, por parte del país pobre, de adquirir bienes y servicios en el país que otorga la ayuda;
- eliminar la ayuda para financiar proyectos específicos;
- conceder la ayuda en forma de donaciones en efectivo y no en especie o como préstamos;

- dejar de lado la obligación de utilizar barcos de bandera nacional del país que concede la ayuda;
- pasar de la ayuda bilateral a la ayuda multilateral;
- otorgar a los países en vías de desarrollo una activa participación en el proceso de distribuir la ayuda disponible entre ellos mismos (p. 126).

Este tipo de medidas debería adoptarse sin mayor dilación. Esto representaría, para efectos prácticos, un mejoramiento de los programas de ayuda externa de manera que con un mismo monto los países en vías de desarrollo podrían obtener mayores beneficios.

VI. La visión de Johnson

Desde el punto de vista de Johnson, el buen funcionamiento del sistema económico internacional es una condición necesaria, si bien no suficiente, para lograr, de una parte la "modernización" de las economías "tradicionales", es decir sacar del subdesarrollo a las economías pobres y, de otra, asegurar el crecimiento económico sostenido y continuo de los países desarrollados. Ahora bien, el funcionamiento adecuado del sistema económico internacional requiere satisfacer tres condiciones:

- asegurar el libre comercio de bienes y servicios;
- lograr la libre movilidad y circulación de factores de la producción (trabajo, capital, conocimiento) ; y
- evitar desequilibrios macroeconómicos importantes en el ámbito internacional ya sea de carácter real o de naturaleza financiera.

De esta manera, tanto los "centros" como la "periferia" podrían crecer más rápidamente en un proceso convergente de sus ingresos reales por habitante. Se establecerían estrechas relaciones econó-

micas recíprocas entre los países pobres y ricos con un amplio beneficio para ambos.

Ahora bien, según Johnson para avanzar en esta dirección los países desarrollados y los pobres necesitan, cada uno, enmendar sus errores.

a) En cuanto a los países ricos deberían:

   i. Llegar a entender que el sistema económico internacional no debe ser una especie de campo de batalla, en el cual unos ganan y otros pierden. Por el contrario, la situación no tiene porque resultar *win-loss,* sino bien puede ser *win-win*, es decir una en la cual todos los participantes, ricos y pobres, se benefician (p. 133).

   ii. Evitar los subterfugios. Si realmente los países ricos perciben que sus intereses de largo plazo se alcanzan mejor si los países pobres lograran desarrollarse, entonces se debería tomar el rábano por las hojas. En otras palabras, tomar las decisiones políticas para adoptar las medidas económicas de las cuales podrán obtenerse los mejores resultados. Se evitaría así la aplicación de medidas sin sólidos fundamentos económicos que causan, con mucha frecuencia, despilfarro de recursos escasos y un mal uso de los factores de la producción, simplemente por no querer enfrentar los costos políticos de ayudar a los países pobres.

   iii. Aceptar que un crecimiento acelerado y estable de las economías de los países ricos representa una de las mejores maneras en que ellos pueden ayudar a los países pobres. La difusión de este crecimiento (comercio exterior, inversiones extranjeras, ayuda externa, migraciones) es, sin duda, un elemento de mucha importancia para el desarrollo de los países pobres.

b) Por su parte, los países en vías de desarrollo deberían:

   i. Evitar achacarle su situación a los países ricos. Los países pobres deben reconocer que la tarea del desarrollo económico les concierne principalmente a ellos más que a los ricos.

   ii. No caer en la trampa de seguir el camino del proteccionismo adoptado por EE.UU., Europa Occidental y Japón. Un error no justifica otro.

   iii. Poner su casa en orden. De esta manera, su crecimiento económico podría ser elevado a pesar de las políticas adoptadas por los países ricos. El esfuerzo interno es insustituible y altamente rentable.

Todo lo anterior requerirá de parte de los países desarrollados y de las pobres modificaciones importantes de sus respectivas políticas económicas.

a) Los países desarrollados, concretamente, deberían:

   i. Establecer el libre comercio de bienes y servicios. La liberalización comercial no debe verse como una concesión del país que disminuye su proteccionismo a los demás, sino más bien como una medida para beneficiarse a sí mismo[15].

   De esta manera, los países ricos, en vez de adoptar subterfugios para ayudar a los países pobres como los acuerdos de productos básicos o los programas de preferencias arancelarias, deberían reducir sus tarifas aduaneras y eliminar las cuotas de importación en general, tanto para bienes primarios y materias primas como para productos manufacturados.

   ii. Eliminar los subsidios a la producción interna y sobre todo los relacionados con las exportaciones de productos

15. "*… the general principle of comparative advantange indicates that unilateral tariff reductions involves a net economic gain to the country liberalizing trade…*" (p. 134).

alimenticios y materias primas. Así, los países en vías de desarrollo no se verían tan perjudicados por las distorsiones ocasionadas por la política comercial de los países desarrollados.

iii. Modificar sustancialmente la política sobre la ayuda externa en varios sentidos:

- Primero, eliminar las condiciones establecidas por los países ricos, cuyo resultado consiste en reducir el valor real de la ayuda recibida por los países pobres. Tal el caso de la obligación de comprar bienes y servicios en el país donante, las tasas de interés sobre préstamos, el uso de barcos de bandera nacional.
- Segundo, el monto de la ayuda externa debe aumentarse con el propósito principal de sustituir algunos de los programas de los países ricos establecidos para ayudar a los países en vías de desarrollo y que generan distorsiones importantes, como los acuerdo de productos básicos y las preferencias arancelarias.
- Tercero, multilateralizar la ayuda externa en forma de donaciones en efectivo, en vez de llevarla a cabo mediante programas bilaterales para financiar proyectos específicos. La ayuda multilateral estaría condicionada a la adopción, por parte del país beneficiado, de políticas para poner su casa en orden.

iv. Reconocer que los países ricos únicamente podrán vencer la oposición política interna para modificar sus políticas (acceso a sus mercados, subsidios a las exportaciones, aumento de la ayuda externa y migraciones) si, de forma simultánea, adoptan medidas para enfrentar los costos internos, es decir enfrentar el problema hoy denominado de los "perdedores", se trate de productores, trabajadores o consumidores. Para ello es necesario echar a andar diversos programas como las *safety nets* para aumentar la transferencia y movilidad de empresarios y trabajadores de unas ac-

tividades a otras[16]. Es más, Johnson indica que los países ricos deberían adoptar este tipo de programas no solo en relación con las consecuencias de las medidas para ayudar a los países en vías de desarrollo sino, en general, para hacer frente a los costos del crecimiento económico[17].

v. Asegurar un crecimiento económico sostenido y mantener la estabilidad macroeconómica, es decir no exportar ni inflación ni desempleo a los países pobres. Se trata de una tarea de fundamental importancia de parte de los países desarrollados.

vi. Propiciar la reforma del sistema monetario internacional en tres sentidos:

- La emisión de derechos especiales de giro (DEG) con el propósito de mantener la liquidez internacional a un nivel satisfactorio dada la expansión del volumen del comercio internacional[18].
- El suministro de recursos financieros a países deficitarios a fin de evitar procesos de ajuste que interfieran con las corrientes de comercio y el flujo de capitales en el ámbito internacional.
- La participación activa no solo de los países deficitarios sino también de los superavitarios, para evitar o en su caso enfrentar desequilibrios macroeconómicos internacionales. En otras palabras, no hacer recaer el pro-

16. "*… progress toward liberalization of trade beneficial to the less developed countries is only likely to be politically posible in conjunction with replacement of domestic prince-raising policies by mobility - increasing policies*" (p. 117).

17. "*… since change results from many other causes than foreing competition, the principle of adjustment assitance in preference to politically legislated resistance to change should be applied in domestic policy generally…*" (p. 117).

18. Para Jonhson los DEG no deben representar una fuente adicional para financiar el crecimiento económico de los países pobres sino, como se indica en el texto, un medio para asegurar la liquidez internacional.

ceso de ajuste solo sobre los países deficitarios sino también sobre los superavitarios, tal como insistió con tanta vehemencia Keynes en Bretton Woods.

vii. Profundizar y ampliar la "internacionalización" de la política económica. Al respecto los países desarrollados deberían poner énfasis en:

- Propiciar la reforma del GATT, hoy Organización Mundial del Comercio (OMC), con el propósito de que los países ricos queden autorizados para tomar medidas a favor de los países pobres, sin cumplir con el principio de la no-discriminación ni con el de reciprocidad.
- Lograr las reformas del sistema monetario internacional indicados en el aparte anterior.
- Sustituir la ayuda bilateral por la multilateral en cuya administración las instituciones del Grupo del Banco Mundial jugarían un papel importante. Además, Johnson también acaricia la idea de establecer un impuesto internacional a fin de allegar recursos necesarios para financiar los programas de ayuda externa (p. 162).

viii. Mejorar las políticas de inmigración de los países ricos. Según Johnson, no debe olvidarse que en el caso de algunos países como EE.UU., Canadá, Australia y Nueva Zelanda las inmigraciones fueron un factor de mucha importancia para su desarrollo.

Este conjunto de políticas, de parte de los países ricos, tendría dos consecuencias de mucha trascendencia. De una parte, le permitiría a estos países crecer de una manera más rápida. De otra parte, facilitaría el desarrollo económico de los países de la "periferia".

b) Los países en vías de desarrollo, por su parte, deberían, a la vez, tomar una serie de medidas, entre las cuales las principales son las siguientes:

i. Abandonar la política de sustitución de importaciones mediante la reducción drástica del proteccionismo aduanero, inclusive frente a los mismos países en vías de desarrollo.

ii. Eliminar los elevados impuestos a las exportaciones con fines fiscales.

iii. Prestar especial atención al desarrollo de la agricultura para así aprovechar las ventajas comparativas de estos países en vez de poner demasiado énfasis en la industrialización basada en la sustitución de importaciones.

iv. Asegurar el equilibrio macroeconómico. Especial atención debe ponerse en dos ámbitos: primero, evitar la inflación y segundo, abandonar el temor a modificar del tipo de cambio, concretamente, a la devaluación de la moneda local.

v. Desmantelar muchos de los controles gubernamentales excesivos, característica esta de no pocos países pobres. Se trata, en efecto, de no contraer la enfermedad conocida, en la actualidad, con el término de "tramitología", fuente de ineficiencia y de corrupción (p. 44).

vi. Atraer la inversión extranjera directa con el fin de complementar el ahorro nacional, propiciar la incorporación de nuevas tecnologías, fomentar la capacidad empresarial y forzar a las empresas locales a aumentar su productividad para poder competir exitosamente.

De esta manera, los países pobres, ayudados, a la vez, por el conjunto de medidas adoptadas por los países desarrollados, podrían:

- mejorar la elasticidad de la oferta de factores de la producción,
- aumentar la productividad, en general, y la competitividad de la economía,
- aprovechar sus ventajas comparativas,

- lograr una mayor inserción en la economía internacional mediante una mayor oferta exportable y un incremento de las importaciones.

Por ende, los países en vías de desarrollo acelerarían el proceso de transformar sus economías "tradicionales" en sociedades "modernas" reduciendo así la distancia que los separa de los países desarrollados.

VII. Comentarios finales

1. Para Johnson la preocupación de los países pobres por lograr su desarrollo es un tema válido de interés general. El problema existe: es mucha la gente pobre e ignorante, cuyas condiciones de vida dejan mucho que desear. Difícilmente se benefician del progreso tecnológico. Se trata de transformar, como ya se ha indicado, sociedades "tradicionales" en sociedades "modernas". El proceso para lograrlo implica un cambio del *statu quo* muy significativo. De hecho, salir del subdesarrollo exige modificaciones importantes en aspectos culturales, políticos, sociales y económicos de la sociedad[19]. El proceso es difícil, complejo y sobre todo lento. En algunos casos se cosechan éxitos, en otros se presentan fracasos.

2. Johnson llama la atención sobre el hecho de la gran importancia de las relaciones de todo tipo (comerciales, financieras, transferencia de conocimientos e ideas, movimientos migratorios) entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo para el progreso de estos últimos. Los contactos de

19. Un estudio pionero sobre este tema se encuentra en el aporte de Austin Robinson al informe Modern Industry and the African (1933). Según Alec Cairncross está contribución representa "*… one of the first attempts by an economist to arrive at a view of what makes for successful economic development in a backward country*" (p. 51), Alec Cairncross, Austin Robinson, *The Life of on Economic Adviser*, St. Martin's Press, 1993.

múltiple naturaleza con los "centros" desempeñan un papel de fundamental importancia para el desarrollo de la "periferia"[20].

3. Por consiguiente, para Johnson, los países ricos pueden (porque disponen de suficientes recursos) y deben (ya sea por razones humanitarias, por su complejo de culpabilidad o bien para promover su propio desarrollo), ayudar a los países en vías de desarrollo a mejorar sus condiciones de vida. De hecho, el crecimiento y la prosperidad en los "centros", en el largo plazo, depende también del grado de desarrollo de la "periferia". Es en búsqueda de su propio provecho que los países ricos deben promover el desarrollo de los países pobres.

4. Johnson insiste, una y otra vez, en la responsabilidad de los países en vías de desarrollo para superar su estado de pobreza. Con frecuencia, según Johnson, los países pobres la rehuyen y pretenden achacar su situación a las decisiones y acciones tomadas por los países desarrollados. Dan demasiada importancia a los errores cometidos por los países ricos. Pierden así de vista que el esfuerzo principal para salir del subdesarrollo deben realizarlo ellos mismos. Los países ricos pueden y deben cooperar, pero la responsabilidad recae, en primera instancia, sobre las espaldas de los países en vías de desarrollo.

5. Sin embargo, para Johnson, con mucha frecuencia, las políticas económicas adoptadas, tanto por los países desarrollados como por los países pobres, perjudican y obstaculizan el desarrollo económico de estos últimos.

   Por otra parte, el sistema económico internacional debe reformarse con el fin de facilitar el desarrollo de la "periferia", cosa que según Johnson, cuando escribe su libro, no ocurría. Esto por cuanto en el ámbito comercial se basaba en el principio de reciprocidad y en el de no-discriminación y en el moneta-

20. Un tratamiento reciente de este tema se encuentra en Andrés Rodríguez-Clare, Trade, *Difusion and the gains from Openness*, NBER Working Paper Series 13662, Dec. 2007.

rio el énfasis se ponía en el ajuste deflacionario de los países deficitarios.

6. En vista de esta situación, han proliferado propuestas y sugerencias con el propósito de modificarla. La conferencia de la UNCTAD fue el escenario en el cual se discutió la mayor parte de las ideas de Prebisch y de otros economistas preocupados por el problema del subdesarrollo de los países pobres. Johnson juzga severamente ese esfuerzo. En efecto, al respecto afirma, de manera tajante, lo siguiente "*… all of the solutions proposed at UNCTAD are inefficient means of suppying one of two things: more net aid from the developed countries, or improved access to developed country markets*" (p. 114).

   Las propuestas UNCTAD - Prebisch, de ser aceptadas por los países desarrollados, representarían un subterfugio o un camuflaje de esos países para pretender otorgar más ayuda a los pobres, sin realmente tomar las verdaderas medidas para ayudar a resolver el problema de subdesarrollo de la "periferia". Es más, Johnson opina que las propuestas de la UNCTAD - Prebisch equivalen a tratar de aplicar, en beneficio de los países pobres, las mismas políticas que ellos critican cuando los países ricos las ponen en práctica (p. 111)[21].

7. Johnson no se limita a criticar las tesis de la UNCTAD - Prebisch sino que además plantea sus propias recomendaciones. Las diferencias entre unas y otras son marcadas:

   i. Mientras la UNCTAD - Prebisch pone el énfasis en las medidas que los países desarrollados deben tomar, Johnson lo pone en las que los países pobres deben aplicar. En efecto, poner la casa en orden, por parte de los países de la "periferia", es una condición *sine qua non* para su desarrollo.

21. "*… the trade policies changes recommended by the less developed countries involve inverting in their favor the very policies of which they complain and to which there is the strongest objection on grounols of economic efficiency*" (p. 111).

ii. Para Johnson los países ricos deben aumentar, de manera directa, la ayuda externa a los países pobres y debe ser otorgada en efectivo. Esta ayuda permitiría evitar, tal como propone la UNCTAD - Prebisch, el aumento indirecto de la ayuda mediante subterfugios tales como los acuerdos internacionales de productos básicos y el programa de preferencias arancelarias para bienes manufacturados, con todas las distorsiones e ineficiencias de este tipo de medidas.

iii. En cuanto a la política relacionada con las llamadas industrias nacientes, para Johnson la medida adecuada consiste en otorgar un subsidio directo, en efectivo, a la producción de esas industrias. Esta sería la política óptima (p. 183)[22]. De esta manera, la distorsión sería menor que la política de sustitución de importaciones (segundo óptimo) adoptada por muchos países de la "periferia". Aun más, la propuesta de la UNCTAD - Prebisch, sea el programa de preferencias arancelarias, representaría una alternativa peor (tercer óptimo). Jonson, por su parte, propone ya sea un aumento de la ayuda externa de los países ricos o bien, un impuesto internacional para hacerle frente al monto del subsidio (p. 162).

iv. La apertura comercial –multilateral y unilateral, si fuera del caso– tanto por parte de los "centros" como de los países de la "periferia" es el camino preferido por Johnson[23]. Esta re-

22. Esta es la misma posición desde los tiempos de J. S. Mill quien afirmaba "*…when it is advisable, as it may sometimes be, to subsidize a new industry in its commencement, this had better be done by a direct annual grant…*" (Letters of J. S. Mill, edited Hugh Elliot, vol. II, p. 155, citado por Lionel Robbins, *The Theory of Economic Policy in English Classical Political Economy*, 1953, p. 60).

23. Johnson, reconoce que la apertura comercial bilateral y regional –sea los esquemas de integración económica entre países pobres– puede, en determinadas circunstancias, ayudar a alcanzar los objetivos de estos países. Una exposición moderna de este tema puede consultarse en Richard E. Baldwin, *Multilateralising regionalism*, min. 2006 y the Warwick Comission, *The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward?*, 2007.

presenta la medida más importante para lograr el crecimiento de la economía mundial, incluidos los países pobres.

v. El libre comercio, adicionado con la concesión la ayuda externa en efectivo y con las medidas para poner la casa en orden en los países pobres, representan la esencia de la propuesta de Johnson.

A lo anterior Johnson añade las reformas de las instituciones internacionales:

- el Banco Mundial asumiría la administración multilateral de los fondos de ayuda externa;
- el Fondo Monetario Internacional tendría a su cargo la tarea de supervisar la política monetaria y cambiaría de los estados miembros a fin de evitar los desequilibrio macroeconómicos en el ámbito internacional;
- el GATT, por su parte, debería modificar los dos principios básicos sobre los cuales fundamenta su acción, sean el principio de no-discriminación y el de reciprocidad, para así poder ayudar a los países pobres a acelerar su crecimiento económico. De hecho, los países ricos podrían ayudar a los pobres sin reciprocidad de su parte. Además, los países en vías de desarrollo podrían participar en programas de integración económica de cuyas ventajas los países ricos no podrían beneficiarse, es decir podrían discriminarlos.

vi. Sin embargo, Johnson reconoce las serias dificultades políticas que existen en los "centros" y en la "periferia" para adoptar las medidas óptimas. Así, la oposición de importantes grupos de presión beneficiarios del *statu quo* impiden tomar las decisiones óptimas desde el punto de vista económico. Dada esta situación, la alternativa consistiría en la adopción de políticas "subóptimas" (*second best* y aún *third best*), aún cuando ellas impliquen ineficiencias, distor-

siones y desperdicios[24]. Así, por ejemplo, si los países desarrollados son incapaces de aumentar la ayuda externa a los países pobres porque no pueden aumentar sus impuestos y tampoco pueden desmantelar su proteccionismo arancelario, entonces, según Johnson, sería necesario considerar algunas de las propuestas de la UNCTAD - Prebisch para compensar a la "periferia" por los daños y perjuicios ocasionados por los "centros". En efecto, la ayuda externa originada en los subterfugios de los países ricos (convenios internacionales de productos básicos y preferencias arancelarias) no debería entonces verse como una concesión de los países ricos a los pobres, sino más bien como una compensación. De hecho, Johnson hace gala de un gran realismo al reconocer, sin cortapisas, como las circunstancias políticas inciden, de manera decisiva, en las decisiones acerca de cuales medidas de política económica tomar.

8. En las décadas de los años sesenta y setenta, Johnson participa activamente en importantes avances de la teoría económica. Tres de ellos merecen una mención específica:

   i. La teoría del "segundo mejor" *(second best)*. El planteamiento del second best fue elaborado inicialmente por Meade,[25] quién acuñó el término, pero su formulación más conocida se debe a Lipsey y Lancaster[26]. En esencia, este término indica que cuando en un sistema de equilibrio general se introducen restricciones que impiden alcanzar alguna de las condiciones de Pareto, entonces tratar de al-

24. *"… policy changes that secure desirable results in terms of income distribution or other objectives at the cost of reduced economic efficiency may constitute improvements on the balance of gain and loss, and may legitimately be recommended if no more efficient method of achieving the same objectives is feasible or aceptable"* (p. 164).

25. James E. Meade, *Trade and Welfare*, Oxford Univ. Press, 1955.

26. R. G. Lipsey and K. Lancaster, *The general theory of second best, Review of Economic Studies,* oct. 1956.

canzar las demás, aún cuando fuera posible, generalmente, no es deseable. Johnson, por su parte, incorpora este concepto en su libro. En efecto, insiste en una afirmación de gran alcance que "*... in an imperfect world, imperfect policies intelligently applied may produce more deseable results than theoretically perfect policies applied only in fragmentary fashion*" (p. 42). Así, Johnson no solo muestra un gran realismo en cuanto a la influencia de las circunstancias políticas al formular las medidas económicas, como ya se señaló, sino que también lo es en cuanto a las limitaciones de la teoría económica cuando se trata de formular la política económica.

ii. El llamado enfoque monetario de la balanza de pagos fue otro de los temas en cuyo desarrollo y profundización participó Johnson activamente. Este planteamiento consiste en considerar que la situación de la balanza de pagos de un país depende, en última instancia, de la oferta y demanda de dinero. Johnson y Mundell, basados en las contribuciones de Hume y de Meade, trabajaron arduamente en los aspectos teóricos de esta tesis y en sus consecuencias desde el punto de vista de la política económica[27]. De ahí la insistencia de Johnson en la necesidad de evitar la sobrevaloración de la moneda nacional y mantener una política adecuada de tipos de cambio. Critica la tendencia de mantener los tipos de cambio sin variaciones ni ajustes (p. 74); de hecho, devaluar la moneda es una medida invariablemente rechazada (p. 58 y 75). Sin embargo, si los países pobres desean beneficiarse de la apertura comercial, deben estar anuentes de llevar a cabo los ajustes necesarios de sus tipos de cambio (p. 75).

27. Algunas de sus contribuciones se recogen en Frenkel and Johnson (eds), *The Monetary Approach to the Balance of Payments*, 1976 y Frenkel and Johnson, *The Economics of Exchange Rates*, 1978.

iii. Al tema del proteccionismo arancelario Johnson dedicó mucho tiempo. Su preocupación se centraba en el costo del proteccionismo y en la posibilidad de establecer una tarifa aduanera cuya estructura fuera óptima[28]. Insistía en la necesidad de tomar en cuenta la diferencia entre la tarifa efectiva y la nominal. La tarifa nominal no es el criterio importante para determinar cuan proteccionista es el arancel aduanero, sino más bien debe considerarse el arancel sobre el valor agregado de los bienes manufacturados (p. 90, y 96)[29].

9. Johnson insiste en las muchas investigaciones, sobre el tema del desarrollo económico de los países pobres, aún por realizarse. El señala varias áreas prioritarias:

   i. Medir la protección efectiva que los países ricos han establecido a los bienes procesados con productos básicos en los países pobres.

   ii. Determinar el monto real de la ayuda externa recibida por los países en vías de desarrollo.

   iii. Estimar en cuanto aumentarían los ingresos de los países pobres, si los ricos redujeran unilateralmente su arancel aduanero.

   iv. Calcular la elasticidad de la oferta exportable de los países de la "periferia".

   v. Discutir, con base en diversos puntos de vista, hasta donde se justifica el proteccionismo de los países pobres y en qué proporción.

   Estos temas deberían, entre otros, ser estudiados cuidadosamente en búsqueda de información adicional para formular

28. Véase su libro *Aspects of the Theory of Tariffs,* 1971,

29. *"… what matters for trade is not the tariff rates on commodities but the effective rates of protection of value added implicit in the whole tariff schedule"* (p. 168).

> mejor las políticas económicas de los "centros", así como las de los países de la "periferia". Solo así será posible, según Jonson, integrar los progresos de la teoría económica, con los resultados de la investigación empírica y con el sentido común necesario para tomar, en debida consideración, los factores políticos, institucionales y económicos a la hora de formular la política económica (p. 245).

En conclusión, Johnson destaca en su libro cuatro puntos principales:

Primero, el desarrollo económico de los países pobres implica un proceso de profundas transformaciones culturales, políticas, sociales y económicas. Este proceso de cambio encuentra una seria oposición de parte de los grupos sociales cuyo poder económico y político depende del *statu quo*.

Segundo, la situación de subdesarrollo de los países de la "periferia" no es consecuencia ni del imperialismo de los "centros", ni del funcionamiento ineluctable del sistema económico internacional. Superar el subdesarrollo es una tarea cuya responsabilidad, esfuerzo y sacrificio recae de manera principal sobre los países en vías de desarrollo.

Tercero, si bien el proceso de desarrollo económico de los países pobres es difícil, complejo y lento es, sin embargo, posible. Para lograrlo es indispensable, no obstante, de una parte, que los países en vías de desarrollo pongan su casa en orden y de otra, la ayuda y colaboración de los países desarrollados.

Si hubo alguien, hace medio siglo, que se dedicó, con "alma, vida y corazón", a cumplir con esta tarea, con un incansable celo misionero, fue Harry Johnson, sin la menor duda.

Cuarto, sin embargo, Johnson llama la atención, con voz fuerte, acerca del inminente peligro que los economistas deben enfrentar,

cuando el entusiasmo por ayudar a los países en vías de desarrollo resulta excesivo y traspasa los linderos del análisis científico[30].

Muchos de los temas que Johnson abordó hace cuarenta años persisten aún. La mayor parte de ellos están todavía sobre la mesa. Muchas de sus preocupaciones están hoy presentes. Muchos de los problemas analizados por él no han sido resueltos de manera satisfactoria. Muchas de sus opiniones son todavía objeto de discusión y controversias. Todo ello pone en evidencia la gran capacidad de Johnson para diagnosticar el presente y anticipar el futuro.

30. "*… he came to feel that professional economists had allowed themselves to be influenced by their sympathies for the poor countries to the point of being led into empathetic and nonscientific research on trade and development*" (Frenkel, p. 1025).

Segunda Parte

HURGANDO EL PRESENTE

"… old thoughts are rarely discarded altogether, and no ideas are entirely new and original",

GUNNAR MYRDAL,
Economic Theory and Under-developed Regions,
G. Duckworth and Co., 1957, p. 158.

4

Horror y pasión

Comentarios sobre el libro
de Viviane Forrester,

L'horreur économique,
Fayard, 1996.

TRADUCCIÓN
Forrester, Viviane. (1997).
El horror económico. México:
Editorial Fondo de Cultura Económica.

Diciembre, 1997

ÍNDICE

I. Introducción 137
II. Los trabajadores, hoy 138
III. Los trabajadores, mañana 139
IV. Las causas 140
V. Las lagunas 140
VI. Las propuestas 143
VII. Conclusión 144

I. Introducción

El libro de la señora Viviane Forrester, *L'horreur économique*, (Fayard, 1996) ha llegado rápidamente a ser una de las obras más vendidas tanto en Francia como su traducción en otras lenguas, por ejemplo, al alemán. El tema del libro de Madame Forrester –el desempleo– ocasiona, en la actualidad, mucha agitación entre los políticos europeos (véase al respecto, por ejemplo, el excelente reportaje de Horst Felmann sobre la reunión de los jefes de Estado de la UE en Ámsterdam convocada, precisamente, para analizar el tema del desempleo, *Frankfurter Allegemeine*, 29 nov. 1997). Asimismo, se trata de un tema abordado, repetidamente, por los académicos. Ni más ni menos Edmund Phelps, premio Nobel de economía, acaba de publicar un nuevo libro sobre el tema (*Rewarding Work*, Harvard University Press, 1997). Sobre el tema también debería ser lectura obligatoria el artículo del Prof. P. Krugman, *Is Capitalism Too Productive*? (Foreing Affairs, set-oct. 1997, pp. 79-94).

Las siguientes líneas tienen el propósito de analizar y comentar las ideas principales de Madame Forrester. ¿Cuáles son los mensajes centrales de la autora? Son dos y ambos tétricos.

II. Los trabajadores, hoy

Primero, los trabajadores hoy. La civilización contemporánea ha sufrido una mutación de gran trascendencia, (p. 10). Con frecuencia ella no se acepta: unas veces por ignorancia, otras por mala fe de los políticos. Por lo cual no ha sido debidamente transmitida, con suficiente claridad, a la población y a la opinión pública. La mutación consiste en el hecho de que en la economía contemporánea, en última instancia, el trabajo sale sobrando. Ayer, dentro de la perspectiva marxista, el control del excedente exigía la explotación sistemática del trabajo. Así, generar empleo era de fundamental importancia para poder adueñarse del excedente. El trabajo –es decir, el empleo– era la fuente generadora del excedente. Hoy, la situación ha cambiado radicalmente: el excedente se llega a controlar, no mediante la explotación del trabajo, sino gracias al uso y a la aplicación de la cibernética y de la informática. Por lo tanto, el trabajo sale sobrando.

De la explotación económica de los trabajadores se pasa a su exclusión social. El desempleo por ello crece y crece sin límites. Los políticos llevan a cabo análisis equivocados y ofrecen promesas falsas. Por lo tanto, todos los programas y planes para hacer frente al problema del desempleo han fracasado y fracasarán sin duda, en el futuro. Las consecuencias de esta evolución son dramáticas, para Madame Forrester. Durante décadas se ha enseñado –o mal enseñado– a la población la necesidad de trabajar, por razones morales –no trabajar es holgazanería– y por razones económicas es el único camino para ganarse el pan cotidiano. Cada quien debe aportar algo a la comunidad en donde vive y a cambio recibe un salario. Pero ahora todo ha cambiado. Las masas obreras van al mercado de trabajo y no consiguen empleo. Se encuentran y se sienten excluidas. El trabajo deja de ser una actividad vital. Es el fin del trabajo (pp. 157-158). (El libro de Jeremy Rifkin, Putman, 1995, precisamente se intitula *The End of Work*). Ahora bien, sentirse inútil genera oprobio y vergüenza. Se estigmatiza a los desempleados y ellos se consideran marginados. Cada día existen

menos oportunidades de trabajo (la autora insiste once veces en su obra sobre este punto). En una primera etapa se genera resistencia, pánico, sufrimiento. En una segunda, resignación, alienación, dependencia, desmotivación. El fenómeno psicológico y psicosocial abarca diversos campos: el cultural, el social, el político y el económico. Las relaciones individuales y sociales se alteran. Las consecuencias no podrían ser más deprimentes y angustiosas. No existe una "razón razonable" para vivir, la vida ha dejado de representar una opción "legítima" (p. 37).

III. Los trabajadores, mañana

El otro mensaje, aún más dantesco de Madame Forrester y consecuencia directa del primero, se refiere a la tendencia claramente dicernible, según la autora, a proceder a la eliminación física del excedente cada día mayor de trabajadores. La autora prevé dos caminos para lograr este macabro propósito. De una parte, los desempleados serían considerados como una reserva de órganos humanos vivientes a disposición de los grupos privilegiados del sistema (p. 201) de acuerdo con sus necesidades. De otra parte, la instauración de un régimen totalitario "mundializado" el cual dispondría de medios de eliminación física de una eficacia y rapidez hasta ahora inimaginable. Se trataría de un "genocidio llave en mano" (*génocide clés en main*, p. 201) de alcance planetario.

¡Hitler y Stanlin resultarían ser simples corderitos ante esta perspectiva! De esta manera, se procedería a la eliminación de los desempleados y así se resolverían los problemas políticos (buscar sus votos en las campañas electorales), sociales (las erupciones y revueltas callejeras que de tiempo en tiempo ocurrirían) y económicos (canalizar recursos financieros a los desempleados, si bien son migajas, estas suman, al fin y al cabo).

IV. Las causas

Para Madame Forrester existe una conspiración mundial (pp. 41-42) misteriosa, clandestina, que lleva a la civilización directamente al naufragio (p. 41). La ideología base de dicha conspiración nunca ha sido formulada (p. 41), ni enunciada (p. 43) de manera clara y precisa. El cuerpo social esta tetanizado (p. 44), la sociedad está caduca y degradada *(périmée)*, la civilización está a las puertas de la "nada social" (*néant social*, p. 89)

La causa de tanta desventura, como el lector fácilmente ya puede haberlo adivinado no es otra que el liberalismo, el capitalismo absurdo, la economía despótica (p. 156), el dogma del *laissez faire* (p. 187), la economía carnicera (*carnassière*, p. 196). El repertorio de palabras incompatibles con la dignidad del hombre de Madame Forrester incluye, es fácil de intuir: globalización, mundialización, inversión extranjera, competencia, concentración y sobre todo, las utilidades, ganancias o beneficios de las empresas (en diez oportunidades, a lo largo de la obra, la autora crítica y condena las utilidades de las empresas).

V. Las lagunas

Madame Forrester maneja su lenguaje natal –el francés– de manera impecable, con una precisión exquisita. Su manera de expresarse es brillante y hace vibrar al lector. Pinta, con gran exactitud, escenas sucesivas del Apocalipsis y de Dante. Conduce, con mano firme, al lector por los senderos del horror y del temor. Lamentablemente, cuando se descorren los velos todo este esfuerzo conduce a poco, muy poco. No aporta casi nada al análisis de un problema muy importante y, menos aún, a las posibles soluciones.

Numerosas son las deficiencias y lagunas de la obra de Madame Forrester. Es necesario citar al menos las siguientes:

1. La autora hace gala de una seria confusión en cuanto a los problemas del empleo y de la pobreza, en países subdesarrollados y en países ricos. Todo lo echa en el mismo saco, del cual se obtiene un menjunge de poca utilidad. En efecto, las causas y las soluciones son muy diferentes según cual sea la situación analizada. Plantear bien el problema no pareciera interesarle a la autora, sino más bien aumentar el nivel general de la confusión.

2. En la contratapa del libro –en donde sea dicho de paso, aparece la foto de Madame Forrester abigarrada de joyas, así los desempleados pueden admirarla en todo su esplendor– se indica que la obra es un análisis muy documentado. ¡Nada más alejado de la realidad! Fuera de un par de artículos de *Le Monde* y *Le Monde Diplomatique*; de algunas citas de segunda mano de publicaciones del Banco Mundial y de la OECD, Madame Forrester evita sistemáticamente el estudio cuidadoso y el análisis crítico de la literatura contemporánea relevante sobre el tema. Su información resulta así escasa y obviamente sesgada. ¡Los hechos que no concuerdan con sus puntos de vista no le interesan, simplemente los ignora!

   Cuando se señala, lo cual es *vox populi*, que a partir de 1983 los Estados Unidos han creado 24 millones de nuevos empleos, mientras los países europeos en el mismo período, casi no han aumentado el empleo, es más en su país, Francia y en Italia, en esos años, el empleo disminuyó en un millón de puestos, entonces la autora no se toma la más mínima molestia de indagar si de la experiencia norteamericana habría alguna enseñanza válida para su país y para Europa Occidental. Madame Forrester despeja el terreno de cuajo: el aumento del empleo en los Estados Unidos está constituido por ocupaciones imbéciles (*occupations imbeciles*, p. 89), indignas –¿quién podría dudarlo?– para el grado de inteligencia y de cultura de sus compatriotas.

Además, se le señala a la autora que esto ha ocurrido no sólo en los Estados Unidos sino también en países de Europa Occidental, como por ejemplo Holanda e Inglaterra, que han logrado avances significativos en la lucha contra el desempleo. En Gran Bretaña, entre 1983 y 1996, el empleo creció el doble de lo que ocurrió en Alemania. Holanda, por su parte, ha logrado reducir el desempleo a magnitudes muy razonables. Entonces la reacción de la autora es conocida: se trata de la infiltración del virus asesino norteamericano en el continente europeo ¡y punto final!

3. Los empresarios, en todas las latitudes, no se cansan de reconocer que el activo más importante de sus empresas está conformado por los recursos humanos. Pasa por alto Madame Forrester que a los empresarios no les interesa tanto los salarios nominales, sino la productividad del trabajo. A lo cual la autora responde, sin ambages: los empresarios son responsables de la hecatombe universal, son ellos quienes han privado de oxígeno a la sociedad, de savia a la civilización en una desenfrenada carrera en pos del poder y de la riqueza. Por consiguiente, la posición correcta siempre ha de estar en la posición diametralmente opuesta a la que ellos proclaman o defienden. ¡Y, de nuevo, punto final!

4. Madame Forrester cae en la trampa en que han caído algunos grupos de intelectuales y políticos de Europa Occidental, sobre todo en Francia y Alemania. A saber, un tremendo complejo de inferioridad frente a los Estados Unidos. Este fenómeno obnubila la mente y confunde la razón. No les permite discernir entre todo lo bueno y todo lo malo que caracteriza la vida de los norteamericanos. Los grupos alemanes, consideran la ocupación militar durante medio siglo, por parte de fuerzas armadas norteamericanas, como un acontecimiento histórico inconveniente, a pesar de haberlos librado de la tragedia de Hitler. Se preocupan mucho porque en este caso, contrario a lo acontecido en muchas otras épocas de la historia, los conquistados

> no han logrado absorber a los conquistadores, sino más bien ha ocurrido al revés. Los grupos franceses, por su parte, no pueden asimilar el hecho de que el marcado grado de inteligencia y de cultura de su país no haya sido suficiente –ni en 1914-1918, ni en 1939-1945– para resolver los problemas internos europeos. Hubo necesidad, en ambos casos, de echar mano de la fuerza bruta de los poco civilizados norteamericanos para poner orden en el continente. Madame Forrester, víctima de este complejo, está siempre lista a echar la culpa de todos los males de la humanidad –económicos, culturales, sociales, políticos, militares– a los norteamericano,¡los pobres gringos, una y otra vez, son los patos de la fiesta!

Estas deficiencias, lagunas y errores reducen, significativamente, la utilidad de al obra de Madame Forrester. El libro, más que un ensayo como la autora pretende haber escrito, tiene más el tinte de una novela, tal como indicaba, hace poco, Vargas Llosa (*La Nación*, 9 nov., 1997).

VI. Las propuestas

A pesar de las visiones apocalípticas de Madame Forrester, sería difícil no encontrar, en las 215 páginas, al menos algunas sugerencias. Ella propone tres: dividir las fortunas de personas y empresas y distribuir las utilidades de las empresas (p. 69), obligar a las empresas a crear puestos de trabajo (p. 119) y establecer una nueva distribución de la producción diferente a la del salario para asegurar la sobrevivencia (p. 195). Pero la autora no muestra ningún interés en estudiar, examinar y analizar primero, ¿cómo sus propuestas pueden, efectivamente, resolver el problema del desempleo? y segundo, ¿cómo se podrían aplicar, en la práctica, efectivamente, sus sugerencias?

VII. Conclusión

No queda claro cuál es le objetivo último de Madame Forrester. Su propósito es poco inteligible. ¿Qué busca en realidad con su libro? ¿Acaso publicar una obra en búsqueda de un buen mercado para obtener jugosas ganancias gracias al funcionamiento del mercado capitalista? ¿acaso, escribir un panfleto populista para ganar adeptos? ¿acaso el libro es el producto de los altibajos propios de una mente especial? ¿acaso se trata de un ejercicio de nigromancia? ¿acaso…? Qué cada lector juzgue por si mismo. Es evidente, eso si, que más allá de exacerbar las ideas proteccionistas en la UE para exportar su desempleo a otras latitudes y de propiciar el aumento de impuestos en los países de la UE para aumentar los beneficios a los desempleados, la obra de Madam Forrester ayuda poco, muy poco, a entender y a resolver un importante problema socioeconómico y político contemporáneo.

En ningún resquicio del espíritu de Madame Forrester se encuentran vestigios de fe, de amor o de caridad. La esperanza es un sentimiento totalmente extraño a la autora de *L'Horreur Économique*. Su pluma, por consiguiente, destila tan sólo –no podría ser de otra manera– el pesimismo más profundo y enfermizo, el nihilismo más aberrante y destructor.

5

Sobre terreno conocido*

Comentarios sobre el libro
de James Burki y Guillermo Perry,

The long March, A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade,
World Bank, 1997.

* Publicado en Acta Académica, mayo 1998, Universidad Autónoma de Centroamérica

ÍNDICE

I. El problema 149
II. La agenda 150
III. La pobreza 154
IV. El modelo 159
V. Conclusión 163
Bibliografía 164

I. El problema

Burki y Perry han publicado, en agosto de 1997, una obra cuyo tema central es la agenda de reformas económicas para América Latina y el Caribe en la próxima década.

Según los autores, en 1994 existía cierto grado de euforia en América Latina. Todos los países habían ya tomado medidas estructurales significativas y puesto en marcha importantes reformas: el reajuste de las finanzas públicas, la apertura comercial, la desregulación del sistema financiero, la privatización de activos público, el régimen de inversiones extranjeras (p. 14). Con este esfuerzo se creía posible alcanzar elevadas tasas de crecimiento económico de manera sostenible dentro de un marco de estabilidad macroeconómica.

En diciembre de 1994 sobreviene la crisis de México y con ella un rudo golpe: la euforia se trocó en incertidumbre, ansiedad y temor. El efecto "tequila" podía contagiar a los demás países del continente. Para agosto de 1997, cuando se pública la obra de Burki y Perry, los autores consideran la situación mucho más serena y el espíritu mucho más sobrio. Los puntos más descollantes pueden precisarse fácilmente como sigue:

i. Los programas de estabilización, acompañados con las reformas de ajuste estructural, han tenido como resultado un aumento del 2 por ciento del ingreso real por habitante por año.

ii. El mayor ritmo de crecimiento económico no ha sido suficiente para reducir la pobreza. Para lograr este objetivo sería necesario alcanzar tasa de crecimiento económico anual de al menos el 6 por ciento, en términos reales.

iii. Para poder llegar, de manera sostenible, a este nivel de crecimiento económico, América Latina y el Caribe (ALC) deben llevar a cabo aún una serie de reformas estructurales adicionales. Esta segunda generación de reformas es más compleja y más difícil de realizar, pero es el único camino para poder vencer el flagelo de la pobreza en los países del continente.

iv. De ahí la necesidad de elaborar la agenda de reformas para la próxima década. Los puntos de esta agenda surgen de dos fuentes: los conocimientos más recientes sobre la teoría del desarrollo económico y las experiencias adquiridas en otros países y latitudes, incluidas las de los mismos países de ALC.

II. La agenda

Los autores consideran que las medidas para asegurar un ritmo de desarrollo acelerado y sostenible en los países de ALC deben centrarse en cinco áreas estratégicas, a saber:

- consolidar la estabilidad macroeconómica;
- promover el mejoramiento de los recursos humanos;
- acelerar el desarrollo financiero de la región;
- perfeccionar el marco legal y regulatorio para facilitar el desenvolvimiento del sector privado; y
- mejorar la eficiencia del Estado.

A continuación se hacen algunos comentarios sobre cada una de estas áreas estratégicas:

a) La consolidación de los equilibrios macroeconómicos juega un papel importante para el desarrollo económico por tres motivos principales:

   - el efecto positivo de la estabilidad macroeconómica en la eficiencia con que se usan y asignan los factores de la producción, en la economía,
   - el impacto positivo en las tasas de ahorro nacional,
   - la posibilidad de destinar recursos públicos adecuados a programas de formación de recursos humanos, gracias al saneamiento de las finanzas públicas.

   El camino propuesto para alcanzar la estabilidad macroeconómica es muy simple: la política fiscal y la política financiera han de ser sanas y flexibles.

b) El mejoramiento de los recursos humanos debe tener una alta prioridad. El desarrollo humano es hoy uno de los factores determinantes más importantes, si no el más importante, del grado de competitividad y del aumento de la productividad (p. 64). De ahí la urgente necesidad de poner énfasis en los programas de educación y salud en los países de ALC. Se llama la atención sobre un hecho de mucha trascendencia: en muchos países de la región el problema no es la escasez de recursos –la proporción del PIB dedicado a programas de recursos humanos es bastante satisfactoria– sino la marcada ineficiencia con la que se usan dichos recursos.

c) El desarrollo del sector financiero es un elemento clave para promover el desarrollo económico. Un sistema financiero eficiente facilita la estabilidad macroeconómica y, además, ayuda a la correcta canalización y asignación de los recursos disponibles, tanto los del país como aquellos otros traídos del exterior. A la vez, si el sector financiero no funciona de manera adecua-

da, ello representa un serio obstáculo para alcanzar la estabilidad macroeconómica y lograr el desarrollo económico sostenible. Al respecto debe ponerse atención tanto a los temas macro como a los de carácter micro. Son varios los puntos sobre los cuales los autores llaman la atención para mejorar el desarrollo financiero de los países de ALC:

i. el sistema de regulación y supervisión de los intermediarios financieros debe mejorarse sustancialmente,

ii. el sector bancario debe mejorarse: aumentar las reservas para préstamos dudosos, establecer sistemas de contabilidad adecuados, etcétera;

iii. los bancos de propiedad estatal deben ponerse en condiciones de poder competir con los bancos privados, nacionales y extranjeros;

iv. el mercado de capitales y de valores –y no solo el sector bancario– deben fortalecerse, incluido lo referente a los seguros y a los sistemas de pensiones.

d) El Estado de derecho desempeña un papel de primordial importancia para promover el desarrollo económico. Es indispensable crear un marco legal y un entorno reglamentario conducentes a favorecer el crecimiento y expansión del sector privado. Tres puntos específicos necesitan mención especial:

i. La desregulación del mercado de trabajo, a fin de darle la flexibilidad debida. Las distorsiones existentes son un serio obstáculo para crear nuevas oportunidades de empleo y aumentar los salarios reales.

ii. La creación de entes públicos reguladores. La agenda de la próxima década exige la liberación de los mercados de bienes y servicios, así como de los factores de la producción. Pero liberalización no es sinónimo de libertinaje. Por ello la creación y el fortalecimiento de entes a cargo de las funciones de supervisión y de regulación es de la máxima importancia. Los riesgos son evidentes: un exceso de re-

gulación significaría sin duda, una traba para el desarrollo económico y la insuficiencia de la regulación también. Encontrar el justo medio no será nada fácil, pero es necesario intentarlo.

iii. La promoción de la competencia. Al liberalizar los mercados la defensa del consumidor llega a representar un objetivo importante. Aquí de nuevo un exceso de celo bien puede acarrear consecuencias peores para el crecimiento que la deficiencia cuyos efectos se trata de evitar.

Según los autores, los países ALC están bastante retrasados en este campo cuando se comparan con los de la OECD y de Asia del Este. Para los países ALC es muy necesario reducir la incertidumbre y los costos de transacción mediante el mejoramiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los derechos de propiedad, la validez de los contratos y la permanencia de las "reglas de juego". Los costos debidos a marcos legales y reglamentarios inadecuados son muy elevados.

e) La modernización del Sector Público es una tarea impostergable, urgente. No solo es importante crear un Estado de Derecho; igualmente lo es su funcionamiento cabal. La eficiencia y la eficacia del Sector Público es muy importante para establecer la debida credibilidad en las decisiones del Estado. Este es el único camino para erradicar la costumbre, de parte de las instituciones, entidades y organizaciones públicas, de crear "rentas" en beneficio de ciertos grupos de interés económico y político. Son pocas las posibilidades de los países de ALC de acelerar su desarrollo económico mientras existan burocracias flagrantemente ineficientes (la necesidad de reformar el servicio civil); la excesiva concentración de funciones en el gobierno central con desdeño de los gobiernos municipales (la urgencia de la descentralización y la desconcentración); los sistemas judiciales que no cumplen cos sus labores (la necesidad de modernizar su funcionamiento); la corrupción en no pocas de las actividades públicas (la tarea de asegurar la trans-

parencia y la calidad de la información al público). Se requiere mejorar, de manera muy apreciable, lo que en inglés se denomina *"the governance"*, es decir la aplicación estricta de la ley y el orden público por parte de entidades públicas cuyo desempeño debe responder ante los ciudadanos y la opinión pública.

Para Burki y Perry lograr avanzar en está área estratégica es la tarea más difícil de toda la agenda (p. 66), en vista de los múltiples obstáculos existentes.

Los autores insisten en la estrecha relación recíproca entre las cinco áreas de la agenda. Reconocen, de otra parte, que los países de ALC se han quedado rezagados con respecto a Chile y a los países de Asia del Este, precisamente por no haber progresado lo suficiente en ninguno de los cinco puntos de la mencionada agenda. Los países de ALC pueden revertir la situación. Si así lo hicieran entonces podrían alcanzar tasas de desarrollo económico elevado y sostenible, comparables con la de los países mencionados.

III. La pobreza

Los autores dan al tema del combate de la pobreza una importancia de primer orden. Se dedica un capítulo completo –el cuarto– a analizar este problema, incluidas las medidas para superarlo. El estudio sigue aquí la historia del Banco Mundial, a saber: otorgar al tema de la pobreza un lugar destacado en la política del desarrollo económico, al menos desde los últimos años de la década de los sesenta cuando Robert McNamara era el Presidente de la Institución.

Burki y Perry consideran la reducción de la pobreza como el mayor reto al cual hacen frente los países de ALC para impulsar su desarrollo económico (p. 87). Esto por varios motivos: es un insulto moral, es un obstáculo para el desarrollo económico sostenible, es

una amenaza para la consolidación de la democracia y es el impedimento más grande para lograr la estabilidad socio-política (p. 87). De ahí la necesidad muy urgente de incluir en la agenda de los países de ALC, combatir el flagelo de la pobreza y dar la máxima prioridad a esta tarea. Ello se justifica, como se indicó, por razones de carácter moral, político, social y económico.

Deben señalarse algunas características del problema:

i. Su naturaleza es compleja debido a sus múltiples aristas: hay una pobreza rural y otra urbana; hay una pobreza "vieja" (desde antes de los programas de ajuste estructural) y otra "nueva" (aparecida después de dichos programas); hay unos pobres desempleados y otros empleados; hay pobres masculinos y otros femeninos; hay pobres de edad avanzada y otros jóvenes; hay pobres crónicos y otros transitorios. Los grupos sociales más vulnerables son también conocidos: madres solteras, jefas de familia, niños y adolescentes, indígenas, viejos y discapacitados.

ii. El problema alcanza magnitudes muy significativas. Según la CEPAL el porcentaje de pobres pasó de 35 por ciento en 1980 a 41 por ciento en 1990, para disminuir levemente a 39 por ciento en 1994. Según estimaciones del Banco Mundial, la pobreza en la región ALC se mantuvo sin cambio durante la última década (p. 88). Ahora bien, durante esos años aumenta, el número de pobres también. Así el número de pobres pasó de más o menos 91 millones en 1987 a 110 millones en 1993. Algunos países como Argentina y Brasil muestran tendencias favorables en la década de los años noventa (p. 88).

iii. La situación de los países ALC es muy desfavorable cuando se les compara con otros continentes y regiones. Así, por ejemplo, el porcentaje del ingreso nacional que recibe el quintil más pobre pasó en ALC de 3,4 por ciento en los años sesenta a 4,5 por ciento en los años ochenta, mientras en Asia del Este y Oceanía pasó de 6,4 a 6,9 por ciento y en Asia del Sur de 7,4 a 8,8 por ciento.

iv. Desde la publicación del Informe Mundial sobre el Desarrollo del Banco Mundial correspondiente a 1990, dedicado al tema de la pobreza, ha quedado clara la estrecha relación positiva entre el mayor ritmo de crecimiento económico y la mayor reducción de la pobreza. Así, tasas de crecimiento económico elevadas y sostenibles son de fundamental importancia para reducir la pobreza en los países ALC (p. 88). Otros estudios de Deiniger y Squire muestran que de 88 casos estudiados, el 85 por ciento mostró una relación positiva, sistemática y fuerte, entre la tasa de crecimiento económico y el comportamiento del ingreso del 20 por ciento más pobre de la población. Morley, por su parte, al estudiar el caso de los países ALC, encontró una elasticidad entre crecimiento económico y reducción de la pobreza elevada: la pobreza se reduce en dos puntos porcentuales por cada punto porcentual en que aumenta el PIB.

v. Algunos tipos de crecimiento económico facilitan más la reducción de la pobreza que otros. Se hace referencia a tipos de crecimiento más "incluyentes" y otros más "excluyentes". Unos con una amplia base de beneficiarios, otros con una más restringida. Dependiendo de las características del proceso de crecimiento económico, así resultará más o menos difícil combatir la pobreza.

El ataque frontal para enfrentar el problema de la pobreza en los países de ALC abarca varios puntos. Entre ellos los autores mencionan los siguientes:

a) Los mercados laborales

En los países de ALC existe una serie de distorsiones y rigideces que impiden la expansión del empleo en los mercados laborales formales. Por ello es necesario eliminar dichos obstáculos y así consolidar el mercado laboral formal y el informal. El mercado laboral más integrado y flexible permite hacer frente a dos problemas importantes: primero, la brecha creciente entre los salarios de los trabajadores calificados y los de los no

calificados y segundo, la brecha entre los salarios de los hombres y los de las mujeres.

b) El sistema crediticio

En muchos países de ALC los mercados crediticios discriminan en contra de los pobres tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Las razones son muchas y bien conocidas. Si se logran superar estos problemas, la pobreza podría subsanarse, parcialmente, mediante la creación de nuevas oportunidades de empleo rural y urbano gracias al desarrollo de micro-empresas y pequeñas empresas. También existe una segmentación muy notoria entre el sistema financiero formal y el informal. Debe lograrse la integración de ambos en solo uno consolidado. Los autores señalan varias posibilidades, algunas de las cuales ya han sido utilizadas, con mayor o menor éxito, en los países ALC. Se mencionan entre otras posibilidades las siguientes: el crédito dirigido, el crédito otorgado conjuntamente a grupos de deudores, el crédito de suplidores, el crédito en el sector financiero informal, el seguro de crédito. Las experiencias y las posibilidades varían de un país a otro; las dificultades son evidentes. Sin embargo, debe insistirse en la necesidad de facilitar a los pobres el acceso al crédito.

c) El mercado de la tierra y la propiedad rural

La gran inseguridad jurídica en cuanto a la propiedad de la tierra y los altos costos para lograr escriturar las fincas, representan un grave obstáculo para el funcionamiento adecuado del mercado de la tierra. Y, por ende, el acceso a ella. Así, los programas de "titularización" deben promoverse.

En cuanto a los programas de reforma agraria, basados en la expropiación y la distribución de tierras, no parecieran haber tenido suficiente éxito en América Latina. Hoy se propone más bien la reforma agraria teniendo en cuenta el mercado de la tierra *("market assisted" land reform)* (p. 95). Estos programas no

son coercitivos para el Estado, pero él juega una función facilitadora importante.

d) La creación de empleo rural fuera de la parcela

Una parte de los pobres rurales podrían mejorar su condición de vida si lograran obtener crédito para explotar sus propias parcelas; sin embargo, otra parte deberá encontrar su *modus vivendi* fuera de las parcelas. La creación, en las zonas rurales, de empleo no-agrícola reviste una gran importancia, para lo cual los programas de educación y capacitación desempeñan una función de trascendencia.

e) El mejoramiento de los recursos humanos

Los programas de educación y de salud son elementos primordiales, para superar las condiciones de pobreza. Es necesario canalizar, de manera deliberada, recursos al financiamiento de programas orientados, preferentemente, a los pobres. Igualmente, importante es mejorar la administración de los programas de educación y salud destinados a los pobres. Los recursos financieros adicionales no son, con frecuencia, el elemento clave. Lo realmente indispensable consiste en mejorar dramáticamente (p. 99) la administración de los sistemas de educación y salud (p. 101). Existe una relación inversa entre pobreza y el grado de educación: a mayor (menor) educación menor (mayor) pobreza. Por ello la educación ha de ser el pivote principal sobre el cual se asiente la lucha contra la pobreza (p. 98).

f) Los programas de transferencias

El objetivo consiste en enseñar a los pobres a pescar. Sin embargo, en no pocos casos, los programas de distribución de pescado son inescapables mientras los pobres aprender a pescar. Varias son las alternativas: primero, transferencias directas como los programas de distribución de alimentos, los comedores escolares; segunda, los programas de empleo público; tercero, los fondos de inversión social, tal como se han desarrollado en varios países latinoamericanos y el cuarto, la refor-

ma de los programas de seguridad social, en especial los sistemas de pensión para cubrir la población pobre –rural y urbana– la cual, por lo general, no puede cotizar cuotas regularmente por carecer de empleo o de ingresos estables.

Burki y Perry insisten, al finalizar el capítulo sobre la pobreza, en que no hay ningún camino rápido para resolver este problema (p. 106). Se trata de un reto formidable, pero es una tarea insoslayable. No habrá desarrollo económico, ni estabilidad política, ni progreso social mientras la pobreza no se logre reducir, significativamente, en un futuro previsible. Si existe la necesaria voluntad política, si se llevan a cabo las reformas mencionadas en la agenda de la próxima década y si se aplican las medidas para mejorar las condiciones de los pobres entonces Burki y Perry toman prestada la expresión de A. Hirschman en el sentido de que existe un "sesgo hacia la esperanza" *(bias for hope)*. De esta manera, la larga marcha de los países ALC hacia el desarrollo incluirá un vasto contingente de la población hoy pobre.

IV. El modelo

Ahora bien, ¿cómo encajan todas estas piezas para conformar el rompecabezas? Realmente, ¿cuál es el modelo que Burki y Perry tienen en mente al elaborar la agenda para los países ALC durante la próxima década? ¿Cuáles son los elementos determinantes? ¿Cuál su relación de causa y efecto? ¿Cuáles son los factores que le insuflan dinamismo al modelo en el transcurso del tiempo? Ciertos puntos surgen de manera explícita, otros están implícitos. Algunas reflexiones sobre estas preguntas son pertinentes.

a) El ritmo de desarrollo económico es función de dos variables o elementos claves:

   i. la productividad de los factores de la producción y

   ii. el tamaño del mercado.

b) La productividad de los factores permite al trabajo, al capital y a los recursos naturales producir cada vez más. Se trata de obtener una mayor producción con una cantidad igual o, mejor aún, menor de insumos, es decir de factores de la producción. Se trata de aumentar la productividad total de los factores *(total factor productivity, TFR)*. El mejoramiento de la productividad incide también en el grado de competitividad y la capacidad del país para competir con sus bienes y servicios en el extranjero.

   La productividad (y la competitividad) de los factores depende, a la vez, de varios elementos:

   i. La calidad y cantidad de los factores de la producción disponibles. De ahí la importancia de los programas de educación y salud.

   ii. El monto de las inversiones privadas: estas asignan los recursos financieros e incorporan nuevos conocimientos, técnicos y organizativos.

   iii. La eficiencia y la eficacia del Estado de Derecho.

   iv. La modernización del Sector Público.

c) El tamaño del mercado, está determinado básicamente por la inserción de la economía local de los países ALC en los mercados internacionales. Está inserción depende, a la vez, de la apertura comercial y financiera (decisión nacional) y el acceso a mercados externos (decisión externa). Las economías más abiertas a los mercados internacionales, indican los autores (p. 28), logran tasas de crecimiento económico más elevadas. Esto debido a mayores inversiones y aumentos más pronunciados de la productividad. La TFP ha mejorado en los países una vez realizada la liberalización comercial. Así, existe una relación recíproca positiva entre la apertura comercial y el crecimiento económico.

d) El motor de la inversión privada es la rentabilidad del capital invertido, comparada internacionalmente. Dada la movilidad de capital existente en la actualidad, varios elementos inciden

en las utilidades *(profits)* de las empresas y, por consiguiente, en el monto de las inversiones privadas:

- La estabilidad macroeconómica.
- El entorno legal y reglamentario, incluido el tratamiento de las inversiones extranjeras directas.
- El funcionamiento del sistema financiero para optimizar la asignación de los recursos.
- La eficiencia de los servicios suministrados por el Estado.

e) Los elementos dinámicos más importantes del modelo son:

i. El grado de competencia dentro de la economía nacional.

ii. El grado de competencia en las relaciones –comerciales y financieras– externas. Esto está relacionado con la evolución de las ventajas comparativas y el mayor o menor acceso a mercados externos.

iii. La velocidad con la cual se adquieren nuevos conocimientos. Las innovaciones schumpeterianas juegan un papel determinante.

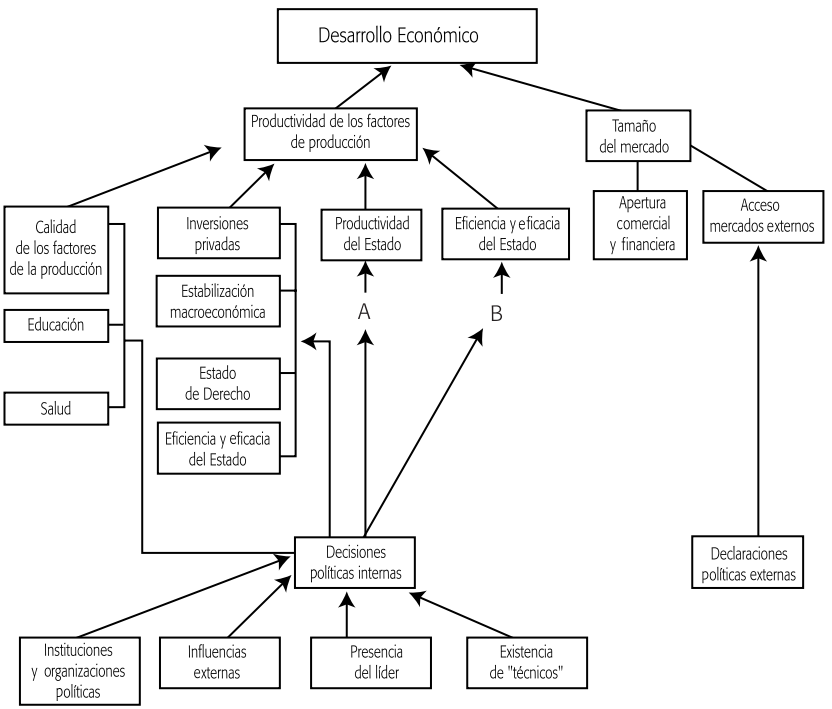
iv. El ritmo al cual se incorporan los pobres al proceso de consumo, de producción y de ahorro nacional.

v. El mejoramiento de la productividad de las actividades del Estado. El Sector Público tiene una incidencia muy pronunciada en las economías de los países de ALC. El solo esfuerzo del Sector Privado por aumentar la productividad no es suficiente. El Sector Público también debe, año tras año, mejorar la productividad de sus actividades, incluida la de las inversiones públicas.

El desarrollo económico dependerá así, de un conjunto de elementos, unos endógenos que el país puede influenciar, otros exógenos (modificaciones de las ventajas comparativas, acceso a los mercados externos y generación de nuevas innovaciones tecnológicas) sobre los cuales el país tiene poca influencia. Además, dentro de

los elementos endógenos, unos son de carácter económico, mientras otros son de naturaleza política, jurídica, sociológica e institucional. La mayor parte de los elementos dependen de la toma de decisiones políticas internas como puede observarse el esquema 1. Estas a la vez, están influenciadas por varios factores, tales como las instituciones y organizaciones políticas, las relaciones foráneas, la presencia del líder y la existencia de los "técnicos". Lograr un proceso de desarrollo económico, acelerado, equitativo y sostenible es posible. Sin embargo, los retos y obstáculos para alcanzar este objetivo son formidables. Se requerirá gran empeño, gran imaginación, gran constancia y gran prudencia.

Esquema 1



A
- Derechos de propiedad
- Validez contratos
- Propiedad intelectual
- Trato inversiones extranjeras
- Mercado laboral

B
- Servicio civil
- *Accountability*
- *Governance*
- Inversiones públicas

V. Conclusión

Para Burki y Perry "… no hay tiempo para complacencias" (p. 63). Sin embargo, al examinar con cierto grado de detalle su agenda se llega a la conclusión de que se trata de lo mismo, pero mejor. El tema abordado por los autores acerca de qué hacer consiste en transitar sobre terreno bastante conocido –*déjà vu*–. Sin embargo, el tema central se refiere no tanto a qué hacer, sino más bien a cómo hacer lo qué debe llevarse a cabo. Y al respecto los autores, por desgracia, tienen poco, muy poco que decir. Casi nada se dice acerca de los aspectos dinámicos del proceso de cambio social. ¿Por qué unas sociedades logran ritmos acelerados de desarrollo económico mientras otras languidecen, durante largas décadas, en situaciones de estancamiento económico y postración social? El listado –la agenda– de lo que debe hacerse no presenta ya hoy muchos problemas. Por el contrario, no se conoce suficiente acerca de cómo llevar a la práctica dicho listado.

Es más, la economía se encuentra en mucho desprovista de conceptos para razonar, de metodologías para investigar y de medios e instrumentos para actuar en relación con este problema. No pocos aportes de otras disciplinas –política, administración pública, derecho, sociología– son indispensables. Sin ellos no es posible entender el proceso mediante el cuál se crean las alianzas y se forman las coaliciones ineludibles para lograr el avance y el progreso de la sociedad. Y aun si se diera respuesta satisfactoria a esta pregunta, queda otra por contestar: explicar la aparición y el surgimiento del líder, único capaz de conformar dichas alianzas y coaliciones.

Bibliografía

Shahid J. Burki and Sebastián Edwards (1996), Dismantling the Populist State: The Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean. Latin America and Caribbean Studies, Viewpoints, World Bank, Washington, D.C.

_____. (1994), Latin America after Mexico: Quickening the Pace, World Bank Latin America and Caribbean Studies, World Bank, Washington D.C.

Economic Commision for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (1997), The Equity Gap, Santiago, Chile.

Sebastián Edwards (1995), Crisis and Reform in Latin America. New York: Oxford University Press.

World Bank, (1993) Latin America and the Caribbean. A decade after the debt crisis, Latin America and the Caribbean Regional Office, Wash; sept.

6

El futuro de la economía de mercado

Comentarios sobre el artículo de Dani Rodrik,

Development Strategies for the Next Century, August, 2001

Enero, 2002

1. El artículo de Rodrik es excelente e importante. Excelente, porque su lectura permite aclarar asuntos imprecisos, conocer nuevos argumentos e ideas y confirmar ciertos puntos de vista. Importante, porque aborda un tema como el del desarrollo económico, de gran actualidad para un porcentaje elevado de la población mundial.

2. Rodrik, al igual que Keynes, quiere salvar el sistema económico conocido como capitalismo *(market economy, market capitalism)* y, con tal propósito, levanta la bandera contra otros sistemas económicos, como el *laissez-faire*, la planificación central, el socialismo democrático, el neoestructuralismo y la "tercera vía". La economía de mercado –el capitalismo– es la opción más recomendable, en el tanto existan las instituciones adecuadas para mejorar el funcionamiento de los mercados, evitando así sus imperfecciones y deficiencias. No se trata, por lo tanto, de destruir, ni de sustituir, el capitalismo, este ofrece mejores posibilidades que otras opciones. La idea es lograr su adecuado funcionamiento y así asegurar el crecimiento económico, combatir la pobreza, reducir las desigualdades y proteger la naturaleza. La economía de mercado sería, en consecuencia, *workable, fair and sustainable.*

3. Sin embargo, cuando Rodrik se refiere a la economía mixta *("mixed economy")*, la oscuridad reina, debido a la falta de precisión. En tal sentido, pueden plantearse varias acepciones de ese concepto:

   i. intervención del Estado, para allanar el terreno, a fin de lograr el buen funcionamiento de la economía de mercado;

   ii. intervención del Estado, vista como una "ensalada mixta", es decir, una combinación de elementos de diversos sistemas económicos;

   iii. intervención del Estado, cuando el sector privado no desea, o no puede llevar a cabo ciertas tareas;

   iv. intervención del Estado; con el propósito de facilitar las negociaciones entre diferentes grupos de poder (políticos, empresariales, sindicales, trabajadores, militares, profesionales), en relación con la repartición del producto nacional. Así entonces, una parte del Producto Interno Bruto (PIB) se distribuiría entre dichos grupos mediante el mecanismo de mercado y otra, por medio de medidas del Estado (impuestos, gasto público, subsidios, salarios y empleos públicos, entre otros), las cuales también podría incluir la propiedad estatal de ciertas actividades productivas de bienes y servicios.

   Además, es necesario referirse a dos puntos adicionales:

   i. Rodrik pone un énfasis desmedido en la "complementariedad" del Estado y del mercado. Ahora bien, aun cuando esto es así en muchos casos, en otros sucede lo contrario; se pugna abierta entre Estado y mercado, en cuanto al ámbito de acción de cada uno de ellos.

   ii. Rodrik le dan gran preponderancia a las diferencias del mercado *(market failure)*, pero le cuesta reconocer las deficiencias del Estado *(government failure)*. En muchos países el Estado es tanto o más ineficiente y corrupto que los mercados. Si bien la acción del Estado es de gran importancia para el desarrollo económico, no deben cifrarse es-

> peranzas desmedidas en él, pues por lo general, es tan subdesarrollado como el sector privado. El planteamiento reciente de Cardoso es clave sobre este punto, al afirmar que "En los años sesenta, creíamos fuertemente en la capacidad del Estado para moldear el progreso… Hoy en día, este punto de vista se ha alterado radicalmente. En los años ochenta, la identificación positiva entre el Estado y el desarrollo se ha debilitado y el Estado es casi visto como un obstáculo para el progreso. No es tan solo porque la ideología neoliberal sea temporalmente la dominante. Más, que eso, tanto en los países pobres como en los ricos, es el fracaso objetivo del Estado lo que ha conducido a los esfuerzos por efectuar reformas…" (*Charting a New Course: The politics of globalization and social transformation*, 2001, p. 91, traducción).

El Estado se distingue por disponer de poder de coacción y de coerción.

Ahora bien, los grupos de poder procuran, con denodado esfuerzo, llegar a controlar ese poder. Se trata de tomarlo por asalto, precisamente, para utilizarlo en provecho de sus intereses particulares. Así entonces, el Estado se pone, de hecho, al servicio de esos intereses particulares y no al de los intereses generales de la población.

4. El uso, por parte de Rodrik, del concepto de "ortodoxia", no ayuda mucho. Pasa por alto el autor que ese concepto varía en el transcurso del tiempo, así como en el espacio. En el ámbito económico de la URSS ortodoxia, se referiría a la economía de planificación central, mientras que en el caso de América Latina, estuvo más relacionado durante muchos años con los planeamientos de la CEPAL y de Prebish. ¿A cuál "ortodoxia" se refiere Rodrik; a la de "Washington"; a la del "capitalismo sin rostro humano"?

5. Rodrik deja sin elaborar conceptos de mucha importancia para sus propios planteamientos. Por ejemplo, cuando en la página 35 menciona un *new consensus*; no se sabe a ciencia cierta a qué se refiere. Igual sucede, en la misma página, cuando señala "*…a particular model of economic development that is in fact untested…*"; en realidad ¿cuál modelo de desarrollo económico tiene en mente? ¡Al menos debería ayudar al lector con algunas notas al pie de página!

6. Rodrik aclara algunos extremos importantes acerca de los elementos determinantes del proceso de desarrollo económico. En efecto, por una parte, destaca el rechazo a los enfoques basados en un solo elemento (Estado de derecho; derechos de propiedad; apertura comercial; acumulación de capital o de recursos humanos, esto último tal como lo ha hecho recientemente Lucas en su obra *Lectures on Economic Growth*); y por otra parte, también deja de lado aquellos otros planteamientos basados en decenas de elementos o requisitos indispensables; tal sería el caso si se pretendiera tomar al pie de la letra los elementos del *Washington Consensus*, más los del *Washington Consensus plus* (incluidos los elementos añadidos por el mismo Williamson), más los de Birdsall y de la Torre *(Washington Contentious)*. Queda claro que no puede ponerse el énfasis en un elemento, no tampoco en una veintena de ellos.

   Rodrik diferencia dos etapas, a saber: la del *take off*, para la cual es necesario un número limitado de elementos, y luego la del proceso mediante el cual *take off* se afianza y se transforma, poco a poco, en la etapa del *sustainable development*. Ahora bien, los numerosos requisistos para alcanzar y fortalecer esta segunda etapa, se van a dar paulatinamente, a lo largo del proceso, y se reforzarán mutuamente entre sí.

   Esta aclaración de Rodrik es muy útil, pero insuficiente. El autor plantea nuevas preguntas, pero no da las respuestas del caso en el artículo comentado.

¿Cuáles son los elementos necesarios para que el *take off* se de en la realidad? ¿Por qué una vez iniciado el *take off* los demás requisitos para alcanzar y mantener el *sustainable development* se darán paulatinamente en la realidad? El silencio por respuesta de parte del autor, no ayuda, sin duda.

7. La posición benevolente de Rodrik, en cuanto a la política de sustitución de importaciones (ISI), es muy cuestionable. En efecto, sobre ella cabe señalar varios puntos (E. Lizano, La Política de Comercio Exterior de Costa Rica, 2001, pp. 31-32).

   i. El cálculo del PIB, durante el periodo de sustitución de importaciones, no refleja adecuadamente la realidad, por cuanto se valora a precios internos, los cuales son más elevados que los internacionales, debido precisamente al proteccionismo.

   ii. El modelo ISI no fue aplicado "químicamente puro", pero lo que se dio fue una superposición de modelos. Dos ejemplos al canto son pertinentes.

      - En Costa Rica la política monetaria y fiscal siguió, de manera bastante estricta, el *Washington Consensus*, y
      - La apertura del mercado, gracias a la formación del Mercado Común Centroamericano, correspondió al enfoque "aperturista". Las empresas costarricenses tuvieron que competir en un mercado tres o cuatro veces más grande que el nacional.

   iii. El crecimiento de la economía internacional fue muy acelerado, lo cual permitió a Costa Rica incrementar sus exportaciones tradicionales de café, banano, carne y azúcar.

   Es decir, a pesar de la ISI, economías pequeñas como Costa Rica fueron arrastradas por el crecimiento de la economía internacional.

   En consecuencia, no es clara la importancia relativa de diversos elementos para explicar lo ocurrido en una economía como la costarricense.

iv. Además, deben señalarse los siguientes obstáculos creados por la ISI para el desarrollo sostenible de Costa Rica:

- Los impuestos a las importaciones representan, en última instancia, un obstáculo a las exportaciones (Lerner). Esto dificulta la integración de la economía de Costa Rica a la economía internacional, amén de los impuestos directos aplicables a las exportaciones tradicionales.
- La ISI creó poderosos grupos de presión política, amparados al proteccionismo arancelario, que han representado una enorme dificultad cuando se ha querido abrir la economía y aumentar las exportaciones.

8. A la luz de estos argumentos, sería muy difícil aceptar con entusiasmo, la condescendencia de Rodrik respecto a la ISI.

Tampoco es satisfactorio el punto de vista de Rodrik sobre la apertura y el acceso a mercados internacionales y su relación con el proceso de desarrollo económico. No cabe duda de la gran trascendencia que históricamente las exportaciones –el acceso a mercados internacionales– han tenido para el crecimiento económico de numerosos países: Costa Rica (café), Ghana (cacao), Tailandia (arroz), Malasia (caucho), así como países con tierras vacías y clima templado *(vent for surplus)*, tales son los casos de Canadá, Argentina, Australia y Estados Unidos. Sería un grave error tratar de desconocer los aportes de Lewis, Nurkse, Mynt y Bauer sobre este tema.

Pretender primero crecer y luego abrir la economía, representa una grave equivocación. Es necesario explicar este punto. En efecto, los siguientes dos errores deben evitarse: uno, afirmar que todo país debe crecer al amparo del proteccionismo y abrirse solo posteriormente, y el otro, aseverar que basta la apertura –comercial y financiera– para lograr el desarrollo económico. Ambos planteamientos están equivocados.

En cuanto el primero, cabe hacer la observación de que países tan pequeños como Costa Rica no podrían crecer con base en

su mercado local, pues cada uno es tan pequeño que no permite obtener economías de escala, ni las de especialización. Además, en esos casos el proteccionismo debe ser muy elevado, dada la pequeñez del mercado que se desea resguardar de la competencia externa. Nuestros abuelos se percataron, correctamente, de que era mejor dejar de producir trigo (desarrollo hacia adentro) y sustituirlo por café (desarrollo hacia fuera); de no haberse procedido de esta manera el desarrollo económico de Costa Rica hubiera sido más lento. Para decenas de pequeñas economías la alternativa ha sido muy clara: o exportan o no podrán desarrollarse, tan sencillo como eso, lo cual posiblemente no se aplique a economías "continentales" como las de China e India.

Respecto al segundo planteamiento, es importante resaltar que si bien la apertura es una condición necesaria para el crecimiento económico, está lejos de ser suficiente. Las oportunidades de la apertura son eso nada más, posibilidades y, por consiguiente, pueden ser aprovechadas o desperdiciadas. Para sacar provecho de la apertura, es decir, para promover el crecimiento económico, es indispensable satisfacer otras condiciones relacionadas, por ejemplo, con los derechos de propiedad, la validez de los contratos, la estabilidad macroeconómica y la infraestructura. Sin estos elementos el país no podrá obtener los beneficios de la apertura.

Así, la afirmación correcta es: (i) para promover el crecimiento económico, la apertura es indispensables, y (ii) para aprovechar las ventajas de la apertura y hacer frente a sus retos, es indispensable tomar un conjunto de medidas internas adicionales. Esto sin duda está muy lejos del planteamiento, al parecer preferido por Rodrik, de que el proceso de desarrollo económico requiere, primero; crecer al amparo del proteccionismo y, posteriormente, proceder a la apertura, es decir, disminuir los obstáculos al comercio exterior.

Esto explica, en buena medida, porque el impulso inicial de las exportaciones –la apertura comercial– en algunos países haya generado el *take off* y aun el *sustainable growth* y en otros no. Esto debido precisamente a la falta de los elementos complementarios necesarios para aprovechar, de manera sostenida, las oportunidades de la apertura y obtener los efectos positivos del *trickle down*.

9. Rodrik no explica bien la importancia de las lecciones de la historia. En efecto, si la política "z" en el país A tuvo éxito, ello no significa que tres o cuatro décadas después tendrá el mismo resultado en el país B, cuando las circunstancias internas y externas sean diferentes. En realidad, con frecuencia, la historia no se repite.

   Sin embargo, desde otro punto de vista, sí parecieran existir ciertas constantes históricas que se encuentran a lo largo del tiempo y del espacio. Así, por ejemplo si la emisión monetaria es excesiva, la consecuencia será la inflación; también, si un país se aísla no crecerá (p. 37). En consecuencia, en el documentote Rodrik no queda claro ¿qué se repite y qué no? Él se refiere a la necesidad de una *diversity of path* (se supone dentro del modelo de *market economy* y no entre diversos modelos), pero a la vez menciona la existencia (p. 43) de un común denominador (supuestamente se refiere a ciertas medidas de política económica dentro de un solo modelo). Este punto requeriría bastante más aclaración de parte del autor.

10. Insiste Rodrik en que cada país debe tener su propia *home growth strategy*, sin explicar a qué se refiere con el término *strategy*. El autor pareciera querer decir que la política de desarrollo económico no debería serle impuesta a los países pobres desde afuera, sean los países ricos y las instituciones internacionales dominadas por ellos, sino más bien debe ser una decisión nacional.

Sobre este tema Rodrik no pasa de los enunciados y tampoco profundiza suficiente, a pesar de la gran importancia del tema. Así las cosas, es necesario entonces hacer varias consideraciones en torno a ese tema:

a) Con frecuencia las condiciones establecidas desde afuera coinciden con el punto de vista y los intereses del país pobre. Es más, a veces el mismo país pobre insiste ante los acreedores y donantes en cuanto a incluir ciertas condiciones, pues, de esa manera podrían tomarse como "chivos expiatorios". Así, en muchos casos realmente no existe imposición externa. En cuanto a Costa Rica, la gran mayoría de condiciones del FMI, AID, BM y BID coincidieron con los gobiernos de la época (Monge Álvarez, Arias Sánchez y Calderón Fournier). Hubo, ciertamente, algunas excepciones, pero fueron solo eso, excepciones.

b) Cuando las condiciones fueron impuestas desde afuera, los países han hecho caso omiso de ellas una y otra vez. La corrupción, en cuanto el uso de los fondos externos –donaciones y créditos–, es inmensa. Esto pone en evidencia que la aceptación de las condiciones externas representa, en buena parte, solo una formalidad; luego los países pobres las dejan de lado y desvían los fondos, es decir, incumplen las condiciones pactadas.

En resumen, los países pobres sí tienen su propia política económica, la cual, en algunos casos, coincide con los planteamientos de los donantes y acreedores. En otros, cuando no ocurre así, entonces aquellos tienen capacidad para "robarles la vuelta" y seguir su propio camino.

El punto esencial pasado por alto por Rodrik no es que los países pobres muestren ausencia de política propia, sino que ella, aun cuando propia, no concuerda con la propuesta hecha por Rodrik para ellos.

En efecto, Rodrik y muchos otros autores, aunque resulte paradójico, desean imponerle a los países pobres lo siguiente:

i. Los objetivos de política económica: crecimiento económico, lucha contra la pobreza, reducción de las desigualdades, protección del medio ambiente y respeto de los derechos humanos. Es decir, los países pobres no podrían establecer otros objetivos, como la concentración del poder económico y político y la explotación de unos grupos sociales por parte de otros. Así entonces, sobre los objetivos no habría margen, ni alternativas.

ii. Los propios puntos de vista del autor acerca de los medios para alcanzar dichos objetivos. Ello por cuanto los países pobres deben adoptar el modelo de la *mixed economy*, mezcla del *market capitalism plus government intervention* ("… *unparalleled in its efficiency*", p. 21), dentro de un sistema político democrático. Al respecto, Rodrik tampoco permite ni margen, ni alternativas.

iii. La utilización y aplicación de las medidas e instrumentos específicos. Acerca de esta materia, cada país sí puede seguir su propio camino.

Así, Rodrik se equivoca al creer que los objetivos y los medios les pueden ser impuestos a los países pobres desde afuera. Estos países, en efecto, sí tienen su propia *home grown strategy* (objetivos y medios), pero es diferente de la que Rodrik desearía adoptaran a la hora de elaborar su propio modelo, así como su política y estrategia de desarrollo.

11. Otro punto oscuro en el planteamiento de Rodrik se encuentra en la página 36, al afirmar que las reformas tendrán mejores resultados en el corto plazo, en el tanto tomen en cuenta la capacidad institucional existente. En realidad las prácticas de corrupción y de falta de justicia pronta y cumplida requieren, de cierto grado de organización institucional. Entonces, ¿significa esto que la política económica en países como Nicaragua debe tomar, como un dato dado, la corrupción y el sistema judicial

poco satisfactorio? ¿No será acaso necesario actuar, de manera simultánea, en el mejoramiento de las instituciones –es decir no tomar la situación vigente como un dato completamente dado– y de la política económica?

12. Algunas generalizaciones de Rodrik le restan fuerza a sus ideas:

    i. Indica (p. 429) que las instituciones democráticas dan la disciplina requerida, pero durante varias décadas, regímenes militares en algunos países centroamericanos –¡Honduras!– mostraron una estabilidad macroeconómica envidiable.

    ii. Indica (p. 42) que fueron las dictaduras militares las que ocasionaron el problema de la deuda externa en América Latina.

    Hasta ahora no sabía que Carazo, en Costa Rica, y Menen, en Argentina, fueran dictaduras militares.

13. Rodrik espera demasiado del Estado. Pretender que en un país subdesarrollado el Estado sí sea desarrollado (honesto, competente, eficaz) es incurrir en un error de graves consecuencias, es una mera ilusión. Cuando el Estado es incapaz de rellenar huecos en las carreteras o repartir las placas de los automóviles, creer que sí podrá administrar de manera honesta y eficiente la determinación de ganadores y perdedores, mediante medidas tales como crédito dirigido, subsidios, controles de precios y proteccionismo arancelario, es, sin duda, desconocer la realidad.

    Ciertas regulaciones son, sin duda, indispensables, pero muchas otras no lo son. Numerosas son innecesarias y resultan de la presión de grupos de interés, en búsqueda de su propio beneficio. Alrededor de muchas regulaciones crecen y florecen grupos de presión. El Estado, como se indicó anteriormente, con harta frecuencia, protege interese particulares, en vez de velar por los intereses generales de la sociedad.

14. El *mutual benefit* (p. 33), al cual se refiere Rodrik, si bien esta ahí, no es el elemento clave. El proceso de desarrollo, eviden-

temente, no es un juego de suma cero, sino positivo, pues, los beneficios globales son mucho mayores que los costos globales. Sin embargo, debe reconocerse, sin duda, que el proceso no produce solo ganadores, sino también importantes perdedores. Aquí, precisamente, reside la dificultad principal del proceso de cambio social comúnmente "desarrollo económico". En efecto, ese proceso requiere transformar, modificar y cambiar, de manera amplia y profunda, la estructura de poder político, social y económico. Ciertos grupos sociales –¿los tradicionales?– sufrirán pérdidas significativas en su posición –política, social y económica– mientras otros, por el contrario, mejorarían la suya. Por ello, en última instancia, el proceso de desarrollo económico se caracteriza por la lucha abierta por el poder.

De hecho, se trata de un conflicto social sin cuartel entre quienes defienden el *statu quo* y quienes desean cambiarlo. En algunas sociedades este cambio se da en la relativa paz, en otros ocurren crisis recurrentes; es más, en algunas sociedades las revoluciones y revueltas han resultado inevitables. ¿Por qué en unos países sucede de una manera y en otros de otra? La pregunta no tiene respuesta satisfactoria, y desde ese punto de vista, es una lástima que Rodrik no abordara este tema para conocer su pensamiento al respecto.

7

Teoría y práctica del desarrollo económico

Comentarios sobre

Hausmann y Rodrik

Agosto, 2005

"The same question requires different answer,
at different times or in different places,
and cannot therefore be answered
without reference to circumstances"

A. W. LEWIS,
The State of Development Theory, 1984

"There is no simple recipe for getting
economic policies 'right'. A government does not
inherit a clear chess board. Policies –appropriate
and inappropriate– are already in place
and are protected by vested interests"

HELEN HUGHES,
Policy Lessons of Development Experience, 1985

ÍNDICE

I. Introducción 185
II. Acerca de los planteamientos 187
1. La teoría y la práctica del desarrollo económico 187
2. Las etapas del proceso de desarrollo económico 191
3. Los episodios de aceleración de la producción nacional . . 196
III. Acerca de las medidas de política económica 199
1. El diagnóstico y los obstáculos principales *(binding constraints)* 200
2. El proceso de autodescubrimiento *(self-discovery)* 204
A. La teoría 205
B. La práctica 207
C. Los comentarios 213
IV. Comentarios finales 219
Bibliografía 227

I. Introducción

Durante el período comprendido entre los años 2002 y 2005, Ricardo Hausmann y Dani Rodrik (H y R) han publicado una serie de artículos sobre el tema del desarrollo económico. Ellos analizan las causas y orígenes de ese proceso, así como su dinámica. A la vez, plantean recomendaciones acerca de las medidas y políticas más apropiadas para superar la situación del subdesarrollo y acelerar el ritmo del crecimiento económico. Las ideas y los argumentos de esas publicaciones han sido objeto de discusión en la academia y han tenido influencia en la formulación de la política económica en algunos países y también en el público en general, tal como puede apreciarse en el artículo sobre las ideas de Hausmann publicado en *The Wall Street Journal Americas*[1].

H y R, al analizar la evolución reciente de la economía de los países en vías de desarrollo y reflexionar acerca de cómo acelerar su crecimiento económico, llegan a tres conclusiones importantes:

Primera, la ortodoxia –teoría y práctica– prevaleciente, en cuanto al desarrollo económico, no es satisfactoria para explicar la evolución de las economías de los países pobres.

1. Suplemento en *El Financiero*, 28 de febrero-6 de marzo de 2005

Segunda, en el proceso de desarrollo económico de los países pobres deben distinguirse dos etapas bien diferenciadas. Una consiste en dar un "salto" o un "empujón" de magnitud suficiente para lograr un aumento significativo del crecimiento anual del PIB –por ejemplo, del 2-3 por ciento al año al 6-7 por ciento al año–. La otra busca mantener la tasa de crecimiento económico relativamente elevada, lograda en la primera etapa, a ese nivel de manera sostenible. En la primera, el avión debe ascender hasta alcanzar 9.000 metros; en la segunda, debe mantenerse a esa altura.

Tercera, con no poca frecuencia en muchos países en vías de desarrollo se constatan periodos en los cuales el ritmo de crecimiento económico ha sido elevado o, más aún, ha llegado a ser muy acelerado. De hecho, a partir de 1950, H y R determinan más de ochenta de esos episodios (Hausmann *et al.*, 2004). Sin embargo, esos periodos han sido de corta duración (ocho años); es decir, no se han podido sostener en el tiempo.

Además, H y R aderezan sus planteamientos con dos elementos adicionales, a saber:

- Es imprescindible llevar a cabo un diagnóstico *(growth diagnostics)* de cada país para determinar cuáles son los obstáculos principales *(binding constraints)* que impiden el desarrollo económico.
- Es necesario impulsar el proceso de autodescubrimiento *(self-discovery)*, con el propósito de aprender qué cosas (bienes y servicios) el país puede producir bien *(learning what one is good at producing)*, valga decir, proceder a descubrir ventajas comparativas. Esta tarea es indispensable a fin de aumentar la productividad de los factores de la producción y ampliar las oportunidades de inversión.

Armados así, H y R están preparados, lanza en ristre, para hacer sus sugerencias y recomendaciones del caso a un país –por ejemplo, a El Salvador– para mejorar las perspectivas de su desarrollo y aumentar el ritmo de su crecimiento económico.

En la primera parte de este trabajo se examinan las conclusiones a las que llegaron H y R y cuál es su significado desde el punto de vista de la formulación de la política económica. En la segunda parte, se analizan los dos elementos adicionales de su planteamiento, a saber, el tema del diagnóstico que es necesario realizar en cada país y el proceso de autodescubrimiento. Para concluir, se hacen algunos comentarios finales.

II. Acerca de los planteamientos

1. La teoría y la práctica del desarrollo económico

Para H y R, en las últimas décadas, se ha dado una convergencia en cuanto a la teoría y la práctica del desarrollo económico. De hecho, para promover el crecimiento económico se arguye que es, básicamente, necesaria la presencia de dos elementos, a saber: instituciones adecuadas y tecnologías traídas del extranjero. Cuando ambos elementos están presentes, las recomendaciones de política económica son bastante evidentes: abrir la economía para facilitar la incorporación de las tecnologías foráneas a la economía nacional y establecer gobiernos que garanticen buenas instituciones, como por ejemplo, los derechos de propiedad. De esta manera, sería posible evitar dos patologías: la de la economía cerrada, la cual impediría la traída de nuevas tecnologías y la de la economía caracterizada por la corrupción, la cual no respetaría los derechos de propiedad. Si estas dos condiciones se dieran en la realidad, entonces el proceso de desarrollo económico debería ocurrir sin mayores contratiempos.

Sin embargo, H y R indican que cuando se observa la realidad la situación es de hecho muy diferente. De una parte, los países –notoriamente los latinoamericanos– han adoptado la receta pero no han logrado avances económicos significativos. De otra parte, países que sí han tenido éxito –como China, India y más recientemente Vietnam– no han adoptado esa receta, sino que han seguido otros caminos.

Tratar de resolver el problema adicionándole al Consenso de Washington (CW) más y más elementos, como lo hacen Birdsall y de la Torre (2001), no representa, para H y R, una solución adecuada. Ello tan solo amplía la lista de objetivos que los países deben alcanzar, lo cual, sin embargo, no representa el meollo del problema.

La dificultad y crítica de H y R no reside tanto en la teoría como tal. No. Ellos consideran que ciertos elementos, tales como la inserción en la economía internacional, la disciplina fiscal, los equilibrios macroeconómicos y un entorno institucional adecuado son válidos y deben considerarse al elaborar la política económica (Rodrik, 2004, p. v). Su observación central se refiere más bien a la dificultad de llevar a la práctica –política económica– la teoría. Al respecto ellos formulan dos consideraciones:

Primera, la teoría puede aplicarse de diferentes maneras *(packages)*. En efecto, no existe una sola manera de llevarla a la práctica. La teoría no encasilla la política económica en una sola opción. En otras palabras, para llegar a Roma no existe un solo camino, sino varios.

La segunda consiste en reconocer que, sin embargo, no todos los caminos conducen a Roma. Los principios teóricos deben respetarse, a pesar de que existen diferentes estrategias para aplicarlos. Así las cosas, el mensaje esencial de H y R consiste en que la teoría no está equivocada, sino más bien que la aplicación de la teoría ha sido errada[2].

Esto explica que haya varios caminos *(packages)* y que no todos los caminos sean correctos.

Ahora bien, dicho lo anterior, cabe plantear algunas interrogantes:

2. "*… Local conditions matter not because economic principles change from place to place, but because those principles come institutions free and filling them out requires local knowledge*" (Rodrik, 2003, p. 24).

i. Si bien el énfasis de H y R no es tanto sobre la teoría del desarrollo económico, sino más bien sobre las estrategias –políticas– para salir del subdesarrollo, sería conveniente aclarar el aparente acuerdo acerca del alcance del modelo neoclásico. Es correcto considerar que ese modelo permite más flexibilidad, desde el punto de vista de la política económica, de lo que en general se cree (Rodrik, 2003, p. 1). Sin embargo, debe tenerse presente también lo siguiente:

   - algunos elementos, por considerarse "antiguos", no deben olvidarse, por ejemplo, la importancia del tamaño del mercado y de la división del trabajo (Adam Smith). Otros, por ser "evidentes", tampoco pueden dejarse de lado, tal el caso, por ejemplo, de las actitudes, valores y principios de la población ante el progreso material (P. T. Bauer).
   - ciertos enfoques teóricos son de hecho incompatibles con el modelo neoclásico, por ejemplo, los planteamientos marxistas y los autárquicos.

   Por ello es necesario precisar el alcance de la teoría sobre el desarrollo económico que tienen en mente H y R.

ii. Es acertado considerar, como lo plantean H y R, que la ampliación, prácticamente sin límites del CW, añadiendo más y más elementos, representa una vía equivocada. De hecho, aumentar la lista de objetivos y medidas de política económica –*laundry list*– no es el mejor camino para el desarrollo económico. Esto por cuanto los países pobres:

   - no cuentan con los recursos humanos requeridos para actuar simultáneamente en muchos campos;
   - los recursos financieros para adoptar numerosas medidas simplemente no están disponibles y
   - el poder político para tomar todas las medidas necesarias realmente no existe.

iii. Para evaluar la política económica no es suficiente constatar solo los efectos obtenidos. La evaluación requiere sin duda ahondar más en las causas de los resultados. Si no son satisfactorios, puede deberse a varias razones:

- política acertada pero mal aplicada,
- política acertada pero insuficiente (las medidas son las correctas, pero la intensidad, la profundidad y la oportunidad no),
- política acertada pero incompleta (otras medidas complementarias en otros ámbitos no se tomaron),
- política incorrecta (medidas desacertadas aunque bien aplicadas),
- falta de conocimiento acerca, por ejemplo, de las condiciones marginales no satisfechas.

Además, habría que tomar en consideración circunstancias externas o fortuitas fuera del control del país, las cuales bien pueden dar al traste con una política económica acertada y cuyas medidas fueran bien aplicadas.

Así, para poder descartar un determinado camino –una cierta política económica– se requiere realizar una tarea compleja de evaluación y no simplemente actuar con base en los resultados.

iv. Finalmente, es necesario recordar que las imperfecciones o deficiencias del mercado, cuando se aplica el modelo neoclásico, no justifican siempre la intervención estatal. Hay casos en que lo aconsejable es no intervenir:

- Cuando no se conoce a ciencia cierta cual es la situación o si acaso se puede corregir.
- Cuando el efecto de la deficiencia es de poca monta y trascendencia.
- Cuando el costo de la intervención es mayor que el beneficio de eliminar la ineficiencia, es decir, cuando la medicina sale más cara que la enfermedad.

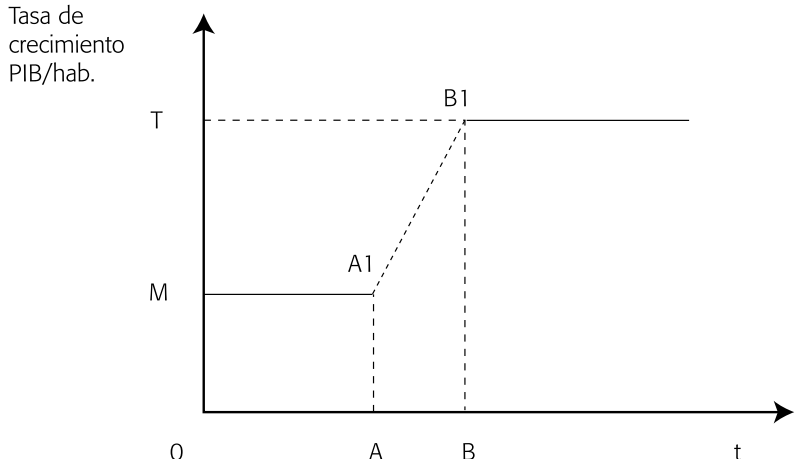
- Cuando la imperfección del mercado desaparece por sí sola, por ejemplo, gracias a la ampliación del mercado; debe recordarse que el mercado es un sistema evolutivo como tal podrá resolver algunos problemas si se da el plazo suficiente.
- Cuando la imperfección A es consecuencia de la intervención B, entonces si se corrige esta última, la primera también. Por ello, no debería intervenirse directamente para subsanar la imperfección A, sino más bien para eliminar la intervención B.

2. Las etapas del proceso de desarrollo económico

La segunda conclusión de H y R se refiere a la necesidad de distinguir dos etapas bien diferenciadas en el proceso de desarrollo económico. La primera es de corto plazo y busca dar un "empujón" para elevar el ritmo de crecimiento económico *(igniting economic growth)*. La segunda de ellas es de mediano y largo plazo y trata de mantener el nivel elevado de crecimiento económico alcanzado en la primera etapa *(sustaining economic growth)*.

Gráfico 1

ETAPAS DEL CRECIMIENTO DEL PIB POR HABITANTE



En el gráfico 1, el período OA corresponde a una tasa de bajo crecimiento OM; luego, en el periodo AB, la economía crece de manera acelerada, se trata de la primera etapa de R y H *(igniting economic growth)*. De Bl en adelante se trataría de mantener el ritmo elevado de crecimiento económico *(sustaining economic growth)* OT alcanzado en la primera etapa. Así, es necesario elaborar dos agendas de política económica. Una cuyo objetivo consista en aumentar el ritmo anual de crecimiento del PIB por habitante de OM a OT en el período AB. La segunda agenda debe tener por objetivo mantener la tasa anual de crecimiento del PIB/hab. al nivel de OT de manera sostenida en el tiempo.

Antes de pasar a examinar las sugerencias de H y R para cada una de las dos agendas, es importante, sin embargo, observar que ellos dejan de lado planteamientos como la planificación central, la política de sustitución de importaciones o la autarquía como alternativas. A la vez, ellos consideran que tampoco se resuelve el problema únicamente mediante la prédica de la liberalización, la desregulación y la privatización. Este sería un enfoque muy simplista. Se requiere algo diferente.

- Según H y R, la política económica cuyo propósito consiste en aumentar de manera significativa la tasa de crecimiento anual del PIB/hab. tiene varias características:
  - las medidas deben dar resultados importantes rápidamente por ser una política de corto plazo;
  - los cambios institucionales requeridos pueden ser relativamente pequeños; las políticas propuestas consisten en una mezcla de medidas "ortodoxas" y medidas "heterodoxas";
  - la agenda debe estar centrada en un número reducido de medidas y reformas;
  - el resultado de esta política depende, de una parte, de identificar correctamente los obstáculos más importantes que impiden el crecimiento económico y, de otra, de la capacidad de aprovechar las oportunidades del momento.

Ahora bien, Rodrik (2003) señala el caso de varios países que tuvieron éxito y cuyas políticas económicas, sin embargo, fueron muy diferentes. De ellas se deduce una amplia gama de medidas muy diversas tales como:

- subsidios a las exportaciones;
- depreciación del tipo de cambio real;
- incentivos tributarios;
- inversiones públicas para facilitar las inversiones privadas;
- controles a los movimientos de capitales;
- política industrial activa;
- garantía estatal, para cubrir el riesgo de nuevas inversiones privadas.

En algunos países, ciertas de estas medidas tuvieron buenos resultados, en otros no. Mucho depende de las circunstancias (oportunidades, limitaciones, capacidades) locales.

Al parecer, para dar el "salto" requerido en la tasa de crecimiento del PIB por habitante no es mucho lo que se necesita, desde el punto de vista de la política económica. Sin embargo, no pocos casos exitosos estuvieron precedidos de fracasos importantes. Para H y R, ninguna de las medidas mencionadas anteriormente son tabúes. Todas ellas deben considerarse a la luz de las circunstancias imperantes en cada país. Es imprescindible, eso sí, adquirir suficientes conocimientos sobre la situación local, sin los cuales no sería posible decidir cuáles medidas adoptar y cuáles no.

a) La política económica para mantener la tasa de crecimiento económico relativamente elevada en el transcurso del tiempo tiene también varias características:

   - es de largo plazo, sus resultados no se perciben rápidamente;
   - el énfasis ha de ponerse en el cambio institucional, se trata de las reformas denominadas de "segunda" y "tercera" generación;

- la importancia de un gobierno competente y honesto (no corrupto) es mucho mayor que en la primera;
- se requiere hacer frente simultáneamente a las deficiencias del mercado y a las del gobierno.

Además, es importante tener presente que lograr el éxito en la primera etapa no garantiza lo mismo en la segunda.

El elemento más importante en la segunda etapa, según H y R, se refiere al proceso cumulativo de creación y formación de instituciones que permitan mantener un elevado ritmo de crecimiento económico en el transcurso del tiempo. La importancia de las instituciones informales (códigos morales) y formales (legislación sobre derechos de propiedad y contratos) ha sido ampliamente reconocida. Sin embargo, el proceso de crecimiento económico sostenido requiere bastante más desde el punto de vista de las instituciones.

Para H y R se requieren, sin duda, numerosas instituciones para:

- lograr que los mercados de bienes y servicios funcionen de manera adecuada (evitar el abuso de la fuerza, internalizar externalidades, hacer frente a las asimetrías de información, establecer estándares de calidad);
- controlar las fluctuaciones económicas (política monetaria y fiscal); y
- legitimar los resultados del mercado (protección social, redes de seguridad, participación democrática).

Las instituciones son indispensables para lograr el crecimiento económico sostenible. Pero ellas no son un prerrequisito, sino que se construyen poco a poco, se perfeccionan con el andar del tiempo. Las instituciones de alta calidad adoptan muy variadas formas en diferentes países. Tampoco pueden trasladarse de un país a otro. Cada país debe experimentar y encontrar la mejor solución.

b) Las dificultades. Los planteamientos de H y R no dejan de presentar ciertas dificultades.

- No puede esperarse a que la primera etapa concluya para tomar las medidas correspondientes a la agenda de la segunda etapa. Esto significa que el país deberá tomar, de manera simultánea, las medidas para llevar a cabo tanto la primera etapa como la segunda. Ahora bien, la debilidad del gobierno (ineficiencia, corrupción) es una de las características de los países pobres, lo cual dificulta poder ejecutar ambas agendas.
- H y R no ayudan mucho en cuanto a las políticas económicas a seguir:
  - No se sabe, de hecho, en dónde debe comenzarse para echar a andar la primera etapa (Rodrik, 2003, p. 23). Si bien ciertas intervenciones gubernamentales pueden ser extremadamente efectivas para avanzar, de igual forma, pueden ocasionar grandes costos y representar serios obstáculos.
  - Como conclusión, Rodrik (2003, p. 25) considera que, en vista de la amplia diversidad de casos, las propuestas para dar el "salto" *(igniting growth)* deben ser planteadas con un alto grado de generalidad.[3]
  - En cuanto a las instituciones, si bien son indispensables, resulta que no pueden copiarse, ni importarse, que no existe convergencia entre países y que cada país debe experimentar para crear las más adecuadas, de acuerdo con sus propias circunstancias.

Así, la conclusión pareciera consistir en lo siguiente: debe conocerse bien la teoría económica, así como las condiciones locales. De ahí en adelante, la política económica será diferente en cada caso, es decir, en cada país.

3. *"… In view of this diversity, any statement on what ignites growth has to be cast at a sufficiently high level of generality"* (Rodrik, 2003, p. 25).

3. Los episodios de aceleración de la producción nacional

La tercera conclusión de H y R se refiere al tema de cómo alcanzar un ritmo de crecimiento elevado y mantenerlo en el transcurso del tiempo. ¿Por qué unos países lo han logrado y otros no?

Los economistas han tratado de contestar estas preguntas mediante el uso de modelos econométricos que comparan la evolución de diversos países durante períodos de dos a tres décadas. Ahora bien, H y R consideran este procedimiento poco afortunado, ya que al realizar dichas comparaciones se hace caso omiso de información muy importante. Concretamente, no se analizan los períodos durante los cuales los países experimentaron la aceleración del ritmo de crecimiento de sus economías, cuando precisamente ese análisis podría arrojar luz sobre cuáles son los factores y elementos determinantes del crecimiento económico, es decir, dar respuesta a las preguntas planteadas anteriormente.

En vista de esta situación, H y R decidieron estudiar, de manera detallada, los períodos en los cuales el ritmo de crecimiento económico se aceleró. Los resultados de su investigación se encuentran en Hausmann, Pritchett y Rodrik (2004). Ellos procedieron a examinar la evolución de la economía de ciento diez países durante el período comprendido entre 1950 y 1999. Dicho análisis permitió hacer varias constataciones significativas:

- Los episodios de aceleración del ritmo del crecimiento económico se dieron tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo.
- El fenómeno resultó más frecuente de lo esperado. De hecho, H y R determinaron ochenta y tres episodios de esta naturaleza.
- La magnitud o intensidad de los episodios, es decir, del aumento del ritmo del crecimiento económico, fue significativo.
- Muchos de esos episodios no lograron mantenerse en el transcurso del tiempo. Sin embargo, sí surtieron un efecto importante en el crecimiento económico durante casi una década, lo cual no es despreciable.

Ahora bien, ¿a qué se deben estos casos de rápido crecimiento económico? Con frecuencia se atribuyen a factores tales como:

- aumento de la inversión nacional,
- expansión del comercio exterior,
- depreciación del tipo de cambio real,
- cambios políticos,
- reformas del sistema económico,
- modificaciones de la política económica,
- *shocks* externos positivos (términos de intercambio),
- liberalización del sistema financiero.

Sin embargo, el estudio de H y R llega a la conclusión de que los episodios estudiados no se relacionan con este tipo de acontecimientos, tal como se creía. Según los autores, el cambio positivo de los términos de intercambio y la liberalización financiera están relacionados con los períodos que ellos estudian, pero el ritmo del crecimiento no resulta sostenible. Por el contrario, cuando se trata de la reforma económica y de los cambios políticos, el aumento en el ritmo de crecimiento económico se da y, además, sí es de carácter más perdurable. H y R llegan a la conclusión de que el fenómeno que ellos estudian es en realidad de carácter impredecible. No se sabe a ciencia cierta que lo antecede. Pero no hay duda, claro está, que algo sucede para desencadenar un episodio de crecimiento económico rápido ("*… something happened that unleashed growth…*", Rodrik, 2004, p. 17).

En conclusión, para H y R estos episodios de rápido crecimiento económico se deben principalmente a factores idiosincrásicos[4].

4. "*…growth acceleration seems to be driven largely by idiosyncratic causes*" (Hausmann *et al.*, 2004, p. 21) y "*… growth acceleration is caused predominantly by idiosyncratic, and often small-scale changes*" (Hausmann *et al.*, 2004, p. 22).

¿Cuál es la importancia de los resultados del trabajo de H y R? Ellos proponen las siguientes conclusiones.

Primero, desencadenar el proceso de crecimiento económico es bastante más fácil en la práctica de lo que las recetas más conocidas afirman (Hausmann, 2003, p. 15). Segunda, el crecimiento económico en el mediano plazo no es algo muy difícil y la mayoría de países lo puede lograr[5]. Rodrik (2003, pp. 14-15) insiste en que, frecuentemente, se requiere muy poco para iniciar el proceso de crecimiento, ya que cambios relativamente pequeños pueden ocasionar aumentos significativos en la actividad económica[6]. Por consiguiente, los países no necesitan llevar a cabo reformas institucionales importantes para echar a andar el proceso de crecimiento económico[7]; las reformas pueden ser, de hecho, muy modestas *(quite mild)*. Estas conclusiones, evidentemente, tienen gran importancia cuando se trata del tema de la formulación de la política económica para acelerar el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo.

Sin embargo, no dejan de plantearse ciertas interrogantes:

i. Debe evitarse un optimismo infundado. Si bien es correcto evitar las largas listas de condiciones previas que un país debe satisfacer para impulsar su desarrollo económico, de igual forma considerar esa tarea como algo sencillo y fácil tampoco pareciera conveniente.

ii. La diferencia, si es que existe, entre *ignite growth* –la etapa del "salto" o "empujón" comentada ya en el aparte 2 anterior– y

5. "*… achieving rapid growth over the medium term is not something that is tremendously difficult and it is well within most countries' reach*".

6. "*… it often takes very little to get growth started…*" (p. 14) y "*Relatively small changes in the background environment can yield significant! increase in economic activity*" (p. 15).

7. "*… countries do not need an extensive set of institutional reforms in order to start growing*" (p. 15).

growth accelerations debería precisarse. Concretamente, mientras para dar el "salto" se sugieren algunas medidas de política económica, no es este el caso cuando se trata de los episodios de crecimiento económico acelerado.

iii. Con base en su análisis, H y R llegan a la conclusión de que no pueden determinarse las causas de los episodios de rápido crecimiento económico. Sin embargo, ellos se dan en la realidad. ¿Será acaso debido sólo a causas idiosincrásicas o quizás se debe a elementos o factores no tomados en cuenta por H y R? Es decir, ¿existen otros caminos alternativos para llegar a Roma diferentes de los señalados por H y R?

III. Acerca de las medidas de política económica

Cuando se trata de la política económica, es decir, de la estrategia para acelerar el crecimiento económico, H y R no tienen grandes problemas con respecto a los principios básicos de la teoría económica en la que debe basarse. Así, H y R afirman que *"There are of course some general, abs-tract principies –such as property rights, the rule of law, market-oriented incentives, sound money, and sustainable public finance– which are desirable everywhere"* (Hausmann *et al.*, 2004, p. 2) y también insisten en que *"Most well-trained economists would agree that standard policy reforms included in the Washington Consensus have the potential to be growth-promising"* (Hausmann *et al.*, 2004, p. 1).

Su preocupación central reside en la dificultad de pasar de la teoría a la práctica. ¿Cuáles son las instituciones indispensables? ¿Cuáles son las medidas que deben adoptarse? He aquí el verdadero problema. Para ellos los efectos y los resultados de los principios teóricos dependen, de manera determinante, del entorno económico y de las circunstancias propias en que son aplicados. Por ello mismo la política económica que en un país tiene éxito en otro puede tener consecuencias negativas, inesperadas o insuficientes.

Así, el debate para H y R no debe centrarse en realizar más y más disquisiciones teóricas o discusiones ideológicas, ni tampoco en expandir más y más la lista de medidas de política económica que deberían adoptarse para superar la situación de subdesarrollo. Este enfoque, según ellos, está equivocado.

El esfuerzo, para ellos, debe orientarse más bien al tema de cómo hacer para tomar en debida consideración el entorno en donde se desarrolla la estrategia de crecimiento económico y se aplica la política económica elaborada y diseñada con base en los sanos principios de la teoría económica.

Dentro de este marco general de referencia, en la segunda parte de este trabajo se abordan dos temas planteados por H y R, relacionados con la política económica. Ellos son, primero, el diagnóstico necesario para elaborar la estrategia de desarrollo *(growth diagnostics)* –y, con base en él, determinar los principales obstáculos al crecimiento económico *(binding constraints)*– y, segundo, la insuficiencia del autodescubrimiento *(self-discovery)* como uno de los principales obstáculos.

1. El diagnóstico y los obstáculos principales *(binding constraints)*

De hecho, para H y R no existe una única estrategia de desarrollo económico o una sola política económica de aplicación general. Cada caso, cada situación (*setting to setting*, como indica Hausmann *et al.*, 2004, p. 1) requerirá, para efectos prácticos, un enfoque diferente, particular. Las diferencias locales son muy marcadas, ya sea por factores geográficos e históricos, por valores y principios de la población, por circunstancias políticas y económicas, por características demográficas, o bien por influencias externas. Debe recordarse que varios caminos conducen a Roma.

Por ello, es de fundamental importancia estudiar e investigar los obstáculos, las limitaciones y las restricciones *(binding constraints)* que impiden el proceso de desarrollo económico. Una vez deter-

minados deben ser considerados al diseñar la estrategia de desarrollo y elaborar la política económica. Por eso, para H y R, algunos de los enfoques adoptados corrientemente para impulsar el desarrollo económico están equivocados y no permitirán alcanzar el objetivo deseado. Entre dichos enfoques deben señalarse los siguientes:

- Intentar realizar todo a la vez, es decir, pretender llevar a cabo una reforma integral y total. Este enfoque es poco útil porque no toma en cuenta las grandes limitaciones humanas, institucionales, financieras y políticas que existen en la gran mayoría de los países.

- Tratar de hacer lo más que se pueda de la mejor manera, en el menor plazo posible. Tampoco este camino es el apropiado. En efecto, él no toma en cuenta que, con frecuencia, el costo de actuar resulta más caro que posponer la acción. Esto se debe a la interrelación y complementariedad que existen entre las medidas. Tomar solo una de ellas, sin las demás, puede acarrear efectos negativos debido a la teoría del *second best*.

- Tomar en consideración la teoría del *second best* no representa tampoco el enfoque apropiado. Si se tratara de determinar a priori cuáles son las interrelaciones existentes y las complementariedades necesarias entre las diversas medidas de política económica se tomaría el camino equivocado. Efectivamente, en la práctica es muy difícil poder determinar de antemano esas interrelaciones y complementariedades y, más aún, cuantificarlas.

Para H y R el enfoque acertado consiste en determinar cuáles son los obstáculos principales, cuya eliminación generaría efectos positivos muy significativos y, por ende, impulsaría el proceso de desarrollo económico. Las reformas correspondientes a esta estrategia tratarían de superar los obstáculos principales y los "cuellos de botella" más importantes, obteniéndose así el mayor beneficio de esas reformas.

Ahora bien, ¿cómo proceder para realizar el diagnóstico? Para H y R los factores determinantes del crecimiento económico son tres, a saber:

i. La cantidad y calidad de los factores de la producción disponibles. Lo anterior está estrechamente relacionado con el esfuerzo de ahorro (nacional y extranjero) y de inversión (nacional y extranjera). El proceso de inversión aumenta el capital físico y los recursos humanos, así como el valor de los recursos naturales.

ii. La productividad de los diferentes factores de la producción y la productividad total de los factores.

iii. En el caso de los agentes económicos privados, debe tomarse en cuenta, además, factores adicionales: cuanto mayor sea la disponibilidad (cantidad y calidad) de factores de la producción, más elevada la productividad de esos factores y mayor la rentabilidad y menor el riesgo, más elevado será el nivel de sus inversiones y, por consiguiente, el ritmo de crecimiento económico. Y viceversa.

De aquí parten H y R para indagar de qué depende cada uno de estos tres elementos y formar así un árbol de decisiones. Para ellos deben considerarse ocho puntos específicos, a saber:

- la calidad de los recursos humanos;
- la disponibilidad y calidad de la infraestructura;
- la tasa de interés, la cual depende del grado de competencia bancaria, del riesgo país y de las condiciones prevalecientes para la inversión extranjera directa;
- el esfuerzo de investigación y desarrollo, relacionado con el proceso de *self-discovery*;
- la existencia de externalidades de información y de coordinación,

- los riesgos macroeconómicos (finanzas públicas, política monetaria, régimen cambiario, supervisión bancaria, mercado laboral);
- los riesgos microeconómicos (derechos de propiedad, estado de derecho, corrupción, criminalidad); y
- la política tributaria.

La dificultad de este enfoque reside en el hecho de que cada uno de esos ocho puntos depende, a la vez, de otros elementos. Hausmann reconoce que continuar avanzando demasiado por esta vía equivaldría a no fijar la atención en determinar cuáles son los obstáculos principales, lo que representa, precisamente, la razón de ser del ejercicio del diagnóstico[8]. En otras palabras, el proceso de buscar las causas de las causas debe detenerse después de cierto punto y tomar la decisión de cuál es o cuáles son los obstáculos principales que impiden el desarrollo económico. Examinar de qué dependen ellos y concentrar ahí las medidas de política económica.

La tesis de H y R sobre el diagnóstico y los obstáculos principales plantea algunos temas que requieren mayor análisis:

- Primero, el ámbito geográfico del diagnóstico debería precisarse. H y R parecieran tomar el país como la unidad de análisis. Sin embargo, las condiciones locales pueden variar no solo de un país a otro, sino también entre las regiones o provincias de un mismo país, sobre todo cuando su tamaño es muy extenso y su organización política es de carácter federal, es decir, descentralizada.
- Segundo, dónde detener el análisis de las causas de las causas es una tarea dificil y de gran importancia, sobre la cual H y R dan poca luz. ¿Cuál es el grado de detalle al que debe llegarse?

8. "*Moving down the branches of the decision tree is tantamount to discarding candidates for the most binding constraint on growth. The overarching lesson from our theoretical analysis is that it is this constraint, once identified, that deserves the most attention from policy makers*" (Hausmann *et al.*, 2004, p. 19).

- Tercero, determinar en dónde aprieta el zapato es una decisión acertada. Por ello, la sugerencia de llevar a cabo un diagnóstico como paso previo a elaborar la política económica es correcta. Sin embargo, debe reconocerse, como lo hacen los autores, que identificar los *binding constraints* y establecer su importancia relativa no es tarea sencilla y podrá hacerse tan solo de una manera razonable, sin pretender ser muy preciso. Es más, puede incurrirse en errores costosos.

- Cuarto, según H y R las políticas y las reformas deben escogerse de manera tal que se logre el mayor impacto posible. Pero, una vez más, debe reconocerse que determinar cuáles medidas y reformas recomendar podrá hacerse solo como suposiciones razonables.

- Quinto, una vez determinados los obstáculos más importantes, se supone que la acción –la política económica– debería orientarse a eliminarlos. Sin embargo, con frecuencia esto no es posible. Entre lo deseable –centrar la acción en los obstáculos más importantes– y lo posible existen diferencias hondas. La disyuntiva entre la lógica económica y las posibilidades políticas acontece con mucha frecuencia. Ahora bien, si las condiciones no son propicias para tratar de eliminar los obstáculos principales, ¿qué hacer?, ¿posponer la acción?, ¿adoptar una estrategia menos ambiciosa? La política económica alternativa podría no ser suficientemente consistente, pero quizás represente la única alternativa viable.

En conclusión, queda un importante camino por recorrer.

2. El proceso de autodescubrimiento

Para H y R el esfuerzo de los empresarios por incorporar nuevas tecnologías a fin de disminuir los costos unitarios de producción, aumentar la productividad y mejorar su posición competitiva, juega un papel de gran importancia. Sin embargo, debe tenerse pre-

sente que ese esfuerzo exige llevar a cabo nuevas inversiones; solo así es posible llegar a determinar si en realidad son o no rentables. Como lo indica Scott (1991, p. 10), *"… it is not until today's investments are undertaken that tomorrow's opportunities can be seen"*. Simplemente, las experiencias de unos países no pueden transplantarse a otros, en donde el entorno y las circunstancias son disímiles. El empresario nacional debe incurrir en gastos (inversiones), no solo para comprar nuevas tecnologías, sino también para adaptarlas a las condiciones locales. Debe, en consecuencia, abocarse a un proceso de autodescubrimiento *(self-discovery)* de costos y de rentabilidad.

A. La teoría

Para H y R, los productores locales no harán suficientes inversiones "schumpeterianas", por cuanto otros empresarios podrían fácilmente copiar las nuevas tecnologías sin tener que pagar por ellas. Este peligro disminuiría la rentabilidad de las inversiones en nuevas tecnologías. De hecho, al entrar al mercado los empresarios que imitaron esas tecnologías, la demanda por trabajo aumenta y, con ello, el nivel de salarios y, por consiguiente, la rentabilidad disminuye[9]. Se generaría así una deficiencia en el funcionamiento del mercado: el nivel de inversión privada resultaría inferior del que debería ser, lo cual obstaculiza el desarrollo económico. Una segunda deficiencia del mercado surge cuando las ganancias monopolísticas tienden a desaparecer debido al aumento de los salarios; entonces, según H y R, la diversificación de la producción resulta excesiva. Esta situación no permite alcanzar una rentabilidad adecuada de las inversiones complementarias del proceso de autodescubrimiento –tales como obras de infraestructura, medios de trans-

9. En el caso de Schumpeter, las ganancias monopolísticas del empresario innovador disminuirán no como consecuencia del aumento de costos (salarios), sino debido a la disminución del precio de venta al aumentar la oferta, ocasionado por una mayor competencia de los empresarios "imitadores".

porte–, sin las cuales, a la vez, la producción local no puede llegar a ser competitiva.

En esencia "*… new productive ideas must take their place… The absence of new ideas explains why the expected rate of return to current investment ideas is low, and why investment and growth are low… It is because the actual real rates of return to investment are low given the absence of profitable investment opportunities*" (Hausmann, 2003, p. 32).

La dinámica del proceso sugerido por H y R sería, en efecto, la siguiente:

- En el período 1, gracias a la intervención del gobierno, la rentabilidad del *self-discovery* aumentaría. Esto haría que las inversiones en innovaciones "schumpeterianas" aumenten en varias o muchas empresas, con la consiguiente aparición de utilidades monopolísticas en esas empresas "innovadoras".

- En la etapa 2, al conocerse la existencia de utilidades monopolísticas, otras empresas seguirán el ejemplo de las empresas "innovadoras" e imitarán las nuevas tecnologías, las cuales, en su mayoría, no son patentables. Como consecuencia, la demanda por trabajo aumentará y, por ende, el nivel de salarios. Como resultado, los costos unitarios de producción se elevan y las ganancias monopolísticas tienden a desaparecer. Las ganancias regresarían así a su nivel "normal". Es importante tener presente que cuanto mayor sea la libertad de entrada, más rápidamente desaparecerán las ganancias monopolísticas.

- En la etapa 3. Las ganancias monopolísticas habrán desaparecido, pero quedarán numerosas empresas en producción con una marcada diversificación de productos en cantidades relativamente pequeñas, cuya competitividad no es satisfactoria. El gobierno debe intervenir para establecer cierto grado de disciplina y de racionalización. Es decir, las empresas deben especializarse en la producción de ciertos bienes y servicios.

Así, la intervención del gobierno estaría orientada a la consecución de dos objetivos concretos:

i. Apoyar a las empresas "innovadoras" à la Schumpeter, lograr así aumentar la inversión en el proceso de *self-discovery* y descubrir nuevos bienes y servicios cuya producción tiene ventajas comparativas. Se trata de adoptar una agenda para promover el proceso de *self-discovery*.

ii. Tratar de racionalizar la producción, a fin de evitar la diversificación o dispersión excesiva de la producción. De esta manera, será posible especializar la producción nacional en algunos bienes y servicios con ventajas comparativas. Para este propósito se requiere elaborar otra agenda por parte del gobierno.

B. La práctica

¿Qué proponen H y R para alcanzar esos dos objetivos? ¿Cuáles serían las dos agendas para promover las inversiones en el sector moderno *ex ante* y para racionalizar la producción *ex post*[10]? ¿Cómo crear incentivos adecuados para promover el proceso de autodescubrimiento cuando la rentabilidad esperada de dichas inversiones es reducida?

A continuación se enumeran los puntos principales sugeridos por H y R sobre este tema.

1. La agenda gubernamental –la intervención estatal– es indispensable. Según H y R, el mercado por sí solo no puede resolver el problema de la falta de inversión en el proceso de *self-discovery*. Esto se debe a:

   i. La alta probabilidad de fracaso de los empresarios que pretenden transformarse en "innovadores". Consecuencia esto, a la vez, de:

10. *"…to encourage investments in the modern sector ex ante, but lo rationalize production ex post"* (H y R, 2002, p. 6).

- La dificultad de poder predecir las ventajas comparativas, concretamente descubrir cuáles bienes deben producirse y cuáles no; y
- el costo de incorporar tecnologías extranjeras, ya que todas ellas requieren costos importantes para adaptarlas a las condiciones locales.

ii. La baja rentabilidad de las "innovaciones" *(self-discovery)*. De hecho, las empresas "imitadoras" hacen que las ganancias monopolísticas de las empresas "innovadoras" disminuyan y desaparezcan. Así, el "innovador" termina por subsidiar a sus competidores. Por lo tanto, el empresario "innovador" debe asumir el costo de los fracasos, pero si tiene éxito puede obtener para sí solo una parte de los beneficios generados por la "innovación" debido a la entrada al mercado de los empresarios "imitadores".

Por ello en la mayoría de los países –por ejemplo Taiwán, Corea del Sur, Chile– los gobiernos consideran necesario intervenir con un conjunto de medidas. Es más, en no pocos países pobres la producción de maquila y el establecimiento de zonas francas es, precisamente, resultado de esa intervención estatal.

2. H y R proponen favorecer –apoyar y ayudar– a determinadas empresas. Ahora bien, el criterio para escogerlas difiere del de los proteccionistas tradicionales que establecen, por ejemplo, los siguientes:
   - aumentar las exportaciones,
   - generar divisas,
   - aumentar el empleo,
   - desarrollar zonas o regiones rezagadas,
   - fomentar las micro, pequeñas y medianas empresas,
   - utilizar tecnologías "de punta",
   - propiciar los eslabonamientos,

- lograr la autosuficiencia alimentaria,
- fomentar la industria pesada, o
- desarrollar polos de crecimiento à la Perroux o los *"clusters"* de Porter.

Ahora se trata más bien de fomentar, en primer lugar, el proceso de *self-discovery*, además de las inversiones complementarias –privadas y públicas– necesarias para que los empresarios "innovadores" puedan tener éxito.

3. Para H y R queda muy claro lo que no debe hacerse:
   - otorgar subsidios a la producción,
   - conceder subsidios a la exportación,
   - propiciar el proteccionismo arancelario.

   Estas medidas, dadas las deficiencias no del mercado sino del gobierno, en vez de mejorar la situación, bien pueden, por el contrario, agravarla.

4. H y R tienen también claros los peligros que acarrea su propuesta:
   - el riesgo moral,
   - la creación de grupos de interés, y
   - la aparición de buscadores de rentas.

   Por ello los programas gubernamentales han de ser transitorios, específicos (los "buscadores de rentas" quedarían excluidos), transparentes y evaluados de manera permanente.

5. Rodrik apunta tres deficiencias del mercado que habrían de ser subsanadas para acelerar el ritmo del desarrollo económico.
   i. Externalidades de información. Frente a ellas, el gobierno debería asumir una parte de los costos fijos del proceso de *self-discovery*. El subsidio del gobierno podría consistir en una garantía parcial de crédito, de manera que si el proyec-

to tiene éxito, el empresario "innovador" pague el préstamo y si fracasa, el gobierno asume la garantía.

ii. Externalidades de coordinación. Para que el empresario "innovador" tenga éxito se requiere, de forma simultánea, llevar a cabo una serie de inversiones, unas públicas (infraestructura, aduanas, instalaciones fitosanitarias, estándares y certificaciones de calidad), otras privadas (procesamiento industrial, suministro de energía y transporte, logística de mercado). Ahora bien, coordinar todas estas inversiones facilitan el proceso de *self-discovery*. Para propiciar la coordinación de esas inversiones en actividades "*upstream*" y "*downstream*", Rodrik (2003, p. 18) propone ofrecer "zanahorias" *(sweeteners)*. Por ello la ayuda gubernamental no solo debe contemplar apoyar el proceso de autodescubrimiento, sino también las inversiones privadas "*upstream*" y "*downstream*", para así lograr las externalidades de coordinación.

iii. Externalidad de la capacitación de la mano de obra. La mayor parte del entrenamiento y capacitación de la mano de obra se lleva a cabo en los lugares de trabajo *(on-the-job training)*. Como los trabajadores, sobre todo los calificados, se desplazan con facilidad de las empresas "innovadoras" a las empresas "imitadoras", las primeras no tienen suficiente incentivo para invertir en la capacitación de recursos humanos. Por consiguiente, el gobierno debería, de una parte, otorgar subsidios a las empresas con programas de entrenamiento de trabajadores *(on-the-job training)* y, de otra, a las empresas especializadas en programas de formación de mano de obra capacitada.

6. La agenda para promover el proceso de *self-discovery* y coordinar las inversiones complementarias, debe tomar en consideración no solo las deficiencias del mercado, sino también las del gobierno.

De hecho, se requiere disciplina en el gobierno y el sector público (evitar la corrupción, el compadrazgo, el *"rent seeking"* y la captura de la ayuda estatal por parte de los empresarios que no deben recibirla). Asimismo, son necesarios los incentivos para que el sector privado aproveche las externalidades de información; de coordinación y de capacitación de mano de obra. Todo lo anterior lleva a Rodrik (2003, p. 12) a plantear la necesidad de lograr "*… a delicate balance between the Scylla of private capture and the Charybdes of bureaucratic ignorance*".

7. Todo muy claro, pero ¿cómo lograrlo? En el caso de El Salvador, Rodrik propone que la organización institucional debe incluir los tres elementos siguientes:
   - el liderato político,
   - un consejo de coordinación de alto nivel gubernamental,
   - la transparencia y accountability.
8. Además, al diseñarse la agenda gubernamental, según Rodrik, deben adoptarse los siguientes diez principios:
   - Los subsidios han de otorgarse solamente a nuevas actividades, nuevos productos, nuevos procesos. Los "imitadores" han de quedar excluidos de los beneficios.
   - La adopción de criterios claros para determinar los fracasos y los éxitos desde el comienzo de la elaboración de la agenda gubernamental.
   - La fijación de un plazo para la disminución paulatina y la desaparición definitiva de los programas de apoyo y ayuda por parte del gobierno.
   - La ayuda gubernamental no debe orientarse a "sectores", sino a "actividades".
   - Las actividades subsidiadas han de mostrar un claro potencial para generar efectos de demostración para otras empresas.

- Las instituciones públicas a cargo de la agenda deben demostrar autonomía de criterio y de acción, así como competencia para desempeñar su tarea.
- Las instituciones públicas a cargo de la agenda deben ser supervisadas por autoridades políticas de alta jerarquía.
- Las instituciones públicas a cargo de la agenda deben mantener canales de comunicación con el sector privado.
- La ejecución de la agenda ocasionará, irremediablemente, no pocos fracasos y, además, se incurrirá en ciertos errores. Ahora bien, no se trata de minimizar los errores, sino el costo de los errores cuando ocurran. Si no hubiese errores, ello significaría que el gobierno no está llenando su cometido a cabalidad.[11]
- La promoción de empresarios "innovadores" debe renovarse constantemente, de manera tal que el proceso llegue a ser continuo.

9. Para el caso de El Salvador, Rodrik propone concretamente:
   - Realizar un concurso *(contest)* entre los empresarios, para proponer proyectos de *self-discovery*, de manera que el gobierno asumiría una parte del costo en que incurrirían los empresarios escogidos.
   - Crear instituciones financieras especializadas en el financiamiento de proyectos que requieran *venture capital* o a*ngel capital.*
   - Movilizar al país para enfrentar la coordinación de externalidades.
   - Asumir, por parte del gobierno, una parte del costo de la capacitación y entrenamiento de la mano de obra.

11. *"The objective should be not to minimize the chances that mistakes will occur… but! to minimize the cost of mistakes when they occur. If governments make no mistakes, it only means that they are not trying hard enough"* Rodrik (2003, p. 16).

- Promover la inversión extranjera directa para acelerar el proceso de *self-discovery* y la ejecución de las inversiones complementarias.
- Aprovechar el potencial empresarial y de ahorro/inversión de los salvadoreños que radican en otros países.

C. Los comentarios

Primero, dos aclaraciones necesarias:

i. la contraposición del sector "tradicional" y el sector "moderno" no pareciera necesaria ni conveniente. El proceso de *self-discovery* se refiere con frecuencia a nuevos procesos. Ahora bien, estos descubrimientos pueden darse también en las actividades "tradicionales" típicas del modelo de desarrollo agroexportador.

ii. Cuando H y R se refieren en sus publicaciones al término "industry", debe entenderse que se usa de manera genérica. Es decir, "industry" incluye todos los sectores de la economía. De hecho, el proceso de *self-discovery* se presenta, con frecuencia, no solo en el sector industrial, sino que también en la agricultura, los transportes, la energía, el comercio y en los servicios en general.

Segundo, algunos puntos técnicos:

i. Es necesario precisar la naturaleza de las nuevas tecnologías involucradas en el proceso de innovación o *self-discovery*. En realidad existen nuevas tecnologías que ahorran mano de obra. En este caso la demanda por trabajo no aumenta, ni los salarios tampoco. En consecuencia, las ganancias monopolísticas del empresario "innovador" no disminuirían como resultado de la aparición de los empresarios "imitadores". Sería conveniente considerar como alternativa el planteamiento de Schumpeter.

Para él, las ganancias monopolísticas tienden a desaparecer no porque los salarios aumentan, sino más bien porque el precio de venta disminuye debido al aumento de la cantidad ofrecida gracias a la entrada al mercado de los empresarios "imitadores".

ii. Sería necesario también examinar el funcionamiento del mercado laboral. No vaya a ocurrir que se esté ante una situación como la contemplada en el modelo de Lewis, en el cual prevalece una oferta ilimitada de trabajo a un determinado salario. En ese caso, los salarios tampoco disminuirían como consecuencia de la presencia de los empresarios "imitadores".

iii. Una vez que las ganancias monopolísticas desaparecen y la rentabilidad de las empresas regresa a su nivel "normal", el criterio para que las empresas permanezcan en el sector "moderno" debe ser el de la rentabilidad prevaleciente en el sector "tradicional". Si la empresa que incursiona en el sector "moderno" obtuviera una rentabilidad inferior a la del sector "tradicional", entonces regresaría a ese sector o bien emigraría a otro país. Pero debe quedar claro que la desaparición de las ganancias monopolísticas no significa que la rentabilidad en el sector "moderno" sea inferior a la del sector "tradicional". Un ejemplo numérico hipotético sirve para explicar mejor el punto (Cuadro 1).

En el periodo 1 los empresarios "innovadores" comienzan a producir y los "imitadores" a entrar en el mercado. La rentabilidad de los cuatro productores en los tres productos nuevos (A, B, C) es superior a la del sector "tradicional".

En el período 2, las ganancias monopolísticas desaparecen y los cuatro productores ven disminuida su rentabilidad. Ahora la rentabilidad de algunos productores del sector "moderno" es inferior a la del sector "tradicional". Por consiguiente, dejarían de producir en el sector "moderno" y se desplazarían al tradicional, o invertirían en el extranjero. Tal es el caso del productor 4 de los bienes A, B, C y del productor 3 en el caso de los bienes B y C.

Cuadro 1

RENTABILIDAD DE NUEVOS PRODUCTOS

Nuevo producto / Rentabilidad[1]	Nuevo producto A		Nuevo producto B		Nuevo producto C	
	Periodo 1	Periodo 2	Periodo 1	Periodo 2	Periodo 1	Periodo 2
Productor 1 "innovador"	10	6	8	5	8	5
Productor 2 "imitador"	8	5	6	4	6	4
Productor 3 "imitador"	6	3	5	2	4	2
Productor 4 "imitador"	4	2	4	2	3	2
Productores sector "tradicional"[2]	3	3	3	3	3	3

Periodo 1: existen ganancias monopolistas, gracias al proceso *self-discovery.*

Periodo 2: existen ganancias "normales", las monopolistas desaparecen debido a los empresarios "imitadores"

1. Definida como la diferencia entre el precio de venta unitario menos el costo unitario de producción. El precio unitario de venta es el mismo para todos los productores del bien nuevo, pero el costo unitario de producción no.
2. Esta es la rentabilidad "normal" en el sector "tradicional". Los empresarios, se mantendrán en el sector "moderno" en el tanto su rentabilidad sea superior, si no se desplazarán al sector "tradicional".

Es importante observar que, al finalizar el periodo 2, el número de productores en el sector "moderno" disminuye con respecto al período 1. Sin embargo, la producción de los tres productos nuevos (A, B y C) continúa. Es decir, se mantiene la diversificación de la producción.

Tercero, algunas consideraciones generales son pertinentes.

i. Una primera dificultad se refiere a cómo descubrir cuáles son los bienes y servicios cuyos costos unitarios pueden disminuirse para lograr que la producción nacional sea competitiva dentro y fuera del país. Los autores reconocen la existencia de millares de posibilidades (H y R, 2002, p. 34). Es realmente difícil llegar a determinar *ex ante* cuáles son las buenas ideas. El gobierno no tiene una ventaja en cuanto a la información reque-

rida para impulsar el proceso de *self-discovery*. Por ello muchos intentos fracasarán. Por consiguiente, no se trata de que el gobierno sus planificadores, –expertos o asesores– elabore una lista de actividades con el propósito de promover la producción de determinados bienes y servicios.

H y R sugieren un concurso entre los empresarios. Cabe plantearse si este procedimiento implicaría que sólo los empresarios tendrían derecho de iniciativa. Es decir, los funcionarios gubernamentales, las universidades, las organizaciones empresariales y los *think tanks*, ¿no tendrían posibilidades de participar en el concurso? Queda claro, eso sí, que debe eliminarse la posibilidad de funcionarios gubernamentales participando en el concurso con su propia lista de sugerencias y propuestas.

Quizás la mejor manera de proceder es la sugerida por Andrés Rodríguez (2004, p. 29) de apoyar, en especial, a los empresarios que ya han mostrado algún éxito, aunque modesto, en cuanto a su capacidad de generar innovaciones. Se trataría de ayudar a quien demuestra iniciativa y voluntad de moverse en la dirección deseada –o sea en el proceso de *self-discoveiy*– es decir, alguien que ya es empresario y está en el negocio. Concretamente, Rodríguez se inclina por propuestas presentadas por organizaciones del sector privado.

En todo caso, H y R están conscientes de dos problemas importantes:

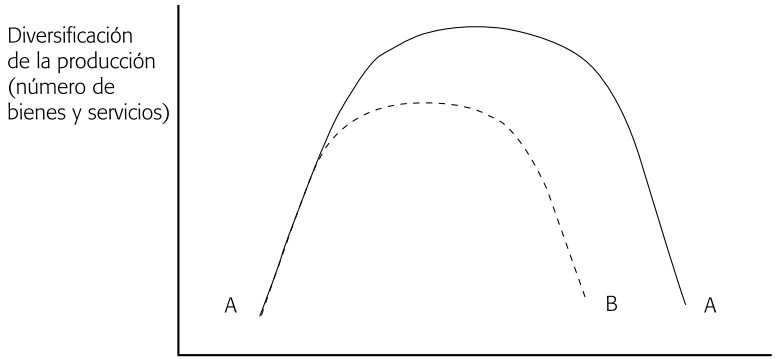
- La dificultad de evitar que el programa ocasione distorsiones adicionales: apoyo a quien no se debe, corrupción, formación de grupos de presión que dificultan dar por concluido el programa, fomento de *free riders*. Debe reiterarse, como se indicó anteriormente, que no toda deficiencia del mercado justifica la intervención del gobierno. La medicina bien puede resultar peor que la enfermedad.
- Las tareas del gobierno no pueden ser llevadas a cabo por el sector privado. Sin embargo, para que el gobierno cum-

pla con su cometido se requiere satisfacer determinadas condiciones (H y R, 2002, p. 17) que precisamente en la gran mayoría de los países en vías de desarrollo no se satisfacen y, por consiguiente, "*… governments without adequate capacity to exercise leadership over their private sectors are likely to mess things up rather than do better*".

ii. El concepto de racionalización de la producción debería aclararse. Al parecer la preocupación de H y R reside en el hecho de que, una vez concluida la desaparición de las ganancias monopólicas de los empresarios "innovadores", gracias a la entrada al mercado de los empresarios "imitadores", entonces la economía produciría una diversidad excesiva de bienes y servicios. Sin embargo, según ellos, el desarrollo económico se da más bien gracias a la especialización de la producción en un número relativamente reducido de bienes y servicios, ya se trate del salmón en Chile, de la tecnología informática en la India o de la producción de sombreros en Bangladesh (H y R, 2002, p. 25). Por ello debe procederse a racionalizar la producción, lo cual significa especializar la producción de muchas empresas en pocos productos. La evolución de la etapa de diversificación a la etapa de especialización de la producción nacional pareciera corresponder a la historia económica de los países ricos, según lo plantean Imbs y Woiziarg (2003). En las primeras etapas del desarrollo, los países se especializan en la producción de algunos pocos productos minerales o agrícolas. Luego, conforme el ingreso por habitante crece, la producción se diversifica (industria, servicios, comercio). Y, posteriormente, cuando se alcanzan altos niveles de ingreso por habitante, la economía vuelve a especializarse. Como se observa en el Gráfico 2, la pauta corresponde a una "U" invertida.

Gráfico 2

DIVERSIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN E INGRESO POR HABITANTE



Sin embargo, H y R consideran necesario que el proceso de especialización ocurra cuando el país aún tiene un ingreso por habitante relativamente bajo, como es el caso de El Salvador. De manera que la forma "normal" de la curva AA, debería desplazarse a AB.

Dicho planteamiento exige una agenda específica del gobierno para alcanzar dicha racionalización. Por consiguiente, además de la agenda para promover el proceso de *self-discovery* y la otra agenda para asegurar las inversiones complementarias *(upstream and downstream)* para que el proceso de *self-discovery* tenga éxito, debe elaborarse una tercera agenda para racionalizar, es decir especializar, la producción nacional. Debe observarse que, respecto a esta última agenda, son realmente pocas las sugerencias de H y R.

iii. Es importante tener en cuenta que el proceso de *self-discovery* bien puede ser el obstáculo principal para el desarrollo económico de algunos países, pero no para todos. Así, por ejemplo, H y R consideran que en el caso de Brasil, el problema más importante se refiere a la escasez de capital y las altas tasas de interés (Hausmann *et al.*, 2004, p. 22).

Ahora bien, visto que los medios son siempre escasos, adoptar una determinada política –por ejemplo, promover el proceso

de *self-discovery*– significa relegar o posponer otras posibilidades[12]. Entre las políticas alternativas podrían considerarse los "*clusters*" sectoriales, como lo sugiere Rodríguez (2004) o el aumento generalizado de la productividad de la economía, como lo propone Di Mare (1993)[13].

Esto plantea entonces la necesidad de considerar el costo de oportunidad de diversas políticas económicas, para sopesar el costo/beneficio de cada una de ellas. Este ejercicio requiere tomar en cuenta la importancia relativa de los diferentes obstáculos que enfrenta un país para acelerar el proceso de desarrollo económico. Precisamente, este es el tema de la siguiente sección.

IV. Comentarios finales

1. El objetivo general de H y R consiste en mejorar las condiciones de vida de la población en general. De acuerdo con ellos tal propósito se lograría mediante:
   - el aumento de la cantidad y calidad de los factores de la producción,
   - el mejoramiento de la productividad de esos factores de la producción, incluida la productividad total,
   - el aumento de la rentabilidad de las inversiones privadas, gracias a una mayor apropiación de los resultados de dichas inversiones por parte de los empresarios.

12. Krugman lo indica con claridad: "*… the government cannot favor one domestic industry except at the expense of others*", Pop lnternationalism (1996, p. 124).

13. Di Mare considera posible, para países pobres como Costa Rica, aumentar la productividad de los factores de la producción sin necesidad de reducir el consumo, es decir, sin aumentar el ahorro y la inversión. Ello sería posible gracias a la "revolución institucional", al "ajuste estructural" o a un "punto de ruptura" (pp. 179-180).

2. El esfuerzo para alcanzar este objetivo, según H y R, no consiste en ampliar y profundizar la teoría existente sobre el desarrollo económico. Más bien, la tarea debe centrarse en elaborar y aplicar mejor la política económica. De hecho, no existe para ellos una política de aplicación general a todos los países *(one size does not fit all)*, sino que en vista de las diferencias en las condiciones y circunstancias locales, la política económica deberá ser diferente, específica. Como se sabe, no existe un sólo camino para llegar a Roma, sino varios.

3. H y R ponen énfasis en cuatro puntos principales:

   i. Diferenciar dos etapas en el proceso de desarrollo económico. En la primera *(igniting growth)*, se trata de alcanzar tasas anuales de crecimiento relativamente elevadas. En la segunda *(mantaining growth)*, se busca mantener la tasa anual de crecimiento a niveles elevados de manera sostenida.

   ii. Es necesario, dada la diversidad de políticas económicas alternativas, originadas ellas a la vez en la multiplicidad de condiciones y circunstancias locales, llevar a cabo, en cada caso, un diagnóstico *(growth diagnostics)* con base en el cual se determine cuáles son los principales obstáculos *(binding constraints)* que impiden el desarrollo económico.

   iii. Asimismo, se deben analizar los períodos de rápido crecimiento económico *(growth acceleration)* que han experimentado los países –ricos y pobres– a fin de tratar de indagar cuáles son los factores determinantes que causan este fenómeno.

   iv. Finalmente, concentran su análisis en uno de esos factores –el autodescubrimiento *(self-discovery)*– como un caso especial al cual no se le ha prestado la debida atención y cuya importancia es muy significativa para explicar el subdesarrollo de no pocos países.

4. Si bien para llegar a Roma se pueden seguir diferentes caminos, H y R insisten en que no todos llevan ahí. Por ejemplo, ellos consideran que ciertas políticas económicas, como la planificación central o la sustitución de importaciones, no representan

decisiones adecuadas. De igual forma, tampoco se inclinan por una política económica cuyo objetivo sea la promoción de exportaciones, sin poner suficiente atención al impulso de la producción local para abastecer el mercado nacional.

Para ellos se trata, más bien, de impulsar la producción nacional, tanto para competir en los mercados internacionales (exportar) como para abastecer el mercado local de manera competitiva. Es decir, se busca descubrir y aprovechar las ventajas comparativas. Ahora bien, para lograr este objetivo plantean al menos dos vías alternativas:

i. el aumento general de la productividad de todos los factores de la producción *(getting prices right)*,

ii. el aumento de la productividad de manera focalizada en:

   - algunos sectores *(clusters);* o
   - muchas empresas *(self-discovery)*.

En el segundo caso, el Estado tendría que escoger ganadores. La acción sería "vertical": resolver los problemas y obstáculos específicos a los sectores o empresas que se desea apoyar. En el primer caso el Estado no tendría que escoger ganadores, por cuanto su acción sería "horizontal": se mejorararían los servicios (educación, capacitación, crédito, sistema tributario, trámites, tarifas de servicios públicos) *across the board* y no para ciertos sectores o empresas en particular.

5. H y R se inclinan por el camino del autodescubrimiento. Los problemas que se presentan son dos:

   - primero, con mucha frecuencia el nuevo conocimiento obtenido por los empresarios "innovadores", gracias al proceso de autodescubrimiento, no es patentable, es decir, los empresarios "imitadores" pueden copiar rápidamente el nuevo conocimiento[14] y,

14. H y R no examinan el caso cuando los exportadores de un país son tomadores de precios *(price takers)*, como los caficultores en Costa Rica. En esta situación, los productores pueden financiar, de manera conjunta, el pro-

- segundo, la aplicación del nuevo conocimiento (bienes, procesos) es costoso, lo cual aumenta el riesgo que los empresarios "innovadores" deben asumir.

Además, el autodescubrimiento tendría éxito solo si se efectúa una serie de inversiones públicas y privadas para lograr las externalidades de información y de coordinación y si, además, se logra la racionalización de la producción nacional, es decir, la especialización en un número limitado de bienes y servicios.

6. H y R plantean la necesidad de elaborar y ejecutar varias agendas, a saber:

   - la agenda para llevar a cabo el diagnóstico requerido para determinar y precisar los obstáculos principales *(binding constraints)* que impiden el desarrollo económico;
   - la agenda para lograr "el salto" o "impulso" inicial del proceso de desarrollo económico *(ignite growth)*;
   - la agenda para mantener el ritmo del desarrollo económico a un nivel elevado *(maintaining growth)*.
   - la agenda para promover el proceso de autodescubrimiento; y
   - la agenda para asegurar las inversiones privadas y públicas complementarias, sin las cuales el proceso de autodescubrimiento no tendría éxito;

   Cada una de las agendas representa múltiples intervenciones de parte del Estado y sus instituciones. Para H y R estas intervenciones son indispensables en vista de las imperfecciones y deficiencias del mercado *(market failures)*. De hecho, si se de-

---

ceso de *self-discovery*, porque entonces adoptar la nueva tecnología no perjudica la rentabilidad de los demás caficultores. Distinto es el caso cuando los exportadores locales (banano en Costa Rica) sí pueden ejercer influencia en el precio de exportación. En este caso, el proceso de autodescubrimiento, de llevarse a cabo, habría de realizarse en cada empresa.

ja al mercado actuar por sí mismo, no se lograría el objetivo deseado; o sea, un mayor crecimiento económico.

Debe mantenerse presente que cada una de estas agendas requiere la adopción de un conjunto de medidas, las cuales, a la vez, exigen, para su aplicación en mayor o menor medida, disponer de recursos humanos, institucionales y financieros. Además, con frecuencia, las agendas deben llevarse a cabo de manera simultánea, lo cual complica aún más la situación debido a la necesidad de una estrecha coordinación.

7. Por ello pretender cumplir con todas estas agendas depende, de manera determinante, de la calidad de las instituciones públicas, de si el Estado está en capacidad de cumplir a cabalidad un cometido de esta naturaleza.

   El tema de la necesidad de la intervención del Estado es recurrente en los escritos de H y R, lo cual, claro está, plantea el problema de la notoria deficiencia que caracteriza a las instituciones públicas en la gran mayoría de los países en vías de desarrollo. Esto sucede tanto en relación con el ámbito de su acción –excesiva en ciertas áreas, deficiente en otras–, como en referencia a la calidad de la política económica. Cifrar esperanzas en que instituciones públicas de tan pobre calidad puedan ejecutar un conjunto de agendas como las mencionadas anteriormente es dar muestras de un optimismo infundado. H y R están conscientes de esta limitación tan importante al reconocer que "*… Governments without adequate capacity to exercise leadership over their private sectors are likely to mess things up rather than do better*[15]" (Hausmann y Rodrik, 2002, p. 4). Por ello, es indispensable llevar a cabo las diversas agendas y aplicar las diferentes medidas teniendo en cuenta las capacida-

15. Fukuyama (2004, p. 120) insiste en que "*A central issue facing poor countries that blocks their possibilities for economic development is their inadequate level of institutional development. They do not need extensive states, but they do need strong and effective ones, within the limited scope of necessary state functions*".

des reales del Estado. No hacerlo así equivale a perder tiempo y recursos y a frustrar esperanzas.

8. Asimismo, H y R están también conscientes del grave riesgo y el gran peligro que se corre en vista de la influencia de los grupos de interés, especialmente empresariales y burocráticos, en las políticas públicas (agendas y medidas) para beneficio propio. Dichos grupos se posicionan y se posesionan con frecuencia del Estado y sus instituciones, a fin de ponerlos a su servicio *(rent seekers)*. Como lo afirman Hausmann y Rodrik (2003, p. 12) "*… Public interventions that have the potencial to alter the allocation of resources in the economy are always subject to capture by the well-connected businesses…*".

9. El análisis y las reflexiones de H y R dejan dos enseñanzas importantes. La primera de ellas se refiere a la formulación de la política económica. Al respecto, los autores señalan lo siguiente:

   i. Existe la posibilidad de diseñar la política económica de diferentes maneras, con base en los mismos principios de teoría económica. No existe una sola política de aplicación general. Esto debido a que esos principios no llevan consigo la manera de cómo trasladarlos a la práctica. Las condiciones y circunstancias locales son determinantes en cuanto a los contenidos de la política económica.

   ii. La elaboración de la política económica no debe condicionarse a realizar una larga lista de reformas legales, institucionales y económicas. El camino a seguir es diferente: primero, debe llevarse a cabo el diagnóstico *(growth diagnostics)* del respectivo país, luego, determinar los obstáculos principales *(binding constraints)* y, con base en ello, entonces sí, elaborar la política económica más apropiada.

10. La segunda lección consiste en poner en evidencia cuán poco se sabe acerca de los principales puntos que H y R abordan en sus escritos; es decir, sobre cómo acelerar el proceso de desarrollo económico de los países pobres. Así, por ejemplo:

i. En relación con los periodos de rápido crecimiento económico *(growth accelerations)* se sabe que ocurren, pero son impredecibles; la mayoría de ellos no se mantienen en el transcurso del tiempo. Es más, sus causas no se conocen bien. H y R creen que esto se debe a factores idiosincrásicos y, con frecuencia, a cambios relativamente pequeños.

ii. En cuanto a la etapa inicial del proceso de desarrollo económico *(igniting growth)* no es tampoco mucho lo que se conoce. Los autores afirman: "… *any statement on what ignites growth has to be cast at a sufficiently high level of generality…*" (Rodrik, 2003, p. 25). Y, en lo referente a la segunda etapa *(mantaining growth)*, el mismo autor afirma que es dificil poder precisar cuáles son las mejores posibilidades para promover el crecimiento económico (Rodrik, 2003, p. 23). El cambio institucional es el elemento fundamental de esta segunda etapa, pero resulta que las instituciones "… *can take a multitude of forms…*" (Rodrik, 2003, p. 27).

iii. En referencia a los principales obstáculos *(binding constraints)* que impiden el desarrollo económico, se señala la gran dificultad de poder identificarlos, así como determinar en dónde se encuentran las nuevas oportunidades (Rodrik, 2003, p. 18). La recomendación consiste en centrar las reformas ahí en donde pueda adivinarse, de manera razonable, que los resultados serán positivos (Hausmann *et al.*, 2004, p. 8). Se trata tan solo de suposiciones razonables.

iv. En cuanto al tema del autodescubrimiento, se trata de un proceso en gran medida incierto e impredecible. El resultado dependerá, principalmente, de la capacidad de aprovechar la buena suerte y las circunstancias favorables.

v. Finalmente, en lo que hace al proceso de la especialización de la producción nacional, los autores indican que es "… *a consequence of historical accidents and serendipitous choices by entrepreneurs…*" (Hausmann y Rodrik, 2002, p. 25) y continúan "… *specific product lines that eventually prove to*

be hits are typically highly uncertain and unpredictable…" (*idem*, p. 27).

Ahora bien, el análisis y las reflexiones de H y R son importantes, pues permiten percibir con claridad cuán endebles son las bases del conocimiento actual, lo cual representa, sin duda, un progreso significativo. Reconocerlo es el único camino acertado para evitar las ilusiones vanas, las expectativas falsas y las utopías infantiles.

Ante la posición ciertamente correcta de H y R, no vale acaso la pena reflexionar, una vez más, sobre la tesis ya planteada por Lewis (1950, p. 418) hace medio siglo cuando afirmaba que *"… It is posible for a nation to take a turn if it is fortunate enough to have the right leadership at the right time… All nations have opportunities which they may grasp it only they can summon up the courage and the will"*.

Bibliografía

Nancy Birdsall and Augusto de la Torre (2001), Washington Contentious, Economic Policies for Social Equity in Latin America, Carnigie Endowment and Inter-American Dialogue.

James M. Buchanan (1995), Economic science and cultural diversity, *Kyklos*, 48/2, pp. 193-200, reimpreso en James M. Buchanan, 1997, *Post-Socialist Political Economy*, Selected Essays, pp. 48-54.

Alberto Di Mare (1991), El camino de la prosperidad, reimpreso en Alberto Di Mare, 1994, El perfil de la sensatez, Editorial Judicentro, pp. 178-180.

Francis Fukuyama (2004), State Building: Governance and World Order in the 2lst Century, Cornell University Press.

Ricardo Hausmann and Dani Rodrik (2002), Economic Development as Self-Discovery, Nov., mim.

_____. (2003), Discovering El Salvador's Productive Potential, Kennedy School of Government, Harvard University, mim.

Ricardo Hausmann, Dani Rodrik and Andrés Velasco (2004), Growth Diagnostics, Sept., mim.

Ricardo Hausmann, Lant Pritchett and Dani Rodrik (2004), Growth Accelerations, NBER Working Paper Series 10566, June.

Elhanan Helpman (2004), The Mystery of Economic Growth, Harvard University Press.

Helen Hughes (1985), Policy Lessons of Development Experience, Group of Thirty, Occasional Papers 16.

Jean Imbs and Roman Wacziarg (2003), Stages of Diversification, *American Economic Review*, March, pp. 63-86.

Paul Krugman (1996), Pop Internationalism, The MIT Press.

A. W. Lewis (1984), The State of Development Theory, *American Economic Review*, March 1984, p. 7.

_____. (1995), *The Theory of Economic Growth*, George Allen and Unwin Ltd.

Robert E. Lucas Jr. (1993), Making a Miracle, *Econometrica*, March, pp. 251-272.

Andrés Rodríguez-Clare (2004), Microeconomic Interventions afler the Washington Consensus, Inter-American Development Bank, mim.

Dani Rodrik (2003), Growth Strategies, NBER *Working Paper Series 10050*, Oct.

_____. (2004), Rethinking Growth Strategies, WIDER Annual Lecture 8, United Nations University, World Institute for Development Economics Research.

Paul Romer (1992), Two Strategies for Economic Development: Using Ideas vs. Producing Ideas, World Bank Annual Conference on Development Economics 1992.

Maurice F. G. Scott (1991), A New View of Economic Growth, Four Lectures, *World Bank Discussion Papers* 131.

_____. (1992), Policy Implications of A New View of Economic Growth, *Economic Journal*, May, pp. 622-632.

8

Pasiones y razones

Comentarios sobre el libro
de Joseph Stiglitz,

Globalization
and its Discontents,
W.W. Norton, 2002.

TRADUCCIÓN
Stiglitz, Joseph. (2002).
El malestar de la globalización.
Buenos Aires: Editorial Taurus.

Setiembre, 2003

ÍNDICE

I. Introducción 233
II. Stiglitz y la globalización 234
III. El estilo y la forma 237
IV. El "fundamentalismo de mercado" y el FMI 242
V. El mercado y el Estado 246
VI. La cuenta de capital 251
VII. Las crisis 256
VIII.El concepto de desarrollo 261
Conclusión 266
Comentarios sobre el libro de Stiglitz 268
Bibliografía 270

I. Introducción

En los últimos años, pocas obras han producido la algarabía y el alboroto que ha causado *Globalization and its Discontents* (W. W. Norton, 2002a), de Joseph E. Stiglitz[1]. Y no es para menos. El profesor Stiglitz ha hecho aportes muy significativos a la teoría económica, en especial acerca del tema de las imperfecciones del mercado y de la información asimétrica y su efecto en las decisiones de los agentes económicos. Su labor le valió el Premio Nobel en Economía del año 2001. Además, ha tenido una participación activa en asuntos relacionados con la política económica estadounidense y con la internacional desde posiciones muy elevadas, tales como Jefe del Consejo de Asesores Económicos del presidente Clinton y Vicepresidente Senior y Economista Jefe del Banco Mundial.

1. Las citas textuales del libro, transcritas en este documento, han sido tomadas de una edición traducida al español del libro: Stiglitz (2002b), *El malestar en la globalización*, Buenos Aires: Editorial Taurus. Para facilidad del lector, sin embargo, en los casos en que se cita textualmente al autor se señalan las páginas correspondientes tanto a su versión original como a la traducida.

II. Stiglitz y la globalización

Para comenzar, es importante observar que Stiglitz considera la globalización como un proceso conveniente y necesario para el desarrollo económico y social internacional. Él se suma, sin embargo, al coro de quienes están descontentos y critican la globalización por la manera y la forma como se ha llevado a cabo hasta la fecha de la publicación de su obra.

De hecho, Stiglitz afirma: "Creo que la globalización –la supresión de las barreras al libre comercio y la mayor integración de las economías de las naciones– puede ser una fuerza benéfica y su potencial es el enriquecimiento de todos, particularmente los pobres" (p. IX, p. 11 versión en español)[2]. Considera que la globalización ha producido beneficios enormes en algunos países como en los de Asia del Este, pero que en otros ha representado un verdadero desastre (p. 20). Es más, Stiglitz reconoce los múltiples beneficios que el sistema capitalista y la economía de mercado han traído consigo. Al respecto, insiste: *"The two hundred years since Adam Smith wrote his masterpiece has witnessed an unprecedent increase in living standard within capitalist economics. The fruit of this growth have, moreover, been widely distributed. I suspect that Smith would*

2. Sobre este importante punto bien vale la pena citar a Stiglitz de manera más amplia. Él afirma: "La apertura al comercio internacional ayudó a numerosos países a crecer mucho más rápidamente de lo que lo habrían podido hacer en caso contrario. El comercio exterior fomenta el desarrollo cuando las exportaciones del país lo impulsan; el crecimiento propiciado por las exportaciones fue la clave de la política industrial que enriqueció a Asia y mejoró la suerte de millones de personas. Gracias a la globalización muchas personas viven hoy más tiempo y con un nivel de vida muy superior. Puede que para algunos en Occidente los empleos poco remunerados de Nike sean explotación, pero para multitudes en el mundo trabajar en una fábrica es ampliamente preferible a permanecer en el campo y cultivar arroz" (Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, p. 4, p. 30 de la versión traducida).

have been astonished at how effectively the invisible hand worked, how well it has served to increase the wealth of nations"[3].

Eso sí, Stiglitz insiste, una y otra vez, en que para poder lograr los beneficios del capitalismo, de la economía de mercado y, por lo tanto, de la globalización, es necesario satisfacer las dos condiciones siguientes:

- Asegurar la intervención permanente del Estado a fin de mantener el funcionamiento adecuado de los mercados[4] y,
- Evitar que grupos de interés particulares lleguen a controlar el Estado, o a tener suficiente influencia sobre él, como para que las decisiones públicas procuren satisfacer los intereses de dichos grupos; así, por ejemplo, para Stiglitz, *Wall Street* tiene tal influencia en el FMI que lo ha llegado a instrumentalizar para su propio beneficio.

---

3. Joseph E. Stiglitz (1991), *The invisible hand and modern welfare economics, National Bureau of Economic Research,* Working Paper no. 3641, p. 40. Más recientemente, tanto Rudi Dornbusch *("…what seemed dramatic progress in the 19th Century. The 20th Century saw most rapid advance in living standars on record…"*; A century of unrivaled prospery, en Ian Vázquez, editor, *Good fortune: The stumble and rise of World Capitalism,* Cato Institute, 2001, pp. 92-93) como Clive Crook *("Over the past century or so, and especially in the past 50 years, the western industrial democracies have experienced what can be described as an economic miracle. Living standars and quality of life have risen at a pace, and to a level, that would have been impossible to imagine in earlier times"*, "The world according to CSR", en "The good company", *The Economist,* January 22nd, 2005, p. 10) opinan igual. Claro está, la cita más conocida sobre este tema es la de Marx, en 1848, en el *Manifiesto Comunista*: "La burguesía, con el rápido perfeccionamiento de todos los medios de producción, con las facilidades increíbles de su red de comunicaciones, lleva la civilización hasta las naciones más salvajes" (C. Marx y F. Engels, *Biografía del Manifiesto Comunista,* Cía. General de Ediciones S.A., México, 1961, pp. 76-77).

4. "… traté de fraguar una filosofía y una política económica que vieran a la Administración y a los mercados como complementarios, como socios, y que reconocieran que si los mercados son el centro de la economía, el estado ha de cumplir un papel importante, aunque limitado…" (Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, p. XIII, p. 15 de la versión en español).

Ahora bien, según Stiglitz, estas dos condiciones no se han dado y, por consiguiente, el proceso de globalización, con frecuencia, no ha producido los resultados esperados, sino que, por el contrario, sus efectos han sido contraproducentes (miseria, marginación, desempleo, subdesarrollo). No toma en cuenta Stiglitz que la segunda condición se da en buena parte por que la globalización, en el tanto disminuye las barreras arancelarias, ha reducido, la concentración del poder económico, consecuencia del modelo de sustitución de importaciones.

Así, Stiglitz no hace migas con quienes creen en el "fundamentalismo de mercado" –léase los *Chicago boys*, la *Hoover Institution* o el Instituto Cato– ni tampoco con quienes consideran a la globalización como una simple patraña de la potencia hegemónica del sistema capitalista, cuyo propósito consiste en explotar, sin misericordia alguna, a los países pobres del mundo.

Stiglitz tiene mucha menos confianza en las bondades del mercado de la que tienen, por ejemplo, los asistentes al *World Economic Forum* de Davos (Suiza) y, a la vez, tiene mucha menos confianza en las bondades de la intervención del Estado de la que tienen los participantes en el *World Social Forum* en Porto Alegre (Brasil). Se ubica así Stiglitz en la corriente llamada de la "tercera vía", popularizada por Giddens en sus escritos[5]. De ahí se sigue la necesidad de "humanizar" el proceso de globalización, planteamiento en el cual

5. Anthony Giddens (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Pero debe reconocerse que existen tantas "terceras vías" como se quiera. Desde Röpke ("humanismo económico", Rolf H. Hasse et al., *Diccionario de Economía Social de Mercado*, Konrad Adenauer Stiftung, 2004, p. 54) hasta Meade ("mixed economy", *The Intelligent Radical's Guide to Economic Policy,* 1975) "… existen numerosos intentos de combatir el principio colectivo e individual y convertir el producto en el punto de referencia de la economía política…" (Rolf H. Hasse *et al., op. cit.,* p. 364). Para otros autores, no existe en realidad la posibilidad de una tercera vía (Deepak Lal, *The Challenge of Globalization: There is no Third Way*, en Ian Vásquez, editor, *Global Fortune*, Cato Institute, 2000, pp. 29-41).

él no se encuentra solo[6], aun cuando el concepto de "humanizar" significa, sin duda, cosas diferentes para los diferentes autores[7].

III. El estilo y la forma

Antes de proceder a examinar los principales planteamientos de Stiglitz, es necesario de previo desbrozar el terreno. A continuación, se hacen cinco observaciones:

i. El título del libro no corresponde a su contenido. Como indica Meléndez (p. 3), la obra de Stiglitz realmente no se refiere al tema de la globalización, por cuanto numerosos puntos sobre este tema son dejados de lado sin que el autor los aborde. Para *The Economist* no se trata de un libro sobre globalización, "*… but an extended assault on the IMF*". Para Easterly, no obstante el título del libro, se trata de "*… a sustained attack on the Internacional Monetary Fund and the US Treasure*". Por eso, el título del libro de Stiglitz debería reflejar mejor su propósito y sus intereses, ya sea "descontento con el FMI" (Meléndez) o "*Centralization and its Discontents*" (MacKenzie, p. 238)[8].

ii. El libro está escrito tanto con la razón de un eminente y brillante profesor –"*superbebly qualified*", dice de él, *The Economist*– como también con un alto grado de pasión. Los ataques

6. Así, la Iglesia Católica se refiere a la necesidad de "globalizar la solidaridad" (Mensaje de la Asamblea Estatutaria del Secretariado Episcopal de América Central, noviembre de 2004). Para Amartya Sen, "la globalización merece una defensa razonable, pero también requiere una reforma razonable" ("How to Judge Globalization", *The American Prospect*, invierno 2002).

7. Stiglitz ya había precisado, anteriormente, su concepto de "tercera vía" en *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post –Washington Consensus*, World Institute for Development Economics Research, The United Nations University, WIDER Annual Lecture 2, January 1998.

8. Debe reconocerse que el título de la traducción del libro al español –"El malestar en la globalización"– es igualmente impreciso y tampoco ayuda al lector.

personales de Stiglitz son frecuentes y desdicen mucho de un economista galardonado con el Premio Nobel. Así, para Edwards (p. 252), se trata de una diatriba destinada a desquitarse de ciertas cuentas personales, entre ellas con Stanley Fischer (FMI) y Larry Summers (Tesorero de EE.UU.). Griswold (p. 1), por su parte, opina de igual manera, al afirmar que es "… un mero ejercicio de ajuste de cuentas personales distorsionadas por los prejuicios propio del autor y su rencor personal".

Stiglitz llega a insultar directamente a Styanley Fischer, funcionario número dos del FMI, al considerar que cuando salió de esta institución y pasó a trabajar al grupo del *Citibank*, con una remuneración muy jugosa, se trataba del pago "… *for having faithfully executed what was told to do*" (Wolf). Las reacciones ante tal despropósito no se hicieron esperar. *The Economist* afirma que "… *the author himself knows this is rubbish, (…) Mr. Stiglitz only shreds his own credibility*" y Rogoff considera que Stiglitz debería retirar el libro de la venta al público hasta tanto no se corrija dicho insulto *("I'd suggest you should pull this book off the shelves until this slander is corrected")*. Stiglitz, en una carta publicada en *The Economist* (29 de junio del 2002), trata de explicar su posición con el argumento de que cuando instituciones como el FMI cuentan con funcionarios cuyos intereses (obsérvese que Stiglitz se refiere a intereses, no a ideas) coinciden con los de las instituciones financieras de *Wall Street*, entonces es poco probable que adopten políticas para ayudar a los pobres. Pero este intento de explicación está lejos de ser satisfactoria. Primero, porque Stiglitz no da ninguna evidencia de que los intereses de Fischer y los de *Wall Street* coincidan y, segundo, porque una cosa es plantear un punto de vista general sobre el cual se puede o no estar de acuerdo, y otra cosa muy diferente es referirse por nombre y apellido a una persona de manera específica y directa –Stanley Fischer– sin aportar evidencia alguna. A quienes han tenido la oportunidad y el honor de trabajar a la par de Fischer, como fue el caso de quien escribe estas líneas, no puede sino causarles estupor e

indignación los insultos de Stiglitz, no sólo por estar fuera de lugar, sino también porque son innecesarios, desde todo punto de vista, para hacer los importantes planteamientos que él hace en su obra. Es verdaderamente lamentable que Stiglitz haya decidido descender a ese nivel y transitar por esa vía.

iii. La tercera dificultad se refiere al estilo de Stiglitz, el cual no ayuda al lector. Para Basu (p. 899) la prosa deja que desear *("As prose it falls short")*. *The Economist*, por su parte, opina que "… *Stiglitz prose reads like a draft dictated to a secretary*". Easterly, por su parte, afirma que "… *The book reads like a long conversation over a beer with Joe… it's clear why Stiglitz won a Nobel prize in economics, not literature*". De manera que la lectura, al menos en inglés, es difícil y cansada.

iv. La autosuficiencia de Stiglitz es otra de sus limitaciones. Wolf opina que Stiglitz se considera el abanderado de la justicia en un mundo corrupto *("… a just man in a wicked world")*. Según Dawson, Stiglitz pretende ser considerado como el héroe de la moralidad y el campeón de la compasión. Para *The Economist*, el autor se caracteriza por su afán y certeza de estar en lo correcto *("self righteouness")*. En fin, Rogoff (p. 2) afirma que Stiglitz nunca ha aceptado haberse equivocado o que él sea el equivocado y no sus interlocutores *("… I have failed to detect a single instance where you, Joe Stiglitz, admit to have been even slightly wrong about a major real world problem")*. Así, cuando las cosas salen bien se debe a él, cuando salen mal se debe al FMI, al Tesoro o a la Reserva Federal. La falta de humildad y el exceso de engreimiento obnubila, a no dudarlo, la mente, aun cuando se trate de una inteligencia tan brillante.

Esta manera de proceder dificulta, indudablemente, la lectura de la obra de Stiglitz.

v. La metodología adoptada por Stiglitz plantea al lector serias dificultades.

Tres puntos deben destacarse en especial.

En primer lugar, Stiglitz menciona aquellos ejemplos que le sirven para confirmar sus puntos de vista, pero hace caso omiso y deja de lado otros que no concuerdan con su tesis. Así, por ejemplo, se muestra gran partidario del enfoque "gradual" y adversa el "tratamiento de choque". Al respecto, señala el caso de China como ejemplo exitoso de la "gradualidad" y el de Rusia como un ejemplo del fracaso del "tratamiento de choque". De ahí, Stiglitz pretende sacar una lección de aplicación general para todos los países, a saber: debe adoptarse el enfoque "gradual" y descartar el "tratamiento de choque". Sin embargo, Stiglitz pasa por alto y no analiza otros casos (Rumania, Ucrania, Bielorrusia) en los cuales el "gradualismo" no dio los resultados por él esperado, ni menciona otros (Hungría, Polonia, Estonia) en los cuales el "tratamiento de choque" sí ha dado beneficios satisfactorios (Lindsay). Así, en vez de proponer que el "gradualismo" si funciona y que el "tratamiento de choque" no, Stiglitz debería haberse preocupado por explicar por qué algunas veces la realidad contradice su posición. Tampoco se preocupa Stiglitz de examinar si las condiciones políticas, sociales y económicas que permitieron a China un enfoque "gradual" se daban también en Rusia durante el proceso de desaparición del imperio moscovita y de su condición de potencia hegemónica.

En segundo lugar, debe señalarse, asimismo, la tendencia de Stiglitz de criticar políticas económicas que se llevaron a cabo un década atrás, cuando tuvo oportunidad de presentar objeciones pero no lo hizo. Tal es el caso señalado por Williamson (p. 3) sobre la discusión planteada en torno al enfoque "gradual" y el "tratamiento de choque". Algo parecido sucede cuando Stiglitz ataca el consenso establecido, según él, entre el FMI, el BM y el Tesoro (Consenso de Wshington). Al respecto, Williamson (p. 4) le recuerda que en tres de los años del período sobre el cual Stiglitz escribe, él ocupó el cargo de Econo-

mista Jefe del Banco Mundial y, por consiguiente, alguna participación ha de haber tenido en dicho consenso[9].

En tercer lugar, Stiglitz, lanza en ristre, ataca la condicionalidad impuesta por el FMI a los países en búsqueda de su apoyo financiero. Este proceder lesiona la soberanía de los estados miembros y los obliga a cometer errores.

Pero, por otro lado, Stiglitz no duda en sugerir que la condicionalidad debería abarcar temas tales como la reforma agraria, el escogimiento de empresas industriales "ganadoras", los impuestos a la salida de capitales y el aumento del déficit fiscal, con el propósito de promover la democracia. En otras palabras, Stiglitz ataca la condicionalidad actual del FMI, pero propicia la suya. Su posición en realidad no es en contra de la condicionalidad como tal, sino, como es su costumbre, consiste en atacar el FMI.

En conclusión, como dice *The Economist*, Stiglitz, de haberlo deseado, hubiera podido escribir un excelente libro sobre el tema de la globalización, pero decidió no hacerlo. Quizás la próxima vez sí lo haga. Para Wolf el libro de Stiglitz es "…. *self-satisfied, misleading, irresposible, and simplistic*" y para Lindsay la obra es "…*deeply disappointing*". A Edwards, por su parte, "… le cuesta creer lo que dice (Stiglitz) y tengo que preguntarme si al autor está hablando en serio" (p. 254), de manera que el libro "frustra" (p. 262).

Para Basu "… *The book fails to live up to its expectations in some important dimensions*" (p. 886).

Así, la retórica de Stiglitz, su autosuficiencia, su populismo (Williamson, p. 1 y Eichengreen, p. 163), sus ataques personales y acusaciones temerarias, así como el estilo de la obra y la metodología adopta-

9. "*Since Stiglitz was the World Bank Chief Economist for three of the years about which he is writing, and therefore determined the Bank's economic policy,… one must think that he must have been a party of any Washington Consensus*" (p. 4).

da, hacen de la lectura de su libro –"obra de memorias", según Edwards (p. 251) y Eichengreen (p. 257)– una tarea por lo demás difícil. De hecho, debe hacerse un esfuerzo constante, a lo largo de las 282 páginas, para separar el trigo de la cizaña, lo que corresponde a la razón y lo que corresponde a la pasión. Para Dawson, en realidad coexisten, en el libro de Stiglitz, dos obras diferentes.

A pesar de todo ello, no cabe duda de la importancia y de la actualidad de las ideas planteadas y de los temas abordados por este eminente economista, los cuales deben ser analizados detenidamente (Edwards, p. 251); Williamson (p. 1) también opina que las críticas de Stigitz al FMI requieren una consideración seria y MacKenzie (p. 234), por su parte, considera la obra de Stiglitz de "… *remarkable insight*". Basu (p. 899), no sólo afirma que se trata de un libro importante sino que es el más importante que haya leído recientemente y, por consiguiente, lectura obligada para todos quienes se interesan en la política internacional y el bienestar humano.

En las siguiente secciones se procede a analizar algunos de los temas más importantes abordados por Stiglitz en su libro.

IV. El "fundamentalismo de mercado" y el FMI

Stiglitz acusa al Fondo Monetario Internacional de haber caído presa de los intereses de las instituciones financieras de Wall Street y víctima de la ideología Thatcher-Reagan. La base ideológica del FMI es el "fundamentalismo de mercado" y el marco conceptual en el cual se desenvuelve es el así llamado Consenso de Washington. Según Stiglitz, la responsabilidad de actuar como mandadero le ha correspondido al Tesoro de EE.UU., principal accionista del FMI.

Esta posición de Stiglitz no tiene asidero ni desde el punto de vista teórico ni del práctico.

i. En realidad, Stiglitz pasa por alto que el concepto de liberalismo económico, o economía de mercado, abarca diferentes en-

foques, planteamientos y escuelas de pensamiento. La teoría económica neoclásica no es única. Se debe considerar, asimismo, la escuela clásica, la escuela austriaca, la economía social de mercado (ordoliberalismo), los planteamientos del *Public Choice*, así como el de las instituciones. Pretender echar todo esto en un mismo saco no tiene sentido; o bien, ignorar algunas de esas ideas representa un error importante. Stiglitz no parece percibir las diferencias y, si las percibe, no se preocupa por tomarlas en consideración. Así, identificar la acción del FMI con el liberalismo económico o el "fundamentalismo de mercado", tal como lo hace Stiglitz, no tiene fundamento. Sobre este punto es útil el comentario de Carlos Rodríguez Brown (Ojo con Stiglitz) sobre el libro de Stiglitz.

ii. Por otro lado, la realidad –la acción del FMI– está lejos, de este planteamiento. En efecto, valga mencionar algunos casos en los cuales el FMI ortogó amplio apoyo financiero a países que siguieron políticas divorciadas del "fundamentalismo de mercado":

- Rusia decidió trasformar monopolios estatales en monopolios privados. Ello permitió la formación de la conocida oligarquía rusa.
- Argentina no puso orden en las finanzas públicas de las provincias, ni tampoco logró la debida flexibilidad del mercado laboral. Sin embargo, recibió copiosos fondos de parte del FMI.
- Para Costa Rica, el FMI nunca sugirió la privatización de los bancos estatales y aceptó el funcionamiento de un régimen cambiario intermedio (alejado de las esquinas: tipo de cambio fijo o tipo de cambio flotante).

En todos estos casos el FMI otorgó apoyo financiero considerable a diferentes países, aún cuando se trataba de apoyar políticas económicas que no calzaban dentro de lo que se puede denominar como "fundamentalismo de mercado".

Además, en el caso de Costa Rica, debe recordarse que el FMI actuó de manera contradictoria con respecto al "fundamentalismo del mercado" al que Stiglitz se refiere. Así por ejemplo, el FMI:

- Aprobó un acuerdo de contingencia *("stand by")* en el cual los atrasos *("arrears")* del país con los bancos comerciales no solo no disminuían, sino que aumentaban.
- Estuvo del lado de Costa Rica y no del de los tenedores de los bonos costarricenses cuando el país decidió recomprar su deuda con la banca comercial a 16 centavos por dólar y
- Concedió a Costa Rica un crédito para facilitar el proceso de recompra de la deuda externa.

En el caso más reciente de Argentina, el FMI, de nuevo, no estuvo del lado de los tenedores de bonos argentinos, a pesar de que la oferta de recompra los forzaba a perder decenas de miles de millones de dólares. Vaya manera curiosa del FMI de defender los intereses de *Wall Street*.

No es entonces, obviamente, en el "fundamentalismo del mercado" en donde debe buscarse la guía orientadora de la acción del FMI. Ésta se encuentra, más bien, en otra parte, a saber:

- Los intereses geopolíticos de EE.UU. y de la UE;
- La mentalidad intervencionista de numerosos países miembros del FMI: Italia y Francia siempre intervencionistas; Alemania e Inglaterra apegadas a la "tercera vía"; importantes países en vías de desarrollo como India, Brasil y China, que también promueven el intervencionismo estatal.
- La óptica, también intervencionista, de los directores-gerentes de nacionalidad francesa, como DeLarosière y Camdessus. Ambos fueron antiguos directores del Tesoro del Ministerio de Finanzas de Francia; se trataba de funcionarios de muy elevado rango y calidad indiscutible, pero pertenecientes a la rancia estirpe intervencionista de la brillante burocracia francesa.

- La "agenda" propia de funcionarios del FMI en importantes posiciones; sus ideas han tenido gran influencia, sobre todo cuando se trataba de países "pequeños" y "medianos" de poca trascendencia geopolítica.

Estos elementos han guiado, sin duda, la acción del FMI, mucho más que el fantasma del "fundamentalismo del mercado". Esta es la razón, precisamente, de la crítica sin cuartel que tanto la "derecha" como la "izquierda" han hecho, desde hace bastante tiempo, al FMI. Desde la "derecha" por dos motivos claros: primero, el intervencionismo recurrente y distorsionador de las recomendaciones y condicionalidades del FMI y, segundo, el Fondo ha propiciado el riesgo moral *(moral hazard)*, al sacarle las castañas del fuego a países que no han querido adoptar las medidas necesarias para mantener el equilibrio macroeconómico. El FMI ha fomentado el riesgo y la irresponsabilidad y, por ende, es parte del problema, ahondándolo, y no de la solución de los desequilibrios financieros nacionales e internacionales. Esto ha llevado a Barro a afirmar: *"The Meltzer Commission's report surprised me by not calling for the abolition of the IMF"* (p. 129)[10]. Desde la "izquierda", por cuanto el FMI ha llegado a ser instrumento de la potencia hegemónica –EE.UU.– para favorecer sus intereses en contra del resto del mundo, en especial de los países pobres.

En conclusión, el funcionamiento del FMI corresponde a un caso típico de la teoría del comportamiento de la burocracia y del *principal-agent problem*, tema tratado ampliamente por la escuela del *Public Choice* desde hace bastantes años, y no a un problema de "fundamentalismo de mercado", como lo pretende hacer creer Stiglitz.

10. Robert J. Barro (2003), *Nothing Is Sacred. Economic Ideas for the New Millenium*. The MIT Press.

V. El mercado y el Estado

Se trata de un tema recurrente al cual Stiglitz da mucha importancia, con toda razón. Desde el principio no más de su obra –en el prefacio–, el autor plantea con claridad su posición, la cual debe ser citada para así tener una idea cabal de su pensamiento. Stiglitz dice: "… traté de fraguar una filosofía y una política económica que vieran a la Administración y a los mercados como complementarios, como socios, y que reconocieran que si los mercados son el centro de la economía, el estado ha de cumplir un papel importante, aunque limitado. Yo había estudiado los fallos tanto del Mercado como del estado, y no era tan ingenuo como para fantasear con que el estado podía remediar todos los fallo del mercado, ni tan bobo como para creer que los mercados resolvían por sí mismos todos los problemas sociales" *(el subrayado es del original)*[11]. En otras palabras, Stiglitz considera que,

- el mercado es más importante que el Estado;
- el Estado tiene un papel muy importante que desarrollar, aunque limitado;
- la relación entre mercado y Estado ha de ser complementaria;
- la necesidad de "reinventar el Estado" es imperiosa dado que se le ha desprestigiado, se le ha satanizado; además, se ha reducido su papel[12].

Insiste Stiglitz (p. 54) en que el Estado, con mucha frecuencia, gasta mucha energía haciendo cosas que no debería llevar a cabo. Sin embargo, la intervención del Estado es indispensable desde varios puntos de vista (p. 73), tales como: las redes de seguridad *(safety nets)*, el marco regulatorio, la promoción de la competencia, el ni-

11. También es indispensable "reinventar el mercado", dado el desprestigio y la satanización a la cual ha sido sometido. Todo lo malo, habido y por haber, se debe exclusivamente al mercado.

12. Stiglitz reitera su posición en las páginas 219-220.

vel de la demanda efectiva y la creación de empleo. El mercado por sí solo no puede hacer frente a este tipo de tareas y mucho menos cuando se trata de promover la justicia social y de proteger el medio ambiente. Según Stiglitz, en los países que han logrado avanzar (desarrollo económico, justicia social, democracia), la intervención del Estado ha representado un elemento clave. Pero no explica por qué la intervención del Estado en un sinnúmero de países no ha tenido éxito.

Stiglitz va aún más allá, al afirmar que "… las condiciones (de la teoría de la mano invisible) no son satisfechas en los países subdesarrollados" (p. 74; p. 115 de la traducción al español). Pero deja en el tintero la respuesta a la pregunta que lógicamente surge de su afirmación, a saber ¿cuál es entonces el modelo de desarrollo que sí es adecuado para los países subdesarrollados?

Stiglitz insiste en que aun cuando el Estado disponga de información incompleta (en cantidad y calidad), siempre podrá adoptar medidas de política económica para mejorar la eficiencia del mercado. Escapan a Stiglitz dos posibilidades. Primera, que la deficiencia del mercado cause perjuicios relativamente pequeños, que no justifiquen la intervención del Estado y, segunda, que el Estado pueda equivocarse al tratar de corregir o abordar las fallas del mercado y que su ineficiencia empeore las situación en vez de mejorarla, es decir, la medicina salga peor que la enfermedad. Quienes, como Stiglitz, consideran que las ineficiencias del mercado son muy significativas y las del Estado de poca monta, ven al mercado como causante de los males y calamidades (pobreza, desigualdad, entre otos) y al Estado como la razón de los beneficios (desarrollo económico, justicia social, democracia, estabilidad económica, entre otros).

Pero al final, cuando se trata de precisar el papel del Estado, Stiglitz se escapa por la tangente, al afirmar: "Mi objetivo aquí, sin embargo, no es zanjar estas controversias o defender mi concepción particular del papel del estado y el mercado, sino subrayar

que existen desacuerdos reales sobre este tema incluso entre economistas bien formados" (p. 220 y 307 de la traducción al español). ¿Por consiguiente?, ¿entonces?

Como se trata de un tema importante –el papel del mercado y del Estado– es conveniente desbrozar el terreno, al menos un tanto, para tratar de ver con mayor claridad.

La intervención del Estado en la economía, generalmente, busca alguno de los tres objetivos siguientes:

- Crear las condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de los mercados.
- Corregir resultados o consecuencias del funcionamiento de los mercados considerados inconvenientes o indeseables.
- Lograr ciertos resultados que el mercado por sí mismo no puede alcanzar, debido a las economías externas o de aglomeración, así como al suministro de ciertos bienes públicos.

Sobre el primer punto no debería existir controversia. De hecho, no puede hacerse referencia a la economía de mercado si no existe un ordenamiento jurídico e institucional *sui generis*. No puede existir la economía de mercado sin ese ordenamiento, algunos de cuyos elementos esenciales son bien conocidos: derechos de propiedad, validez de los contratos, seguridad de personas y bienes y justicia pronta y cumplida. Sin este ordenamiento, el problema económico (¿qué, cuánto, dónde, cuándo producir?) se resuelve a base de imposición y violencia (monarquía, dictadura del partido, consejo de ancianos, jefe de tribu), lo cual, obviamente, no representa una economía de mercado[13].

Robbins ha insistido, una y otra vez, sobre este tema: "… *so far the system of economic freedom being something which will certanly*

13. Sin embargo, existen excepciones, como el caso de los anarco-capitalistas, como David Friedman, que no aceptan la tesis expuesta en el texto.

come into being if things are just left to take their course, it can only come into being if they are not left to take their course, if a conscious efforts is made to create a highly artificial environment which is necessary if it is to function properly… There is absolutely no suggestion that the market can furnish everything; on the contrary, it can only begin to furnish everything when a whole host of other things have furnished another way" (pp. 56-57)[14].

De manera que la intervención del Estado es indispensable para crear el orden jurídico e institucional indispensable para que la libertad económica –es decir, los mercados– pueda darse de manera efectiva.

En el mismo sentido, Hayek afirma: *"…Freedom of economic activity had meant freedom under the law, not the absence of all government action…To Adam Smith and his immediate successors the enforcement of the ordinary rules of common law would certainly not have appeared as government interference…"* (pp. 220-221)[15].

La acción del Estado no solo es indispensable, sino además permanente.

Esto así por cuanto permanente también es la acción de quienes se oponen a la libertad económica, al funcionamiento de la libertad

14. Lionel Robbins, *The theory of economic policy in English Classical Political Economy*, Macmillan, 1953. El mismo autor insiste que la libertad económica no incluye ninguna creencia en que *"… the unregulated play of self-interest and self-preservation could lead to orderly arrangements… On the contrary, it assumed a strong state and a body of law restraining antisocial behaviour and prescribing an elaborate code of rules relating to property and contract", The Theory of Economic Development in the History of Economic Thought*, Macmillan, 1968 (pp. 99-100). Y en otra de sus obras afirma: *"… I have again and again emphasized how the pursuit of liberty involves an apparatus of law and regulation in order that the liberty of some may not infringe the liberty of others", Political economy: past and present. A review of leading theories of economic policy*, Macmillan, 1976 (p. 176).

15. F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Routledge and Kagan Paul, 1960.

económica están siempre a la vuelta de la esquina, listos para dar el próximo zarpazo. Por ello, el Estado debe vigilar permanentemente el cumplimiento de los elementos necesarios para el adecuado funcionamiento de los mercados.

Si bien la acción del Estado, con respecto a este primer punto, no pareciera presentar discrepancias importantes, en relación con los otros dos puntos si existen diferencias de criterio muy marcadas y muy hondas. En efecto, ¿a quién le corresponde determinar si los resultados del mercado no son satisfactorios o si el mercado es incapaz de suministrar determinados bienes y servicios? Si fuera así, entonces, ¿cuándo intervenir y en que ámbitos?, ¿con cuánta intensidad?, ¿por cuánto tiempo?

Dos aspectos han de tenerse presentes. Primero, no toda deficiencia del mercado amerita la intervención del Estado. Debe hacerse un análisis para comparar los costos de la intervención con los beneficios previstos, no sea que el caldo resulte más caro que los frijoles. Segundo, la intervención del Estado, en muchos casos, ha empeorado la situación del paciente en lugar de mejorarla. Las dificultades para que el Estado pueda cumplir a cabalidad y coronar con éxito sus intervenciones se deben a varias razones bien conocidas:

i. En un país subdesarrollado, el Estado padece de la ineficiencia propia del nivel de desarrollo. El Estado no dispone de suficiente información, ni del personal capacitado; no existe tampoco la organización institucional y jurídica necesarias. Además, con no poca frecuencia, la corrupción campea.

ii. En un país subdesarrollado, con frecuencia, el Estado es tomado por asalto por grupos de interés particulares (empresariales, profesionales, laborales, etc.). Todo el mundo, por así decir, desea posesionarse del Estado para favorecer sus propios intereses. El Estado deja de actuar teniendo en la mira los intereses generales de la sociedad, más bien trata de favorecer determinados intereses particulares. Se llega así al Estado

depredador: explotar a ciertos grupos para beneficiar a otros, otorgándoles rentas, subsidios, protección y otros beneficios.

iii. En un país subdesarrollado, con frecuencia, la burocracia estatal tiene su propia "agenda", la cual no concuerda con los intereses de la población. A la burocracia estatal le interesa acumular poder, como base para avanzar en su *status* y consolidar cierto nivel económico.

En conclusión, puede decirse que cifrar las esperanzas, como lo hace Stiglitz, en el "fundamentalismo del Estado", en contraposición al "fundamentalismo del mercado", no es el camino adecuado para sacar del subdesarrollo a los países pobres. Lo anterior no significa desconocer que la acción e intervención del Estado es, a la vez, parte de la solución y parte del problema. Cómo sortear este dilema representa, a no dudarlo, uno de los principales retos para poder salir del subdesarrollo. Pero en este tema la posición de Stiglitz no ayuda mucho.

VI. La cuenta de capital

Cuando se aborda el tema de la apertura de la cuenta de capital es necesario recordar que, sin duda, mucha es el agua que ha corrido debajo del puente.

De hecho, la literatura al respecto es muy abundante, lo cual pone de manifiesto la intensidad del debate. La moneda tiene dos caras y ambas deben analizarse por separado. De una parte, están quienes propugnan por una apertura de la cuenta de capital lo más pronto posible, como parte del proceso de liberalización económica, a la par de la apertura comercial. De otra, están quienes pregonan suma cautela, consideran que tomar tal medida, sin satisfacer de previo una serie de requisitos, implica un alto riesgo y un aumento indeseable e innecesario de la vulnerabilidad de la economía. A continuación se hace referencia a ambos argumentos:

i. El costarricense como consumidor debe tener libertad de escoger entre los zapatos producidos en el país y los zapatos importados. El costarricense productor de zapatos debe tener la libertad de venderlos localmente o de exportarlos. En estos casos, se trata de la apertura comercial. Ahora bien, ese mismo costarricense como ahorrante debe también tener la libertad de incluir en su cartera de activos títulos valores (bonos, acciones) y bienes inmuebles en otros países. Y ese mismo costarricense como inversionista debe poder incluir en su cartera de pasivos operaciones crediticias realizadas fuera del país, denominadas en otras monedas. Igualmente, extranjeros deben poder adquirir títulos y bienes en Costa Rica denominados en la moneda nacional. En estos casos se habla de apertura de la cuenta de capital. Así, desde el punto de vista de la libertad económica, ambos tipos de apertura –la comercial y la de la cuenta de capital– forman parte de un mismo proceso, a saber, la integración de la economía nacional a la economía internacional. La apertura de la cuenta comercial fuerza a los productores de zapatos del país a competir con los del extranjero, para beneficio de los consumidores nacionales. La apertura de la cuenta de capital obliga a los intermediarios financieros nacionales a competir con los del extranjero, para beneficio de los ahorrantes e inversionistas costarricenses. Claro está para que los ahorrantes e inversionistas se beneficien, es necesario que el régimen cambiario sea suficientemente flexible y asimismo, que las finanzas públicas presenten un equilibrio razonable.

ii. Quienes se oponen a la apertura de la cuenta de capital esgrimen, a la vez, varios argumentos:

- Se insiste en que no existe simetría entre la cuenta comercial y la de capital, sino que, por el contrario, se da una asimetría. Esto se debe a que las fluctuaciones de la cuenta comercial –la variación de los términos de intercambio– son relativamente moderadas, por el contrario, la cuenta de capital está sometida a pronunciadas fluctuaciones debidas a movimientos especulativos de capital, ocasionados por

pánicos, manías y quiebras, para utilizar la conocida expresión de Kindleberger.

- La apertura de la cuenta de capital puede ocasionar entonces grandes males a los países que procedan a abrirla en el tanto no se tomen medidas previas para fortalecer el ordenamiento institucional y jurídico del sistema financiero y no se logre una sólida estabilidad macroeconómica.
- Los beneficios de la apertura de la cuenta de capital son relativamente reducidos, si se comparan con los costos tan elevados a los que se expone el país. Por consiguiente, es aconsejable posponer dicha apertura.

Stiglitz, sin lugar a dudas, forma parte de este segundo grupo, en donde se encuentra en compañía de economistas de tanto renombre como Bhagwati[16].

Ante estos puntos de vista discordantes, es pertinente acotar algunas observaciones a fin de aclarar el panorama:

i. Países pobres, excepto los petroleros, necesitan complementar su ahorro interno con el ahorro externo, lo cual se refleja en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Sería poco sensato, en efecto, que un país subdesarrollado tuviera un superávit en su cuenta corriente, pues ello significaría financiar al resto del mundo. Por ello los países en vías de desarrollo necesitan atraer y obtener capital externo para financiar, de manera adecuada, el déficit de su cuenta corriente. Es más, ese déficit puede ser relativamente elevado siempre que, como indica Rogoff (2002), sea financiado de forma satisfactoria, es decir, mediante inversión extranjera directa (IED) y préstamos de las instituciones financieras internacionales (IFI). Ahora bien, el capital externo, sobre todo la IED, irá a los países sólo si tienen la certeza de poder salir cuando las circunstancias así lo aconse-

16. Puede consultarse tres artículos de Bhagwati en su libro *The wind of hundred days. How Washington mismanaged globalization*, MIT Press, 2002, pp. 1-24.

jen. De hecho, la IED entra a un país sólo si puede salir de él. Por consiguiente, cuanto más pobre sea un país, más ahorro externo necesita y más se requiere abrir la cuenta de capital.

ii. El mercado financiero en economías pequeñas también es de escasa dimensión, por lo cual con frecuencia no funcionan de manera adecuada. Por consiguiente, es muy importante forzar a los intermediarios financieros locales a competir con los intermediarios financieros del exterior. De esta manera, los ahorrantes, inversionistas y empresarios nacionales obtendrán mejores condiciones para sus operaciones, gracias a la convergencia de las tasas de interés pasivas y activas del país con las de los mercados financieros internacionales. Por consiguiente, cuanto más pequeña sea una economía, más necesita de la apertura de la cuenta de capital.

iii. Ahora bien, para proceder a la apertura de la cuenta de capital deben cumplirse ciertos requisitos:

- El equilibrio de las finanzas públicas. Déficit apreciables y recurrentes del sector público (gobierno, banco central, empresas públicas) obligan a aumentar las tasas de interés del país para poder obtener los recursos y así financiar los déficit. Este aumento en las tasas de interés atrae a los capitales "golondrina" *(hot money)*, el cual entra con rapidez, pero también sale con rapidez, por tratarse de capitales especulativos de corto plazo.
- El régimen cambiario debe ser tal que no afecte la rentabilidad del capital a corto plazo. De no ser así, se propiciaría ya sea la salida o la entrada de *hot money*.
- Las garantías del tipo de cambio, con frecuencia otorgadas por el gobierno a favor de inversionistas, deben eliminarse.
- Las reservas monetarias internacionales y el acceso expedito a fuentes de financiamiento ("blindaje") deben alcanzar un nivel apropiado, a fin de dar confianza a los agentes económicos acerca de la capacidad del banco central de mantener la estabilidad cambiaria.

- La regulación y supervisión del sistema financiero (bancos, puestos de bolsa, etc.) representa un elemento esencial. Se trata sobre todo de evitar el endeudamiento irresponsable de los intermediarios financieros que operan en el mercado local.
- La apertura de la cuenta comercial debe haber avanzado considerablemente, no vaya a ser que la IED, consecuencia de la apertura de la cuenta de capital, tenga efectos negativos *(immiserizing growth)*.

Cuanto mejor se satisfagan estas condiciones –*fundamentals* en orden, sistema financiero cuyo ordenamiento institucional, jurídico y de supervisión prudencial sea adecuado y apertura comercial avanzada– mayores serán los beneficios de la apertura de la cuenta de capital, tal como se desprende de un estudio reciente del FMI.[17]

iv. Las medidas para eliminar los obstáculos a la entrada y salida de capitales representan, la gran mayoría de las veces, un esfuerzo inútil y un intento fallido. Cuando los agentes económicos de un país desean transferir capitales al extranjero (fuga de capitales), ya sea por razones de rentabilidad financiera o de seguridad política, es prácticamente imposible impedirlo. De hecho, cuando las políticas económicas (monetarias, crediticias, cambiarias, fiscales) son equivocadas, la salida de capitales del país se llevaría a cabo con o sin apertura de la cuenta de capital[18]. Los agentes económicos echan mano a

17. Eswar S. Prasad *et al.* (2003), *Effects of Financial Globalizatiion on Developing Countries. Some Empirical Evidence,* Occasional Papers 220, IMF.

18. Se ha planteado a veces la posibilidad de liberalizar las entradas pero no las salidas de capitales (Williamson, 1992, p. 189). Pero eso tiene poco sentido. El mismo Williamson considera "paradójico" que cuando se eliminan las trabas a la salida de capitales, entonces las entradas de capital aumentan. Esto no tiene nada de paradójico, porque pone de manifiesto: (i) que la fuga de capitales se habría dado, aun cuando su salida estuviera "cerrada" *de jure*, pero no *de facto* y (ii) que, precisamente, la IED viene al país en tanto puede salir de él.

procedimientos harto conocidos: subfacturación de exportaciones, sobrefacturación de importaciones y múltiples operaciones en el mercado negro. Pretender mantener cerrada la cuenta de capital tan solo propicia la pérdida de oportunidades, la distorsión de la economía y la corrupción.

v. Es necesario diferenciar los movimientos de capital "convenientes" (la IED, la cual complementa el ahorro nacional, aporta tecnología y acceso a mercados), de aquellos otros "inconvenientes" (los capitales "golondrina"). La meta debe consistir en promover los primeros y evitar los segundos.

Para lo primero, es indispensable crear un entorno favorable y mejorar la rentabilidad del capital, así los empresarios nacionales y extranjeros aprovecharán las oportunidades de inversión basadas en las ventajas comparativas y la productividad de la economía. Para lo segundo, es indispensable mantener los *fundamentals* de la economía en orden, así como lograr la confianza política. De esta manera, la tasa de interés local de corto plazo guardaría una estrecha relación con la internacional, y los movimientos de capital "golondrina" no deberían representar un riesgo de consideración. En resumen, en países pequeños en vías de desarrollo, es poco probable que ocurran ataques especulativos contra la moneda nacional de parte de los agentes económicos nacionales y tampoco es probable que ocurran movimientos masivos de capital de corto plazo –capitales "golondrina"– desde el extranjero. Tal ha sido la experiencia de Costa Rica, cuya cuenta de capital se abrió en 1992, es decir, hace ya más de 12 años, sin que se hayan presentado dificultades significativas.

VII. Las crisis

Quizás las andanadas más furiosas de la obra de Stiglitz van dirigidas contra el FMI. Ellas se refieren a los dos puntos siguientes: primero, la forma cómo la institución manejó la transición de la economía de planificación central de la URSS a una pretendida

economía de mercado, segundo, la manera cómo la institución enfrentó la crisis en varios países de Asia del Este. Para Stiglitz todo se hizo mal: el diagnóstico acerca de las causas de los problemas y las recomendaciones de política económica, así como el análisis de las consecuencias y efectos.

Ambos fenómenos –el de la transición y el de la crisis– son diferentes, por ello deben analizarse por separado.

i. En el caso de Rusia, según Stiglitz, el objetivo del FMI consistía en sustituir el sistema económico de planificación central por el sistema de la economía de mercado. Esta apreciación está equivocada. De hecho, los objetivos de los principales accionistas del FMI, tanto EE.UU. como de los demás países del G-7, eran los dos siguientes:

   - Lograr que el derrumbe político y militar de la segunda potencia hegemónica del mundo (URSS) y el desmembramiento de su extenso imperio, se llevara a cabo de manera pacífica, sin derramamiento de sangre sin convulsiones militares y civiles que bien podrían rebasar las fronteras del imperio moscovita.
   - Neutralizar las fuerzas políticas y militares que pudieran intentar revertir el proceso e intentaran restablecer la dictadura del partido y de las fuerzas armadas de la URSS.

     La creación de la economía de mercado –importante objetivo en sí mismo– era, indudablemente, de segundo rango. El principal problema era de naturaleza geopolítica, no de carácter económico. Así, Colombatto (p. 97) afirma que: "*globalization in Russia and in some other countries of the Soviet Empire was never the name of the game*". Llama la atención que Stiglitz, quien aboga por tener siempre presente los elementos políticos, sociales y culturales, no percibiera el verdadero hito histórico que se estaba viviendo. Era indispensable crear grupos de poder y de presión cuyos intereses dependieran del proceso de cambio –verdadera revolución política, militar, cultural, social y económica– y no

de mantener el *statu quo*. Dadas las características (políticas, sociales, militares, culturales, económicas) totalmente diferentes a las de China, sorprende sobremanera que Stiglitz pretenda comparar ambos casos.

Simplemente no se vale. Y todavía peor cuando Stiglitz pretende sacar de esa comparación lecciones para el resto del mundo.

ii. En el caso de la crisis en varios países del Sudeste Asiático, la situación es más compleja.

- En primer lugar, es necesario considerar dos causas diferentes de las crisis. En un caso se trata de las crisis tradicionales de los países latinoamericanos, originadas en un mal manejo de la política del banco central: política monetaria (exceso de emisión), crediticia (financiamiento excesivo al sector privado y al sector público) y cambiaria (garantías cambiarias). Este mal manejo causaba un exceso de demanda efectiva, cuya presión sobre las importaciones y los precios precipitaba crisis de balanza de pagos. En estas circunstancias, adecuar la demanda efectiva, a la producción nacional y a las posibilidades de financiamiento externo de largo plazo era inaplazable, por las buenas o por las malas. Los acuerdos de contingencia *(stand by)* del FMI ayudaban a los países desde dos puntos de vista. De una parte, a poner la casa en orden (condicionalidad) y, de otra, a reducir la magnitud del ajuste (disminución de la demandad efectiva) y hacerlo más llevadero y menos doloroso. Esto por cuanto el financiamiento del FMI (y del resto de las IFI y de los mercados financieros internacionales) permitiría que los costos de ajuste para el país fueran menores que si no hubiera existido dicha financiación.
- En segundo lugar, se encuentran las crisis originadas en el endeudamiento externo excesivo de corto plazo, ya sea para financiar el déficit del sector público o para financiar los proyectos del sector privado. La situación se torna grave

cuando este endeudamiento va acompañado de una supervisión prudencial inadecuada, lo cual se traduce en endeudamiento en moneda extranjera (US $) a corto plazo para conceder préstamos en moneda local a largo palazo. Estas condiciones son propicias para la salida masiva de capitales "golondrina", ocasionando graves dificultades, es decir, crisis de grandes magnitudes.

En estas circunstancias las opciones de política económica siempre presentan riesgos:

- Si se procede a devaluar la moneda local, para tratar de frenar el éxodo de capital, entonces se exacerba el costo del financiamiento de los deudores nacionales privados o del sector público.
- Si se aumenta la tasa de interés para detener la salida de capitales y atraer más bien entradas adicionales, entonces el costo de la deuda pública y privada aumentaría y, además, habría menos incentivo para nuevas inversiones, aunque debe aceptarse que ante esta situación no habría en todo caso mucha demanda por nuevas inversiones.
- Si se permite que el gasto público aumente, bien podría ayudar a mantener el nivel de la demanda efectiva, la producción nacional y el empleo; no obstante, el gasto público adicional también podría repercutir en un aumento de la demanda de divisas.
- Si el Banco Central trata de actuar como prestamista de última instancia, a fin de ayudar a los intermediarios financieros locales y alargar los plazos de amortización de los créditos, ello tendría un efecto positivo siempre cuando quienes reciban la liquidez adicional no la utilicen para adquirir moneda extranjera.

En realidad aquí se presentan dos problemas diferentes pero estrechamente entrelazados. De una parte, los intermediarios financieros locales tienen que afrontar pérdidas debido a los préstamos mal concedidos al transformarse la libertad de movi-

mientos de capital en un libertinaje poco responsable. Así, habría de limpiarse el sistema financiero de esas pérdidas. De otra parte, se plantea una situación de falta de confianza en la capacidad del Banco Central de mantener la estabilidad cambiaria.

Así las cosas, la ayuda financiera internacional, encabezada por el FMI y apoyada por las IFI y las entidades bancarias, podría desempeñar un papel importante para restablecer la confianza. Pero ello podría ocurrir solo si, a la vez, se adoptan otras medidas tales como la política macroeconómica relativamente restrictiva, el mejoramiento de la supervisión prudencial (impedir el libertinaje financiero y los costos inherentes a una conducta irresponsable) y un programa de mediano plazo de saneamiento del sistema financiero local. De no ser así, el apoyo financiero internacional bien podría caer en manos privadas, tal como ocurrió en Rusia.

iii. Es importante hacer referencia, aunque sea de manera breve, al caso de los países pequeños en vías de desarrollo. La experiencia de Costa Rica viene al caso. Se trata, efectivamente, de una economía pequeña, en vías de desarrollo, con una cuenta de capital abierta hace más de doce años y que no ha sufrido crisis como las mencionadas en los últimos párrafos. De hecho, las entradas y las salidas masivas de capitales "golondrina" no han ocurrido y, por ende, tampoco se han dado crisis originadas en este tipo de movimientos de capital (Lizano, 2004). Esto se ha debido a varios motivos:

- El mercado financiero local (bolsa de valores, oferta de títulos privados) es muy pequeño y poco desarrollado de manera que no atrae al atención de los especuladores de los mercados financieros internacionales.
- El déficit de las finanzas públicas ha presionado las tasas de interés al alza, pero no en una magnitud tal como para absorber cantidades apreciables de capitales "golondrina", cuando menos hasta la fecha.
- Las crisis financieras internacionales han propiciado la repatriación de capitales de los costarricenses en búsqueda de refugio en el país.

Así, Costa Rica no ha sufrido contagio de las crisis financieras del Sudeste Asiático, de América Latina (México, Brasil, Argentina), ni de Rusia.

Debe reconocerse que ha habido progresos importantes: se han reconocido errores y las experiencias han sido aleccionadoras. La discusión ha sido rica y continúa. Ante circunstancias sumamente complejas, sorpresivas y que demandan acción inmediata, nadie tiene la verdad. Todos los agentes económicos, incluida una institución como el FMI, están en proceso de aprendizaje. El debate seguirá adelante. Mientras tanto no existe un recetario de aceptación universal, por más que Stiglitz pregone que él sí lo tiene.

VIII. El concepto de desarrollo

Uno de los temas centrales del libro de Stiglitz se refiere a la necesidad de ampliar los objetivos y los instrumentos de política cuando se analiza el proceso mediante el cual se supera el subdesarrollo. Para Stiglitz debe dejarse de lado, de una parte, el enfoque "economicista", según el cual el proceso de desarrollo se ve exclusiva o principalmente bajo la óptica de la Economía y, de otra, debe evitarse creer que los intereses particulares de grupos sociales específicos corresponden a los intereses generales de la sociedad, basado en aquello de que lo bueno para General Motors no lo es también para EE.UU. Stiglitz concibe el desarrollo como un proceso de transformación de la sociedad (p. 267). Para él: "el desarrollo consiste en transformar sociedades…" (p. 252 y 348 de la traducción al español)[19].

19. Ya Stiglitz había insistido en esta tesis (*"The new development strategy takes as its core objective development, the transformation of society… ", Towards a New Paradigm for Development: Strategies Policy and Processes*, 9th Raúl Presbisch Lecture, UNCTAD, 1998, p. 15). Sin embargo, cuatro décadas antes ya W. Arthur Lewis había planteado la misma tesis acerca del alcance del concepto de desarrollo, en su obra *The Theory of Economic Growth* (George Allen and Unwin, 1955), al afirmar que el beneficio del desarrollo eco-

En cuanto a los objetivos, Stiglitz plantea los siguientes:

- la justicia social,
- la cohesión y estabilidad social,
- la democratización,
- la igualdad de oportunidades,
- el crecimiento económico,
- la identidad cultural (tradiciones y valores).

De cumplirse con estos objetivos, se lograría aumentar las oportunidades y la participación en la toma de decisiones de todos los ciudadanos, sobre todo de los más pobres. Y, a la vez, se eliminaría la marginación, la pobreza y la desigualdad.

En cuanto a los instrumentos previstos por Stiglitz, deben mencionarse los siguientes:

- La globalización con cara humana (más justa, más solidaria)[20].
- El gobierno mundial, para facilitar la acción colectiva mundial *(global collective action)*,
- El Estado de derecho,
- Los gobiernos eficientes,
- La economía de mercado,
- El equilibrio macroeconómico,

---

nómico consistía en ampliar la gama de posibilidades que el hombre dispone para escoger (p. 420); asimismo, el desarrollo económico le permite al hombre incrementar el control sobre el entorno y, por lo tanto, aumenta su libertad (p. 421); sin embargo, Lewis llama la atención de que "… *economic growth is only one good thing among many, and we can take it in excess…"* (p. 429).

20. De hecho, Stiglitz afirma: "… abandonar la globalización … no es factible ni deseable…" (p. 213) y luego insiste: "… no podemos anular la globalización, está aquí para quedarse…" (p. 222, p. 309 de la versión traducida).

- La libertad de prensa,
- La inversión en recursos humanos (educación y salud),
- La inversión en el medio ambiente,
- La transformación del FMI, el BM y la OMC,
- La reforma agraria,
- La asistencia financiera internacional,
- La apertura de los países ricos,
- La condonación de la deuda externa de los países pobres.

Consciente Stiglitz del significado de su planteamiento –¿su recetario?– insiste en que para promover el interés general se requiere un modelo –es decir, una cosmovisión– acerca de cómo funciona el sistema en su totalidad ("… a la hora de ponderar cómo una política concreta afecta probablemente al interés general se requiere un modelo, una visión de cómo funciona el sistema en su conjunto…"; p. 217, y 302 de la versión traducida).

Dicha posición plantea dos problemas:

i. Hace depender el proceso de desarrollo económico de un número cada día mayor de elementos sociales, culturales, políticos y económicos, los cuales deben darse de manera simultáneas. Este planteamiento, en vez de ayudar, dificulta dicho proceso. Es más, como lo ha señalado Easterly (2002), uno a uno muchos de esos factores no han resistido el paso del tiempo, de manera que lo primordial en alguna época deja de serlo algunos años después, dada la experiencia acumulada.

ii. Pretende crear un modelo global (cultural, político, económico, social) en el cual todo depende de todo. Esto representa en realidad un esfuerzo fútil. En efecto, el grado de ignorancia, incluso el de los economistas más brillantes, es muy grande como para acometer una tarea de semejante naturaleza y alcance. Habría que determinar entre otras cosas:

- La interrelación entre diversos objetivos, ya que cada uno depende de los demás,
- La interrelación entre los instrumentos, cómo y cuándo debe utilizarse cada uno de ellos,
- La relaciones causales recíprocas de los objetivos mismos y entre los objetivos y los instrumentos,
- La forma de las funciones causales, las cuales pueden ser de muy variada naturaleza (lineal, logarítmica, exponencial),
- El tiempo de reacción necesario para que una determinada medida surta efecto,
- La intensidad requerida de cada medida para que surta el efecto deseado.

Pero, además de todo ello, habría que tener en cuenta el factor X de Liebenstein, el "residuo" de Solow y el de Griliches, ambos sin explicación satisfactoria, los efectos inesperados y las consecuencias indeseables de Lal y, además, habría que asegurarse la presencia del líder adecuado en el momento preciso (Lewis).

Y todavía se pretende que el proceso de desarrollo dependa de un modelo global (cultural, político, social, económico) de equilibrio general que incluya todas las variables y en el cual todo dependa de todo recíprocamente. Aviados estarían los países pobres ante tal perspectiva. Su futuro sería muy poco promisorio[21].

El desarrollo económico y el progreso en general es ciertamente un proceso de cambio social, el cual implica, sin duda, profundos

21. Es conveniente citar aquí a Hayek: *"The recognition of the insuperable limits to his knowledge ought indeed to teach the student of society a lesson in humility which should guard him against becoming an accomplice in men's fatal striving society- a striving which makes him not only a tyrant over his fellows, but which may well make him the destroyer of a civilization which no brain has designed but which has grown from the free efforts of millions of individuals"* (Friedrich Hayek, *The Pretence of Knowledge*, en *The Essence of Hayek*, Hoover Institution Press, 1984. p. 276).

cambios culturales, sociales, políticos y económicos. Beaugrand afirmaba recientemente que "*… political and social changes and at times traumatic transitions, are inherent in the process of economic evolution…*" (p. 18).

Este proceso no se lleva a cabo en un lecho de rosas, sino que se caracteriza por fuertes pugnas y profundos conflictos entre los diversos sectores de la sociedad. Algunos grupos creen que se beneficiarían si el proceso de cambio ocurre y otros, por el contrario, consideran que su situación social, política o económica correría peligro si el proceso de cambio se da y, por consiguiente, se opondrán al cambio y se aferrarán al *statu quo*. Si los primeros logran tener más poder que los segundos, el proceso de cambio se llevará a cabo; si la situación es al revés, el desarrollo difícilmente ocurriría. Ello explica por qué algunos países alcanzan niveles elevados de progreso y otros languidecen en el estancamiento y la pobreza. Por eso es irresponsable crear expectativas falsas y esperanzas infundidas. Pero Lewis no se llama a engaño y afirma sin ambages: "*… Whenever we have sought the clue to human history in this volume we failed to find it… Every explanation we give of human behaviour is itself only another question… All nations have opportunities which they may grasp if only they can summon up the courage and the will*" (p. 418).

La ignorancia obliga a ser humilde. La humildad exige avanzar paso a paso con decisión pero con cautela. Así, las equivocaciones y los errores también tendrán menores consecuencias[22]. Solo ponien-

22. Esta es la posición de Popper en *The Poverty of Historicism* (1957), al afirmar: "*… The characteristic approach of the piecemeal is this … he does not believe in the method of re-designing it as a whole. Whatever his ends, he tries to achieve them by small adjustments and re-adjusments which can be continually improved upon…*" (p. 66), para luego continuar: "*… The piecemeal engineer knows that we can learn only from our mistakes. Accordingly, he will make his way, step by step, carefully comparing the results achieved, and always on the look –out for the unavoidable unwanted consequences of any reform…*" (p. 67).

do un ladrillo y una viga a la vez es posible mejorar el nivel de vida de los ciudadanos. Al fin y al cabo el camino se hace al andar.

Conclusión

1. Debido a los problemas propios del estilo escogido por Stiglitz para escribir su obra, es necesario hacer un esfuerzo por separar la cizaña del trigo al leer el libro. Son muchas, sin duda, las ideas y los planteamientos importantes de Stiglitz, para dejarlos opacar por su pasión y falta de respeto por otras personas.

2. Se equivoca al considerar que la acción del FMI está basada en el "fundamentalismo del mercado" –es decir, *Wall Street* y el Tesoro de EE.UU., además de la ideología Thatcher-Reagan. En realidad, son otras las ideas, fuerzas e intereses que mueven al FMI. Entre ellos deben destacarse: los intereses geopolíticos del G-7, las ideas intervencionistas de sus directores-gerentes franceses y la agenda de algunos de sus funcionarios ubicados en elevados puestos. Por ello mismo, el FMI ha sido atacado con frecuencia, de manera simultánea, por la "derecha" y por la "izquierda".

3. Stiglitz no es partidario de la economía de planificación central; se inclina, más bien, por la economía de mercado. Empero, encuentra innumerables imperfecciones, deficiencias y lagunas en la economía de mercado y grandes aciertos, beneficios y bondades en la intervención del Estado. Él se inscribe así en la ideología de la llamada "tercera vía", sin precisar con cuál de sus múltiples acepciones comulga. Al Estado se debe, según él, el desarrollo económico, la justicia social y la democracia. Stiglitz pasa por alto y no se refiere a las muy serias limitaciones de la acción del Estado en la gran mayoría de los países en vías de desarrollo: ineficiencia, corrupción, burocratización, instrumentalización por parte de grupos de interés privados, etc. Realmente no deja de asombrar que Stiglitz cifre sus esperanzas en un acto de fe, de profunda fe, en cuanto a las bon-

dades de la intervención del Estado para lograr el desarrollo de los países pobres. Lo anterior, indudablemente, no implica desconocer el papel esencial del Estado para asegurar el funcionamiento cabal de la economía de mercado. Cómo lograr el desempeño adecuado del Estado en países pobres representa, a no dudarlo, uno de los retos más importantes para sacarlos del subdesarrollo.

4. Gran escéptico de la apertura de la cuenta de capital, de la libre movilidad de capitales, Stiglitz la considera la madre de casi todos los males que aquejan a los países en vías de desarrollo. Él llega a aceptar esa medida, pero solo después de satisfacer tal cantidad de condiciones previas que la apertura de la cuenta de capital quedará para las calendas griegas.

   Sin embargo, Stiglitz no para mientes –¿por qué?– en aquellos países pequeños, de poca importancia para la economía internacional. Si estos países, de una parte, mantienen en orden sus principales variables macroeconómicas y su sistema financiero y, de otra, abren su cuenta comercial; entonces, aún cuando procedan a abrir la de capital, es muy poco probable que experimenten grandes movimientos de capital "golondrina". Por lo tanto, tampoco es probable que sufran crisis originadas en grandes entradas o salidas de capitales de corto plazo. Por el contrario, si dichas condiciones no se dan y, además, se incurre en un endeudamiento externo –privado y público– de corto plazo excesivo e irresponsable (financiamiento de gasto público corriente y de proyectos privados en moneda local a largo plazo), entonces, evidentemente, sí se pueden dar movimientos masivos de capital "golondrina" y, por ende, ocasionar graves crisis de balanza de pagos. Pero debe reconocerse, sin embargo, que el frío no está en las cobijas (apertura de la cuenta de capital) sino, más bien, en otra parte (política económica y financiera irresponsables).

5. Stiglitz no es el héroe de la antiglobalización, sino más bien el crítico acérrimo del FMI y, por consiguiente, del Tesoro de

EE.UU. y de Wall Street. La globalización ha traído grandes beneficios y ha ocasionado grandes males. Pero no hay marcha atrás. La globalización ha de seguir adelante, tal como el mismo Stiglitz reconoce y enfatiza. A fin de evitar que los males del pasado se repitan en el futuro, es indispensable dar a la globalización una cara humana. Para este propósito, Stiglitz propone un copioso listado de recomendaciones y medidas. Su recetario pretende, sin duda, dar solución a todos los problemas de los países mediante un modelo global y una cosmovisión que hacen gala de un desagradable tufillo al fundamentalismo. Quien mucho abarca, poco aprieta.

Comentarios sobre el libro de Stiglitz

Kaushik Basu, Globalization and the Politics of International Finance: The Stiglitz Verdict, *Journal of Economic Literature,* vol. XLI (September 2003), pp. 885-899.

Damon Chetson, Comentario al libro de Stiglitz Globalization and Its Discontents, Institute for Human Studies, Featured Book Review, 17 de Julio de 2003*.

Enrico Colombatto, Joseph E. Stiglitz, Globalization and its discontents, *Journal of Libertarian Studies,* vol. 18, no. 1 (Winter 2004) pp. 89-98.

Thomas Dawson, Stiglitz, el FMI y la globalización, A speech to the MIT Club of Washington, 13 de junio de 2002*.

William Easterly, A grand tour of crises. *Financial Times,* 3 de junio del 2003.

Sebastián Edwards, El Nobel en su descontento. Stiglitz y la globalización. *Estudios Públicos,* 87 (invierno 2002), pp. 251-263. Traducción al castellano de Alberto Ide.

Barry Eichengreen, The Globalization Wars. An economist reports from the front line, *Foreing Affairs,* vol. 81, no. 4, July/August 2002, pp. 157-164.

Daniel T. Griswold, Review of Globalization and Its Discontents, *Cato Journal,* Winter 2003, pp. 566-569*.

James Higgins, Two steps ahead, one step back, The Claremont Institute, September 9, 2002.

Stephan Kinsella, Joseph Stiglitz, Globalization and its discontents, *Journal of Libertarian Studies*, vol. 18, no. 1, Winter 2004, pp. 89-98, Ludwing von Mises Institute.

Brink Lindsay, Playing the blame game in a World in trouble, *The Wall Street Journal*, May 30, 2002*.

D.W. McKenzie, Book review, *Public Choice*, vol. 120, Nos. 1-2, 2004, pp. 234-239.

Dennis Meléndez, Comentarios sobre Stiglitz, *Palestra Económica*, 12 de mayo de 2004.

Carlos Rodríguez Brown, Ojo con Stiglitz, *Expansión*, publicado en tres partes, 23, 29 de junio y 7 de julio de 2002.

Kenneth Rogoff, An open letter to Joseph Stiglitz, July 2, 2002.

The Economist, "Bad faith", June 6th, 2002.

John Williamson, Review of Globalization and Discontents, Speeches, Testimony, Papers, Institute for International Economics, June 2002, mim*.

Martin Wolf, Self-satisfied, simplistic, cogent, *Financial Times*, July 10, 2002.*

Nota: En el caso de los comentarios marcados con asterisco se usaron traducciones libres de Jorge Corrales distribuidas mediante el foro virtual Palestra Económica.

Bibliografía

Robert J. Barro (2003), Nothing Is sacred. Economic Ideas for the New Millenium. MIT Press.

Philippe Beaugrand (2004), And Schumpeter Said, This Is How Thou Shalt Grow: The Further Quest for Economic Growth in Poor Countries, *IMF Working Paper*, WP/04/10.

Jagdish Bhagwati (2002), The Wind of hundred days. How Washington mismanaged globalization, MIT Press.

Clive Crook (2005), The good company, *The Economist*, January 22nd.

Rudi Dornbusch (2000), Stiglitz vs. the IMF: another view, Letter to the New Republic.

_____ . (2001), A century of unrivaled prosperity, en Ian Vásquez (editor), Good Fortune: The stumble and rise of World Capitalism, Cato Institute.

Eduardo Doryan-Garrón (1988), Explaining Development Strategy Choice by State Elites: The Costa Rican Case, PH.D. dissertation, Political Economy and Government, Harvard University.

Barry Eichengreen and Michael Mussa (1998), Capital account liberalization. Theoretical and practical aspects, *Occasional Paper 172*, IMF.

William Easterly (2001), The elusive quest for growth, MIT Press.

Anthony Giddens (1998), The Third Way. The renewal of social democracy.

Rolf H. Hasse, Hermann Schneider, Klaus Weigelt (editors) (2004), Diccionario de Economía Social de Mercado, Política Económica de la A a la Z, Konrad Adenauer Stiftung.

Friedrich A. Hayek (1960), The Constitution of Liberty, Routledge and Kegan Paul.

_____ . (1974), The Pretence of Knowledge, en Chiaki Hishiyama and Kurt R. Leube, The Essence of Hayek, Hoover Institution Press, 1984.

IMF (1998), Theoretical and Practical Aspects of Capital Account Liberalization, SM/98/187, mim.

Deepak Lal (2000), The challenge of globalization. There is no Third Way, en Ian Vásquez (editor). Good Fortune. The stumble and rise of World Capitalism, Cato Institute.

W. A. Lewis (1955), The Theory of Economic Growth, George Allen and Unwin

Eduardo Lizano (1993). Las entradas de capital: un punto de vista cándido, en Eduardo Lizano, La reforma financiera en América Latina, Serie Estudios, CEMLA, pp. 107-130.

_____. (2004), Veinte años sin crisis financieras (1984-2004). El caso de Costa Rica, en Grettel López y Reinaldo Herrera (editores), Volatilidad y Vulnerabilidad: el caso de Costa Rica, veinte años (1984-2004) sin crisis, Academia de Centroamérica, pp. 81-140.

C. Marx y F. Engels, Biografía del manifiesto comunista, Cía. General de Ediciones S.A., México, 1961.

James Meade (1975), The Intelligent Radical's Guide to Economic Policy, George Allen and Unwin Ltd.

Karl L. Popper (1957), The Poverty of Historicism, Rowtledge and Kagan Paul.

Eswar Prasad, Kenneth Rogoff, Shanng-Jin Wei and M. Ayhan Kose (2003), Effects of financial globalization in developing countries. Some empirical evidence, *Occasional Paper 220*, IMF.

Lionel Robbins (1953), The theory of economic policy in English Classical Political Economy, Macmillan.

_____. (1968), The theory of economic development in the history of economic thought, Macmillan.

_____. (1976), Political economy. Past and present. A review of leading theories of economic policy, Macmillan.

Kenneth Rogoff (2002), Managing the World economy, *The Economist*, August 3rd, pp. 62-64.

Amartya Sen (2002), How to judge globalization, *The American Prospect*, Winter.

Joseph E. Stiglitz (1991), The invisible hand and modern welfare economics, National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 3641.

_____. (1998a), More instruments and broader goals: moving towards the post-Washington Consensus, World Institute for Development Economics Research, WINDER Annual Lectures 2, The United Nations University, January.

_____. (1998b), Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes, 9th Raúl Prebisch Lecture, UNCTAD.

_____. (2002a), Globalization and its discontents, W.W. Norton.

_____. (2002b), El malestar en al Globalización, Buenos Aires: Editorial Taurus.

_____. (2002c), Stiglitz makes a point, Letter to *The Economist*, June 29th.

John Williamson (1992), Acerca de la liberalización de la cuenta de capitales, *Estudios de Economía*, vol. 19, no. 2, diciembre, pp. 185-197, Universidad de Chile.

9 Buenos deseos

Comentarios sobre la obra
de Patricia Rodríguez Hölkemeyer,

¿Con quién negociamos? La estrategia comercial de los Estados Unidos en los últimos 20 años.

(Funpadem, Serie Desarrollo, comercio e integración, marzo 2003)[1]

* Este documento se basa en las palabras con motivo de la presentación de la obra de la señora Rodríguez Hölkemeyer en el Auditorio de la Biblioteca de la Salud de la Universidad de Costa Rica, el 18 de marzo del año 2003.

I. Introducción

Todos debemos felicitarnos por el grato acontecimiento de la presentación del libro de la señora Rodríguez. La publicación de la obra ¿Con quién negociamos? La estrategia comercial de los Estado Unidos en los últimos 20 años es oportuna, importante e interesante.

- Oportuna porque la obra trata temas de mucha relevancia para las negociaciones recién iniciadas entre los cinco países de Centroamérica y los Estados Unidos de América (EE.UU.) para la posible suscripción de un tratado de libre comercio (TLC).
- Importante por cuanto el libro permite apreciar la estrategia comercial EE.UU., lo cual es muy conveniente para así conocer mejor con quién se negocia.
- Interesante porque la señora Rodríguez aborda aspectos de la evolución de la estrategia de la política comercial de EE.UU. a las cuales, con frecuencia, no se les da la consideración debida.

En el breve espacio de estos comentarios no es posible referirse a la amplia gama de los importantes temas analizados por la autora. Es necesario, por ello, circunscribe solo algunos de ellos. Primero

se comentan ciertos puntos de la obra cubiertos de manera satisfactoria; luego se comentan otros temas cuya elaboración sería útil ahondar; finalmente se mencionan otros aspectos que la autora no trata en su obra. Quizás en el futuro la señora Rodríguez los podrá considerar si decide ampliar la presente obra o publicarlos como parte de alguna de sus próximas investigaciones.

II

En cuanto a los primeros, tres de ellos ameritan mencionarse específicamente.

A. Centroamérica, en general, y Costa Rica, en concreto, deben hacer sus mejores esfuerzos y poner su empeño en negociar el TLC con EE.UU.

   No hacerlo implica costos elevados al menos por dos motivos:

   i. Se corre el riesgo de perder lo que ya se ha logrado. Se trata, concretamente, de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, las ventajas derivadas de la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencia y las cuotas de azúcar para exportar a EE.UU.

   ii. Otros países competidores de los centroamericanos podrían obtener ventajas –acceso al mercado de EE.UU.– antes que los países del Istmo.

   Todo lo anterior pone en evidencia la necesidad de hacer un esfuerzo decidido para lograr suscribir el TLC lo más pronto posible para los países centroamericanos.

B. Dada la diversidad de temas cubiertos por el TLC con EE.UU. debe ponerse especial atención a ciertas consecuencias no siempre bien percibidas. Este hecho guarda especial importancia en relación con la necesidad de modificar y adecuar la legislación interna de cada uno de los países centroamericanos.

C. Queda claro que la disparidad de salarios, en EE.UU., entre los trabajadores calificados y los no calificados no se debe a las importaciones de bienes procedentes de los países en vías de desarrollo.

   Ese fenómeno se debe más bien de una parte, a la demanda considerable de trabajadores calificados debido a las características del desarrollo tecnológico y de otra, a la poca demanda de trabajadores no calificados, así como al aumento de la oferta de este último tipo de trabajadores en vista de la inmigración de países del Tercer Mundo.

III

Otros temas podrían elaborarse de manera más amplia y profunda. Entre ellos vale mencionar los siguientes:

A. El tema de la toma de decisiones de manera unilateral por parte de EE.UU. se menciona en varias partes de la obra de la señora Rodríguez. Es más, se llega a considerar que las acciones unilaterales de EE.UU. son inconvenientes para los demás países ya que el multilateralismo debería imperar.

   Sin embargo, este planteamiento debería matizarse. De hecho, no toda decisión unilateral de la potencia hegemónica, en este caso EE.UU., resulta inconveniente para Costa Rica. ¿No hay acaso acciones unilaterales de EE.UU. cuyos resultados han sido beneficiosos para Costa Rica? Así, por ejemplo, la decisión unilateral de EE.UU. de establecer la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, no ha sido una mala decisión para Costa Rica. O acaso las decisiones unilaterales de EE.UU. de otorgar a Costa Rica una cuota para exportar azúcar o establecer subsidios a la producción de trigo, ¿han tenido efectos negativos para Costa Rica?

   Sin duda, algunas decisiones unilaterales de EE.UU. bien pueden resultar inconvenientes para Costa Rica, pero, evidentemente, no todas.

B. Se pretende fustigar la política de comercio externo de EE.UU. por su falta de consistencia. Mientras trata de negociar tratados multinacionales (Ronda de Doha), regionales (ALCA) y bilateral (Centroamérica), de forma simultánea adopta medidas proteccionistas cuya dirección va en sentido contrario, por ejemplo, el caso reciente del acero, así como también en el de la madera y el de los productos agrícolas.

Sobre este tema los matices son también muy importantes. De hecho, en política económica la menor distancia entre A y B no es la línea recta.

Por ello a veces es necesario retroceder un paso para poder avanzar luego dos. Así, C. Fred Bergsten (*A Renaissance for U.S Trade Policy, Foreing Affairs*, nov-dic, 2002, pp. 86-98) explica con claridad como si el Presidente Bush no hubiera incurrido en un mal (proteccionismo: agricultura, madera y acero) no hubiera podido lograr un bien mayor como fue la autorización para negociar tratados de libre comercio. Y se trata de un bien mucho mayor no solo para EE.UU. sino para la economía internacional, al abrirse la posibilidad de negociar la Ronda de Doha.

Tres observaciones son pertinentes:

Primera, esta posición del Presidente Bush es la misma de otros presidentes norteamericanos, tanto demócratas como republicanos, tal como lo menciona Bergsten en el artículo citado.

Segunda, el mal o la contradicción en que se incurre, es decir el paso hacia atrás, con frecuencia es enmendado posteriormente. Tal es el caso de las nuevas propuestas de EE.UU. presentadas en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) relativas a la liberalización de comercio de bienes industriales y a la eliminación de los subsidios de exportación a los productos agropecuarios.

Tercera, guardadas las proposiciones, Costa Rica también actúa de igual manera. Así, se incurrió en un mal menor (proteger la producción nacional de papas) a cambio de un bien mucho

mayor, cual era suscribir el TLC con Canadá. Así, no todo paso hacia atrás debe condenarse, depende mucho si representa el precio por obtener un bien mucho mayor.

C. Se menciona correctamente que el mayor incentivo de EE.UU. en las negociaciones con Centroamérica consiste en ofrecer acceso al mayor mercado del mundo y a uno de los más dinámicos. Sin embargo, no queda suficientemente claro, en el obra de la señora Rodríguez, que el acceso actual al mercado de EE.UU., gracias a sus medidas unilaterales (Iniciativa de la Cuenca del Caribe, Sistema Generalizado de Preferencias y las cuotas azucareras) bien podría perderse si las negociaciones no culminan de manera satisfactoria. En efecto, una vez tomada la decisión de negociar, de ahora en adelante abandonar la mesa de negociaciones no significa que la situación quedará tal como está hoy.

   Es lógico suponer que EE.UU. dará acceso a su mercado, de manera permanente, mediante un acuerdo internacional, a aquellos países dispuestos a dar algo que valga la pena a cambio. De hecho, concederá esta ventaja –el acceso a mercado– precisamente a aquellos países centroamericanos con voluntad y disposición de otorgar alguna concesión a cambio.

D. La autora considera que las ventajas de Centroamérica al obtener acceso al mercado de EE.UU. pueden resultar “temporales”. Al respecto es necesario diferenciar la temporalidad actual y la futura. Con respecto a la actual, la suscripción del TLC mejorará, sin dudad, la situación de los países centroamericanos ya que los beneficios otorgados unilateralmente por EE.UU. (ICC, Sistema Generalizado de Preferencias, cuotas azucareras) hoy inciertos, se transformarán en concesiones de carácter permanente al amparo de un tratado internacional.

   En cuanto a la temporalidad futura se refiere el hecho de que las ventajas de Centroamérica, en el mercado de EE.UU., ten-

derían a disminuir o desaparecer conforme otros países logren acceso a ese mercado. Dos observaciones son necesarias:

Primera, si este es el caso, razón de más para que los países del Istmo se apresuren a negociar el TLC con EE.UU., pues cuanto antes logren acceso al mercado estadounidense dispondrán de mayor tiempo para obtener beneficios y posicionarse, antes de enfrentar la competencia de parte de otros países.

Segunda, este concepto de temporalidad es, en realidad, de poca utilidad.

De hecho, los productos centroamericanos tendrán que competir permanentemente en el mercado estadounidense, tanto con bienes y servicios producidos por EE.UU., como con otros importados de terceros países. La competencia surge de múltiples factores como el desarrollo tecnológico gracias al cual los productores de EE.UU. podrían llegar a reducir sus costos unitarios de producción y competir con los productos importados de Centroamérica.

La situación para los países centroamericanos, en el mercado de EE.UU., sería peor si su acceso se realizara mediante el ALCA porque entonces tendrían que competir, desde el comienzo, con más de 30 países latinoamericanos y del Caribe. En cambio, si Centroamérica negocia primero con EE.UU. disfrutará de una ventaja mientras no entre en vigencia el ALCA.

E. Se afirma que la estrategia de EE.UU. consiste en negociar primero con los países más débiles. ¿Hasta dónde es esto así? En las décadas recientes EE.UU. negoció en varias rondas del GATT esencialmente con los países europeos y Japón, más que con los países débiles. Luego ha negociado con México (NAFTA) y con China (acceso a la OMC), países menos débiles que Centroamérica y el Caribe. La razón es fácil de entender. En el mediano plazo, a EE.UU. le interesa tener acceso a mercados grandes más que a mercados pequeños de países débiles.

Precisamente, las negociaciones ya concluidas de EE.UU. con países más fuertes que los centroamericanos como México y China, explican la urgencia de los países del Istmo en negociar el TLC con EE.UU. para tratar de hacer frente a la competencia de esos países en el mercado estadounidense.

F. Se considera también que el grado de vulnerabilidad de los países de Centroamérica los pone en una situación de desventaja frente a EE.UU.

Debe precisarse, empero, que precisamente EE.UU. es quien impide las exportaciones de Centroamérica. El temor proviene de los productores y autoridades norteamericanos y no de los centroamericanos. La competitividad de muchos productos centroamericanos, a pesar de no otorgar subsidios a las exportaciones, atemoriza a los productores de EE.UU. Así, la situación, en no pocos casos, es a la inversa, el país vulnerable es EE.UU. y no Centroamérica.

G. Con frecuencia, la autora pareciera inclinarse por la posición de que Centroamérica no debería negociar de manera directa con EE.UU., sino más bien hacerlo dentro del proceso de ALCA y en la Ronda de Doha. Los países centroamericanos podrían así obtener mayores ventajas y beneficios que al negociar el TLC directamente con EE.UU. Es más, el Director General de la OMC, el tailandés Supachai, ha solicitado a los países en vías de desarrollo abstenerse de suscribir TLC con países desarrollados mientras se llevan a cabo las negociaciones de la Ronda de Doha.

Ahora bien, no existe certeza de que Centroamérica obtendría mayores beneficios dentro del ALCA y la Ronda de Doha que mediante una negociación directa con EE.UU. No vaya a ser que los países en vías de desarrollo grandes como México, Argentina, Brasil, Sudáfrica, Egipto, India, Pakistán e Indonesia lleguen a acuerdos con los países desarrollados y dejen por fuera a los pobres, pequeños y débiles.

Pero aun en la suposición de que esto no ocurriera, se pasa por alto el tema de los plazos en que Centroamérica podría beneficiarse de ALCA y de la Ronda de Doha. Dadas las circunstancias actuales (la crisis de Argentina y las disputas entre EE.UU. y la Unión Europea) es poco probable que antes de 10 años los países centroamericanos puedan obtener resultados tangibles.

La alternativa para los países del Istmo consistiría en obtener más (ALCA y Doha) a largo plazo o menos (TLC con EE.UU.) más rápidamente. Habría que calcular el valor presente de los beneficios y costos en ambos casos. En todo caso, es preferible pájaro en mano (a tres años plazo) que cien volando (quizás a diez años plazo). Sin duda, es más conveniente llegar a un TLC satisfactorio con EE.UU. cuanto antes y tratar luego de obtener beneficios (y costos) adicionales en ALCA y la Ronda de Doha.

H. Mucha agua ha pasado debajo del puente y mucha tinta se ha vertido en cuanto al tema ambiental y al laboral. Se trata de un tema harto complejo y difícil de tratar. Los países en vías de desarrollo al parecer lograron excluir el tema de la agenda de la Ronda de Doha; sin embargo, EE.UU. lo ha incluido en los TLC suscritos recientemente y en los que negocia en la actualidad, como el de Centroamérica. La dificultad central reside en el hecho de tomar como excusa ambos temas –el ambiental y el laboral– para prolongar y profundizar el proteccionismo arancelario. Se trata, en la práctica, de un obstáculo no-arancelario al comercio exterior. Más que proteger al medio ambiente y a los trabajadores se trata de beneficiar a los productores y perjudicar a los consumidores.

Sobre este tema es necesario formular algunas consideraciones:

a) Costa Rica ya aceptó en el TLC con Canadá incluir cláusulas sobre ambos temas. EE.UU., por su parte, las contempla en los TLC con México, Jordania y Chile. Por lo anterior, no existen argumentos suficientes para tratar de excluir

el tema ambiental y el laboral del TLC Centroamérica/EE.UU.

b) Ahora bien, Costa Rica saldrá o no perjudicada con dichas cláusulas dependiendo en primer lugar, del texto concreto aprobado sobre los estándares ambientales y los laborales. Y, en segundo lugar, del tipo de procedimientos para determinar las violaciones a las disposiciones contempladas en el TLC, así como la naturaleza de las sanciones previstas.

   Debe aceptarse que las normas ambientales y laborales no siempre son de carácter proteccionista, También pueden resultar convenientes para el país. De hecho, a Costa Rica le conviene, para promover el desarrollo económico sostenible y equitativo en el largo plazo, proteger el medio ambiente y garantizar la aplicación de determinadas normas y disposiciones laborales.

c) A Costa Rica le interesa incluir en el TLC Centroamérica/EE.UU. los siguientes estándares laborales, de cumplimiento obligatorio para todos los países participantes

   i. Aceptar los principios de la Carta de Derechos Humanos de la ONU y

   ii. cumplir a cabalidad la legislación vigente en cada país sea o no resultado de la ratificación de compromisos adquiridos ante la OIT.

d) En el marco del TLC con EE.UU., Costa Rica tendría tres ventajas importantes:

   i. En el ámbito del medio ambiente, Costa Rica en no pocos tópicos está en una mejor posición que EE.UU. Es decir, en algunos temas EE.UU. estaría a la defensiva.

   ii. En el ámbito laboral y el ambiental Costa Rica lleva la delantera en Centroamérica. La aplicación de los estándares mencionados en el punto (c) anterior, implicará mayores esfuerzos para los países centroamericanos que para Costa Rica. Así, los costos de producción au-

mentarían más en los demás países del Istmo, lo cual mejora la posición competitiva de los productores costarricenses.

iii. La posición de Costa Rica en cuanto a las normas laborales dentro del TLC mejoraría con respecto a la situación prevaleciente en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. En efecto, en esta última EE.UU. puede suspender el acceso al mercado estadounidense a los exportadores costarricenses, sin el debido proceso. Esto no sería posible dentro del TLC por cuanto este contemplará, de manera prolija, los procedimientos para poder sancionar a un país miembro.

e) El punto clave para Costa Rica consiste en evitar que el TLC contemple sanciones de carácter comercial (suspensión temporal del acceso al mercado de EE.UU.). De hecho, será muy difícil que Costa Rica logre en el TLC con EE.UU. incluir disposiciones sobre el tema ambiental y el laboral semejantes a las del TLC con Canadá. Pero podrían tratar de incluirse normas semejantes a las del TLC Canadá/Chile en el cual se contemplan sanciones pecuniarias (multas) pero no de carácter comercial.

Ahora bien, dada la amplia diversidad de situaciones prevalecientes en los países centroamericanos en cuanto a derechos laborales, bien podría considerarse, como última instancia, establecer procedimientos diferentes para determinar las sanciones que se impondrían dependiendo de la naturaleza de la violación en que se incurra[1].

1. Para efectos prácticos, las disposiciones laborales han de contemplar tres puntos diferentes. Primero, la materia cubierta por las disposiciones del TLC (derechos humanos, acuerdos de la OIT, legislación nacional, etc.). Segundo, los procedimientos a fin de determinar si ha habido o no violaciones. Tercero, el tipo de sanciones en caso de comprobarse las violaciones.

   Estos tres puntos son tema de acres controversias, no solo entre EE.UU. y Centroamérica, sino también dentro de cada uno de los países del Istmo.

IV

Quedan aún varios temas cuya importancia amerita incluirlos en una segunda edición de esta obra o bien en alguna publicación futura de la señora Rodríguez. Los siguientes son los más importantes:

A. Existe una estrecha similitud entre la política comercial de Costa Rica y la de EE.UU. El paralelismo se pone en evidencia en varios ámbitos:

   a) Los grupos de interés más influyentes, en la formulación de la política de comercio exterior, son los mismos tres en ambos países, a saber: los grupos proteccionistas que se oponen a la apertura, los grupos "aperturistas" que propician la integración a la economía internacional y apoyan la apertura y los grupos "antiglobalización" opuestos a la apertura de la economía nacional.

   b) Los instrumentos son también bastante semejantes. Ambos países utilizan todo a lo cual puedan echar mano: barreras arancelarias, obstáculos no arancelarios, salvaguardias y controles fitosanitarios.

   c) Costa Rica también ha querido "convencer" a los demás países centroamericanos de modificar su legislación interna, así como sus normas y procedimientos. Este ha sido el caso, por ejemplo, del tema sobre la solución de controversias y disputas en el MCCA.

Así, por ejemplo, en Costa Rica algunos sindicalistas consideran que la materia a incluirse ha de ser la más amplia posible, que los procedimientos han de ser unilaterales como en el caso de la CBI, así EE.UU., es decir, la potencia hegemónica, establecería a su criterio las reglas de juego y que las sanciones sean las más severas, esto es, que se pueda suspender el acceso al mercado estadounidense. Para ellos no se trata de impartir justicia, sino de socavar al máximo el sistema capitalista a fin de acelerar el paso de éste al socialismo. Con el propósito de acelerar la transición del capitalismo al socialismo, ¡cualquier medio es bienvenido y se justifica!

d) Costa Rica, al igual que EE.UU., ha utilizado a veces la práctica de retroceder para luego saltar mejor. Un caso reciente ya mencionado fue como Costa Rica, en aras de lograr la aprobación del TLC con Canadá, adoptó medidas abiertamente proteccionistas para proteger a los productores nacionales de papas.

Sería interesante ahondar en estas similitudes, no vaya a suceder que son comunes a prácticamente todos los países y no solo EE.UU.

B. EE.UU. tiene intereses concretos para suscribir un TLC con Centroamérica. Esto cae por su peso, pues de no ser así no estaría negociando con los centroamericanos. Sin embargo, el punto sobre el cual debe insistirse, una y otra vez, se refiere a que las ventajas y beneficios del TLC son mucho mayores para Centroamérica que para EE.UU. Ello es así por diversos motivos:

- la importancia del tamaño del mercado de EE.UU. es mucho mayor para los productores centroamericanos, que la del mercado de Centroamérica para los productores centroamericanos;
- los beneficios de un mayor grado de competencia entre productores serán mucho mayores para los consumidores centroamericanos que para los estadounidenses;
- el aumento de las inversiones directas norteamericanas en Centroamérica reviste mucho mayor importancia que las posibles inversiones directas de centroamericanos en EE.UU.;
- EE.UU. como destino de movimientos migratorios de los países centroamericanos, en búsqueda de oportunidades de trabajo y de mejores niveles de vida, es mucho más importante que las posibles emigraciones de norteamericanos a los países del Istmo;
- el turismo de EE.UU. a Centroamérica es mucho más importante que el de los países del Istmo hacia EE.UU.

Así, desde diversos puntos de vista la mayor integración de la economía centroamericana a la de EE.UU. presenta nuevas oportunidades y reviste una gran trascendencia para las perspectivas del desarrollo económico y social de las poblaciones centroamericanas[2].

C. La importancia ya acordada al tema de la cooperación internacional dentro de las negociaciones del TLC Centroamérica/EE.UU., es un tema al cual debe dársele la debida significación. De hecho, se decidió crear una mesa de trabajo, dedicada de manera exclusiva a este tema. Esto ocurre por primera vez, en las negociaciones de los TLC. Así, el componente de la cooperación internacional –financiera y técnica– será esencial en el TLC con EE.UU.

En esencia el TLC con EE.UU. no consistirá solo en crear oportunidades, posibilidades y opciones, sino también en ayudar a los países centroamericanos a aprovecharlas en beneficio de sus consumidores, trabajadores y empresarios.

Dos programas tienen especial importancia:

a) La llamada reconversión de empresas, cuyo objetivo consiste en preparar a las empresas costarricenses (y centroamericanas) a enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades del TLC. Para tal efecto, es necesario incorporar nuevas tecnologías, capacitar y entrenar a los trabajadores y satisfacer requerimientos de financiación. Todo ello permitiría elevar la productividad y mejorar la capacidad competitiva de las empresas, tanto en el mercado centroamericano como en el estadounidense.

2. Pero es más, aun si los beneficios y ventajas para EE.UU. fueran mayores que para Centroamérica, esta no debería ser razón para no suscribir el TLC. En efecto en una negociación, una de las partes no deja de realizar el negocio que considere conveniente por el hecho de que la otra parte gane más que él. Proceder de esta manera sería permitir que la envidia obnubile el entendimiento.

b) El segundo programa está orientado a ayudar a los grupos "perdedores", se trata de consumidores, trabajadores o empresarios. Se buscará integrar esos grupos "perdedores", de manera satisfactoria, vistas las nuevas circunstancias surgidas del TLC, concretamente el mayor grado de competencia y a las nuevas ventajas comparativas.

Queda claro que el financiamiento de estos dos programas no será solo responsabilidad de EE.UU., sino también de otros países y sobre todo de las instituciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

D. A lo largo de su obra la autora insiste en varias ocasiones en la necesidad de percibir con claridad los compromisos del país al suscribir el TLC con EE.UU., sobre todo en relación con las reformas de la legislación vigente.

Sin embargo, no se hace referencia a la capacidad del equipo negociador costarricense, precisamente, para cumplir ese cometido. Esto es importante y debería reconocerse así:

- la misma señora Rodríguez indica como el TLC Costa Rica/Canadá ha abierto brecha y es un ejemplo para el resto de América Latina;
- los funcionarios chilenos reconocen, sin regateos, que el equipo negociador costarricense es uno de los mejores del continente,
- el equipo negociador costarricense ya se apuntó una victoria importante en el TLC Centroamérica/EE.UU., al lograr dar al tema de la cooperación internacional la trascendencia acordada;
- no se han podido señalar deficiencias importantes en cuanto a la defensa de los intereses nacionales en ninguna de las negociaciones relacionadas con los TLC con México, Chile, Canadá o República Dominicana.

> Se debería reconocer que el país está en buenas manos y que la tarea consiste en ayudarle a llevar a buen puerto las difíciles y complejas negociaciones de TLC de Centroamérica con EE.UU.

Dos observaciones para terminar:

Primera, como puede apreciarse en estos comentarios doña Patricia tiene una tarea ardua por delante. Ya ella asumió el reto y seguramente lo completará en un futuro no muy lejano. ¡Buena Suerte!

Segunda, agradecer una vez más a la señora Rodríguez por haber publicado una obra que ha despertado gran interés, ha planteado temas importantes para alimentar el debate y ha abierto nuevas interrogantes que serán tema de nuevas investigaciones. ¡Muchas gracias!

10 Concordancias y discrepancias

Comentarios sobre el libro
de Jagdish Bhagwati,

In Defense of Globalization,
Oxford University Press,
2004

TRADUCCIÓN
Bhagwati, Jagdish. (2005).
En defensa de la globalización. Madrid:
Editorial DEBATE.

Marzo, 2005

ÍNDICE

I. Presentación 295
II. Tesis fundamentales 295
III. Auditorio 298
IV. Concordancias y discrepancias 300
V. Movimientos de capital 300
VI. Propiedad intelectual 304
VII. Organizaciones no gubernamentales 306
Conclusión 308
Bibliografía 310
Lista de reseñas sobre el libro *In Defense of Globalization* 310

I. Presentación

Desde hace muchos años Jagdish Bhagwati ha hecho importantes y numerosas contribuciones teóricas en el campo de la economía internacional, asimismo ha participado activamente en el campo de la política económica nacional (India) e internacional. Se trata de hecho, de uno de los economistas internacionales más distinguidos y creativos. No es un ideólogo (Irwin). Sus credenciales son impecables (Krueger). Su interés se centra en la defensa del libre comercio y la integración de la economía mundial como medio para mejorar el nivel de vida y combatir la pobreza, en especial de la población de los países en vías de desarrollo, pero también de la de los países ricos. De sus numerosas obras algunas han alcanzado una gran difusión por ejemplo, *Protectiomism,* 1988 (The Ohlin Lectures) y *Free Trade Today*, 2002. Ahora Bhagwati publica *In Defense of Globalization* (2004), obra esperada dada la relevancia del tema y el marcado interés mostrado por el autor sobre este tema.

II. Tesis fundamentales

El libro de Bhagwati no es tan sólo otro más de los muchos publicados sobre el tema de la globalización. No se trata de una sim-

ple harenga a favor del libre comercio (Fitzgerald). Según *The Economist* el libro es "*… outstandingly effective… In Defense of Globalization becomes the standard general –interest reference, the intelligent layman's handbook, on global economic integration*". Bhagwati obliga a ambos –globalizadores y antiglobalizadores– a repasar de nuevo sus argumentos y planteamientos. Su propósito no radica simplemente en atacar a los antiglobalizadores. La importancia y el éxito de este libro se debe a que Bhagwati toma muy en serio los argumentos, las preocupaciones y las críticas que surgen sobre el proceso de globalización. El autor conoce de sobra los argumentos de los dos bandos porque ha participado activamente, durante muchos, años en la discusión del tema con unos y con otros, tanto en países pobres como en países ricos. Es capaz de mirar las dos caras de la moneda (Irwin).

Es más, Bhagwati comulga con muchos de los valores e inquietudes que animan a quienes participan en el movimiento antiglobalización. Está de acuerdo con no pocos de sus objetivos relacionados con la pobreza, el medio ambiente, los grupos vulnerables (niños, mujeres, ciertas minorías), la democracia, la cultura. Todo ello da gran balance a esta obra.

El libro, en realidad, aborda dos grandes temas. El primero se refiere a las críticas en contra del proceso de globalización. En esta parte Bhagwati destruye mitos, combate *slogans* y aclara confusiones:

i. Algunos de los males atribuidos a la globalización no existen en la realidad. No pocos argumentos y planteamientos están basados en información insuficiente o parcial o bien equivocada del todo.

ii. Algunos de los males atribuidos a la globalización si existen realmente, pero no pueden achacarse a ella. De hecho, existían desde siempre o bien mucho antes del proceso de globalización. No todos los problemas de la humanidad se deben a la globalización como algunos preteden.

iii. Algunos de los males atribuidos a la globalización si existen pero no se deben a ella. En efecto, no se puede establecer una relación causal entre la globalización y los problemas específicos que se endilgan a dicho proceso.

La globalización como la entiende Bhagwati –rápida aceleración del intercambio de ideas, personas, información, bienes y servicios entre todos los países– es la fuerza más importante, en la actualidad, para promover el desarrollo social y económico de los países pobres y de los ricos.

Sin embargo, la globalización es un proceso de cambio y como tal genera miedo y temor, esta es la causa principal de la oposición, a pesar de que la globalización, según Bhagwati tiene una cara humana, en vista de los resultados ya alcanzados atribuibles a ella. Así, la globalización es, sin cortapisos, muy buena cosa. Los países, en especial los pobres, necesitan más globalización, no menos. Sin duda, la globalización no es un juego de suma cero: los ricos se han hecho más ricos y los pobres menos pobres (*"To be sure, the rich have got richer. But so have the poor, to a considerable extent"*, Krueger).

A pesar de las bondades de la globalización, se requiere un mayor esfuerzo. Este es el segundo tema principal del libro de Bhagwati. Se requiere la participación de organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y los medios de comunicación a fin de mejorar los resultados del proceso de globalización. De una parte, es necesario disminuir y hacer frente a los costos de la globalización, por ejemplo, establecer programas para ayudar a los grupos "perdedores". De otra parte, es indispensable impulsar la agenda social más allá de lo que la globalización la está fortaleciendo.

En conclusión las tesis fundamentales de Bhagwati son tres, a saber:

i. La globalización es un proceso cuyas consecuencias son satisfactorias y representa una oportunidad de gran importancia para los países pobres.

ii. El proceso de la globalización ocasiona no solo "ganadores" sino también "perdedores" a quienes se debe ayudar a resolver su situación.

iii. Los resultados positivos de la globalización deben complementarse con otras medidas para acelerar la implementación de la agenda social.

De otra parte, las recomendaciones básicas de Bhagwati consisten en lo siguiente:

i. No acelerar demasiado el proceso ya que si se va demasiado rápido se puede echar a perder algo tan bueno como la globalización. La velocidad máxima no corresponde a la velocidad óptima.

ii. Poner en marcha programas específicos para ayudar a los "perdedores".

iii. Adoptar medidas complementarias a fin de acelerar la ejecución de la agenda social.

III. Auditorio

Es importante tener claro a quién va dirigido el libro de Bhagwati. Hoy dos grupos a quienes no se dirige:

i. A los economistas. Ellos llevan a cabo sus seminarios, sus congresos, sus mesas redondas, entre ellos mismos. Está labor es indispensable para mejorar el conocimiento económico. Sus resultados se divulgan mediante *working papers*, seminar papers, artículos en revistas especializadas. Se trata sin embargo, de una actividad entre ellos. Bhagwati ha contribuido, sin duda, a este proceso de aprendizaje con sus colegas gracias a sus numerosas publicaciones académicas. Pero este no es el caso de *In Defense of Globalization*. No se trata de una obra académico o técnica.

ii. A los grupos antiglobalización que él denominada como *stake wielders*, cuyo objetivo es destruir el sistema capitalista y sustituirlo, aparentemente, por un sistema socialista. Con ellos no es posible dialogar, no se interesan en los argumentos ni en las razones ya que no buscan mejorar sino simplemente destruir[1].

Bhagwati dirige su libro a un tercer grupo, a saber: aquellos denominados por él como *stake asserters*. Se trata de los grupos que, de manera genuina y honesta, se interesan realmente en las implicaciones "económicas", pero mucho más en las "sociales" de la globalización. Estos grupos consideran, en general, que la ampliación y profundización de las relaciones (culturales, políticas, económicas, sociales) entre los pueblos representa un hecho conveniente, una gran oportunidad para el progreso de la humanidad; además, que se trata de un proceso inevitable dado el ritmo y la naturaleza del desarrollo científico y tecnológico y la consiguiente facilidad creciente de transferir conocimientos e información, así como de transportar bienes y servicios a un costo cada día menor.

Algunos de estos grupos llegan aun a aceptar que los efectos "económicos" (comercio, inversiones, productividad, crecimiento) de la globalización son positivos, pero, sin embargo, están geminantemente preocupados por las consecuencias "sociales" de dicho proceso tales como la pobreza, los grupos vulnerables (niños, mujeres, ciertas minorías), las oportunidades, las desigualdades, la cultura, la democracia. Ellos desean entender la dinámica del proceso, los mecanismos de transmisión de los beneficios y de los cos-

1. Estos grupos pueden tener dos posiciones diferentes ante la globalización. Algunos se opondrán. Esto por cuanto perciben en este proceso una especie de "parche" que permitiría al barco maltrecho del capitalismo seguir a flote por cierto tiempo. Por consiguiente, retarda el hundimiento de ese sistema y pospone el advenimiento del sistema socialista. Otros apoyarán el proceso de globalización. Estos consideran la globalización no como un "parche", sino como un verdadero "torpedo", cuyo efecto aceleraría el hundimiento del barco y, por ende, la sustitución del sistema capitalista por el socialista.

tos. ¿Cómo evitar las consecuencias indeseables? ¿Cómo compensar los resultados inevitables? El libro de Bhagwati va dirigido a este grupo de antiglobalizadores.

IV. Concordancias y discrepancias

Las concordancias con Bhagwati son mucho mayores que las discrepancias. El énfasis de estos comentarios se ponen en las segundas y no en las primeras. Sus argumentos acerca de los beneficios del libre comercio y de la integración de la economía internacional así como los costos y desventajas del proteccionismo y de los obstáculos al comercio internacional son bien conocidos y no requieren elaboración adicional, tal como puede corroborarse en la lista de comentarios sobre está obra incluida al final de estas páginas.

Las discrepancias no se refieren al enfoque y a los planteamientos generales del autor, sino más bien a tres puntos específicos, a saber: los movimientos internacionales de capital, los derechos de propiedad intelectual y la participación de la sociedad civil. A continuación se hace referencia a cada uno de estos temas.

V. Movimientos de capital

Uno de los temas abordados por Bhagwati que más reacciones acaloradas ha ocasionado se refiere a su posición relacionada con los movimientos de capital, la apertura de la cuenta de capital, así como su interpretación de la crisis financiera ocurrida en varios países de Asia. Los beneficios y ventajas de la libre movilidad de bienes y servicios entre países, es decir el libre comercio, son bien conocidos. Para quienes propician la libre movilidad de capital, sea la apertura de la cuenta de capital, es indispensable no solo el libre comercio de bienes y servicios, sino también la libre movilidad de los factores de producción –capital, trabajo y conocimiento– en el ámbito internacional. De hecho, el consumidor de zapatos y camisas debe tener la posibilidad de comprarlos en donde

mejor le convenga y el productor debe, asimismo, poder adquirir sus insumos y vender sus productos en donde desee. De igual manera, el ahorrante debe tener la posibilidad de invertir sus ahorros en el país en donde lo crea más conveniente y el productor debe poder obtener los recursos financieros para su empresa en el mercado financiero, nacional o internacional, en donde considere preferible. De ahí la necesidad de garantizar la libre tenencia de divisas, asegurar su convertibilidad y permitir su transferencia de unos países a otros. De esta manera, los agentes económicos podrán conformar libremente su cartera de activos y de pasivos. Se lograría la convergencia de las tasas de interés activas y pasivas de los diferentes países con las del mercado financiero internacional. Esto permitirá una mejor asignación de los factores de la producción en el ámbito mundial, con los consecuentes efectos positivos en la productividad, la producción y el empleo.

Ciertamente, la libre movilidad internacional de bienes y servicios sustituye, en parte, la libre movilidad de los factores de la producción, porque las exportaciones de cada país dependen de su dotación de factores de la producción y, por ende, de sus precios. Esto ocurre, sin embargo, sólo de manera parcial. Las ventajas de la libre movilidad de capitales no pueden lograrse exclusivamente mediante la libre movilidad de bienes y servicios. Bhagwati no está de acuerdo con este planteamiento, lo considera como una consecuencia del "imperialismo" de la razón. En síntesis, Bhagwati considera convenientes los movimientos de capital cuyo propósito sea la inversión (financiación de fábricas, fincas, o de obras de infraestructura), pero no cuando se trata de aquellos orientados a la especulación con tasas de interés, tipos de cambio o valores bursátiles. El primer tipo de capitales ayuda al crecimiento económico del país receptor de la inversión externa directa (IED). Los segundos presentan, para Bhagwati, un problema muy grave dada la gran velocidad con que se mueven, ya sea al entrar o al salir de un país. Esto aumenta la volativilidad, la vulnerabilidad y la incertidumbre. Es más, movimientos de capital de esta naturaleza han si-

do la causa de crisis de gran envergadura como la ocurrida en varios países asiáticos.

Varios puntos deben señalarse:

i. Bhagwati insiste en afirmar que las crisis económicas son "inherentes" a la apertura de la cuenta de capitales. Pero no aporta su definición del término "inherente", ni indica tampoco las razones para que ello sea así. En el caso concreto de Costa Rica, durante veinte años la cuenta de capital ha estado abierta y no han ocurrido corridas de capitales, ni crisis de balanza de pagos, a pesar de condiciones internas (déficit fiscal) y externas (crisis internacionales) adversas.

ii. No se plantea Bhagwati la pregunta obvia: ¿a qué se deben las súbitas salidas de capital? En efecto, si se dan ciertas condiciones como las siguientes:

   - el riesgo y la rentabilidad en el país son razonables desde el punto de vista internacional;
   - la política económica nacional, mantiene los desequilibrios macroeconómicos dentro de márgenes aceptables;
   - la información suministrada a los agentes económicos es correcta y transparente, en cuanto al nivel de las reservas monetarias internacionales, al nivel del endeudamiento externo y al monto de los movimientos de capital;
   - el sistema financiero está bien supervisado súbitamente.

   Entonces en ¡estás circunstancias por qué saldrían los capitales! Bhagwati da la callada por respuesta.

iii. La apertura de la cuenta de capital no puede verse tan solo a la luz de una mayor vulnerabilidad. Es necesario, asimismo, tomar en cuenta los beneficios que el país dejaría de percibir si la cuenta de capital no se abre, tales como: mayor disponibilidad de capitales, menores tasas de interés, más innovaciones en el mercado financiero y el sistema bancario. No solo se de-

jan de percibir beneficios sino que también mantener cerrada la cuenta de capital acarrea costos en términos de la administración del sistema de controles, la ineficiencia de las medidas de control y el aumento de la corrupción.

iv. El análisis de Bhagwati sobre la crisis financiera de Asia, ha sido criticado por algunos de los comentaristas. Por ejemplo, Cooper indica que *"… his discussion of financial crisis, however, is uncharacteristically sloppy and naive…"* y Yergan, en el foro organizado por el FMI sobre el libro de Bhagwati, indica que la posición del autor es *"… a very one-dimensional explanation of what happened that veers into kind of witticisms, confusions, and is not the strongest part of book…"*, para concluir afirmando que el planteamiento de Bhagwati *"…sounded a little Stiglitzian."*

Evidentemente, la apertura de la cuenta de capital presenta riesgos, pero ello no es razón suficiente para cabalgar lanza en ristre contra ella. Debe quedar claro que los beneficios de la apertura de la cuenta de capital, como sucede frecuentemente con otras decisiones de política económica, dependen no sólo de la medida en si misma sino también de otras decisiones. El estudio reciente de Prasad (2003) indica que los beneficios de los movimientos de capital se relacionan con el nivel de desarrollo alcanzado por el país que recibe los capitales y muy especialmente, de la calidad de la regulación y supervisión del sector financiero.

A la luz de la crítica que se hace a la posición de Bhagwati debería aceptarse, de una parte, que tanto la apertura comercial como la libre movilidad de capitales forman parte del proceso más amplio de globalización y, de otra parte, que los beneficios de ambas medidas dependen de cuán bien preparados estén los países para aprovechar las oportunidades y hacer frente a los retos. Si no lo están no podrán beneficiarse, ni de la una, ni de la otra.

VI. Propiedad intelectual

A partir de 1994, cuando concluyó la Ronda de Uruguay el tema referente a la propiedad intelectual se incluyó como uno de los temas importantes de la agenda a cargo de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los otros dos se referían al libre comercio de bienes (GATT) y al libre comercio de servicios (GATS). Según Bhagwati incluir los asuntos relacionados con la propiedad intelectual equivalió a la invasión de células cancerosas a un cuerpo sano. Este tema, en efecto, no tiene nada que ver con la OMC y abre la puerta para que muchos grupos traten de incorporar sus intereses (laborales o medio ambientales, por ejemplo) también a la OMC, desnaturalizándose entonces el fin primordial de la organización. Sobra decir que Bhagwati considera el paso dado, en 1994, altamente perjudicial para los países pobres y para la misma OMC. Él menciona tres perjuicios:

- propicia la redistribución de ingreso de los países en vías de desarrollo a los países ricos (2000, p. 279);
- retrasa la difusión de los nuevos conocimientos a los países pobres y, por consiguiente, los beneficios de su uso (2004, p. 184); e
- impide a los países pobres importar medicinas y drogas genéricas, producidas en otro país en vías de desarrollo, a precios más bajos. (2004, p. 184).

Sin embargo, la situación no es tan sencilla como la plantea Bhagwati.

i. El mismo reconoce la necesidad de remunerar a quién produce conocimiento, de no ser así difícilmente se generarían nuevos conocimientos. La discusión consiste en cuál ha de ser el período durante el cual el propietario del nuevo conocimiento debe disfrutar de una patente, sea de un monopolio.

ii. El país en vías de desarrollo debe considerar, de una parte, los costos en que debe incurrir al utilizar rápidamente el nuevo conocimiento y, de otra, los beneficios que obtendría de la utilización casi inmediata de dicho conocimiento.

iii. El plazo de veinte años otorgado a las patentes de medicinas y drogas es demasiado extenso. Sin embargo, debe tenerse presente la dificultad de estimar los costos (investigación, desarrollo, mercadeo, etc) de un nuevo producto, pues, además de aquellos relacionados directamente con el nuevo producto, habría que sumarle una parte de los de aquellos otros productos que no tuvieron éxito.

iv. Cuando se compra un tractor o una computadora se adquiere el conocimiento incorporado en el respectivo bien. El importador o el consumidor pagan por el nuevo conocimiento. Ahora bien, cuando el conocimiento no se incorpora al bien adquirido, sino que se compra directamente (uso de una patente), también deberá pagarse por su uso.

v. La OMC no se ha transformado, como lo afirma Bhagwati, en una oficina recolectora de *royalties*. Su función consiste en supervisar el comercio de un bien denominado "conocimiento", se encuentre este incorporado en una medicina, en un DVD o en un programa de cómputo. De hecho, alguien vende "conocimientos" y alguien los compra. Para un adecuado desenvolvimiento de este comercio deben existir reglas, normas y procedimientos los cuales deben seguirse y respetarse.

vi. No es difícil entender por qué el productor y propietario de los nuevos conocimientos no esté de acuerdo en que sean libremente utilizado por quién no ha incurrido en los costos para generarlos. No basta demostrar capacidad técnica para "reproducir" o "copiar" bienes producidos con los nuevos conocimientos para pretender tener derecho a usarlos sin pagar por ellos.

vii. Los legítimos intereses de ambos lados están claramente demarcados. Los países pobres desean utilizar el conocimiento producido en otros países lo más rápido posible y lo más barato, si fuera gratis mejor. Los productores de conocimiento desean maximizar sus ganancias al venderlo. La posición de

Bhagwati se inclina demasiado a favor de los primeros y pasa por alto el grave daño que esta postura puede acarrear a los países pobres cuyo desarrollo depende, de manera significativa, de un flujo constante de nuevos conocimientos.

VII. Organizaciones no gubernamentales

Bhagwati da gran importancia a las organizaciones no gubernamentales (ONG). Según él se debe a la acción de las ONG el haber puesto de moda el tema de la globalización en el ámbito internacional. Se trata de organizaciones o asociaciones privadas sin fines de lucro (activismo altruista) formados por voluntarios. Su objetivo consiste en abordar determinados temas de alcance nacional o internacional, generalmente relacionados con la agenda social. Ellas se autogobiernan y operan de manera independiente fuera del aparato formal del Estado, han llegado a representar, de hecho, un nuevo actor en el escenario político y constituyen parte esencial de lo que en la actualidad se denomina "sociedad civil".

Si bien Bhagwati reconoce la existencia de ciertos problemas con respecto a las ONG, su posición es ciertamente optimista. Él cifra una gran esperanza en el papel positivo de las dichas organizaciones para acelerar la globalización y la agenda social, pueden incorporarse, sin duda, de manera constructiva para lograr un mundo mejor. Esto gracias a su poder de denunciar y de ejercer presión sobre: los gobiernos, las empresas (sobre todo las multinacionales) y las organizaciones internacionales mediante la movilización masiva de sus miembros y seguidores, los boicots y la influencia sobre los medios de comunicación colectiva.

Sin embargo, el cuadro que pinta Bhagwati es color de rosa. La realidad no concuerda con su planteamiento.

i. Las ONG pretenden hablar en nombre de los países, sin tener representación política alguna. Se atribuyen derechos que no tienen como el de representar a los pobres, sin siquiera haberles ¡consultado!

ii. Las ONG buscan poder político. Se trata, en efecto, de una vía alternativa a los partidos políticos, a las organizaciones de empresarios, a los movimientos religiosos, a los sindicatos y a las fuerzas armadas para alcanzar notoriedad y acumular poder político.

iii. El altruismo de no pocas ONG debe ponerse en tela de duda. Muchos activistas dependen de los salarios pagados por ellas para su manutención. Sus líderes logran prestigio y ascensos en la escala social. No es de extrañar entonces que tengan su propia agenda dentro de las mismas ONG.

iv. La falta de transparencia de muchas ONG es notoria sobre tanto con respecto a sus fuentes de financiación.

v. Muchas de las ONG de los países pobres son financiados mayormente por ONG de los países ricos. Con frecuencia, estas últimas instrumentalizan a las primeras para promover sus propios planteamientos e intereses camuflados de altruismo y no los de los países en vías de desarrollo. Se trata, en definitiva, de un nuevo tipo de imperialismo o al menos de una nueva forma de dependencia.

vi. Frecuentemente, las ONG de los países ricos chocan con las de los países pobres por cuanto sus puntos de vista no concuerdan, a veces son diametralmente opuestos. Esto sucedió así en relación con la llamada "cláusula social" que las ONG de los países ricos desean incorporar como parte de las disposiciones de la OMC, mientras las ONG de los países pobres la rechazan. La enorme diferencia de recursos financieros y humanos dificultan aún más la acción de las ONG de los países pobres.

vii. Las ONG, consistentemente, se han opuesto de manera violenta a la apertura comercial, al libre comercio y a la inversión extranjera. Fueron causantes, en buena medida, de la debacle de Seattle y de las dificultades de Cancún, entre otros acontecimientos. Representan un obstáculo formidable para promover los objetivos de la OMC y de la globalización en general. En

conclusión, la pretensión de Bhagwati de transformar a las ONG, sobre todo las de los países ricos, en elemento para promover el proceso de globalización y la agenda social elaborada por los países pobres pone de manifiesto un optimismo infundado. Dicho lo anterior, no obstante, en determinados casos y en ciertas circunstancias, bien vale la pena tratar de contar con el apoyo de algunas ONG a fin de impulsar el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo. La cautela y prudencia deben imponerse: casos de excepción los hay, pero no será la regla general.

Conclusión

El punto fundamental del mensaje de Bhagwati es sencillo y claro: la globalización es una condición necesaria para promover el desarrollo económico, en especial para los países pobres, pero es insuficiente. Se necesita no menos, sino más y mejor globalización. Además debe complementarse con una agresiva agenda social. Así, podrá hacerse frente a los problemas que plantean los grupos "perdedores" y evitar "crisis" macroeconómicas de magnitud considerable que bien podrían presentarse.

Bhagwati rebate uno a uno los diferentes argumentos esgrimidos en contra de la globalización ya sea por infundados o por inexistentes. Lástima que el autor no apoye sus planteamientos con alguna de la abundante información estadística existente, lo cual reforzaría su estilo anecdótico. Insiste en la necesidad de poner la casa en "orden", tanto en los países ricos como en los pobres. Hace un llamado a la prudencia y a la paciencia: la globalización es un proceso, como tal, requiere tiempo, no puede festinarse. Los excesos de entusiasmo no conducen a nada. Por ello la velocidad del proceso no ha de ser máxima sino óptima: a veces se puede ir rápido, otras veces despacio.

Las tendencias, sin embargo, no se desarrollan en la dirección que Bhagwati desearía: el tema de la propiedad intelectual ya se incorporó en la agenda de la OMC; los aspectos concernientes con las normas laborales y las ambientales ya forman parte de la mayoría de los tratados comerciales bilaterales; la liberalización del comercio mundial, en el seno de la OMC, no avanza y más bien los acuerdos comerciales bilaterales y regionales se multiplican; la liberalización de los movimientos de capitales avanza y los países, en vez de obstaculizarla, ponen orden en sus políticas macroeconómicas (tasas de interés, régimen cambiario) y acumulan reservas monetarias internacionales. Sin embargo, Bhagwati sigue, día a día, su lucha en pro del desarrollo de los países pobres, sin desanimarse.

En general, puede afirmarse, como reflexión final, que Bhagwati tiene mucho éxito cuando se trata de demostrar la futilidad de los argumentos en contra de la globalización, pero es menos convincente cuando plantea sus propuestas para mejorar la globalización. Bhagwati representa, según Cooper, de una parte, un brillante académico liberal cuando argumenta a favor de la apertura comercial, la inversión extranjera y la integración económica internacional y, de otra, un escritor social demócrata entusiasta cuando trata temas tales como la pobreza y el bienestar de la población.

Bibliografía

Jagdish Bhagwati (2 004), In Defense of Globalization, Oxford University Press.

_____. (2000), The Wind of the Hundred Days. How Washington Mismanaged Globalization, MIT Press.

Eswar Prasad, Kenneth Rogoff, Sang-Jin Wei and M. Ayhan Rose (2003), Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence, International Monetary Fund.

Lista de algunas reseñas sobre el libro *In Defense of Globalization*.

- Richard N. Cooper, *Foreign Affairs*, January/February 2004, p. 320.
- Terry Fitzgerald, The Region, Sept. 2004, pp. 42-46.
- *IMF Economic Forum*, February 18, 2004.
- Douglas A. Irwin, *Finanzas y Desarrollo*, marzo 2004, p. 52
- Anne Krueger, *Financial Times*, April 16, 2004.
- Prakash Loungoni, *Journal of International Economics*, July 2005, pp. 544-548.
- *The Economist*, May 1st 2004, p. 80

11 Buenos propósitos y la realidad

Comentarios sobre el libro
de Jeffrey D. Sachs,

The End of Poverty. Economic Possibilities of our Time,
The Penguin Press, 2005.

TRADUCCIÓN
Sachs, Jeffrey. (2006). *El fin de la pobreza. Como conseguirlo en nuestros tiempos.* Madrid: Editorial DEBATE.

Octubre, 2005

"No society can surely be flourishing and happy
of which the far greater part of the members
are poor and miserable…",

ADAM SMITH, *Wealth of Nations*, Cannan ed, vol. I, p. 80.

"…the policies of most Third World governments
are not designed to relieve poverty.
The poor particularly the rural poor whom
are the great majority, are politically ineffective
and thus of little interest to the rulers"

P.T. BAUER, *Equality…*, p. 111.

"…riverblindness is now an icon: a symbol of what aid
to Africa can accomplish… The campaign has saved
the sight of 600.000 people in West Africa
and opened up 25 m. hectares of fertile, riparian land…",

The Economist, July 2nd, 2005, p. 24.

ÍNDICE

Introducción 317
Primera Parte. De los mensajes 319
Segunda Parte. De las interrogantes 329
Conclusiones 342
Bibliografía 348
Anexo: Peter T. Bauer sobre el tema de la ayuda externa 351

Introducción

Jeffrey Sachs es un economista brillante conocido internacionalmente como asesor de muchos países en varios continentes. Escritor prolífico, por ejemplo, en la obra que se comenta en este trabajo cita una treinta de sus artículos[1]. Fue profesor en la Universidad de Harvard, en donde también estuvo a cargo del *Center for Internacional Development*. En la actualidad, es profesor en la Universidad de Columbia y, ahí mismo, es director del *Earth Institute*.

Igualmente, ha participado, de manera muy activa, en el movimiento para condonar la deuda externa de los países pobres *(Jubilee 2000)*; en la creación del *Global Fund* para combatir el SIDA, la tuberculosis y la malaria; así como director de la Comisión Internacional de Macroeconomía y Salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y asesor del Secretario General de las Naciones Unidas para el cumplimiento de las metas de Desarrollo del Milenio (MDG).

1. Jeffrey Sachs (2005), *The End of Poverty. Economic Possibilities for our time*, The Penguin Press.

En Costa Rica y Centroamérica también es bien conocido por su participación en el INCAE, en un programa sobre el desarrollo económico del Istmo llevado a cabo por el Instituto de Harvard con la codirección del economista chileno Felipe Larraín. Para la revista Time, Sachs es una de las cien personas más influyentes en el mundo.

Según *The Economist* (19 marzo, 2005, p. 87) el libro trata simultáneamente de: las memorias de un consultor internacional, un texto de economía y un manifiesto sobre el tema de desarrollo económico.

El tema central de la obra de Sachs consiste en la erradicación, en 25 años, de la pobreza extrema del mundo. Lograr este objetivo es para él una obligación moral. Además, es una tarea posible de alcanzar.

Sachs no se encuentra solo en este empeño. En efecto recientemente han sido publicadas varias obras cuyo fin es el mismo, a saber:

- *The New Partnership for Africa's Development,* preparado por un grupo de países africanos;
- *Commision for Africa,* informe elaborado por encargo del primer ministro británico, Tony Blair;
- *Millenium Report,* al Secretario General de la ONU.

Dada su importancia, estas publicaciones deberían leerse conjuntamente con el libro de Sachs.

Estos comentarios se dividen en dos partes. En la primera se enumeran los mensajes principales de Sachs y en la segunda se plantean varios interrogantes sobre dichos mensajes.

Dada la gran importancia del tema de la ayuda externa para el desarrollo de los países pobres, se ha creído pertinente incluir la posición de P. T. Bauer sobre este tema, al cual él se refirió de manera reiterada, con el propósito de contrastarla con la de Sachs.

Primera Parte
De los mensajes

Mensaje 1

Sachs dedica cinco capítulos de su libro a contar sus memorias como consultor internacional en asuntos económicos, ya sea en asuntos relacionados con el desarrollo económico, la estabilidad macroeconómica o la transición de economías de dirección central a economías de mercado, Su labor ha transcendido varios continentes: América Latina, Europa y Asia. De esta extensa experiencia, el mensaje de Sachs es claro: cuando los países siguen sus recomendaciones –como en los casos de Bolivia y Polonia, o en los de India y China–, los problemas se resuelven y logran salir adelante. Por el contrario, cuando los países no siguen sus sugerencias y consejos –por ejemplo, en Rusia y Centroamérica–, las cosas no caminan bien y los países no logran superar los obstáculos para desarrollarse de manera acelerada y sostenida.

Mensaje 2

Según Sachs, la población del mundo, desde el punto de vista de su nivel de vida, se divide en cuatro grupos, a saber:

- 1.000 millones de personas viven en pobreza “extrema”,
- 1.500 millones de personas son “pobres”,
- 2.500 millones de personas viven con ingresos “medios”, y
- 1.000 millones de personas viven con ingresos”altos”.

La pobreza extrema se encuentra concentrada en África subsahariana y al este y al sur de Asia. La tendencia, en las últimas dos décadas, refleja una disminución de la pobreza extrema en Asia y a un aumento en África.

Mensaje 3

Esta división de la población mundial entre "pobres" y "ricos" representa un fenómeno nuevo en la historia de la humanidad. De hecho, antes de la revolución industrial, realmente casi no hubo desarrollo económico. Durante ese milenio, toda la población era pobre y, por lo tanto, no existía la separación entre países "pobres" y países "ricos".

Luego, durante los últimos dos siglos, se dio un proceso de desarrollo económico extraordinariamente acelerado, pero no en todos los países al mismo ritmo. En efecto, unos países crecieron rápidamente y otros no.

Surgió así una gran diferencia entre los países "pobres" y los países "ricos". De ahí, la brecha entre unos y otros que caracteriza al mundo en la actualidad. Sachs llama la atención acerca de que los "ricos" crecen más no a costa de los "pobres", por cuanto estos últimos también se desarrollan, pero a un ritmo más lento.

Sachs indica que la pobreza en general y la pobreza extrema han venido disminuyendo en los últimos tiempos. Es más, considera que la población de ingresos altos y medios y la población pobre –5.000 millones de personas– muy posiblemente seguirán mejorando su nivel de vida. Dicha población se encuentra en diferentes peldaños de la escalera del desarrollo económico.

Sin embargo, los 1.000 millones de personas en pobreza extrema no podrían salir adelante por sí mismos, seguirán en una situación paupérrima y estancados, ya que no han llegado siquiera al primer peldaño de la escalera del desarrollo económico.

Mensaje 4

Dada la situación de pobreza extrema en que se encuentra uno de cada seis habitantes del planeta, Sachs considera que el objetivo

central de la comunidad internacional debe consistir en erradicar la pobreza extrema en dos décadas, es decir, para el año 2025.

Subsidiariamente, Sachs también considera necesario mejorar las condiciones locales y el entorno internacional, a fin de promover el desarrollo de los países pobres. Pero la prioridad, definitivamente, ha de ser combatir la pobreza extrema. La pobreza persistirá en el mundo, pero la pobreza extrema puede y debe desaparecer.

Mensaje 5

¿Por qué realizar un esfuerzo especial para erradicar la pobreza extrema?

Sachs ofrece tres respuestas:

Primera, porque los habitantes que viven en pobreza extrema no pueden salir de esa situación por sí solos. No podrán salir adelante sin la ayuda y el apoyo externos. Se trata, sin duda, de poblaciones que a duras penas viven el día a día, apenas sobreviven.

Estas poblaciones sobreviven en condiciones sumamente adversas desde diversos puntos de vista: la geografía, la ignorancia, las enfermedades, el hambre y la desnutrición. Todo ello les impide la generación de ahorro para invertir en recursos humanos y en capital físico. De esta manera, la globalización, la revolución científico-tecnológica, el "goteo", seguirán mejorando el nivel de vida de 5.000 millones de personas, pero el resto –1.000 millones de habitantes aquejados por la pobreza extrema– quedarán marginados y estancados. Por consiguiente, por sí solas no podrán subir los peldaños de la escalera del desarrollo. Para romper este círculo vicioso de la pobreza extrema, es indispensable entonces la presencia de agentes externos.

Segunda, la pobreza extrema puede erradicarse. Esto por dos motivos:

i. El conocimiento científico-tecnológico ya acumulado permite resolver los problemas de los países que sufren de pobreza extrema, tales como los relacionados con la salud, la agricultura, la alimentación, la infraestructura, la geografía. Hoy se dispone de los conocimientos necesarios para sacar a esos países adelante.

ii. El nivel de riqueza de los países ricos les permite, sin afectar la situación de su población, destinar suficientes recursos financieros para acabar con la pobreza extrema. En esencia, los países ricos pueden cumplir con su compromiso de dedicar anualmente el 0,7 por ciento del PIB a combatir la pobreza extrema sin mayor dificultad. El esfuerzo resulta relativamente barato.

Tercero, la pobreza extrema no solo puede erradicarse, sino que también debe eliminarse. Esto por varios motivos señalados por Sachs:

- la pobreza extrema es caldo de cultivo del terrorismo y de la inseguridad internacional;
- la pobreza extrema acelera la destrucción de los recursos naturales (bosques, agua, suelos,), con lo cual empeora el deterioro del clima; y
- la pobreza extrema debe combatirse por razones humanitarias y religiosas, basadas en la solidaridad con los que menos tiene y más necesitan.

En resumen, es necesario un esfuerzo internacional para combatir la pobreza extrema porque:

- las sociedades que sufren esta enfermedad no podrán vencerlas por sí solas;
- hoy es posible erradicar la pobreza extrema; y

- hoy es un deber acabar con la pobreza extrema.

El costo de no resolver este problema es, sin lugar a dudas, mucho más elevado que el de resolverlo.

Mensaje 6

Sachs insiste en la necesidad de precisar con claridad las razones que explican las causas de la pobreza extrema, pues, según él, no pocas de las que se aducen con frecuencia no son realmente válidas. De hecho, la pobreza extrema no se debe a:

- la pereza y la indolencia,
- la corrupción,
- la democracia incipiente *(governance)*,
- la falta de valores culturales "modernos",
- la escasa libertad económica,
- la existencia de derechos de propiedad poco claros,
- la explosión demográfica marcada.

La pobreza extrema no se debe a esos elementos por diversas razones:

- En unos casos, simplemente no corresponden con al realidad (por ejemplo, la pereza y la indolencia, así como la ausencia de valores culturales "modernos").
- En otros casos, la situación de los países en donde se encuentra la pobreza extrema no es peor de la prevaleciente en otras naciones, en donde no existe la pobreza extrema, tal el caso de los argumentos de la corrupción y de la falta de democracia *(governance)*.
- Asimismo, la pobreza se ha logrado reducir en algunos países en donde la libertad económica es muy escasa y los derechos de

propiedad son muy poco precisos; por ello, la pobreza extrema no puede se atribuida a la ausencia de estos dos elementos.

- Finalmente, la explosión demográfica no es causa de la pobreza extrema, sino más bien su consecuencia.

En conclusión, ninguno de estos elementos puede invocarse para explicar la existencia de la pobreza extrema.

Mensaje 7

Más bien, para Sachs la pobreza extrema se debe a factores como:

- Condiciones geográficas adversas, tales como lejanía de las rutas marítimas o fluviales, aislamiento, clima y topografía adversos, falta de agua, suelos erosionados, entre otros.
- Ecología humana poco favorable, tal el caso de ciertas enfermedades endémicas como la malaria, la tuberculosis y el SIDA, además de los efectos del hambre y la desnutrición, sobre todo la infantil.
- Políticas económicas con frecuencia equivocadas, las cuales empeoran las condiciones de la población más pobre.
- Falta de acumulación de capital humano y de capital físico que imposibilita generar el ahorro necesario para llevar a cabo las inversiones necesarias.
- Insuficiente ayuda externa, financiera y técnica, de parte de los países ricos.

Este conjunto de factores son, con frecuencia, causa y efecto, como lo es la falta de acumulación de capital humano y capital físico y ciertas características de la evolución demográfica.

Otras condiciones, como las geográficas, representan un elemento al cual Sachs da una gran importancia.

Finalmente, el poco apoyo de parte de los países ricos y el uso indebido que se ha dado a esa ayuda en no pocos casos son, para Sachs, elementos de gran trascendencia cuya importancia debe tener siempre presente.

Mensaje 8

Cuando se plantea el tema de cómo proceder para erradicar la pobreza extrema, Sachs señala como primer requisito crear un nuevo enfoque, a saber, lo que él denomina "la economía clínica" *(clinical economics)*. ¿De qué se trata? Sachs considera que el pensamiento conservador, basado en las ideas de Thatcher y Reagan, equivocó el camino. En esencia, ellos indicaban que los países pobres eran los responsables de su propia situación.

La medicina que ellos proponían era sencilla: sigan nuestros propios pasos y así lograrán salir de la pobreza. Concretamente, sugerían un conjunto de medidas bien conocido. Reducir el gasto público, liberalizar el sistema económico, privatizar empresas públicas y lograr un gobierno eficiente *(governance)*.

Este enfoque ha resultado, según Sachs, equivocado. En efecto, en los últimos veinte años la teoría y la práctica de estas recomendaciones han fracasado. Se requiere algo nuevo.

Sachs propone aceptar básicamente dos ideas:

i. el fenómeno de la pobreza extrema tiene causas múltiples y

ii. el planteamiento para erradicar la pobreza extrema requiere varios tratamientos administrados de manera simultánea; cada uno de ellos exige medicinas diferentes, en dosis diferentes, por periodos también diferentes.

Mensaje 9

La aplicación de este nuevo enfoque de la economía clínica exige varios pasos. Los países agobiados por la pobreza extrema se ase-

mejan a los pacientes, por consiguiente la primera tarea consiste en proceder a un diagnóstico. Cuánto más acertado resulte ese diagnóstico mejor se determinará la posibilidad de sugerir los tratamientos, las medicinas y los plazos adecuados.

Para realizar el diagnóstico de un país, el economista, como el médico, debe formular al paciente un conjunto de preguntas. Como las respuestas a esas preguntas, en buena medida, serán diferentes en cada caso, entonces el diagnóstico también lo será. De ahí surge el diagnóstico diferenciado *(differential diagnostics)* de Sachs.

Este diagnóstico diferenciado propuesto por Sachs está basado en una lista de alrededor de sesenta preguntas, agrupadas en seis acápites:

- características de la pobreza extrema,
- finanzas públicas,
- geografía y ecología humana,
- estado de derecho,
- barreras culturales, y
- geopolítica.

Con base en las respuestas de cada país, el economista dispondrá de los insumos requeridos para llevar a cabo el respectivo diagnóstico, el cual, a su vez, servirá para continuar con el proceso, mediante el diseño de:

- el plan de inversiones;
- el plan de financiamiento (fuentes internas y externas, públicas y privadas);
- el plan de los países e instituciones donantes debidamente coordinado;
- el plan para reformar la administración del país beneficiario, a fin de poder ejecutar los programas requeridos.

Una vez elaborados estos planes, se estaría en capacidad de poner manos a la obra, ejecutar los programas y adoptar las medidas necesarias para erradicar la pobreza extrema.

Mensaje 10

Sachs aborda las tareas que los países pobres deben asumir:

i. Los países pobres recibirán la ayuda requerida solo si son capaces de poner la casa en orden y asegurar así que dicha ayuda cumpla realmente el propósito de acabar con la pobreza extrema. "Ayúdate que yo te ayudaré", es la consigna fundamental. De no ser así, el país no recibiría la ayuda externa. El país debe demostrar a los donantes (países y comunidad internacional) su voluntad y capacidad de lograr éxito, es decir, de gobernarse con eficiencia y honestidad.

   En resumen, el diagnóstico y los cuatro planes arriba enumerados deben responder a una estrategia nacional para erradicar la pobreza extrema. Este es el eje central de toda la acción.

ii. En cuanto a los aspectos sustantivos de la estrategia, Sachs plantea la necesidad de adoptar "cinco grandes" *(big five)* acciones respecto a:

   - insumos agrícolas (triplicar la producción por hectárea);
   - salud básica (erradicar la malaria, la tuberculosis, el SIDA, y mejorar la planificación familiar y la asistencia a las parturientas);
   - inversión en educación (aumentar la cobertura de la educación en sus diferentes niveles);
   - servicios públicos (mejorar la calidad del transporte, la energía y las comunicaciones);
   - agua potable y aguas servidas (aumentar la población servida).

Además, deben añadirse: políticas macroeconómicas adecuadas y la integración a la economía internacional.

Mensaje 11

Los países ricos, a la vez, tienen la responsabilidad de cumplir importantes tareas:

i. Aceptar los compromisos:
   - reducir la pobreza a la mitad para el año 2015, según las metas del milenio;
   - erradicar la pobreza extrema para el año 2025.

ii. Aumentar la ayuda para el desarrollo al 0,7 por ciento del PIB y canalizar la ayuda de preferencia a la ONU y sus organizaciones. Este esfuerzo debe llevarse a cabo de manera sostenida durante veinte años.

iii. Condonar la deuda externa de los países pobres.

iv. Abrir sus mercados a las exportaciones de los países pobres.

v. Reformar la ONU y sus organizaciones, incluidos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a fin de que el dinero donado por los países ricos llegue efectivamente a los pobres en los países beneficiarios. Es decir, que no se desperdicie (administración costosa y proyectos mal concebidos), ni termine en cuentas bancarias en Suiza (corrupción).

Dos reflexiones adicionales de Sachs:

i. los países ricos y la ONU, en vez de preguntarse de cuánto se dispone, deben, de ahora en adelante, preguntarse cuánto se necesita y

ii. las estimaciones del costo de los programas para erradicar la pobreza indican que el aporte de los países ricos equivalentes al 0,7 por ciento del PIB durante veinte años sería un monto suficiente para alcanzar esa meta.

Mensaje 12

Sachs considera, sin embargo, que los países ricos harán los aportes necesarios durante el tiempo requerido si y sólo si los países pobres se organizan y levantan su voz. Debe quedar claro que los países del G-8, por sí mismos, no tomarán la iniciativa de erradicar la pobreza extrema. Sachs recuerda que ni Mahatma Gandhi ni Martin Luther King esperaron a que los ricos y poderosos los acuerpan y apoyaran. Por consiguiente, el mensaje de Sachs es claro y contundente: "países pobres del mundo ¡uníos!".

Si se lograra terminar con la pobreza extrema, los resultados de ese esfuerzo son bien conocidos: mayor progreso, mayor equidad, más seguridad y menos sufrimiento. Pero esto no se logrará si no existe un compromiso personal de quienes tienen en sus manos la responsabilidad, tanto en los países pobres como en los países ricos.

Segunda Parte
De las interrogantes

En esta segunda parte, se plantea una serie de interrogantes y comentarios que surgen a partir de los puntos de vista de Sachs.

Primera

Históricamente ha habido países que lograron romper el "círculo viciosos de la pobreza", por caminos muy diferentes de los sugeridos hoy por Sachs. En efecto, la Gran Bretaña y buena parte de Europa Occidental, así como algunas antiguas colonias británicas (Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda), han alcanzado altos niveles de desarrollo sin recibir ayuda externa, sin el diagnóstico diferenciado y sin la estrategia para erradicar la pobreza extrema, que en la actualidad Sachs considera como elementos necesarios para salir del subdesarrollo.

Además, en los tiempos presentes tanto China como India y también Chile han alcanzado tasas de crecimiento económico elevadas, también por caminos diferentes a los recomendados por Sachs. Según *The Economist* (July 2nd, 2005), esos países y otros, como Vietnam, se están desarrollando gracias a políticas nacionales que les han permitido mejorar su situación generando ingresos sin recibir ayuda externa ("*… these were home grown policy reforms wich allowed countries get richer by making money, not by receiving it,* p. 11)

Ahora bien, esos otros caminos que ayer siguieron algunos países y que hoy toman algunos otros, ¿no podrían quizás considerarse como alternativas viables en la lucha para erradicar la pobreza extrema? ¿O acaso existe una sola visión, a saber la señalada por Sachs, aplicable a todos los países pobres, algo así como una fórmula mágica? ¿Recomendaría Sachs a Chile e India cambiar el camino que han seguido para adoptar el que él sugiere? Este tema no lo aborda.

Segunda

¿Por qué algunos países lograron ascender varios peldaños en la escalera del desarrollo económico pero no pudieron seguir ascendiendo sino que, por el contrario, retrocedieron y aún cayeron del primer peldaño? El mismo Sachs menciona el retroceso de un país como China durante cinco siglos consecutivos, que lo llevó a una situación de evidente subdesarrollo durante buena parte del siglo XX. Otros países hoy subdesarrollados, como Nigeria, Ghana, Birmania y Malasia, muestran periodos de rápido crecimiento gracias a su integración a la economía internacional y a la exportación de productos tales como el cacao, el arroz y el caucho. Sin embargo, no pudieron alcanzar un ritmo sostenido de crecimiento económico. Así, el proceso de desarrollo económico no es lineal, más bien experimenta altibajos en el transcurso del tiempo ¿Cómo evitar que, después de un intenso esfuerzo nacional e internacional, un

país logre erradicar la pobreza extrema, pero después de algunos años retroceda de nuevo y el problema surja una vez más? Este tema tampoco lo aborda Sachs.

Tercera

Debe tenerse presente como, con cierta frecuencia, la pobreza extrema de la región A (por ejemplo, las provincias interiores de China) puede reducirse, no porque en ella se lleven a cabo programas para erradicar la pobreza, sino por cuanto la región B (por ejemplo, provincias costaneras de China) se ha desarrollado rápidamente.

El crecimiento acelerado de B puede ayudar a A de diferentes maneras:

Primera, si en A existe un desempleo significativo, entonces el crecimiento económico de B permite la emigración de A a B, lo cual disminuye la presión demográfica en A, con lo cual la disponibilidad de tierra y agua por habitante aumenta y la oferta de trabajo en A no presionaría tanto el nivel de los salarios reales hacia la baja; segunda, los emigrantes de A, quienes ahora tienen mejores niveles de vida en B, pueden enviar remesas a sus familiares y tercera, el mayor éxito económico de la región B bien puede servir de ejemplo y acicate a la región A[2].

En otras palabras, en algunos casos, la manera de combatir la pobreza extrema en la región A no consiste en concentrar los esfuerzos y recursos en ella, sino más bien en la región B. El crecimiento acelerado de la región B tiene un efecto multiplicador que "gotea" y se transmite a la región A. Metodológicamente, debería preguntarse si el mejor camino para combatir la pobreza extrema en A consiste en concentrar recursos y esfuerzos en A o, más bien, hacerlo en B.

2. Algo parecido sucede también con el comercio internacional entre dos o más países.

De igual manera, una parte de los recursos destinados a la ayuda externa deberá gastarse en los países ricos, en vez de hacerlo directamente en los países pobres. Esta es la mejor forma de proceder cuando se trata de ciertos gastos en investigación para producir nuevas medicinas o nuevas semillas mejoradas.

Este tipo de consideraciones no son tomadas en cuenta por Sachs.

Cuarta

Algunos aspectos del diagnóstico de Sachs no presentan mayor dificultad.

Por ejemplo, su caracterización de las condiciones paupérrimas y calamitosas de los países pobres aquejados por la pobreza extrema. Sin embargo, otros aspectos del diagnóstico sí resultan bastante más discutibles.

Aún si se llega a aceptar la posición de Sachs, en el sentido de que el círculo vicioso de la pobreza no puede romperse si no es mediante la intervención de algún agente externo –concretamente la ayuda externa–, no bastaría con la acción honesta y eficiente de los gobiernos nacionales y de los locales. Ni tampoco con el compromiso de la comunidad internacional, aun cuado los programas de ayuda externa fueran suficientes en cuanto a su monto y a su sostenibilidad en el tiempo. No. Se requiere mucho más. En efecto, las actitudes, las motivaciones, los valores, las instituciones de los habitantes de las aldeas y de los barrios urbanos marginales deben experimentar cambios considerables y no pocas veces profundos. De no ser así, el proceso de desarrollo económico no podrá ocurrir. Sobre este punto, P. T. Bauer ha insistido una y otra vez, como puede verse en el anexo de este escrito.

Quinta

Un elemento central del planteamiento de Sachs se refiere a la necesidad de llevar a cabo lo que él denomina un diagnóstico dife-

renciado de cada "paciente", tal como proceden los médicos. Dos inquietudes surgen sobre esta cuestión.

Primera, ¿cómo definir o circunscribir "un paciente", no ya en el consultorio médico, sino en la vasta complejidad geográfica y humana del mundo subdesarrollado? En efecto, ¿cuál es la unidad geográfica que se tomará como base para realizar el diagnóstico diferenciado? ¿El territorio y la población de cada país, o de cada una de sus regiones, sus provincias, sus aldeas o los tugurios de sus ciudades?

Segunda, el diagnóstico diferenciado se basa en un cuestionario con decenas de preguntas. Ahora bien, ¿quién decide cuáles temas y preguntas incluir en el cuestionario?, ¿quién decide si el diagnóstico está o no completo?, ¿quien decide acerca de la importancia relativa de cada elemento?, ¿los políticos locales o los expertos internacionales?

Sin duda la información nacional, local y puntual es indispensable, pero ¿no debería acaso haber un límite en cuanto a la recopilación de información? Debe evitarse caer en la trampa de pretender acumular cada vez más y mejor información cuantitativa y cualitativa y posponer la acción hasta tanto no se procese. No vaya a ser que el tiempo y los recursos disponibles se dediquen a realizar centenares de diagnósticos diferenciados a lo largo y ancho del mundo subdesarrollado.

Sexta

¿No existe una gran diferencia al pasar de la acción en pequeña escala en el ámbito local a la acción mucho mayor en escala nacional, es decir al pasar de lo micro a lo macro? Los programas, proyectos y medidas que funcionan con éxito en una aldea o en un barrio, o en diez o aun en cien, ¿funcionarían también cuando se trate de centenares de miles de ellos? Recuérdese que se trata de eliminar la pobreza extrema de 1.000 millones de personas. Si los

grupos humanos sobre los cuales se trataría de actuar estuvieran constituidos, en promedio, por tres mil personas cada uno, ¡entonces existirían aproximadamente 300.000 "pacientes" a los cuales atender!

La dificultad no estriba solamente en la disponibilidad de recursos financieros y técnicos. No. Los recursos necesarios para organizar, coordinar, ejecutar, dar seguimiento, monitorear y evaluar una tarea de esta magnitud son sumamente escasos. Además, cuanto más "integrales", "profundos", "completos" y "totales" sean las soluciones propuestas, mayores serán las posibilidades de que la corrupción, la politización partidista y los *free riders* broten como abejones de mayo. Sin olvidar, claro está, cuán perniciosa es la arrogancia de creer que se sabe cuando en realidad el conocimiento es muy, pero muy limitado.

Sétima

Con mucha frecuencia se insiste en presionar a los países ricos a destinar el 0,7 por ciento del PIB a la ayuda externa mediante dos argumentos:

Primero, el peligro del terrorismo internacional[3] y, segundo, la obligación moral de los países ricos, dados los múltiples "pecados" cometidos contra los países subdesarrollados[4].

¿No sería acaso indispensable demostrar a los países ricos que si ellos destinan el 0,7 por ciento de su PIB a programas de ayuda externa, su propia situación económica –crecimiento económico,

3. "La verdadera garantía de la seguridad mundial debe encontrarse en el desarrollo de los países más pobres del mundo y en los sectores más marginados de cada uno de estos país", arzobispo Celestino Migliore, observador permanente de la Santa Sede ante la ONU, Zenit, 4 de julio de 2005, p. 3.

4. "*World Bank president called on the G-8 to come to the aid of the world's poorest as a "moral obligation"*, IMF Morning Press, July 6th, 2005, p. 2.

empleo, exportaciones, inversión directa en el extranjero– sería mejor que si dedicaran esos fondos a otros usos alternativos, como el mayor consumo de sus habitantes o gastos militares más elevados? De no lograrse demostrar eso, los países desarrollados harían mejor en destinar sus recursos a gastos (consumo o inversión) en su propio territorio.

Octava

Sachs considera que el movimiento antiglobalización se debe al choque entre la retórica (compromisos y promesas incumplidas) de los países ricos y el descontento de los países pobres por los magros beneficios obtenidos, es decir, por las expectativas insatisfechas. Esta razón puede ser válida, pero es tan sólo una de ellas. Otros motivos deberían tomarse en cuenta.

Concretamente, ¿hasta dónde buena parte de la oposición a la globalización no se debe a la postura de importantes grupos de interés empresariales, laborales y políticos al ver peligrar sus privilegios? Estos grupos, tanto en los países ricos como en los pobres, ejercen su influencia para obstaculizar el proceso de globalización comercial y financiera. No es de extrañar, pues, que estos mismos grupos también ejerzan presión para impedir que la ayuda externa llegue efectivamente a los pobres, y más bien los beneficie a ellos mismos.

Novena

¿No pone Sachs un énfasis exagerado en la importancia de los factores geográficos para explicar la situación de pobreza extrema de los países pobres? No cabe duda de la importancia del clima, los suelos, la disponibilidad de agua, la topografía, la lejanía de las vías marítimas internacionales, la incidencia de enfermedades, a la hora de explicar la evolución de la economía de los países pobres.

Pero por otro lado, ¿no es necesario acaso dar debida importancia a otros factores tales como las instituciones, las políticas económicas y sociales, la integración a la economía internacional, al tratar de explicar la situación de pobreza de los países pobres? ¿No sería conveniente formular un planteamiento más balanceado, a la luz de los aportes y puntos de vista de otros autores como North, Rodrik y Acemoglu, entre otros?

Décima

Sachs tiene un fe ciega en la necesidad y los beneficios de la ayuda externa para resolver el problema de la pobreza extrema en el mundo. El autor, sin embargo, no se aboca a considerar las críticas de fondo planteadas por P. T. Bauer desde hace ya varias décadas. El análisis de Bauer sobre el tema de la ayuda externa es tan importante que se ha creído conveniente incluirlo en el anexo al final de este trabajo, para examinar su pensamiento de manera más detallada. Lástima que Sachs no se refiera a los argumentos de Bauer. Este autor considera, en esencia, lo siguiente:

- la ayuda externa no es necesaria para sacar del subdesarrollo a los países pobres (no cree en el círculo vicioso de la pobreza);
- la ayuda externa no trae beneficios a los pobres de los países que la reciben (fortalece a los gobiernos y a los grupos de interés, no a los pobres);
- la ayuda externa no solo no es necesaria y no genera beneficios tangibles, sino que además –y este es un punto muy importante de su planteamiento– representa un obstáculo adicional importante para el desarrollo de los países pobres (aumenta la dependencia de los países pobres de los ricos y exacerba las relaciones entre el mundo occidental y el Tercer Mundo).

Por todo lo anterior, la ayuda externa debe disminuirse en vez de aumentarse. Se puede discrepar del determinismo un tanto fatalista de Bauer: como la ayuda externa no ha dado los resultados es-

perados (robo, desperdicio, relaciones causales formuladas de manera equivocada) en el futuro tampoco funcionará, aunque se aumente considerablemente su monto. Esta posición es difícil de sostener, primero porque en algunos casos –por ejemplo la erradicación de la oncocercosis– sí ha tenido éxito y, segundo, porque si las circunstancias y condiciones de la ayuda externa llegaran a modificarse en el futuro cercano, entonces quizás la ayuda externa bien podría desempeñar un papel importante para promover el desarrollo de los países pobres. Sin embargo, si las circunstancias actuales no llegaran a modificarse, otro sería el cantar. Sería necesario pensar en otras soluciones.

Easterly (2003b, p. 23), por su parte, propone considerar algunas alternativas, entre las cuales cita las cuatro siguientes: primera, la concesión de donaciones y no préstamos; segunda, la distribución de cupones a las comunidades pobres para utilizarlos en los servicios públicos; tercera, la canalización de la ayuda externa mediante las ONG y cuarta, la contratación de empresas privadas para administrar programas de ayuda externa.

Pero el punto esencial de Bauer, el cual Sachs no toma en consideración, se refiere a las verdaderas causas del subdesarrollo. Concretamente, Bauer critica la ayuda externa por el hecho de atacar sólo los efectos del subdesarrollo, pero no sus verdaderas causas. Por lo tanto, ese esfuerzo está condenado al fracaso. Mientras las actitudes, las motivaciones, los valores y las instituciones de las poblaciones pobres no cambien, el proceso sostenido de desarrollo económico no avanzará, no importa cuan apreciable llegare a ser el monto de la ayuda externa. Pero como se indicó, Sachs no se refiere a este argumento que pone en tela de duda todo el contenido y el mensaje de su libro.

Undécima

El planteamiento de Sachs depende de la calidad del gobierno de los países pobres. Si es bueno podrá tenerse éxito, si es deficiente el resultado será el fracaso.

El gobierno tiene la mayor responsabilidad en cuanto en realizar los diagnósticos diferenciados, elaborar la estrategia para erradicar la pobreza extrema, poner en marcha y ejecutar los programas para alcanzar los objetivos y las metas de la estrategia. Se requieren gobiernos capaces no solo en el ámbito nacional, sino también en las regiones y en las localidades, tanto rurales como urbanas. Si los gobiernos no son competentes, entonces no recibirán ayuda externa, aun cuando la pobreza extrema represente un problema asfixiante.

Por ello se plantea al rojo vivo el problema de cómo lograr establecer gobiernos eficaces que cumplan a cabalidad su cometido. Tres puntos revisten especial importancia:

i. Los gobiernos deberían representar el interés general. Pero esto no acontece con frecuencia. De hecho, los gobiernos son tomados por asalto e instrumentalizados por grupos de interés –militares, políticos, laborales, empresariales, profesionales– para beneficio propio. Así, los intereses particulares prevalecen sobre el interés general.

   Sería necesario, según Sachs, que los pobres se organizaran para llegar a tener suficiente poder para ejercer la influencia necesaria –económica, política, social– a fin de asegurar la equidad, la justicia social y la solidaridad. De esta manera tomarían en sus manos su propio destino. Pero Sachs no considera la siguiente pregunta: ¿por qué los grupos sociales que detentan el poder aceptarían ceder parte de él a los pobres?[5]

   El proceso de cambio social, incluidos el desarrollo económico y la erradicación de la pobreza, no se da sin una confrontación abierta entre los grupos sociales que defienden el *statu quo* y aquellos otros opuestos a él, es decir, que propician el cambio. Ahora bien, Sachs no se refiere al tema de cómo fortalecer los grupos que apoyan el cambio.

5. Como cita Bauer "*… you cannot get a hog to butcher itself*", (From Subsistence…, p. 51).

ii. Aunque el interés general llegara a prevalecer sobre los intereses particulares, el problema de la corrupción siempre estaría latente. En el tanto la corrupción pulule, como suele acontecer en muchos países pobres (y ricos), el desarrollo se dificulta y posiblemente sea inviable del todo. Cómo combatir de manera sistemática la corrupción no pareciera formar parte de la agenda de Sachs.

iii. Queda aún por resolver el problema de la calidad –eficiencia y eficacia– del gobierno. En países pobres y subdesarrollados, los gobiernos también serán pobres y subdesarrollados. La falta de recursos humanos y materiales es notoria.

Ahora bien, salta a la vista que en no pocos países pobres los gobiernos no buscan el interés general. Son corruptos e ineficientes. Estas circunstancias harían difícil llegar a mejorar la transparencia, la honestidad, la equidad y la solidaridad necesarias para aumentar el esfuerzo y los recursos disponibles en el combate de la pobreza extrema. Por ende, la ayuda externa y el esfuerzo internacional difícilmente pueden erradicar ese flajelo. Las posiciones románticas e irreales sobre las buenas intenciones y el buen comportamiento de las burocracias nacionales e internacionales, así como de las élites políticas, militares, laborales y empresariales, sirven de muy poco. Sin embargo, este complejo síndrome no pareciera preocupar a Sachs.

Decimosegunda

Recientemente, Rajan y Subramanian (2005a) han vuelto a poner sobre el tapete el posible efecto adverso de conceder montos considerables de ayuda externa sobre la competitividad internacional de los países que los reciben.

De hecho, dicha ayuda bien podría, por una parte, revaluar el tipo de cambio real y, por otra, aumentar los costos de producción internos. Ambos fenómenos, de ocurrir, obstaculizarían las exportaciones de los países pobres y, por consiguiente, sus posibilidades

de crecimiento económico. Este efecto de la ayuda externa puede ser compensado evidentemente por aumentos de la productividad nacional, consecuencia del uso de dicha ayuda[6]. Sachs deja este tema a la vera del camino y no lo toma en consideración, a pesar de su importancia. No vaya a suceder que con el codo se borre lo que se escribe con la mano.

Decimotercera

El planteamiento de Sachs exige un esfuerzo gigantesco mantenido por décadas. Los países pobres han de:

- realizar diagnósticos diferenciados,
- definir una estrategia para erradicar la pobreza extrema,
- preparar un plan de inversiones,
- formular un plan de financiamiento (fuentes internas y externas),
- elaborar un plan de mejoramiento de la administración pública,
- impulsar las cinco grandes actividades *(big five)*.

Además, esos países deben poner su casa en orden para lograr: la transparencia, la honestidad y la eficiencia. Se impone la necesidad de un nuevo tipo de democracia que sustituya a las élites depredadoras (Mbeki, 2005), lo cual, a su vez, sólo se logrará si los pobres se organizan para adquirir suficiente poder político y económico. Easterly (2005), por su parte, identifica en el libro de Sachs 449 diferentes intervenciones gubernamentales que los países deberían llevar a cabo.

Por otra parte, los países ricos deben, a su vez, cumplir su tarea, la cual consiste en:

- aumentar la ayuda externa hasta alcanzar el 0,7 por ciento del PIB;

6. Hace un cuarto de siglo ya Bauer había tratado este tema. Véase *Equality*..., p. 109.

- elaborar un plan debidamente coordinado de los países donantes para cada país pobre;
- condonar la deuda externa de los países pobres;
- abrir sus mercados a las exportaciones de los países pobres.

Por último, se requiere también proceder a una reforma profunda de las Naciones Unidas y de sus organizaciones, incluido el FMI, el Banco Mundial y la OMC; así como una activa participación de las ONG y de la sociedad civil, en los países pobres así como en los ricos.

Según Wolfowitz (2005), se requiere un enfoque integrado *(an integrated approach)* en cada país, para incluir todas sus necesidades *(a country -by -country approach that balances all of a nation's needs)*.

Dos temas surgen de inmediato ante la magnitud y complejidad de tal tarea:

i. ¿En dónde queda la soberanía de los países pobres? Son tantos los requerimientos que deben satisfacer. De hecho, deben someterse al análisis, examen, revisión y crítica constantes de los países y organizaciones donantes. En estas circunstancias es inevitables preguntar, ¿hasta dónde el programa para erradicar la pobreza extrema es verdaderamente su propio programa?, ¿esta injerencia externa no representa acaso una mayor dependencia de esos países o una nueva forma de colonialismo e imperialismo? Ello acrecentaría el resentimiento y la desconfianza del Tercer Mundo frente al mundo desarrollado. Se estaría lejos, muy lejos, de cumplir con el acuerdo de la ONU, según el cual "*Every country has the right to adopt the economic and social system that it deems to be the most apropiate for its own development and to be subjected to discrimination for any kind as a result*" (Declaración para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, Sexta Sesión especial de la Asamblea General, 1974).

ii. Son tantos y tan variados los elementos que deben tomarse en cuenta para erradicar la pobreza extrema, tantos los actores (gobiernos donantes, gobiernos receptores, organizaciones e instituciones internacionales, ONG) que será muy difícil poder sentar las responsabilidades y distinguir entre aquello que funciona y lo que no. Sería necesario tomar en cuenta las múltiples relaciones causales entre los diferentes elementos, las interrelaciones entre ellos, las masas críticas requeridas para obtener los resultados deseados y los *time lags* inevitables para obtener los resultados de las medidas. Monitorear, dar seguimiento y evaluar todo este esfuerzo sería una tarea poco menos que imposible. Evaluar los programas en todos los países se presta a la aparición de varitas mágicas para justificar los éxitos y de chivos expiatorios para explicar los fracasos. Ahora bien, al parecer, para Sachs se trata de una tarea difícil pero viable. Sin embargo, él no analiza con suficiente profundidad este tipo de problemas.

Conclusiones

1. El tema de la pobreza y la necesidad de resolver este problema ha sido recurrente en la evolución del pensamiento económico. Al comienzo de estas páginas se hizo mención del criterio de Adam Smith al respecto. Ya antes, Hume[7] y después Cairnes[8] y Marshall[9] habían externado su pensamiento en el

7. "*A too great disproportion among citizens weakens any state… where the riches are in few hands, these must enjoy all the power, and will readily conspire to lay the whole burden on the poor*", *On Commerce* (1752).

8. "*… the rich will be growing richer; and the poor, at least relatively, poorer. It seems to me… that these are not conditions which furnish a solid basis for a progressive state*", *Leading Principles of Political Economy* (1874).

9. "*… the well-being of the whole people should be the ultimate good of all private and public policy*", *Principles of Economics* (8th edition, 1920). De este autor consúltese también *Three Lectures on Progress and Poverty*, 1883.

mismo sentido. En tiempos más recientes, McNamara, presidente del Banco Mundial, levantó la bandera contra la pobreza e igual posición fue la del gobierno británico en 1975.

2. Hace bien Sachs en volver a la carga. Lo nuevo en este autor no consiste en reiterar la existencia del problema o en insistir en su magnitud y su naturaleza. Lo novedoso de su planteamiento consiste en considerar como posible resolver, de una vez por todas, el problema de la pobreza extrema en 25 años. Según Sachs, existen suficientes conocimientos y recursos disponibles para lograr ese objetivo. Su libro busca explicar cómo alcanzar dicho propósito.

3. El diagnóstico de Sachs es parcialmente correcto en cuanto a:

   - la magnitud del problema: aproximadamente 1.000
   - Millones de habitantes viven en condiciones de pobreza extrema;
   - la naturaleza del problema: esa población vive en condiciones sumamente adversas, típicas del pauperismo.
   - aún peor, en algunos casos, las condiciones tienden a empeorar.

   Sachs pareciera acertar en cuanto a la percepción de la realidad.

4. Sin embargo, otros puntos de su diagnóstico son muy debatibles:

   - ¿Cómo llevar a cabo el diagnóstico "diferenciado" que él propone?, ¿Quién decide qué debe incluirse en el diagnóstico?, ¿De quién es la responsabilidad de hacer el diagnóstico?
   - Sachs pone un énfasis excesivo en la importancia de los factores geográficos para explicar la situación prevaleciente en los países pobres.

- Además, él trata de atacar los efectos de la pobreza extrema, en vez de centrarse en sus causas.
- Así, la relación causal entre las actitudes, las motivaciones, los valores, la cultura, las instituciones y el grado de subdesarrollo no es un tema que pareciera preocupar a Sachs, cuando para otros autores, como Bauer, son el meollo del problema.
- No realiza un análisis sistemático sobre razones del fracaso de muchos de los programas (robo, desperdicio, negligencia, decisiones equivocadas en cuanto a las relaciones acusales), ni tampoco se refiere a qué se deben los éxitos (flexibilidad, focalización, prudencia).

5. En cuanto a las soluciones propuestas por Sachs, también hay aciertos y yerros. En relación con los primeros, pueden señalarse los siguientes:
   - Delimitar claramente el objetivo: erradicar la pobreza extrema y no la pobreza en general.
   - Hacer recaer la responsabilidad sobre los países pobres. Si ellos realmente muestran voluntad política y ponen su casa en orden, merecen ser ayudados y apoyados por la comunidad internacional. Ayúdate que te ayudaré. Esta es una condición *sine qua non*. De esta manera, los programas serán propiedad de los países pobres y, dentro de ellos, de la población más pobre y no de las élites políticas, laborales, militares o empresariales.
   - El esfuerzo ha de ser concertado. Además de los países pobres, han de participar activamente los países donantes, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Sacar la tarea adelante, es decir, erradicar la pobreza extrema en 25 años, requiere la acción y la cooperación decidida de todos.
   - Es necesario actuar cuanto antes, dado, de una parte, la magnitud del problema y, de otra, las lamentables consecuencias humanas que acarrea.

6. Sin embargo, como el diagnóstico adolece de deficiencias, entonces la medicina propuesta, muy posiblemente, no sea la más adecuada.

   De hecho, la medicina no es satisfactoria por lo siguiente.

   - Sachs pone demasiada fe y cifra esperanzas desmedidas en la ayuda externa como elemento esencial para resolver el problema de la pobreza extrema. No aborda de manera satisfactoria los requisitos previos para que la ayuda externa tenga éxito. En efecto, no se reconocen los serios problemas evidentes en los reiterados fracasos de los programas de ayuda externa. De hecho, *The Economist* (July 2nd, 2005, p. 11) insiste en que la ayuda externa "… cannot make poverty history" y Martin Wolf (2005) apunta en la misma dirección, al afirmar que "… *no programmme of external assitance will make poverty history*".

   - Al respecto, se han planteado dos puntos de vista diferentes.

     Uno, el de Sachs: dada la magnitud de la pobreza extrema en el mundo, es indispensable aumentar la ayuda externa de los países ricos a los países pobres de manera considerable, al menos en tres o cuatro veces el monto actual. Como consecuencia de dicha decisión, debe esperarse que tanto los fracasos como los éxitos aumenten de forma concominante.

     Pero esa realidad no debe ser óbice para realizar el esfuerzo requerido por el autor, es decir, llegar a destinar anualmente el 0,7 por ciento del PIB de los países ricos a programas de ayuda externa. Si los medios de comunicación pusieran mayor énfasis en los éxitos que en los fracasos y si los pobres lograran organizarse, sería posible generar suficiente presión sobre la población y los políticos de los países ricos a fin de asegurar un incremento sostenido del monto de la ayuda externa.

Otro punto de vista es el de Easterly y el de Rajan y Subramanian. Ellos consideran que, al aumentarse en forma tan apreciable la ayuda externa, las posibilidades de fracaso crecerían muy rápidamente: los cuellos de botella –institucionales, humanos, políticos, entre otros– impedirían "absorber" una cantidad adicional tan elevada de recursos.

Ellos pregonan la prudencia. Debe buscarse la flexibilidad, así como un enfoque experimental que permita aprender más sobre el tema. Deben evitarse los grandes planteamientos de alcance internacional, así como los esquemas mundiales, "integrales" y "totales". Debe avanzarse paso a paso. Con base en los éxitos alcanzados, consolidar el apoyo político en los países ricos y en los pobres para aumentar los recursos destinados a la ayuda externa. Debe aprenderse a caminar antes de intentar correr. Debe evitarse crear expectativas y alimentar ilusiones exageradas, que sólo conducen a cosechar desencantos reiterados. Los países pobres ya han sufrido mucho debido a la retórica, a los ofrecimientos incumplidos y a los esfuerzos inconclusos de los países ricos. Por ello, Rajan y Subarmanian insiste en que "*… it is probable better to be cautions and correct than ambitious and spectaculary wrong*" (2005a, p. 24).

- Sachs pone también un énfasis exagerado en la capacidad de los gobiernos para erradicar la pobreza extrema y todo lo que ella implica. Al respecto, es importante recordar la opinión de Martin Wolf (2005): "*… bad government is the single most important cause of failure*".
- Pretender conseguir el apoyo de los países ricos echando mano a argumentos tales como el temor ocasionado por el terrorismo internacional, la amenaza de manifestaciones callejeras y el embeleso de conciertos de plaza pública, no pareciera ser la manera adecuada de proceder.

- Sachs no pone la debida atención en:
  - Otras vías para lograr el mismo objetivo de abatir la pobreza extrema, tales como las adoptadas por China, India, Vietnam y Chile.
  - La posibilidad de alcanzar la misma meta mediante la ejecución de programas menos ambiciosos, de menor alcance, pero más flexibles. Deben evitarse los planteamientos demasiado pretenciosos que presentan enormes dificultades de financiamiento, de ejecución, de coordinación, de seguimiento y de evaluación.

  Deben evitarse los errores del pasado.

- Sachs deja en el tintero la explicación de cómo el prerrequisito esencial de su planteamiento puede cumplirse, a saber, la necesidad de modificar, de manera significativa, la estructura de poder en los países pobres. Existen, sin duda, suficientes conocimientos para aumentar la productividad agrícola, para disminuir la mortalidad infantil y para mejorar la infraestructura. Sin embargo, nada de esto podrá lograrse si la estructura de poder en los países pobres no cambia. Concretamente, buena parte del poder tendría que pasar de las élites políticas, militares, religiosas, laborales y empresariales a los pobres debidamente organizados. Sin ese cambio, la ayuda internacional no llegará a los pobres, sino que quedará en manos (y bolsillo) de esas élites.

  En resumen, el desarrollo económico requiere como condición necesaria un proceso de cambio social, lo cual no puede darse a la carrera. Realmente no existen fórmulas mágicas y la prisa es muy mala consejera. De hecho, se hace camino al andar. Al fin y al cabo, la sabiduría popular es infalible al afirmar que ¡quien mucho abarca, poco aprieta! Y desde Italia se nos recuerda que *"piano piano per andare lontano"*.

Bibliografía

Alberto Abadie (2004), Poverty, Political Freedom, and the Roots of Terrorism, NBER, *Working Paper 10854*.

Daron Acemuglu, Simon Johnson y James Robinson (2002), Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of Modern World Income Distribution, *Quartely Journal of Economics*, 117, pp. 1231-1294.

_____. (2004), Institutions as Fundamental Cause of Long - Run Growth, Prepared for the Handbook of Economic Growth.

Peter T. Bauer (1981), Equality, the Third World and Economic Delusion, Harvard University Press.

_____. (2000) From Subsistence to Exchange and Other Essays, Princeton University Press.

Jagdish Bhagwati (2005), Letter, *Financial Times*, 5 de Julio.

Craig Burnside and David Dollar (2004), Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence, *World Bank Policy Research Paper 3251*.

John Elliott Cairnes (1847), Leading Principles of Political Economy.

Paul Collier and David Dollar (1998), Aid Allocation and Poverty Reduction, mimeo.

Commission for Africa (2005), Our Common interest, Report of the Commission for Africa.

Alberto Di Mare (1987), No es oro todo lo que reluce, *La Nación*, 26 de enero.

William Easterly (2002) The Cartel of Good Intentions, *Foreing Policy*, July-August, pp. 40-49.

_____. (2003a), Can Foreing Aid Buy Growth?, J*ournal of Economic Perspectives*, vol. 17, no. 3, pp. 23-48.

_____. (2003b), The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreing Aid, *Policy Reform*, vol. 00, pp. 1-28.

_____. (2005a), A Modest Proposal, T*he Washington Post*, Book World, March 13.

_____. (2005b), Letter, *The New York Times*, 3 de Julio.

William Easterly and R. Lewis (2003), Tropics, Germs and Crops: How Endowments influence Economic Development, *Journal Monetary Economics* 50, pp. 3-40.

The Economist, (2005a), Helping Africa help itself, July 2nd, p. 11.

_____. (2005b), The US $ 25 billion question, July 2nd, pp. 24-26.

_____. (2005c), Thinking big, March 19th, p. 87.

Fredrik Erixon (2005), Aid and Development: Will it work this time, Co-publicado por International Policy Network *el al.*

J. L. Gallup, J. Sachs y A. D. Mellinger (1998), Geography and Economic Development, NBER, *Working Paper* 6849.

S. Hickey y S. Bracking (2005), Exploring the Politics of Chronic Poverty: From Representation to Politics of Justice?, *World Development*, vol. 33, no. 6, June, pp. 851-865.

David Hume (1752), On Commerce.

John Maynard Keynes (1930), The Economic Possibilities for our Grandchildren, Essays in Persuasion, 1931, pp. 358-373.

Alfred Marshall (1883), Three Lectures on Progress and Poverty.

_____. (1920), Principles of Economics, 8th Edition, Macmillan.

Moeletsi Mbeki (2005), *Letter, World Street Journal Europe*, 5 de Julio.

Millennium Report, (2005), Investing in Development. A Practical Plan To Achieve the Millennium Development Goals, Report to the UN Secretary-General.

Ministry of Overseas Development (1975), Overseas Development: The Changing Emphasis in British Aid Policies: More Help for the Poorest, Cmnd. 6270.

D. C. North (1994), Economic Performance Through Time, *The American Economic Review* 84, pp. 359-368.

Phyllis R. Pomerantz (2004), Aid Effectiveness in Africa. Developing Trust between Donors and Governments, Lexington Books.

C. K. Prahalad (2005), The Fortune at the Pyramid: Erradicating Poverty trough Profits. Wharton School Publishing.

Raghuram G. Rajan y Arvind Subramanian (2005a), What Undermines Aid's Impact on Growth?, IMF *Working Paper, WP/05/126*.

Raghuram G. Rajan y Arvind Subramnian (2005b), Aid and Growth: What does the Cross-Country Evidence Really Show?, IMF *Working Paper, WP/05/127*.

Dani Rodrik, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi (2004), Institutions Rule: The Primacy of Institution over Geography and Integration in Economic Development, *Journal of Economic Growth*, vol. 9, No. 2, pp. 131-165)

Jeffrey Sachs (2005), Up From Poverty, *The Washington Post*, Book World, March 27.

_____. (2005), África se puede salvar, *La Nación*, 26 de junio, p. 29A.

_____. (2003), Institutions Don't Rule: Effects of Geography in Per Capita Income, *National Papers on Economic Activity 1*, pp. 1-118.

Nicholas Stern (2005), Letter, *Financial Times*, 5 de Julio.

R. Thorp, F. Steward and A. Heyer (2005), When and how far is Group Formation a Route Out of Chronic Poverty?, *World Development*, vol. 33, no. 6, June, pp. 907-920.

Martin Wolf (2005), Aid will not make poverty history -but it's worth trying, *Financial Times*, 6 de Julio.

Paul Wolfowitz (2003), Citado en *IMF Morning Press*, July 6th, p. 2.

World Health Organization (2001), Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development. Report of the Commission on Macroeconomics and Health.

Anexo
Peter T. Bauer sobre el tema de la ayuda externa

I

El tema de la ayuda externa de los países desarrollados a favor de los países pobres es un punto recurrente en los escritos de Bauer como puede apreciarse en las referencias que se señalan a continuación:

- *Foreign Aid* (1971), Dissent on Development. Studies and Debates in Development Economics, 1971, pp. 96-135.
- *Foreign Aid and its Hydra-Headed Rationalization* (1981), Equality, the Third World, and Economic Delusion, 1981, pp. 86-137.
- *Background to Aid* (1981), Equality, the Third World, and Economic Delusion, 1981, pp. 138-150.
- *Foreign Aid: Issues and Implications* (1984), Reality and Rhetoric. Studies in Economics and Development, 1984, pp. 38-62.
- *Multinational Aid: an Improvement?* (1984), Reality and Rhetoric. Studies in Economics of Development, 1984, pp. 63-72.
- *Foreign Aid: Central Component of World Development* (1991), The Development Frontier. Essays in Applied Economics, 1991, pp. 38-55.
- *Foreign Aid: abiding issues* (1996), From Subsistence to Exchange and other Essays, 2000, pp. 41-52[10].

10. También puede consultarse el artículo de Victoria Curzon Price (2002), *Peter Bauer's Contribution on the Debate on Aid to Developing Countries, in A Tribute to Peter Bauer, The Institute of Economic Affaire* (2002), pp. 78-83.

Bauer da a la ayuda externa de los países ricos una gran importancia, de ahí su insistencia en referirse al tema. Según él, "… *Foreign aid is central to the economic relations between that West and the Third World"* (Equality, p. 87). Además afirma que "… *since the Second World War foreign aid has been the centerpiece of academic and public discussion on the economic prospects of Asia, Africa and Latin America and on the relation between the West and these regions"* (Development Frontier, p. 40).

A continuación, se encuentran los principales puntos de vista de Bauer sobre este tema.

II

La primera tesis de Bauer consiste en afirmar que la ayuda externa –es decir, la transferencia de recursos financieros de países ricos a países subdesarrollados– no es una condición suficiente para lograr el desarrollo económico de los países pobres. Esto se debe a que salir del subdesarrollo requiere no solo recursos financieros, sino también un conjunto de elementos concurrentes, no pocos de los cuales no son de carácter económico. Así, por ejemplo, el desarrollo depende de las actitudes personales con respecto al progreso material, las costumbres y valores locales, las tradiciones culturales, el comportamiento religioso, las instituciones políticas y jurídicas y las políticas sociales y económicas.

Ahora bien, según Bauer, si estas condiciones no son favorables, entonces la ayuda externa, aun cuando fuera cuantiosa, no logrará que el país pobre supere la situación de subdesarrollo y pobreza. Y si esas condiciones son favorables, entonces el país podrá generar por si mismo el ahorro necesario para financiar su crecimiento económico.

III

La segunda tesis de Bauer se refiere a que la ayuda externa tampoco es una condición necesaria para desarrollo de los países pobres. Si en realidad fuera una condición necesaria, resultaría que ningún país podría haberse desarrollado sin ella. Es decir, los países pobres, si no recibieran ayuda externa, estarían condenados a permanecer pobres y subdesarrollados de manera permanente. Evidentemente, este no es el caso: muchos países experimentaron períodos de un crecimiento económico acelerado mucho antes de que existieran los programas de ayuda externa. Para Bauer, "… *it is plainly untrue that poverty is self-perpetuating, that poor persons and societies cannot emerge from it without external alms.* " (Equality, p. 98) y luego insiste en que "… *there is not a single instance in history when external donations were required for the economic development of a country*" (Equality, p. 100), para luego afirmar que "… *large-scale development occurs in many places without foreign aid…*" (Reality, p. 38) y concluir que *"External donations have never been necessary for development of any society anywhere…"* (Reality…, p. 43).

En conclusión, para Bauer la ayuda externa no es una condición suficiente, ni tampoco, necesaria, para el desarrollo económico de los países pobres.

IV

La tercera tesis de Bauer se relaciona con los argumentos más comúnmente invocados para justificar la ayuda externa de los países ricos a los pobres. Al respecto, él considera dichos argumentos sin asidero, tal como se plantea a continuación:

1. La ayuda externa con el propósito de auxiliar y socorrer *(relief)* a la población pobre es el argumento más recurrente cuando se trata de justificar la ayuda de los países ricos a los pobres. Se intenta ayudar a estas poblaciones que sufren

pobreza, sobre todo extrema, a cubrir sus necesidades cotidianas más esenciales, por razones puramente humanitarias.

Para Bauer la existencia de necesidades básicas insatisfechas no es un argumento suficientemente sólido para justificar la ayuda externa. Su dificultad principal reside en los casos, frecuentes para él, en los que estas necesidades básicas insatisfechas son consecuencia de las políticas sociales y económicas puestas en práctica por los mismos países pobres. Para él sería absurdo "premiar" a esos países otorgándoles cada vez más ayuda externa conforme mayores sean las necesidades básicas insatisfechas. Así, con frecuencia, en los países pobres se hacen gastos en armamentos, se cometan actos de corrupción, se impide el ingreso de inversionistas extranjeros, se restringen las actividades de ciertos grupos étnicos, se les persigue y se les expulsa y se hacen inversiones en "elefantes blancos", como la construcción de nuevas ciudades capitales y sobre todo se impide el intercambio comercial internacional.

Además, Bauer llama la atención, de manera reiterada, sobre el punto de que la ayuda externa se otorga a los gobiernos de los países pobres. Ahora bien, los gobernantes, con mucha frecuencia, no se interesan por la situación de los pobres, sino más bien en la de sus partidarios, incluidos ciertos grupos de interés. Los pobres tienen poca influencia política y económica. Por eso, *"To give to government is certainly not the same thing as helping the poor…"* (Reality…, p. 50).

2. La ayuda externa para promover el desarrollo económico, es decir, para "enseñar a pescar". Al respecto, Bauer tiene muchas dudas de la necesidad de la ayuda externa para este propósito, por varias razones:

   - Si las condiciones previas para el desarrollo económico, como ya se indicó no se dieran, entonces la ayuda externa se desperdiciará porque no podría cumplir su cometido. Y si las condiciones previas sí existieran en realidad, entonces la ayuda externa no sería necesaria porque el país podría

financiar las inversiones requeridas mediante el ahorro interno, la inversión extranjera directa o préstamos internacionales en condiciones comerciales.

- En todo caso, el beneficio de la ayuda externa no es muy considerable. En efecto, no representaría un monto mayor del que el país se economizaría si el costo de la ayuda externa fuera inferior al que tendría que pagar si contratará el financiamiento externo en los mercados internacionales. Dicho monto, según Bauer, no es significativo como porcentaje de PIB del país beneficiado.
- Realizar las inversiones en infraestructura no es un requisito previo al proceso de desarrollo, sino que se darán paulatinamente, *pari passu* con el crecimiento económico.
- Según Bauer, con frecuencia se ha llegado a considerar la disponibilidad de capital como el elemento clave del cual depende el ritmo del desarrollo económico. Este planteamiento para él está equivocado. De hecho, otros elementos –actitudes, motivaciones, tradiciones, instituciones, políticas económicas y sociales– son, sin duda, de mucha mayor importancia que los recursos de capital. Para él, la situación es a la inversa: la disponibilidad de capital no es la causa de la pobreza sino más bien resulta del desarrollo económico.
- Aun cuando los gobernantes de los países beneficiarios quisieran dedicar los recursos de la ayuda externa a la erradicación de la pobreza extrema, se trataría de una tarea poco viable, dadas las condiciones imperantes en esos países.

En conclusión, para Bauer "*… the contribution of aid to the Third World cannot be more than extremely small*" (Equality, p. 103).

Por consiguiente, para Bauer acelerar el desarrollo económico y erradicar la pobreza no representan argumentos válidos para justificar la ayuda externa.

3. A menudo la ayuda externa a los países subdesarrollados se justifica como el obligado reembolso de los países ricos en vista de los daños causados por ellos a los países pobres. Al respecto se hace referencia, en no pocas oportunidades, a las consecuencias del colonialismo, así como al comercio de esclavos. Bauer reflexiona sobre el tema e indica que no se trata de una razón valedera para justificar la ayuda externa. En efecto:

   - Países que nunca fueron realmente colonias se encuentran entre los más subdesarrollados y pobres (Etiopía y Liberia); mientras otros que sí lo fueron son de los más desarrollados (EE.UU., Australia, Canadá, Nueva Zelanda).
   - Algunos de los principales países donantes no tuvieron imperios coloniales.
   - Debería determinarse a partir de cuándo sería necesario realizar los reembolsos, cuál sería su monto y cuáles serían los beneficiarios. De hecho, habría que decidir si los mongoles y los turcos deberían hoy pagar por sus invasiones a los países occidentales, o si los países musulmanes, responsables del comercio de esclavos, deberían hoy indemnizar a los países africanos.
   - El mundo desarrollado no es responsable de la pobreza de los países subdesarrollados. Muchos millones de personas del Tercer Mundo se han salvado gracias a las ideas y tecnologías del Occidente, sobre todo en el ámbito de la salud y de la seguridad pública. Por ello, para Bauer "… *the West has plainly not caused the poverty of the Third World* " (Reality, p. 59); es más, afirma que "…*contact with the West has been the prime agent of material progress in the Third World*" (*Reality*, p. 57).

4. Los países ricos deben dar ayuda a los países pobres para compensar los daños causados por sus políticas económicas. Esas políticas han causados problemas de balanza de pagos en los países pobres y han obstaculizados su desarrollo económi-

co. Al respecto, se citan consecuencias negativas como las siguientes:

- Excesivo endeudamiento externo, propiciado y alentado por los países ricos;
- Posposición de gasto social y en infraestructura, debido a las políticas del FMI;
- Altos precios del petróleo, resultado de un consumo exacerbado de los países ricos;
- Proteccionismo arancelario de los países ricos.

Debido a los efectos negativos de sus políticas económicas los países ricos deben compensar a los países subdesarrollados. Bauer no está de acuerdo:

- Si los países pobres no pueden pagar su deuda externa es porque fue mal utilizada.
- La ayuda externa es un obstáculo para eliminar el proteccionismo arancelario de los países ricos. De hecho, el apoyo político de los programas de ayuda externa en esos países tiene como contrapartida política la protección de ciertos grupos de interés en los países donantes. Así, cuanto mayor sea el apoyo político necesario para aumentar la ayuda externa, más difícil será eliminar el proteccionismo arancelario de los países ricos.
- Todo país debe ser previsor y hacer las debidas reservas para los períodos de "vacas flacas". Tal es el caso del precio del petróleo y, en general, de las fluctuaciones de los términos de intercambio.

Bauer no cree, en consecuencia que debido a sus políticas económicas los países ricos deban compensar y retribuir a los países pobres. Por ende, no puede considerarse esa como una razón válida para justificar los programas de ayuda externa.

5. Los países ricos deben otorgar ayuda externa en vista de los beneficios que ellos mismos derivan de esos programas. Se apuntan dos ventajas:

   - la primera, de carácter económico: las exportaciones (y el empleo) en los países ricos aumentarían como consecuencia de dichos programas;
   - la segunda, de naturaleza geopolítica: los países beneficiarios adoptarían ideas e instituciones de los países ricos y, además, serían sus aliados en los foros internacionales.

   Bauer indica que ni la teoría ni la experiencia histórica sirven de fundamento para este tipo de razonamiento. Debe tenerse presente lo siguiente:

   - los programas de ayuda externa disminuyen la demanda interna en los países ricos[11];
   - los programas de ayuda externa presionan al alza la tasa impositiva y la inflación en países ricos, o bien empeoran el déficit de sus finanzas públicas y los desequilibrios de la cuenta corriente de su balanza de pagos;
   - muchos países opuestos políticamente a los intereses de Occidente han recibido importantes montos de ayuda externa; lo cual pone en evidencia que, de hecho, en no pocos casos, las consideraciones políticas no han sido la guía para otorgar la ayuda externa; de hecho, esos programas difícilmente han sido un instrumento de la política exterior de los países donantes;
   - cuando los países donantes canalizan sus aportes a través de instituciones internacionales, como la ONU, la situación es aun peor, porque en este caso, de manera explícita, no

11. *"It is sophistry to argue that people who give away part of their wealth are better off because the recipients of their largesse are or will be better off. An enterprice does not prosper if its owners give away money to people who later may buy its products whit this money"* (*The Develpoment Frontier*…, p. 55).

se puede condicionar la ayuda externa a determinadas posiciones sobre la política exterior de los países beneficiarios.

6. Se plantea como argumento para sustentar la ayuda externa ya no combatir la pobreza o promover el desarrollo económico de los países pobres, sino más bien la conveniencia de lograr una mejor distribución del PIB mundial. Se trataría de transferir parte del ingreso de los países ricos a los países pobres. Mediante esta medida se lograría una distribución más igualitaria y equitativa del PIB mundial.

   Bauer tampoco está de acuerdo con este planteamiento por varios motivos:

   - En los países pobres existen grupos sociales cuyo nivel de vida es más elevado que el de los grupos de bajos ingresos en los países ricos. Se llegaría así a la situación paradójica en la que los pobres de los países ricos pagarían más impuestos para transferir ingresos a los grupos ricos de los países pobres. Esto no tendría mucho sentido.
   - La redistribución del PIB mundial supone:
     - Calcular adecuadamente el PIB de cada país, lo cual está muy lejos de la realidad.
     - Considerar que las necesidades de la población son iguales en todos los países, independientemente de la geografía, la historia y la cultura. Esto evidentemente riñe con la realidad.
   - La redistribución del PIB mundial implica transferir recursos de países de alta productividad a otros países en donde la productividad es más baja, con lo cuál se perjudica a la economía mundial.
   - Para lograr una redistribución significativa del PIB mundial se requeriría una intervención estatal muy apreciable tanto en los países ricos, para forzarlos a aumentar los impuestos y transferir los recursos, como en los países pobres, para

lograr una adecuada distribución interna entre la población de los recursos recibidos.

Para Bauer no existe una justificación adecuada de la ayuda externa basada en la redistribución internacional del PIB mundial.

7. Se insiste en que los países ricos tiene un deber moral de otorgar la ayuda externa y los países pobres el derecho de exigirla y recibirla. La ayuda externa representa así un deber de los países ricos y un derecho de los países pobres. Los países ricos deben experimentar un sentimiento de culpa en vista de la explotación a la cuál han sometido históricamente a los países pobres. Por consiguiente, deben ponerse en práctica los principios de solidaridad, justicia social y caridad. Ello debería ser razón suficiente para justificar la ayuda externa a favor de los países pobres.

   Bauer no tiene reparos en cuanto a la decisión de personas o familias de países ricos de transferir parte de su ingreso o de su riqueza a personas o familias en los países pobres. Pero en este caso, la ayuda externa sería voluntaria, no obligatoria y no sería de gobierno a gobierno, sino de unas personas a otras. Este tipo de ayuda sí sería razonable y aceptable para Bauer, pero, como es evidente, se trata de algo muy diferente de lo que comúnmente se denomina como ayuda externa.

8. La explosión demográfica en los países pobres se ha utilizado también como argumento para justificar la ayuda externa de parte de los países ricos. Sin embargo, Bauer tampoco encuentra en el crecimiento demográfico una razón válida para la ayuda externa:

   - La explosión demográfica es consecuencia de la disminución de la mortalidad, en general e infantil, y el aumento de la expectativa de vida. Pero ambos fenómenos se deben no al empobrecimiento de la población de los países pobres, sino más bien, son consecuencia de su mejoramiento material.

- La pobreza de los países pobres no se debe a la presión demográfica. Tanto es así que algunos países cuya densidad de población es muy baja, son países muy subdesarrollados (Bolivia, Chad, Somalia).

Por ello, para Bauer, la pobreza de los países pobres no se debe ni al crecimiento de la población ni tampoco a la densidad demográfica. Luego, la ayuda externa basada en el argumento de la explosión demográfica no puede sustentarse.

9. Los promotores y defensores de la ayuda externa han llegado a ser expertos en la generación cotidiana de nuevos argumentos para propiciar su aumento. Así, Bauer señala que la justificación más reciente de la ayuda externa se basa en argumentos tales como proteger el medio ambiente, evitar el tráfico de drogas y garantizar la sobrevivencia de especies en peligro de extinción. Bauer considera, de una parte, que éstas no son razones válidas para justificar programas de ayuda externa y, de otra, que dentro de poco tiempo, sin lugar a dudas, surgirán nuevos argumentos.

En conclusión, de la larga lista de argumentos para justificar la ayuda externa de los países ricos a los pobres, ninguno tiene una base suficientemente válida, excepto en dos casos:

- Primero, cuando se trata de la ayuda voluntaria de personas y familias de los países ricos a personas y familias de los países pobres.
- Segundo, cuando se trata de desastres o catástrofes naturales se justifica la ayuda temporal de emergencia para ayudar al país afectado a disminuir el sufrimiento de la población ante la calamidad nacional.

V

La cuarta tesis de Bauer se refiere ya no a que la ayuda externa no es condición ni suficiente ni necesaria para el desarrollo de los países pobres, sino que, además, es perjudicial para los países pobres y que representa un obstáculo adicional importante para su desarrollo. Para sustentar su tesis, Bauer enumera varios argumentos, los cuales se mencionan a continuación.

1. La ayuda externa crea expectativas exageradas e irreales. Su monto nunca será suficiente, siempre será insuficiente. Esto alimenta la animadversión de los países beneficiarios hacia los países donantes. Se genera una reacción desfavorable y hostil, aflora el resentimiento y la envidia. Todo ello es fuente de conflicto entre el Norte y el Sur y atiza la confrontación del Tercer Mundo con el mundo desarrollado.

2. La ayuda externa ocasiona una gran politización en los países pobres, al fortalecer a los gobiernos. Ellos aumentan su poder e importancia relativa dentro de la sociedad de los países pobres. Igualmente, los grupos de poder político y económico ganan más poder. De hecho, los gobiernos y los grupos de interés relegan el combate contra la pobreza, eso no representa su prioridad. Así, ayudar a los gobiernos, como lo hacen los programas de ayuda externa, está muy lejos de ayudar a los pobres.

3. La ayuda externa aumenta la dependencia de los países pobres, al hacerles creer que las posibilidades y perspectivas de salir del subdesarrollo no dependen de sus propias decisiones sino de las de los países ricos. De ahí a degradar a los países pobres a la categoría de mendigos y chantajistas en el ámbito internacional hay un solo paso[12].

12. *"These subsidies go to government, and encourage them, to engage in beggary and blackmail... "*, (*Development Frontier*, p. 48). Esta es la misma posición de Alberto Di Mare en su artículo "No es oro todo lo que reluce", publicado en el periódico *La Nación*, el 26 de enero de 1987.

4. La ayuda externa permite a los países beneficiarios adoptar políticas internas perjudiciales para los pobres: compra de armamentos, actos de corrupción, persecución de ciertos grupos étnicos, restricción de la entrada de capitales foráneos –cuando la escasez de capital se aduce como una de las principales razones para apoyar la ayuda externa– y la posposición del comercio internacional. La ayuda externa prejuzga los resultados: más ayuda es algo bueno, menos ayuda es algo malo. Se dificulta la evaluación y la crítica de los programas de ayuda externa, al esconderse los fracasos. En resumen, la ayuda externa pospone el cambio y obstaculiza el progreso.

5. La ayuda externa promueve la injerencia de los países donantes en los asuntos internos de los países pobres. Esto se pone en evidencia en las condiciones que los primeros establecen para otorgar la ayuda a los segundos. De esta manera, también aumenta la dependencia de los países pobres y alimenta, indudablemente, el rencor y la confrontación entre Norte y el Sur.

6. Los flujos de ingresos de capital, consecuencia de los programas de ayuda externa, aumenta el tipo de cambio real. La consecuencia de este hecho es bien conocida: perjudica la posición competitiva del país pobre, sus exportaciones se ven entorpecidas y, por ende, el ritmo de su crecimiento económico.

7. La retórica de los países donantes y la corrupción e ineficiencia de los países pobres erosiona el apoyo político para lograr el monto de ayuda externa requerido.

A la luz de los diversos escritos de Bauer, sus conclusiones sobre el tema de la ayuda externa resultan evidentes:

- Los programas de ayuda externa centran la atención en los síntomas del desarrollo y desvían la atención de las verdaderas causas de la pobreza (*Dissent*..., p 101) y

- La ayuda externa acarrea muy pocos beneficios y, por el contrario, causa muchos perjuicios y serios daños a los países pobres.

VI

Bauer insiste en que, debido a los serios perjuicios y los pocos beneficios, el monto de la ayuda externa debería disminuirse. Sin embargo, considera que en vista del amplio apoyo político y profesional que el tema de la ayuda externa tiene en los países ricos, sobre todo los occidentales, incluido el de importantes grupos de interés, es muy probable, más bien, que el monto de la ayuda externa tienda a aumentar.

Dada esta situación, entonces Bauer plantea una serie de sugerencias a fin de mejorar el funcionamiento de los programas de ayuda externa, con el propósito principal de paliar algunos de los principales perjuicios que ellos ocasionan a los países pobres. Sus principales puntos de vista son los siguientes:

1. La ayuda externa debe focalizarse, es decir, canalizarse solamente a aquellos países pobres que pongan y mantengan su casa en orden. Esto significa un cambio radical en la asignación de la ayuda externa. Así, la ayuda externa "… *should go to those goverments whose policies are most likely to promote the economic progress and general welfare of their people, through human leadership, effective administration, and the extension of personal freedom"* (*From Subsistence*..., p. 51); Bauer reitera esta misma idea en otras de sus obras, por ejemplo *Dissent*… (p. 133) y *Reality* (p. 61). En esencia, a ayuda externa se basaría en la idea de "ayúdate que yo te ayudaré".

2. Deben establecerse procedimientos adecuados a fin de obtener estimaciones razonables acerca de los beneficios y costos de los programas de ayuda externa. No puede evaluarse sólo los resultados de proyectos concretos o programas específicos, sino también es necesario evaluar los efectos sobre la economía y el país como un todo. Los países donantes deben insistir en determinar los costos y beneficios de la ayuda externa. Así, como los ciudadanos *(tax payers)* de los países ricos exigen la rendición de cuentas de los gastos realizados con los impues-

tos en su propio país, de la misma manera, ellos necesitan conocer cómo se han gastado aquellos impuestos transferidos a los países pobres.

3. La ayuda externa debe otorgarse como donaciones y no como préstamos. Hacer préstamos a países que de antemano se sabe no podrán pagar, es una pérdida de tiempo y recursos para los países donantes y los países beneficiarios.

4. La ayuda externa debe otorgarse de manera directa y no a través de programas poco transparentes, como sucede, por ejemplo, con los subsidios originados en convenios internacionales de productos básicos.

5. La ayuda externa no debe incluir la obligación, para el país beneficiario, de comprar bienes y servicios en el país donante. La ayuda externa no debe ser "atada". Se evitarían de esta manera las presiones de parte de los grupos de interés comercial de los países donantes.

6. La ayuda externa debe orientarse al financiamiento de proyectos específicos o programas concretos y no al apoyo presupuestario. Lo último dificulta mucho evaluar los costos y beneficios de la ayuda externa, ya que no se conoce a ciencia cierta el destino dado a esos recursos, en vista de su carácter fungible.

7. La ayuda externa no debe ser de carácter automático, ni tampoco permanente. Cada cierto tiempo –por ejemplo, cada año[13]– debe evaluarse la marcha de los programas y el comportamiento general del gobierno beneficiario. A la luz de esa evaluación se decidirá seguir delante o no.

8. La ayuda externa debe financiar principalmente programas nacionales y no proyectos administrados por organizaciones internacionales. El control y la evaluación se pueden llevar a cabo

13 Lo cual no significa no darle cabida a programas plurianuales.

mejor en el tanto se realice directamente por los países donantes. Así, la ayuda externa debe ser bilateral y no multilateral.

9. Los programas de ayuda externa deben evitar imponer modelos de crecimiento de los países donantes. Está bien que esos países evalúen los programas; sin embargo, no deben imponer sus políticas a países pobres en donde las condiciones y circunstancias imperantes son muy diferentes.

10. La ayuda externa debe dirigirse a personas y familias "de carne y hueso" y no ha fortalecer y beneficiar a los gobernantes y a los grupos con intereses políticos y comerciales.

11. Finalmente, las organizaciones sin fines de lucro (ONG) de los países donantes y de los países beneficiarios deben desempeñar un papel más activo, sobre todo cuando se trata de ayuda humanitaria para auxiliar y socorrer poblaciones afectadas por desastres y catástrofes naturales.

Para concluir, es importante tener presente que Bauer abriga muy pocas esperanzas en la posible aceptación de sus sugerencias. Los grupos de interés comerciales, así como los de carácter político, tanto en los países pobres como en los ricos, son muy fuertes y no cejarán en tratar de obtener pingües beneficios de los programas de ayuda externa, relegando los objetivos de promover el desarrollo y de erradicar la pobreza a lugares de menor importancia.

12

Crecimiento y "empoderamiento"

Comentario sobre el libro

Growth and Empowerment. Making Development Happen
de Nicholas Stern,
Jean-Jacques Dethier,
and F. Halsey Rogers,
The MIT Press, 2005.

Julio, 2006

ÍNDICE

I. Introducción 371
II. Las tesis principales 371
III. El análisis del contenido 374
1. La experiencia 375
A. ¿Qué ha ocurrido? 375
B. ¿Cuáles son los principales elementos? 376
C. ¿Cuáles son las lecciones con respecto a las políticas? 378
D. ¿Cuáles son las lecciones en relación con la teoría económica? 379
2. La estrategia para el desarrollo 380
3. Las áreas de investigación para el desarrollo 383
A. El tema principal: la pobreza 383
B. El clima de inversiones 385
C. La dinámica del "empoderamiento" 386
D. El cambio de las preferencias 387
E. La reforma política 389
4. La agenda de trabajo 390
A. Las generalidades 390
B. La acción doméstica: países pobres 392
C. La acción doméstica: países ricos 395

D. La agenda internacional: los organismos financieros internacionales 398
IV. Los comentarios 399
V. Reflexión final 409

I. Introducción

Nicholas Stern es un reconocido economista británico. Ha desempeñado cargos académicos en distinguidas casas de estudio como la London School of Economics, la Universidad de Oxford y el MIT en EE.UU. Su experiencia incluye varios años como el Economista Jefe del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y del Banco Mundial. Su experiencia acumulada durante treinta y cinco años en el campo del desarrollo económico lo ha llevado a muchos países en África, Asia y América Latina. En la actualidad, Stern es el economista de mayor rango en el gobierno británico. Jean-Jacques Dithier y F. Halsey Roger han sido estrechos colaboradores de Stern en el Banco Mundial. Los tres han publicado el libro *Growth and Empowerment, Making Development Happen* (The MIT Press, 2005). Este libro se basa en el material utilizado por Stern cuando dictó las *Munich Lectures in Economics en el Center for Economic Studies* de la Universidad de Munich, en 2002.

II. Las tesis principales

Stern parte de una doble constatación. Gracias al progreso económico en las últimas décadas ha ocurrido un hecho único en la his-

toria de la humanidad, cual es una reducción significativa en la pobreza; sin embargo, una proporción apreciable de la humanidad, sobre todo en los países al sur del Sahara, no ha participado de los beneficios y progreso de la economía mundial (p. 32). Para el autor el propósito primordial de la teoría y práctica del desarrollo no es otro que reducir la pobreza. Dos observaciones al canto:

i. La lucha contra la pobreza tiene una base moral: preocuparse por los más necesitados, por quiénes se han quedado a la vera del camino. Empero, reducir la pobreza además de un imperativo moral, se basa también en un interés si se quiere "egoísta": todos los habitantes del mundo están en el mismo barco, la situación de todos depende de todos. Combatir la pobreza en cualquier sitio debe ser responsabilidad de todos en todas partes.

ii. El concepto de pobreza tiene dos componentes:

   - Falta de ingreso, de activos, de recursos financieros.
   - Falta de oportunidades y de capacidades desde diferentes puntos de vista, cuyas consecuencias son la enfermedad, la vulnerabilidad, el retraso, la exclusión y la marginación.

Stern concibe el desarrollo económico como un proceso dinámico de cambio de: valores, incentivos, comportamientos e instituciones. En el transcurso de este proceso se modifica, sustancialmente, la estructura de poder de los diferentes grupos sociales.

Ahora bien, para Stern este proceso depende de dos factores:

i. La inversión como medio para innovar, incorporar nuevas tecnologías, mejorar la productividad y aumentar el ingreso por habitante. Se trata del enfoque tradicional.

ii. El "empoderamiento" de los pobres. Si el desarrollo consiste primordialmente en mejorar las condiciones de vida de los pobres entonces es imprescindible que:

- Se les asegure una parte de los beneficios del crecimiento económico tales como empleo, activos, seguridad y
- Ellos participen activamente en la toma de decisiones (macro, meso y micro) importantes para su presente y futuro. Stern considera este punto como el aporte más importante de su planteamiento.

Se trata, en esencia, de que tanto las empresas como los individuos, en especial los pobres, logren disfrutar de un mayor margen de acción para tomar sus propias decisiones (p. 319).

Stern insiste en que su enfoque y mensaje difieren en mucho de otros planteamientos, tales como el de la planificación central y el del proteccionismo, ambos populares en las décadas de los 50 y 60, el del fundamentalismo de mercado en boga en los años 80 y 90. Tampoco se trata de seguir a Chenery *(Redistribution with Growth)* o a Williamson (Consenso de Washington), aun cuando al referirse a los principios de este último indica que "*… it would be dangerous to reject them…*", p. xv). El enfoque de Stern es otro, no busca una tercera vía. Pone énfasis en:

- el desarrollo como un proceso dinámico;
- el cambio (social, cultural, político, económico) como característica esencial de dicho proceso; y
- la necesidad de "empoderar" a los pobres e invertir en los recursos humanos.

Sus héroes son Schumpeter y Hirschman, Sen y Keynes.

Stern insiste en que su libro no es un tratado en desarrollo económico y que tampoco pretende ser exhaustivo en cuanto a su cobertura. Stern busca no solo explicar aspectos teóricos, sino que propone un plan de acción. De hecho, sus puntos de vista llevan directamente a plantear y elaborar ese plan para la acción. Llevar a buen término esa agenda requiere además un liderato firme y un compromiso político claro. Los retos y obstáculos para luchar con-

tra la pobreza son formidables, pero las oportunidades y posibilidades son también extraordinarias. Hoy se dispone de mucho mayores conocimientos, experiencias y recursos que ayer. Se debe progresar mediante un proceso en el cual, simultáneamente, se actúa y se aprende, de una parte, y se aprende y se actúa, de otra. Esta es la esencia del proceso de desarrollo económico.

La lección principal según Stern es bastante clara: el desarrollo económico es un proceso dinámico de cambio continuo. Además, es posible lograrlo. En efecto, él cree en poder erradicar la pobreza. Esta creencia la basa en la existencia de un conjunto de factores favorables, tales como:

- buenas intenciones,
- buenas experiencias,
- buenas circunstancias,
- buenas posibilidades.

Es posible ejercer influencia sobre el proceso de desarrollo y orientarlo mediante políticas adecuadas y medidas acertadas y así obtener grandes beneficios para todos, en especial los pobres.

La conclusión principal según Stern también es evidente: la alternativa en la actualidad consiste en transitar bien por el camino de la responsabilidad, la cooperación y la prosperidad o bien por otro caracterizado por el conflicto, la estrechez de minas y el enriquecimiento de unos pocos. Cual alternativa escoger no admite duda para Stern: es necesario pasar del compromiso a la acción, obtener resultados tangibles *(delivery)*, es decir reducir la pobreza según el concepto amplio de Sen.

III. El análisis del contenido

El libro de Stern se encuentra dividido en cuatro partes, a saber: la experiencia, la estrategia, la investigación y el plan de acción. Se-

guidamente, se examinan los puntos principales de cada una de esas partes:

1. La experiencia

En la primera parte, Stern aborda tres temas: primero; ¿qué ha sucedido en los últimos cincuenta años a los países en vías de desarrollo?; segundo, ¿cuáles son los principales elementos que explican los cambios ocurridos?; y tercero, ¿cuáles son las lecciones más importantes que se pueden señalar, tanto desde el punto de vista de las políticas económicas como desde el de la teoría económica?

A. ¿Qué ha ocurrido?

De acuerdo con Stern, el último medio siglo ha sido un período extraordinario desde el punto de vista económico, social y político (p. 1). Los cambios ocurridos no tienen precedente en la historia de la humanidad (p. 49). En los últimos cincuenta años se observan cambios fundamentales (p. 74). Algunas regiones han experimentado logros extraordinarios, otras, por el contrario, se han estancado o aún retrocedido (p. 33).

Estos cambios han incidido de manera significativa en: la pobreza (nivel de ingreso y condiciones de vida), las características de los pobres, su vulnerabilidad, las oportunidades de empleo, las desigualdades de género, la discriminación (étnica, raza, casta, religión, situación social) y la exclusión social.

En síntesis, el proceso de desarrollo no ha sido ni generalizado ni sostenido. Se ha caracterizado por aceleraciones y retrocesos. En algunos casos se constatan periodos de crecimiento, en otros de estancamiento. Las regiones se han comportado de manera muy diferentes, las poblaciones han evolucionado de forma muy disímiles.

B. ¿Cuáles son los principales elementos?

Para Stern el aumento del ingreso por habitante así como el mejoramiento de las condiciones de vida en general –es decir, la reducción de la pobreza– están íntimamente relacionados con el ritmo del crecimiento económico. Al respecto es conveniente citarlo textualmente: *"Growth is a key driver to poverty reduction…"* (p. xxv), *"There is a clear empirical relationship between rapid growth and reductions in absolute income poverty…"* (p. 44). Por ello "*… growth should be at the center of poverty - reduction strategies*" (p. 44).

Ahora bien, el ritmo del crecimiento según Stern depende estrechamente de:

- la estabilidad macroeconómica,
- el buen funcionamiento de los mercados,
- el grado de apertura comercial y financiera de la economía y
- el cambio político (democracia y *governance*).

Stern insiste sobre todo en los dos últimos factores. Existe un vínculo muy marcado entre el crecimiento y la expansión del comercio de manera que la apertura comercial reviste una importancia fundamental para crear un clima de inversiones creativo y competitivo, el acceso a los mercados es un elemento vital para propiciar nuevas oportunidades (pp. xxv/xxvi). Él llama la atención sobre el hecho de cómo la mayoría de los países en vías de desarrollo ha pasado de una estrategia orientada a un enfoque hacia adentro *(inward-focused)* a otro orientado hacia afuera *(outward-oriented)* (p. 62). Se ha dado un cambio dramático en el grado de integración de los países en vías de desarrollo a la economía internacional (p. 67), no obstante el elevado proteccionismo que aún subsiste entre estos países.

Con respecto a los cambios en el ámbito político, Stern se refiere principalmente al tema de la *governance* y de la democracia. Se refiere en primer lugar, a la competencia y eficiencia administrati-

va para lograr un funcionamiento eficaz del gobierno y el sector público en general. Y, en segundo lugar, a la organización política, sobre todo en cuanto a las limitaciones y restricciones que han de imponerse a los políticos en sus relaciones con los gobernados. En esencia se trata de cómo ejercer el poder (p. 79). Al respecto las instituciones –su desarrollo y su funcionamiento– desempeñan un papel de singular importancia.

Ahora bien, así como pueden señalarse factores positivos para explicar lo ocurrido, asimismo es necesario mencionar otros elementos que han representado más bien obstáculos. Deben apuntarse los dos siguientes:

- las múltiples desigualdades (incluida la vulnerabilidad) reducen las oportunidades y la capacidad para su aprovechamiento, en especial en el caso de los pobres; y
- los efectos perjudiciales sobre el medio ambiente, algunos de ellos irreversibles, ocasionados por la aplicación de políticas económicas equivocadas.

Para concluir esta sección es importante mencionar dos puntos sobre los cuales Stern insiste y que permean a lo largo de su libro:

- Cuando las condiciones políticas son tales que crean inestabilidad social, concentran de poder en las elites, confiscan la propiedad arbitrariamente y niegan los derechos fundamentales a la mayoría de la población, entonces el crecimiento y el "empoderamiento" no son posibles. El crecimiento, por cuanto se obstaculizan las inversiones en instituciones, tecnología, capital humano y capital físico. El "empoderamiento", porque se impide la incorporación de los pobres al proceso de cambio (p. 79).
- Debe concebirse el proceso de desarrollo como un cambio dinámico continuo en el cual debe tomarse en cuenta el ingreso por habitante, así como las condiciones de vida –oportunidades y capacidades– en general.

C. ¿Cuáles son las lecciones con respecto a las políticas?

Después de cincuenta años de cambios tan pronunciados en los países en vías de desarrollo, Stern considera conveniente examinar las principales lecciones que pueden derivarse de esos acontecimientos. Ellas se refieren tanto a las políticas relativas al proceso de desarrollo, mencionadas en esta sección, como a las consideraciones teóricas señaladas en la próxima.

Stern enumera ocho lecciones principales (p. xxvi) cuyo análisis pormenorizado lleva a cabo en el capítulo III de su libro:

i. el concepto de desarrollo debe incluir, además de la población en general, muy especialmente la participación activa de los pobres en el proceso de toma de decisiones, valga decir el "empoderamiento" de los pobres;

ii. el desarrollo consiste en un proceso dinámico de cambio continuo;

iii. el Estado no es un sustituto del mercado, sino más bien un complemento de vital importancia;

iv. el papel desempeñado por las instituciones es de primordial trascendencia;

v. la apertura comercial y financiera, es decir la integración a la economía internacional, es un factor poderoso para impulsar el desarrollo sostenido;

vi. el ritmo del crecimiento económico es el factor más importante para reducir la pobreza;

vii. el desarrollo sostenido depende de la capacidad de acumular conocimientos, de crear instituciones y de modificar las estructuras de la economía y de la sociedad (p. 82);

viii. el proceso de desarrollo no puede ser impuesto desde afuera, debe ser un compromiso nacional.

Algunas de estas lecciones se refieren a: el concepto y objetivo del desarrollo (mejorar el nivel de vida de los pobres), la naturaleza del desarrollo como un proceso de cambio continuo, los factores determinantes de este proceso y el papel del "empoderamiento" de los pobres para acelerar el desarrollo.

D. ¿Cuáles son las lecciones en relación con la teoría económica?

Desde el punto de vista de la teoría económica se han producido, según Stern, ciertos avances muy útiles para comprender mejor el proceso de desarrollo y mejorar la formulación de las políticas económicas. En concreto el autor señala siete puntos de especial importancia.

i. El desarrollo como un proceso de cambio de: actitudes, valores, comportamientos, preferencias, incentivos, tecnologías (innovación) e instituciones.

ii. El reconocimiento de la gran importancia del empresario schumpeteriano como factor determinante del desarrollo. Stern llega así a considerar que "… *entrepreneurship can be the central creative economic force of all countries*" (p. 112).

iii. Se ha llegado a aceptar que tanto el sector privado como el público desempeñan un papel muy significativo en el proceso de desarrollo. No todos los gobiernos son incompetentes y corruptos y gobiernos competentes pueden ser manipulados por grupos de interés (p. 119). Además, se debe reconocer que existen fallas *(market failures, goverment failures)*, con frecuencia, de consideración.

iv. El hecho de la falta de información (cantidad y calidad) se ha llegado a incorporar a la teoría de desarrollo, con la consiguiente aceptación del alto grado de incertidumbre que rodea, necesariamente, la formulación y ejecución de la política económica.

v. Las economías de los países en vías de desarrollo no se encuentran sobre la curva de transformación, sino más bien hacia adentro. Por ello no solo la disponibilidad de factores de producción y su productividad son importantes, sino también la innovación y la calidad de la administración pública son de mucha trascendencia.

vi. Para resolver el problema del subdesarrollo no existe un solo enfoque o una única solución. Por ello mismo, las políticas más convenientes para promover el desarrollo en un país no lo serán en otro.

vii. El proceso de desarrollo conlleva conflictos sociales de consideración. Ello ayuda a explicar por qué quienes apoyan el cambio y el desarrollo tienen éxito en algunas sociedades y países, mientras en otros quienes se oponen son capaces de bloquear el progreso (p. 114).

2. La estrategia para el desarrollo

Armado de la experiencia basada en las políticas económicas y los aportes de la teoría económica, Stern pasa a abordar el tema de la estrategia que debería ejecutarse para poder superar el subdesarrollo de los países pobres.

El fin último de la estrategia planteada por Stern consiste en que los miembros de la sociedad, sobre todos los pobres, puedan elegir su propia forma de existencia, lo cual depende de las condiciones de vida que logre alcanzar la población. A la vez, esas condiciones son una función de las oportunidades disponibles y de la capacidad para aprovecharlas. Estas dependen de tres factores: el nivel de ingreso, la inversión en recursos humanos (salud, educación, seguridad) y el grado de participación de los pobres en el proceso de desarrollo. Ahora bien, el nivel de ingreso está determinado por el clima favorable para promover las inversiones (innovación, productividad). De hecho, las inversiones aumentan en

el tanto los riesgos y la rentabilidad sean razonables, lo cual depende a la vez de: las condiciones macroeconómicas, la apertura comercial y financiera, la infraestructura física y financiera, el Estado de derecho *(governance)* y las instituciones. Se trata, de una parte, de sembrar más y de cosechar mejor y, de otra, de facilitar la siembra y la cosecha. Los obstáculos son la incertidumbre, la inestabilidad, la exacción, la burocracia, la "tramitología" y la corrupción.

La inversión en recursos humanos, por su parte, esta relacionada, principalmente, con la situación de las finanzas públicas, pero sobre todo con decisiones de carácter político.

Finalmente, la participación dependerá del proceso de "empoderamiento" el cual está estrechamente relacionado con:

- la calidad y cantidad de servicios públicos como salud, sanidad, educación, protección y seguridad social;
- la política concerniente con el acceso a ciertos activos, como la tierra; y
- el acceso a facilidades de crédito.

No debe caerse en la trampa de creer que la descentralización del gasto público sea sinónimo de "empoderamiento". En efecto, con no poca frecuencia, las elites locales capturan el esfuerzo realizado para su propio beneficio y no para ayudar a los más pobres.

En síntesis, la estrategia propuesta por Stern se basa en dos pilares: mejorar el clima de inversiones y proceder el "empoderamiento" de los pobres con el propósito de lograr el desarrollo, entendido como el proceso mediante el cual los miembros de la sociedad puedan forjar su propio destino. Ambos pilares son medio e instrumento así como también meta y objetivo. Los dos dependen uno del otro, están recíprocamente interrelacionados.

Stern insiste en la marcada diferencia que existe entre su enfoque y otros formulados años atrás. Concretamente se refiere a tres de ellos:

i. En la década de los años cincuenta y sesenta, se consideraba primero, que los mercados (sistema de precios) y los incentivos no funcionaban bien en los países en vías de desarrollo; segundo, que las posibilidades de exportación (términos de intercambio) de esos países eran escasas y tercero, que la existencia de brechas entre ahorro e inversión y entre importaciones y exportaciones obstaculizaba el desarrollo de los países pobres. Ante esta situación se recomendaba: la planificación económica, la industrialización y el proteccionismo (sustitución de importaciones). Todo ello requería una intervención determinante del Estado en la vida económica. Se trataba de dirigir la economía y de proteger a los empresarios de la competencia externa.

ii. En la década de los ochenta, el enfoque de "dirigir y proteger" fue sustituido por una marcada creencia en los beneficios del mercado, llegándose aún a caer en la tentación de un verdadero fundamentalismo del mercado. La primacía la tenía el mercado. El Estado debía restringir su función al mantenimiento del ordenamiento jurídico.

iii. En la década de los 90 le tocó el turno al enfoque conocido con el nombre del Consenso de Washington (CW) de acuerdo con la terminología acuñada por Willimson. Para Stern el CW presenta elementos importantes que deben retenerse. Sin embargo, es muy deficiente, no tanto por lo que dice, como por lo que deja por fuera.

Stern desecha estos diferentes enfoques. Considera su planteamiento como algo significativamente diferente (p. 162) por cuanto:

- Reconoce un papel fundamental para el sector privado (*engine of growth*, p. 162).

- Considera clave el rol del gobierno y de las instituciones públicas en el proceso de desarrollo; no se trata de más gobierno, ni de menos, sino de mejor gobierno.
- Se otorga a la participación de la población pobre una importancia esencial, el "empoderamiento" permite a los pobres tomar control de su futuro para superar la pobreza, la desigualdad y la exclusión.
- Se da a las instituciones y al Estado de derecho un papel estelar mucho más importante que la acumulación de capital humano y capital físico.
- Se reconocen las fallas del mercado y del gobierno.
- Se toman en consideración los costos sociales relacionados con los procesos de cambio.

Por todo lo anterior Stern insiste en que su estrategia ofrece mejores perspectivas para el desarrollo de los países pobres.

3. Las áreas de investigación para el desarrollo

A. El tema principal: la pobreza

Para poder impulsar el proceso de desarrollo, Stern insiste, una y otra vez, que es indispensable disponer de la información (cantidad y calidad) necesaria a fin de medir los efectos, determinar los resultados y evaluar las consecuencias de las políticas adoptadas y las medidas tomadas. Si no se dispusiera de estos datos no podría conocerse si ha habido progreso o no, ni tampoco se sabría el por qué de los logros y de los fracasos. Se deambularía en el desierto sin brújula. De ahí la gran importancia de la evaluación prospectiva *ex-ante* (¿qué se espera?) y de la retrospectiva *ex-post* (¿qué se obtuvo?) (p. 192).

Las técnicas de medición se han multiplicado en el transcurso del tiempo: series de tiempo, índices de diversa naturaleza, cuentas

nacionales, censos, encuestas, sondeos de opinión, entrevistas, simulaciones, panel (comparaciones a lo largo del tiempo)[1], *benchmarking*, comparaciones entre países *(cross-country)* y estudios de casos. Es necesario tratar de aislar el efecto de las diferentes medidas y políticas y así poder medir, cuantificar y estimar el efecto sobre los dos pilares y cuáles son los elementos que más incidencia tienen.

El tema central para Stern se refiere a la medición de la pobreza, ya que el propósito más importante del proceso de desarrollo consiste en reducirla. De hecho, medir la pobreza plantea retos metodológicos complejos. La medición del ingreso por habitante presenta de por si dificultades significativas. Ahora bien, cuando se sigue a Sen debe incluirse mucho más en la medición de la pobreza. Deben considerarse temas tales como las oportunidades y la capacidad para aprovecharlas, el "empoderamiento" (posesión de activos, aspiraciones, preferencias, participación), la seguridad (derechos de propiedad, derechos de las mujeres, en especial de las niñas, criminalidad), las libertades y el control sobre el destino de los individuos. Stern reconoce que tratar de determinar la evolución de estos fenómenos es una tarea erizada de dificultades. Sin bien reconoce los avances logrados al respecto (p. 498), también menciona que se trata de una tarea "*…too ambitious to be executed in detail in most environments*" (p. 195). Sin embargo, será necesario continuar los esfuerzos para poder llegar a medir mejor la pobreza y su evolución en el transcurso del tiempo.

1. Stern ha llevado a cabo este tipo de investigación durante 30 años, de manera interrumpida, en la aldea india de Palanpur. Al respecto él indica "… *Palanpur has probable been the strongest influence on my understanding of development.*", (p. XIII).

B. El clima de inversiones

El clima de inversiones incide directamente en su volumen y en su calidad (innovación) y, por ende, en la tasa de crecimiento económico. Se trata del primero de los dos pilares mencionados por Stern para explicar el proceso de desarrollo económico. De ahí, la necesidad de llegar a medir la evolución del clima de inversiones, así como la relación entre la inversión y el crecimiento económico. ¿Cómo decidir cuáles medidas de política económica pueden mejorar el clima de inversiones? ¿Cómo medir los efectos de cada una de ellas de manera concreta?

Para Stern no solo es importante medir la cuantía de las inversiones (sector, actividad, área geográfica, productividad) cuyo rendimiento es decreciente, sino de mucha mayor trascendencia es evaluar el clima de inversiones cuyo rendimiento es creciente gracias a: el círculo virtuoso entre empresariedad, innovación, competencia y crecimiento, las externalidades, las complementariedades, la *governance* y el mejoramiento de las instituciones (p. 208).

Las investigaciones sobre el clima de inversión permitirían obtener información valiosa sobre temas tales como:

- Determinar los cuellos de botella y obstáculos para realizar inversiones.
- Establecer la prioridad de las medidas ya que los recursos son escasos.
- Descubrir los determinantes de la capacidad empresarial para innovar y aprender. *Learning by doing and learning by watching.*
- Estudiar casos concretos en los cuales pequeños cambios e innovaciones, han llegado a tener efectos apreciables e impactos considerables gracias al proceso de difusión.

C. La dinámica del "empoderamiento"

Con frecuencia, los pobres son pobres porque son víctimas de la discriminación, la exclusión y la marginación. Las razones son muchas: casta, etnia, religión, raza, lengua, sexo o bien la corrupción y la captura del gobierno por determinados grupos de interés. En muchos casos se debe a la historia, la tradición, la cultura, en otros a los políticos y a la estructura (política, social, económica) de poder.

Ahora bien, el "empoderamiento" de los pobres busca modificar esta situación, concretamente para:

- aprovechar las oportunidades y
- participar en el proceso de desarrollo.

Para Stern la investigación debería dar respuesta al interrogante acerca de cómo ciertos individuos y grupos sociales han desarrollo su capacidad para sustituir el *statu quo* por algo diferente. Tres elementos juegan un papel primordial:

- dar voz a los pobres,
- crear canales de participación política, y
- asegurar el acceso a la adquisición de activos tales como la educación, el crédito, la tierra y los ingresos monetarios.

El acceso a los activos tiene para Stern especial relevancia sobre todo para desarrollar la capacidad empresarial la cual él considera como "*… the single greatest factor in moving out of poverty*". (p. 237). Además, "*…Land reform is a central aspect of the dynamics of empowerment for poor people in developing countries*". (p. 241). Por ello la creación de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), urbanas y rurales, así como la propiedad de parcelas representan importantes fuentes de empresarios, de líderes, de movilidad social y de innovación.

Las investigaciones deben orientarse a varios campos, como por ejemplo:

- ¿Cómo crear un sistema de incentivos para promover el desarrollo de abajo hacia arriba?
- ¿Cómo crear las instituciones necesarias y cómo medir su evolución?
- ¿Cómo cambian las estructuras sociales y políticas en condiciones de extrema pobreza?
- ¿Cuál es el comportamiento de las mipymes? ¿Cómo nacen, cómo evolucionan?
- ¿Cuáles programas de redistribución directa del ingreso funciona y cuáles no?[2] ¿Por qué?

D. El cambio de las preferencias

El segundo pilar de Stern, el "empoderamiento", está estrechamente vinculado con el deseo y la capacidad de cambiar el *statu quo*. Se supone que este cambio traerá aparejado un mejoramiento en la satisfacción de las preferencias (necesidades y deseos) de los miembros de la sociedad, es decir de los individuos y de las familias. Ahora bien, Stern opina que el mayor o menor "empoderamiento" no puede medirse comparando el grado de satisfacción de las preferencias en dos momentos diferentes. Esto por dos razones:

i. Primero, porque las preferencias se modifican en el transcurso del proceso de desarrollo, es decir la jerarquía de las necesidades y deseos cambian entre otros debido a la edad, la educación, la información, el nivel del ingreso, la innovación (nuevos bienes y servicios).

2. Stern plantea serias dudas con respecto a las políticas para tratar de redistribuir el ingreso. De hecho, afirma que "*policies that redistribute income from the rich to the poor do not mechanically leads to a virtuous circle of progressively faster growth and accelerate poverty reduction… one effect of income transfers is the opposite: by reducing incentives to work, it dampens growth*", (p. 240).

ii. Segundo, porque el "empoderamiento" se relaciona no solo con las preferencias, es decir con alcanzar un óptimo de Pareto, sino también con el planteamiento de Sen, es decir con las oportunidades, capacidades, aspiraciones, actitudes y libertades para que los individuos y las familias puedan determinar su propio destino.

La investigación en este campo debe orientarse a obtener información acerca de:

- ¿Cómo medir las preferencias?
- ¿Cómo y cuándo cambian las preferencias?
- ¿Cómo influir en el cambio de las preferencias?
- ¿Cómo medir la evolución del bienestar entre dos fechas si las preferencias cambian en el transcurso del tiempo?
- ¿Cómo medir las oportunidades?
- ¿Cómo aumentar las oportunidades?
- ¿Cómo medir la capacidad para aprovechar las oportunidades?
- ¿Cómo medir el aprovechamiento de las oportunidades?
- ¿Cómo medir la evolución del "empoderamiento" si la importancia relativa de las oportunidades y capacidades cambian en el tiempo?

Según Stern, los economistas no deben dejar a otras disciplinas sociales el tema del cambio de la importancia relativa de los bienes y servicios, incluido el ocio, es decir de las preferencias, ni el de la importancia relativa de las oportunidades y las libertades (Sen). Ellos deben abocarse directamente a investigar este punto del cambio de las preferencias, los valores, las creencias, pues, representa el meollo del proceso de desarrollo económico[3].

3. "*This is not a field that economists should leave to other disciplines: it is at the heart of the story of economic development*", (p. 261).

E. La reforma política

No es posible llevar a la práctica la agenda de acción para promover el proceso de desarrollo económico sin lograr cambios políticos profundos. Se requiere, ni más ni menos, cambiar la estructura del poder político: unos tendrán más, otros menos. "Empoderar" a algunos grupos bien puede significar "desempoderar" a otros. Se trata de sustituir el *statu quo* por otro modelo o sistema.

Si bien sociedades basadas en la explotación de la población por parte de las elites, podrían prosperar durante cierto tiempo, no ofrecen posibilidades reales de alcanzar un desarrollo económico sostenible en el largo plazo. Esto es así porque la exclusión y la pobreza conducen a la ineficiencia y al decaimiento del sistema económico al no poder asignar los factores de la producción de manera adecuada.

Stern insiste en que el proceso de cambio siempre encontrará oposición. Los conflictos de interés son inherentes e inevitables. La defensa de intereses particulares, políticos y económicos, representa el principal obstáculo para adoptar las políticas y crear las instituciones necesarias para el desarrollo económico. Así, la concentración de poder económico, lleva a controlar el poder político y a bloquear las reformas económicas.

La posibilidad de lograr el cambio político necesario para impulsar el proceso de desarrollo económico depende de:

- los efectos distributivos de las reformas, es decir ¿quién gana y quién pierde? y
- el costo/beneficio político de las reformas, valga preguntarse, desde el punto de vista político, ¿quién pierde poder y quién lo gana? Las elites se encuentran así en una encrucijada: si impulsan el desarrollo económico mejoran su nivel de ingreso, pero pueden perder poder político; si se oponen y obstaculizan el desarrollo económico mantienen su poder político, pero no logran crecer económicamente (p. 272).

Desde el punto de vista de las investigaciones por realizar, Stern señala los siguientes temas:

- ¿Cómo determinar cuál es la estructura de poder? ¿Quién detenta el poder?
- ¿Cuáles son las fuentes del poder? ¿La tierra (latifundio), las chimeneas (la industria), las finanzas, las sotanas, las espadas, el cacique o el chamán?
- ¿Cuál es el impacto de diversas políticas en la estructura de poder? ¿Cuáles medidas ayudarían a modificar la estructura de poder?
- ¿Cuáles son los principales mecanismos de exclusión y marginación?
- ¿Cuáles son los procedimientos más adecuados para compensar a los "perdedores" de las reformas económicas?
- La aceptación de las reformas económicas ¿depende acaso de la aparición de circunstancias excepcionales tales como la caída del muro de Berlín o alguna crisis internacional o de la descomposición interna del *statu quo*?
- ¿La aplicación de las reformas económicas depende de la velocidad y de la secuencia con que se adopten las medidas?

Stern, sin duda, tiene bien claro la importancia de la necesidad del cambio de la estructura del poder político y, a la vez, de la enorme dificultad que dicha tarea plantea.

4. La agenda de trabajo

A. Las generalidades

Según Stern la comunidad internacional ha reconocido la lucha contra la pobreza como una obligación, es más como un reto moral. La persistencia de la pobreza es una situación inaceptable

(p. 287). Se trata de una responsabilidad que atañe a todos. La comunidad internacional simplemente no puede abandonar a los países más necesitados, a las poblaciones más atrasadas desde el punto de vista económico (p. 376).

Ahora bien, a pesar de la complejidad y de las incontables dificultades para erradicar la pobreza, el reto debe enfrentarse, la oportunidad no puede dejarse pasar.

Es más, Stern enumera las razones en las cuales basa su optimismo, dadas las circunstancias actuales, a saber:

- Se ha reconocido, como se indicó, la importancia de reducir la pobreza.
- Se ha adquirido el compromiso de hacer frente a este reto.
- Se ha establecido y aceptado un conjunto de metas concretas *(Millenium Development Goals)*.
- Se han recopilado las lecciones surgidas de la experiencia (éxitos y fracasos); es decir, se ha aprendido acerca de la calidad de las políticas económicas, unas acertadas, otras equivocadas.
- Se ha aceptado la responsabilidad de rendir cuentas –transparencia y *accountability*– de todos los agentes involucrados en el proceso de desarrollo.

El plan de acción concebido por Stern tiene ciertas características:

i. A los países en vías de desarrollo les corresponde realizar el principal esfuerzo para combatir la pobreza (instituciones, políticas, *governance*, "empoderamiento").

ii. Los países desarrollados y las organizaciones internacionales deben aportar ideas y recursos, de manera considerable, para apoyar a los países pobres (comercio, ayuda, migraciones, medio ambiente, derechos de propiedad, organización financiera internacional, crecimiento y estabilidad internacionales).

iii. La cooperación y la colaboración son indispensables, se trata de una acción mancomunada, de una verdadera asociación *(partnership).*

iv. El enfoque ha de cubrir múltiples sectores y contemplar diversas opciones.

v. Es necesario redoblar el esfuerzo, hacer mucho más y mucho mejor, en cuanto a los planes, programas y proyectos.

vi. Es indispensable poder llegar a medir y cuantificar el ritmo y las consecuencias del proceso de cambio. Determinar qué funciona y qué no funciona. Solo así se podrá aprender, cada día mejor, cómo promover el desarrollo.

Stern hace gala de cierto grado de optimismo cuando afirma que *"… we can get results quickly by applying what we know now"* (p. 307), sin embargo, reconoce la realidad al afirmar que "…*the world is falling far short on its pledges*" (p. 312). O sea, entre el dicho y el hecho la distancia es mucha. Por ello debe insistirse en la responsabilidad de los países pobres, los ricos y las organizaciones internacionales.

B. La acción doméstica: países pobres

Para Stern el gobierno (central, local, instituciones públicas) juega un papel esencial en el proceso de cambio. No es, pues, de extrañar que la agenda del gobierno sea copiosa (p. 345).

a) ¿Qué debe hacerse?

La labor del gobierno debe poner énfasis en los dos pilares que Stern considera claves.

- En cuanto a promover la inversión (primer pilar) el gobierno debe:
  - crear un entorno de confianza para propiciar la innovación y mejorar la rentabilidad de las inversiones, y

  - crear el entorno adecuado para el buen funcionamiento de los mercados.

- En cuanto el "empoderamiento" (segundo pilar) es necesario:
  - proveer servicios públicos de buena calidad, sobre todo en cuanto a la educación y la salud;
  - crear un entorno (social, político) adecuado para lograr la participación activa de la población en la toma de decisiones; y
  - reconocer que el "empoderamiento" depende de factores tales como: la información, la transparencia, la *accountability* y la apertura de las organizaciones locales.

Para poder construir estos dos pilares es indispensable que el gobierno asegure la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal. Además, el autor insiste en la buena *governance*, la administración pública eficaz y el marco institucional adecuado.

b) ¿Quién debe hacer qué?

Un tema central de la discusión de Stern concierne a la división de funciones entre el gobierno central y los gobiernos locales. Si bien reconoce el amplio espacio existente para ambos, señala, de manera bastante prolija, los riesgos y peligros de una descentralización excesiva:

- Puede darse una competencia excesiva y ruinosa entre los gobiernos locales por atraer inversiones y conceder incentivos exagerados *(race to the bottom)*.
- El ámbito de los gobiernos locales pueden resultar muy pequeño con la consiguiente pérdida de economías de escala y de aglomeración y el aumento de los costos de coordinación.
- Los políticos, los grupos de interés y las mafias locales pueden capturar el proceso para su propio beneficio y no para el de los pobres (p. 319).

Por ello si bien Stern considera necesario cierto grado de descentralización para lograr una mayor participación de la población, a la vez insiste en mantener bajo la responsabilidad directa del gobierno central una serie de actividades.

Stern hace una larga disquisición sobre las finanzas públicas, pues de ellas depende, en un alto grado, la posibilidad del gobierno de cumplir sus importantes tareas.

En cuanto el gasto público llama la atención sobre dos puntos:

- La importancia del gasto público no depende de su tamaño, sino de su calidad, es decir de lograr mejores resultados de una misma cantidad de recursos y, en segundo lugar, de la capacidad de focalizar el gasto público en programas concretos para fortalecer las dos pilares.
- El gasto público puede tener un efecto redistributivo mucho mayor que el de los impuestos (p. 334).

En cuanto a los impuestos Stern menciona varios puntos importantes:

- Los impuestos seguirán siendo la principal fuente de financiamiento del gasto público.
- La carga tributaria (incluidas las contribuciones para la seguridad social) de un país en vías de desarrollo "típico", no debería ser excesiva sino alcanzar alrededor del 19 por ciento del PIB (p. 345).
- Los impuestos no deben representar un obstáculo para el crecimiento económico (efecto sobre la asignación de los factores de la producción, el ahorro y el consumo), ni empeorar la distribución del ingreso nacional. La meta de mejorar la distribución del ingreso debe alcanzarse, principalmente, mediante el gasto público y no los impuestos, como ya se señaló.
- Stern carga, lanza en ristre, contra los aranceles de aduana en vista de sus efectos negativos. En efecto, indica que: *"… deve-*

loping countries are thus well advised to move away from excess reliance on import tariff and to build alternative sources of revenue" (p. 339).

- Señala, finalmente, que no debe procederse a otorgar exenciones tributarias como medio para atraer inversiones. Es preferible, según él, disminuir las tasas impositivas en general y no otorgar privilegios a algunas actividades o empresas.

Para finalizar, Stern reconoce la dificultad, en muchos países en vías de desarrollo, de lograr la eficiencia de parte del gobierno para mejorar su desempeño. Sin embargo, considera que aún en condiciones muy adversas siempre existe margen para mejorar la eficiencia del gobierno. Este esfuerzo *(top-down)* debe ser complementado por un esfuerzo de abajo hacia arriba *(bottom-up, grassroot)*. Además, debe contarse con una amplia cooperación externa.

C. La acción doméstica: países ricos

Stern insiste, una y otra vez, en la importancia del comercio internacional como un elemento esencial para el desarrollo económico de los países pobres.

Ha habido un progreso importante. En efecto,

- los países pobres se han integrado más a la economía mundial y representan una mayor proporción del comercio mundial y
- los países pobres han diversificado sus exportaciones de manera significativa, tanto en relación con los bienes como también con respecto a los servicios.

Sin embargo, subsisten dos problemas sumamente importantes:

- el proteccionismo arancelario de los países ricos impide a los países pobres aumentar sus exportaciones más rápidamente, y

- el proteccionismo arancelario de los países pobres es aún más pronunciado que el de los ricos.

Como consecuencia, muchos países pobres no han podido beneficiarse de la gran expansión del comercio mundial, es decir han quedado al margen.

En vista de esta situación, los países ricos deben asumir varias responsabilidades. La primera y más importante consiste en la reducción drástica de su proteccionismo arancelario. Además, deben incluirse temas relacionados con las normas de origen, los "picos" arancelarios, las cuotas de importación y la llamada *tariff escalation*. La segunda se refiere a la asistencia técnica e institucional para aumentar la capacidad exportadora de los países pobres. Y, en tercer lugar, facilitar el apoyo financiero para enfrentar los costos de la apertura comercial y financiar las inversiones necesarias para aprovechar las oportunidades de la apertura comercial.

Así, los países ricos deberán hacer un esfuerzo bastante considerable. En efecto, la política de esos países según Stern es, desde el punto de vista económico, analfabeta, desde el del medio ambiente, perjudicial y desde el de la moral, indefendible (pp. 367-368).

A la par del tema del comercio internacional, Stern considera que los países ricos también deben modificar sustancialmente su política en cuánto a la ayuda económica concedida a los países pobres. Las dificultades principales son dos: la insuficiencia de la ayuda y su poca efectividad para fortalecer los dos pilares. De ahí la necesidad de aumentar la ayuda y de mejorar su eficacia.

a) El monto anual de la ayuda debería, para Stern, multiplicarse por dos, es decir elevarse aproximadamente a US $ 100.000 millones al año (p. 372). Él está consciente de los problemas que un aumento de recursos de esta magnitud puede plantear a los países receptores, a saber:
   - la sostenibilidad fiscal de la deuda externa;
   - la posible apreciación del tipo de cambio real;

- la falta de capacidad institucional para administrar, de forma adecuada, los fondos adicionales (*absorptive capacity*, p. 374);
- las consecuencias de una baja elasticidad de la oferta de factores de la producción (mano de obra calificada, capacidad gerencial, por ejemplo) en el precio de esos factores y, por ende, en la estructura de costos y la competitividad del sector privado.

b) En relación con la efectividad de la ayuda externa, Stern señala, a la vez, algunos puntos:

- enfrentar el problema del riesgo moral en el sentido de que el país beneficiado, en vista de los recursos adicionales, posponga las medidas internas que debería tomar a fin de reforzar los dos pilares; el propósito de la ayuda externa debe consistir en financiar los costos relacionados con el proceso de cambio y no pretender financiar los costos originados en la inacción y la posposición del proceso de desarrollo;
- garantizar que las políticas y programas relacionados con la ayuda externa sean "propiedad" del país beneficiado y no de los países que otorgan la ayuda;
- revisar a fondo la condicionalidad de la ayuda externa;
- poner más énfasis en los resultados y menos en las condiciones previas;
- dar mayor importancia a las políticas para fortalecer los pilares y menos a los proyectos específicos;
- insistir en la distribución geográfica de la ayuda externa para favorecer a los países más pobres;
- tratar de cubrir varios años y no solo uno con los programas de ayuda;

Queda así claro de la exposición de Stern la amplia y compleja agenda a cargo de los países ricos. Asimismo, las organizaciones

financieras internacionales tienen por su parte una importante tarea por delante.

D. La agenda internacional: los organismos financieros internacionales

La comunidad internacional debe aceptar la plena responsabilidad de ayudar y apoyar a los países pobres. Cumplir con tal obligación demanda de los organismos internacionales dos tareas diferentes. De una parte, la agenda relacionada directamente con los países pobres. De otra la agenda de temas internacionales, la cual, incide en el desarrollo de los países pobres, al mejorar el entorno internacional en términos generales.

a) Con respecto a la acción directa en los países pobres, Stern señala los puntos siguientes:

- reiterar como objetivo principal de la ayuda la lucha contra la pobreza;
- ayudar a los países pobres a elaborar su propia estrategia para erradicar la pobreza;
- financiar proyectos específicos pero solo aquellos enmarcados en la estrategia general;
- seleccionar a los países beneficiarios, lo cual no es tarea sencilla pero ineludible dada la escasez de recursos disponibles;
- poner énfasis en la *governance*, pues de ella depende la calidad y ejecución de las políticas;
- considerar la agenda de los países pobres como un camino de dos vías: los países pobres se benefician y, a la vez, la institución donante aprende para ayudar a otros países;
- continuar el proceso de condonación de la deuda externa de ciertos países en vías de desarrollo; y

- proseguir el esfuerzo por mejorar la organización interna de las instituciones internacionales y así poder expeditar y abaratar su funcionamiento.

b) Las organizaciones internacionales también deben participar en ciertas tareas de alcance mundial a fin de mejorar las condiciones generales en las cuales se desenvuelven los países pobres. Estos temas no pueden estar a cargo de ningún país en particular sino que requieren un enfoque multilateral. Los principales puntos señalados por Stern son:

- la estabilidad macroeconómica internacional,
- la organización para el comercio y las finanzas internacionales,
- la producción de información estadística,
- la investigación en el campo de la agricultura,
- el manejo de los recursos pesqueros internacionales,
- el calentamiento global,
- las enfermedades contagiosas,
- la protección de la biodiversidad,
- el tráfico de drogas,
- el terrorismo internacional,
- las patentes de medicamentos.

Como puede apreciarse queda un largo camino por recorrer. En el tanto se logre avanzar en la solución de estos problemas, las perspectivas para el desarrollo económico de los países pobres, sin duda, mejoraría notoriamente.

IV. Los comentarios

La lectura del libro de Stern no es tarea fácil, se trata de un largo camino: 400 páginas de denso contenido. Se abordan temas de

mucha importancia para el futuro de los países pobres. El libro despierta interés y curiosidad, genera inquietudes y dudas. No pocos de los puntos de vista de Stern pueden ser aceptados sin mayor dificultad, otros suscitan críticas. Los comentarios –dudas, inquietudes, críticas– que siguen se refieren, necesariamente, solo a algunos de los temas abordados por Stern.

1. Los aportes

   Entre las muchas ideas planteadas por Stern algunas representan aportes significativos como los siguientes:

   A. Stern considera como propósito fundamental del proceso de desarrollo la erradicación de la pobreza. No se trata de aumentar la producción por habitante, las inversiones, las exportaciones o el comercio internacional. No. Lo fundamental es sacar de la pobreza a la parte de la población mundial, todavía hoy inmersa en tan terrible situación. Lograr este objetivo es un imperativo moral, basado en la dignidad de cada ser humano y además, es imprescindible para todos –ricos y pobres– ya que ambos navegan por la historia en el mismo navío denominado la tierra.

   B. El concepto o definición de desarrollo económico utilizado por Stern tiene dos componentes: el "tradicional" referido a la evolución del ingreso real por habitante y otro "adicional" relacionado con los planteamientos de Sen, es decir la necesidad de incluir en el concepto de desarrollo temas relacionados con las oportunidades, las capacidades y las libertades de los individuos. De hecho, bien podría aumentar el ingreso real por habitante pero si no aumentan las oportunidades y la capacidad para aprovecharlas así como la oportunidad de disfrutar de las libertades (de educación, trabajo, libre opinión, participación política, etc.), entonces el desarrollo no se daría.

   C. El proceso de desarrollo está basado en dos pilares: uno de ellos se refiere al entorno favorable para promover las

inversiones y la innovación, es el crecimiento económico; el otro se refiere al "empoderamiento" de los pobres, es decir dar a los pobres suficiente poder en términos de oportunidades, capacidades y libertades para participar activamente en el proceso de toma de decisiones y así fraguar su destino y ser artífices de su existencia.

D. El desarrollo económico es un proceso dinámico de cambio continuo (político, cultural, social, económico), más emparentado con las ideas de Schumpeter y la escuela austríaca (proceso de cambio) que con los modelos neoclásicos (estática comparativa).

E. Stern ubica la actividad empresarial –innovación, riesgos, rentabilidad, competencia– en el centro del proceso de desarrollo. Sobre los empresarios –pequeños, medianos y grandes, nacionales y extranjeros– recae la responsabilidad principal de impulsar el proceso dinámico de desarrollo.

F. Este proceso es responsabilidad principal de los países pobres, pero no sólo de ellos. De hecho, también los países ricos y los organismos e instituciones internacionales juegan un papel de gran importancia para apoyar y ayudar a las naciones pobres.

G. Stern pone un gran énfasis en los aspectos empíricos. Es necesario no solo establecer relaciones causales, sino también medir y cuantificar. De ahí la necesidad imperiosa de llevar a cabo una copiosa agenda de investigaciones. Solo así será posible conocer si se avanza o no. Solo así es posible aprender mientras se actúa. Solo así es posible conocer qué funciona y qué no.

2. ¿Qué hay de nuevo?

A. En cuanto al primer pilar ha quedado claro, desde hace bastante tiempo, que para poder reducir, de manera significativa, la pobreza, es decir aumentar el ingreso real por habitante, es indispensable el crecimiento de la producción

nacional. Sin cacao no se puede hacer chocolate. Además, se conoce bien el círculo virtuoso mediante el cual la interrelación recíproca entre el tamaño del mercado, la división del trabajo, la acumulación de capital, la innovación, la productividad y la competencia genera un incremento sostenido de la producción nacional. Hasta aquí realmente no hay mucha novedad.

B. En referencia al segundo pilar, el "empoderamiento" de los pobres, caben varias observaciones:

   a) Debe hacerse una clara distinción entre el planteamiento de Stern y el de Marx en dos puntos fundamentales:

      i. Si bien Marx propone dar poder a los pobres, él postula la dictadura del proletariado. Stern, por el contrario, propone trasladar poder a los pobres pero para mejorar el funcionamiento de la democracia. Lejos de su pensamiento está el proponer una dictadura, ello significaría la negación de la democracia.

      ii. El proceso marxista es violento. Trata de exacerbar las contradicciones internas del sistema capitalista para propiciar su derrumbe y sustituirlo por el sistema socialista, basado en la dictadura del proletariado. Esta tesis está también alejada del pensamiento de Stern. Para él el proceso de "empoderamiento" debe llevarse a cabo por medios pacíficos. Tampoco busca sustituir el sistema capitalista por el socialismo.

   b) Para Stern el "empoderamiento" de los pobres es una condición *sine qua non* para lograr el desarrollo. Considera de hecho que la sociedad actual es "mala" debido a la falta de "empoderamiento" de los pobres y por estar basada en el conflicto, el egoísmo y la exclusión; por ello debe ser sustituida, cuanto antes, por una sociedad "buena" en la cual los pobres sí estarían "empo-

derados" y se basaría en la cooperación, la responsabilidad y la multiplicación de los propietarios.

Tres observaciones son pertinentes:

i. Stern pareciera pasar por alto que no solo la sociedad de ayer y la de hoy se han caracterizado por el conflicto social entre quienes apoyan el cambio y quienes se oponen a él, sino que también en la de mañana sucederá lo mismo.

ii. Stern no contesta la pregunta de por qué si, en la segunda mitad del siglo XX, hubo un avance extraordinario desde el punto de vista del desarrollo mundial, ("… *astonishingly rapid change…"*, p. 387), sin haberse dado el "empoderamiento" de los pobres, ahora, en el siglo XXI, si resulta indispensable lograrlo. ¿Será que el proceso de desarrollo puede avanzar sin "empoderamiento" de los pobres hasta cierto punto, alcanzado el cual se presenta una inflexión y entonces el "empoderamiento" de los pobres sí representa una condición necesaria para continuar el proceso de desarrollo?

iii. Stern tampoco aclara las razones por las cuales él considera que del "empoderamiento" de los pobres resultará, necesariamente, una sociedad mejor, como si los pobres fueran "angelitos", los buenos de la película, y los no-pobres "demonios", los malos de la película. En otras palabras, ¿por qué el "empoderamiento" de los pobres resultará en una sociedad mas "justa", más "progresista", más "democrática", más "humana" que el "empoderamiento" de otros grupos sociales?

C. El planteamiento de Stern sería mejor entendido y sería más palatable si no se basara en imperativos morales (Sermón de la Montaña), o en la búsqueda de un pretendido "bien común", sino más bien en la consecución de una mejor estructura de poder dentro de la sociedad. Se buscaría así evitar la concentración excesiva de poder. Se trataría de

dar poder a quienes no lo tienen, como es el caso de los pobres, para contrabalancear el poder de otros grupos de la sociedad en cuyas manos hoy se concentra de manera excesiva.

3. El proceso de desarrollo para Stern depende de demasiadas cosas a la vez entre las cuales menciona:

   - las condiciones previas (culturales, políticas, sociales, económicas) existentes al inicio del proceso de desarrollo;
   - el progreso alcanzado en cuanto al crecimiento económico y al "empoderamiento" de los pobres;
   - la creación de nuevas instituciones;
   - la existencia de capacidad empresarial;
   - la capacidad de cambiar el *statu quo*;
   - el liderato político;
   - la eficiencia del gobierno ("*… overwhelmingly important actor…"*, p. 229).

   Todos estos factores deben darse de manera simultánea. Sin embargo, cuando se toma en consideración las grandes dificultades para lograr cada uno de ellos, entonces no es de extrañar que numerosas sociedades permanezcan postradas en el subdesarrollo por largas décadas.

4. Stern peca de optimismo cuando se refiere a las posibilidades de promover el proceso de desarrollo. Esto a pesar de los múltiples factores, elementos, condiciones y circunstancias que deben conjugarse de manera simultánea y coordinada.

   Algunos ejemplos pueden señalarse a este respecto:

   i. Considera que la estrategia propuesta por él permitirá la creación de un mundo mejor (p. 387).

   ii. Cree en la posibilidad de modificar la estructura de poder para sustituir el *statu quo* por otro sistema económico, so-

cial y político. ¿Cómo lograr el "empoderamiento" de los pobres y el "desempoderamiento" de otros grupos sociales? Se necesita acaso el remesón de alguna crisis o la aparición de algún líder en el momento oportuno, tal como lo propone Lewis?

iii. Tiene gran fe en la posibilidad de ejercer una influencia determinante en el desarrollo de los acontecimientos, es decir en la historia, mediante políticas públicas.

iv. Insiste en la capacidad de los gobiernos de los países pobres para diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas a pesar de la falta de personal capacitado y de recursos financieros escasos. Además, el gobierno debe tener suficiente capacidad para escoger empresarios "potencialmente" ganadores para apoyarlos y ayudarlos. (pp. 218-219).

v. Sobreestima la voluntad de los países ricos para cumplir su compromiso moral y su responsabilidad política frente al problema del desarrollo de los países pobres. En efecto, pone demasiada esperanza en el buen comportamiento de los países ricos.

Así, el exceso de optimismo hace que Stern, con frecuencia, se aleje de la realidad lo cual incide, claro está, en la posibilidad de adoptar sus recomendaciones.

5. El libro de Stern presenta varias asimetrías significativas, es decir desbalances serios. Valga mencionar los siguientes:

i. Entre los objetivos –erradicar la pobreza, "empoderar" a los pobres, para que ellos puedan forjar su propio destino– y las ideas para alcanzarlos hay una brecha muy marcada. Esto debido a que el modelo de Stern, según él mismo lo indica, se encuentra aún en los etapas preliminares de su gestación ("*… ideas proponed in these lectures are in their early stages*", p. 388).

ii. Existe también una asimetría apreciable entre, de una parte, el modelo de Stern, el cual como se indicó esta en pro-

ceso de elaboración y, de otra, el plan de acción propuesto por él. Este, en efecto, es muy concreto tanto para los gobiernos de los países pobres, como para los países ricos y los organismos internacionales. Pareciera haber así una distancia apreciable entre lo uno y lo otro.

iii. El énfasis tan significativo que Stern pone en el papel del gobierno para promover el proceso de desarrollo y la poca importancia que él da a la sociedad civil, al sector privado y a las organizaciones no gubernamentales. Así, por ejemplo, en el capítulo 12, dedicado al plan de acción, no se menciona el papel vital en dicho proceso de estos últimos tres actores.

iv. Es notoria la diferencia entre el realismo de Stern al analizar y evaluar el pasado (éxitos importantes y fracasos sonados), así como el examen de las múltiples y complejas dificultades señaladas por Stern en relación con el presente, en contraposición con su marcado optimismo cuando se refiere al futuro. De hecho, considera que ya se sabe suficiente (p. 389) para construir un mundo mejor (p. 387).

v. Stern se debate entre el optimismo y el realismo. Con frecuencia es optimista:

- *"…we can get results quickly by applying what we know…"* (p. 307).
- *"…we should not be overly negative about what can be achieved"* (p. 333).
- *"… we know enough to act effectively now"* (p. 389).

Y, por otra parte, el realismo de Stern es patente:

- *"… we are only beginning to understand how they (the institutions) can be changed"* (p. 354).
- *"… we are beginning to go beyond an understanding … we have a long way to go."* (p. 355).

- Cuando se refiere a las condiciones políticas que deben satisfacerse para proceder a la distribución de la tierra indica que ellas se dan solo en circunstancias excepcionales (p. 241). Y cuando analiza la capacidad de los países pobres para recibir ayuda externa, esta se ve restringida debido a la poca eficiencia administrativa, a las deficiencias de la governace y a los cuellos de botella de la infraestructura.

En síntesis, por un lado la comunidad internacional ha reconocido como un reto moral la erradicación de la pobreza y se ha comprometido a luchar para alcanzar este objetivo (p. 287). Sin embargo, Stern afirma que "… *the world is falling far short of its pledges*…" (p. 312).

6. Stern dedica al tema de las preferencias el capítulo 9 completo. Sin embargo, la discusión no es suficientemente clara, deja bastante que desear. La tesis central de Stern consiste en la necesidad de ir mucho más allá del análisis tradicional sobre las preferencias, en el sentido de tomar en consideración el cambio y las modificaciones de las preferencias en el transcurso del tiempo. Y, en segundo lugar, también desea enriquecer el análisis de la evolución de las condiciones de vida con la incorporación del aumento de las oportunidades, las capacidades y las libertades.

   a) En cuanto a las preferencias es necesario desbrozar el terreno:

      i. Los agentes económicos deben poder jerarquizar sus necesidades y deseos en el momento de tomar sus decisiones. De no ser así, no podrían elegir, es decir no podrían actuar.

      ii. Ello no significa que en el transcurso del tiempo las preferencias y su jerarquización se mantengan inalteradas. Ellas cambian debido a muchos motivos: la edad de los individuos, su nivel de ingreso, la aparición de nuevos bienes y servicios, la calidad de la información.

iii. Existen importantes limitaciones metodológicas para comparar el nivel de vida de una persona en dos momentos diferentes en el tiempo. En la situación A tiene determinadas necesidades y deseos (preferencias) debidamente jerarquizadas y además, dispone de determinada capacidad para satisfacer dichas necesidades y deseos. En la situación B las necesidades y deseos han cambiado así como su jerarquización y también su capacidad para satisfacerlas. Ahora bien, ¿cómo saber si el nivel de vida en la situación B es mejor o peor que en la situación A?

iv. Debe quedar claro que aún cuando el individuo disfrute de libertad para tomar sus decisiones, él está permanentemente sometido a múltiples influencias para modificar sus preferencias y su jerarquización. Los padres, los maestros, los medios de comunicación, los políticos, todos ellos, en diferentes etapas y de diferente manera, tratan de influir sobre las preferencias de las personas.

b) En cuanto a la incorporación de las libertades al concepto de progreso y desarrollo varios puntos deben señalarse:

i. Tomar en cuenta el aumento de oportunidades y de la capacidad para aprovecharlas, de nuevas aspiraciones y actitudes, así como de alcanzar mayor libertad en todas sus variantes, es perfectamente compatible con la búsqueda, por parte del individuo, de maximizar su utilidad. Es decir, el individuo, al tratar de calcular su utilidad total, puede incluir y tomar en consideración todo aquello que a bien tenga. No hay razón alguna para limitarse tan solo a considerar los bienes y servicios.

ii. Ahora bien, debe quedar claro que la inclusión de libertades, oportunidades, capacidades, aspiraciones, actitudes no elimina el problema de determinar cuáles son las preferencias de los agentes económicos y la ne-

cesidad de establecer un orden de prioridades. El problema de Pareto permanece ahí, tal como lo señala Berlin según lo recuerda el mismo Stern (p. 258).

iii. Bien podría plantearse entonces la diferencia entre el capitalismo "salvaje" y el capitalismo con "rostro humano". El primero estaría basado en el "economicismo" al restringir sus necesidades y deseos (preferencias) tan solo a los bienes y servicios. El segundo estaría basado en una visión "humanista" al incluir en sus preferencias las libertades, las oportunidades, las capacidades, las aspiraciones y las actitudes. En ambos casos, sin embargo, el agente económico tratará de maximizar su utilidad. Y además se plantea, una vez más, el problema de la comparación en el tiempo.

iv. Stern insiste en que el economista debe tomar en cuenta esos nuevos elementos al tratar de determinar la evolución del grado de progreso y del nivel de desarrollo. Esto puede ser aceptado sin dificultad. Sin embargo, debe tenerse presente que el tema de cómo y por qué cambian las preferencias, así como el de su jerarquización están fuera del ámbito del economista, su caja de herramientas, en efecto, no incluye instrumentos para este propósito. Al economista le interesa sobremanera el tema, pero esta fuera de su campo de análisis, excepto si lo desea abordar con el instrumental propio del psicólogo, sociólogo y politólogo.

V. Reflexión final

El libro de Stern es una campanada sonora y una llamada de atención oportuna. Centra la atención en temas de mucha trascendencia para los países pobres. Sin embargo, crea expectativas exageradas. Las posibilidades reales de acción son mucho más modestas. La distancia entre lo deseable y lo posible sigue siendo muy grande.

13

Una cara de la medalla: del fundamentalismo "neoliberal" al fundamentalismo "neoestructural"

Comentarios sobre libro
de Ricardo Ffrench-Davis,

Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal,
CEPAL, Siglo Veintiuno editores, 2005.

Diciembre, 2006

ÍNDICE

I. Introducción 415
II. Los mensajes 416
III. Los comentarios 422

I. Introducción

La publicación del libro de Ricardo Ffrench-Davis *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal* es bienvenida. El autor ha dedicado varias décadas al estudio sistemático de la economía latinoamericana y cuenta con numerosas publicaciones sobre este tema. Ffrench-Davis (FD) es uno de los principales exponentes del pensamiento económico del continente, con una clara inclinación hacia las ideas "neoestructurales" y un abierta aversión a los planteamientos "neoliberales". En su obra aflora en todo su esplendor el fundamentalismo "antineoliberal" es decir el fundamentalismo "neoestructural". Pensador sensato en lo económico, moderado en lo político y activo en lo social sus trabajos son lectura obligatoria para quienes se interesen en mantenerse al día en cuanto a la evolución de las ideas latinoamericanas sobre el tema del desarrollo económico. Con singular empeño y constancia franciscana lleva a cabo su apostolado, año tras año, sin desmayo. Su credo es el "neoestructuralismo" y su estandarte "la reforma de las reformas" en América Latina. El libro de FD recopila y sistematiza algunas de sus ideas expuestas, desde hace algunos años, en publicaciones anteriores, lo cual le permite plantear una visión panorámica de su pensamiento.

Tres son los temas principales abordados sobre la economía latinoamericana. En la primera parte, analiza los aspectos reales de la económica (macroeconomía real); en la segunda, toca el tema del comercio exterior y su relación con el desarrollo económico y en la tercera, se refiere a las reformas financieras y sus efectos en el crecimiento económico. La primera sección de estos comentarios se dedica a examinar los mensajes principales de FD. En la segunda sección se encuentran los comentarios específicos sobre el libro de FD.

II. Los mensajes

De la lectura del libro de FD se desprende una serie de mensajes, lecciones y recomendaciones. A continuación se señalan los de mayor trascendencia.

1. Los objetivos. Para FD la política económica debe buscar tres objetivos fundamentales:
   i. El crecimiento económico sostenible. Se trata de:
      - evitar las crisis macroeconómicas, los altibajos pronunciados de la demanda efectiva y de la oferta agregada y;
      - reducir la diferencia del ingreso por habitante entre los países de la América Latina y los países ricos, para lo cual es necesario crecer más rápidamente que estos últimos.
   ii. La equidad. Si bien citado con mucha frecuencia, a largo de su libro, este concepto no es explicado por FD. Sin embargo, al leer entre líneas y con la ayuda de otros de sus trabajos puede inferirse que el concepto se refiere a:
      - erradicar la pobreza;
      - reducir las desigualdades;
      - aumentar las oportunidades;

- fortalecer las capacidades para aprovechar las oportunidades.

i. La democracia. Este tema mencionado por FD varias veces no lo elabora en su libro.

2. Los obstáculos. FD llama la atención al lector acerca del sinnúmero de factores y de las múltiples limitaciones que dificultan y, en muchos casos, imposibilitan el funcionamiento de los mercados en las economías en vías de desarrollo. Entre ellos menciona los siguientes:

   - mercados, instituciones e instrumentos incompletos,
   - mercados imperfectos,
   - mundo real subóptimo,
   - mercados muy pequeños impiden alcanzar economías de escala,
   - rigideces estructurales,
   - inflexibilidad de precios,
   - información imperfecta e incompleta,
   - tiempo requerido para que las medidas surtan efecto.

   La presencia y persistencia de este tipo de factores presentan un serio obstáculo para el desarrollo económico de los PAL (países de América Latina) y de no dárseles la debida consideración bien pueden cometerse graves errores a la hora de diseñar y ejecutar las medidas de política económica.

3. Las medidas. Las múltiples medidas de política economía tomados por los PAL, en el último cuarto de siglo, pueden agruparse según sus resultados como sigue:

   - Algunas de ellas han sido acertadas. Los resultados fueron satisfactorios. Tal el caso de las medidas para: abatir la inflación, sanear las finanzas públicas y promover las exportaciones.

- Otras han estado bien orientadas pero su aplicación ha sido desacertada. Tal el caso de la apertura comercial.
- Otras, en fin, han sido mal concebidas y mal aplicadas. Tal el caso de la apertura de la cuenta de capital y del régimen cambiario.

La dificultad central de la política económica en los PAL ha radicado en la influencia nefasta del fundamentalismo "neoliberal". Este ha hecho creer que existe una única vía para promover el desarrollo económico de los países pobres. Esta tesis ha acarreado grandes calamidades económicas e ingentes estragos sociales a la población de América Latina.

4. Los errores. La política económica de los PAL han dejado mucho que desear por sus desaciertos. A continuación se mencionan cuatro áreas en las cuales los errores han sido crasos.

   i. Las políticas económicas, en términos generales, han reforzado las tendencias procíclicas, en vez de haber puesto énfasis en políticas anticíclicas. No se supieron evitar las crisis mediante la administración adecuada de los *booms*. De haber sido así, se hubiera podido evitar la aparición de los problemas ocasionados por las crisis. La política económica, por el contrario, debería tener una clara y fuerte connotación contracíclica. Tampoco se previó que las consecuencias de las crisis serían mucho más severas de lo que se creía, tanto desde el punto de vista económico (la caída del PIB fue severa y el plazo de la reactivación mucho mayor de lo esperado) como del social (el impacto sobre el empleo y el ingreso de los pobres resultó muy considerable).

   ii. La apertura de la cuenta del capital –indiscriminada y abrupta– ocasionó graves daños a la economía latinoamericana. Los movimientos de capital externo –entradas y salidas– se encuentran a la raíz de las graves crisis sufridas por los PAL durante el último cuarto de siglo. Antaño no fue así: las crisis se debían bien a la evolución de los tér-

minos de intercambio (causa externa) o bien a políticas monetarias y fiscales inflacionarias (causas internas). Si hubiera necesidad de escoger al malo de la política económica latinoamericana –*bête noire*– sin duda FD señalaría a los movimientos internacionales de capitales. Bien puede procederse a la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos siempre cuado se satisfagan tres condiciones:

- primera, la apertura debe realizarse solo después de haberse llevado a cabo otras reformas como la apertura comercial;
- segunda, debe procederse, en primer lugar, a la apertura de las entradas de capital y solo después a la de las salidas y
- tercera, debe establecerse una regulación estricta a fin de poder controlar los movimientos internacionales de capital, cuando las autoridades económicas del país lo consideren pertinente.

iii. La política cambiaria bipolar –tipo de cambio fijo o la flotación– representa una equivocación muy seria de la política económica de los PAL. Es necesario, más bien mantener el margen de maniobra que ofrece el régimen cambiario intermedio, para poder echar mano del tipo de cambio como un instrumento esencial de la política macroeconómica.

iv. El camino adaptado para lograr la apertura comercial también ha sido equivocado. Se dio prioridad a la liberalización de las importaciones, cuado se debería haber puesto énfasis en la promoción de las exportaciones. Esto último requiere una política activa del gobierno para promover, de manera selectiva, las exportaciones de determinadas actividades. Los incentivos a estas actividades deben otorgarse también a la producción para el mercado interno. Solo después de haber avanzado, de manera significativa, en cuanto al aumento y la diversificación de las exportaciones,

podría procederse a eliminar los obstáculos tarifarios y no tarifarios a las importaciones, no antes.

Los traspiés, frecuentes y costosos, de la política económica de los PAL se originaron en diversas causas: la ignorancia, la incompetencia, los intereses de ciertos grupos de presión y la imposición desde el exterior. La causa, en todo caso, se encuentra en la influencia, altamente perjudicial y desastrosa, del fundamentalismo neoliberal cuyo signo más visible fue el llamado Consenso de Washington.

5. Los resultados. Como era de esperarse las consecuencias de políticas económicas tan desacertadas, fueron resultados decepcionantes desde, prácticamente, cualquier punto de vista:

   - el crecimiento de la producción (PIB) fue muy bajo;
   - la inestabilidad de la macroeconomía real fue muy aguda;•
   - la inequitativa distribución del ingreso y la pobreza empeoraron debido a la modalidad de un de capitalismo excluyente (p. 9);
   - la rápida expansión de las exportaciones no generó el aumento sostenido del PIB, ni mejoró la equidad.

   Así, el último cuarto de siglo resultó una oportunidad perdida por América Latina. No se mejoran de manera apreciable y sostenida, las condiciones de vida de su población, tal como si lo lograron otras regiones como, por ejemplo, el este de Asia.

6. El Estado. Para FD el Estado (gobierno central, banco central, instituciones públicas, empresas estatales, gobiernos locales) tienen un papel protagónico en el proceso de desarrollo económico. La responsabilidad del sector público es ineludible: debe llevar a cabo varias tareas. Concretamente, debe ser capaz de:

   - obtener la información (cantidad, calidad, oportunidad) necesaria para poder percibir la evolución de la situación;

- interpretar, con base en la información recopilada y otros elementos de juicio, a qué se debe la situación reinante y cuáles son las perspectivas;
- adoptar un modelo de desarrollo, para elaborar la respectiva estrategia con el propósito de alcanzar los objetivos establecidos y además, determinar los instrumentos a utilizar;
- diseñar las políticas que se aplicarán, lo cual implica determinar las relaciones causales, la definición de las medidas concretas y la utilización específica de los instrumentos;
- ejecutar las políticas públicas de gasto e inversión ¿quién hace qué?, ¿cuándo?, ¿cómo?;
- evaluar las políticas, medir los efectos, cuantificar los impactos, precisar los resultados para así determinar ¿qué funciona? ¿qué no funciona? ¿por qué?

Cuanto mejor pueda el Estado cumplir con sus tareas, mayores serán las posibilidades de superar los obstáculos para lograr el desarrollo económico. No obstante FD reconoce la necesidad de una acción selectiva del Estado para minimizar las fallas del gobierno (p. 31).

7. El neoliberalismo. La calamidad principal que han enfrentado los PAL para lograr un desarrollo sostenible en estas últimas décadas ha sido la influencia desafortunada del fundamentalismo neoliberal. Esa influencia ha representado, sin duda, una verdadera carlanca para América Latina. Esto por varios motivos:
   - El neoliberalismo tiene una fe extrema en la eficiencia del sector privado tradicional (p. 25). FD, por el contrario, considera que si bien el desarrollo exige un sector privado dinámico y moderno (p. 31) y un Estado eficiente y moderno es aún más importante.
   - Debido al fundamentalismo neoliberal, el Estado ha visto restringido su margen para cumplir su cometido. Ha perdido algunos instrumentos y otros se han debilitado y perdido eficacia.

- Los errores, aún costosos, se vuelven a repetir. El aprendizaje y el pragmatismo, así como el gradualismo y las posiciones intermedias, han brillado por su ausencia (p. 26).
- El enfoque neoliberal no es amigable con la formación de capital y el desarrollo productivo (p. 118).

Estas características del fundamentalismo neoliberal representan serios obstáculos para alcanzar el desarrollo económico.

8. Los requisitos. Ante esta situación FD plantea la necesidad de adoptar políticas económicas alternativas con el propósito de:
   - Centrar la preocupación en la macroeconomía real, es decir en el crecimiento sostenido del PIB y en la equidad; la producción real debe encontrarse muy cerca de la producción potencial y está, a la vez, debe aumentar en el transcurso del tiempo;
   - alcanzar equilibrios macroeconómicos integrados, para conjugar el equilibrio externo con el interno, el real con el financiero y el económico con el social. Se trata de adoptar y poner en práctica la macroeconomía para el desarrollo.

Ahora bien, para lograr lo anterior FD propone, de una parte "reformar las reformas" y de otra, lograr la "competitividad sistémica". Por este camino sería posible lograr los objetivos básicos en cuanto el crecimiento económico y la equidad en los países latinoamericanos.

III. Los comentarios

El libro de FD presenta un rico análisis sobre la evolución de la economía Latinoamérica en las últimas décadas, abundantes críticas sobre la política económica adoptada por los PAL en dicho período y numerosas sugerencias y recomendaciones para lograr el desarrollo económico sostenido con equidad. A continuación se formulan algunos comentarios sobre varios de estos tópicos.

1. FD se refiere con frecuencia, a todos los países de América Latina (PAL) y en otros casos a las economías emergentes (EE) latinoamericanas. Si bien no son sinónimos el concepto de EE no se elabora. Al parecer las EE se caracterizan por una capacidad institucional más avanzada y mejores recursos humanos. Además, la inserción, comercial y financiera, en la economía internacional es más profunda en el caso de las EE, lo cual las hace más proclives al contagio de las crisis económicas internacionales. Quizás la menor inserción de las economías no emergentes expliquen, en parte, porque ellas sufren en menor grado el impacto de las crisis de origen externo sobre todo las relacionadas con los movimientos de capitales. Ahora bien, desde el punto de las recomendaciones y sugerencias de FD para reformar las reformas a fin de alcanzar la competitividad sistémica, ¿son acaso las mismas para las economías emergentes y para las que no los son? O por el contrario, dado el diferente grado de desarrollo de unas y otras, ¿las políticas económicas serían diferentes? Este tema es importante pero FD no solo no lo elabora, sino que en no pocas ocasiones, al hacer sus planteamientos, no hace la diferencia entre las EE y las economías no emergentes.

2. FD pone un gran énfasis en la necesidad de acelerar el proceso de inversión para lograr el desarrollo económico de los PAL. La inversión nacional debe alcanzar cuatro o cinco puntos más del PIB en relación con la situación actual. Se trata de una condición *sine qua non* para acelerar el ritmo del crecimiento económico. La dificultad reside en si este objetivo se alcanza en desmedro del consumo nacional. Esto pasaría por alto consideración teóricas respecto a la interrelación entre el "multiplicador" que depende de las inversiones y el "acelerador" que depende del consumo. Ahora bien, aparte de este punto, debe reiterarse, una vez más, que ciertos tipos de consumo son de gran beneficio para el proceso de desarrollo. Así, una población bien alimentada y que use zapatos se enferma menos y, a la vez, es más productiva (días efectivos de trabajo por

año). Además, el consumo de cierto tipo de electrodomésticos facilita el trabajo familiar, lo cual libera tiempo a las mujeres. Ellas pueden entonces aumentar la oferta de trabajo y representar una segunda fuente de ingreso para la familia. FD no pareciera reconocer que el aumento de cierto tipo de consumo puede llegar a tener un efecto positivo sobre el crecimiento del PIB similar al del incremento de las inversiones. Por lo tanto, el consumo no debería desdeñarse de manera tan sencilla.

3. FD exige al Estado asumir múltiples responsabilidades y realizar numerosas tareas, tal como se indicó en el punto seis de la sección anterior. Sin embargo no reconoce que, con frecuencia, el Estado no cuenta con los recursos humanos, ni financieros para llevar a buen término sus obligaciones. Así, a la par de las fallas del mercado, existan también múltiples fallas del Estado. Sin embargo, es importante reconocer que el Estado ha logrado –técnica y políticamente– ejecutar políticas económicas cuyos resultados, para bien o para mal, han sido importantes: abatir la inflación, sanear las finanzas públicas, promover las exportaciones, liberalizar las importaciones, abrir la cuenta de capitales. Para llevar a cabo todo lo anterior el Estado ha debido contar con suficiente poder. Se plantea por consiguiente, de manera ineludible, la pregunta de por qué el Estado ha tenido poder para llevar a cabo ciertas tareas y no para realizar otras? El Estado no ha podido ejecutar políticas para lograr "reformar las reformas", alcanzar la competitividad sistémica, erradicar la pobreza, mejorar la equidad, evitar la marginación y la exclusión. Cabe entonces reiterar la pregunta ¿por qué el Estado logra determinados objetivo, pero no logra hacer lo que debe para alcanzar otras metas? FD no aborda este tema a pesar de su singular importancia. No será acaso que las posibilidades reales de acción del Estado dependen, en definitiva, de la estructura de poder dentro de la sociedad? En efecto, el Estado, con frecuencia, es tomado por asalto por determinados grupos de poder (sindicatos, empresarios, profesionales, políticos, latifundistas) para ponerlo al servicio de sus in-

tereses. En estas circunstancias, el Estado tomará aquellas medidas que favorezcan y benefician a los grupos que detentan el poder. Difícilmente, se podrán tomar medidas cuya implementación ponga en peligro el *statu quo*. La incapacidad del Estado para tomar las medidas necesarias, en última instancia, son fiel reflejo de la estructura de poder. Así, FD pareciera pasar por alto que el desarrollo económico sostenido y la equidad no podrán lograrse sin cambios, generalmente significativos, de la estructura de poder.

Ahora bien, si para proceder a "reformar las reformas", si para lograr la competitividad sistémica, con el propósito de alcanzar un desarrollo sostenido con equidad, es necesario modificar la estructura de poder cabe entonces formular dos preguntas. Primera, ¿cuál sería la estructura de poder adecuada para asegurar ese objetivo? ¿cuáles serían las diferencias principales con respecto a la estructura de poder existente en la actualidad? Segunda, ¿cuáles son las fuerzas sociales y políticas cuya acción haría posible la transición de la estructura de poder vigente hoy a la que se considera necesaria para mañana? FD no se plantea estas preguntas, aunque de su respuesta depende la posibilidad de alcanzar los objetivos propuestos por él.

Estos cambios pueden darse por caminos diversos:

- La vía marxista (revolución y dictadura del proletariado).
- Las crisis económicas de origen interno o externo que terminan por acarrear cambios sociales y políticas profundos.
- El convencimiento de quienes controlan el poder de actuar con dignidad, preocupándose por los demás, es decir seguir las normas de conducta del Sermón de la Montaña.
- El convencimiento de quienes controlan el poder de actuar inteligentemente, de manera visionaria, es decir reconocer que en el mediano y largo plazo quienes detentan el poder también saldrán ganando del cambio en la estructura de poder. Se trata, de hecho, de una situación *win-win* y no de una *win-loss*.

Ante la disyuntiva, muy probablemente FD se inclinaría por la última alternativa. Lástima que él no aborde el tema. Sus luces al respecto ayudarían, sin duda, a aclarar las posibilidades reales de superar las condiciones de subdesarrollo de no pocos países latinoamericanos.

4. FD considera que los PAL han adoptado, a pie juntillas, el decálogo del Consenso de Washington (CW). A la luz de esta receta única, los países han realizado reformas económicas "profundas" (p. 9) e "intensas" (p. 14). Los resultados han sido decepcionantes y perjudiciales. Los "neoliberales" no logran percibir la realidad, ni aceptan ni corrigen errores, no reconocen la necesidad de la flexibilidad y del gradualismo; los países están condenados a una receta única; impera el dogmatismo, la ideología y el fundamentalismo "neoliberales", cuya expresión notoria es, precisamente, el Consenso de de Washington.

   Sin embargo, FD pereciera dejar de lado, un tanto alegremente, lo siguiente:

   i. No basta con que políticos, economistas, asesores y consultores internacionales, muestren intención de aplicar el CW, lo importante es lo que, en realidad, se lleve a cabo.

   ii. De hecho, los PAL no aplicaran el CW de igual manera. En algunos países se adoptaron ciertas medidas y en otros países se tomaron otras. Algunas medidas se ejecutaron de manera completa, otras de manera parcial. Dar a entender que el CW se aplicó, en general, a fondo en todos los países latinoamericanos es una afirmación alejada de la realidad.

   iii. Las medidas del CW no se aplicaron en un vacío, ya existía previamente un conjunto de políticas económicas en ejecución. En los PAL se encuentra, ciertamente, una situación caracterizada por la presencia simultánea de medidas de políticas correspondientes a diferentes modelos de desarrollo. Históricamente, cuando se pasó del modelo agroexportador al modelo de sustitución de importaciones

(ISI), no todas las medidas del primero de esos modelos desaparecieron y fueron sustituidas por las del segundo, por el contrario coexistieron medidas de ambos. Igual sucedió cuando del modelo ISI se pasó al de liberalización económica (LE). No todas las políticas del modelo ISI fueron desechadas y sustituidas por las del modelo LE. De nuevo coexistieron medidas correspondientes a ambos modelos. En síntesis, la situación de los PAL refleja una superposición y una yuxtaposición de modelos de desarrollo. Así, la política económica de los PAL presenta elementos de varios modelos, contradictorios e incoherentes, con no poca frecuencia.

iv. Además, las circunstancias económicas, políticas y sociales, tanto internas como externas, de los PAL han sido diferentes. Esto incide, sin duda, en los resultados de cualquier política económica que se lleve a la práctica.

¿Cómo determinar, en estas condiciones, si los resultados observados son consecuencia de una determinada medida de política económica correspondiente a un modelo específico de desarrollo económico? FD se guarda la respuesta y prefiere, endilgarle, sin más, las deficiencias y los resultados insatisfactorios al modelo "neoliberal".

5. Con toda razón FD insiste, una y otra vez, en el estudio de las graves crisis acaecidas en las últimas décadas en muchos PAL, consecuencia de los movimientos internacionales de capitales, ya se trate de entradas, verdaderas inundaciones, o de salidas, verdaderas estampidas. Sin duda, estas crisis han ocasionado graves problemas económicos y sociales, sobre todo para los grupos sociales más pobres de la población. No obstante, el análisis de FD es incompleto con respecto a dos puntos.

   a) El análisis de las causas de los movimientos de capital no es satisfactorio. Ciertamente, las condiciones de la oferta y la demanda de recursos en los mercados financieros internacionales es una parte importante de dicho fenómeno.

Pero esto es solo una parte. En efecto, para que los capitales del exterior ingresen, en cantidades ingentes a un país, no basta que la oferta sea abundante. Se requiere bastante más. Esto tiene que ver con el comportamiento de ciertos *fundamentals*:

i. Los déficit fiscales (incluidas las pérdidas del Banco Central) generan aumentos de la tasa de interés a fin de financiarlos, con el consiguiente "estrujamiento" del sector privado. Son precisamente, esas tasas de interés más elevadas que las internacionales el motivo para atraer los llamados capitales "golondrinas".

ii. La falta de credibilidad en la política del Banco Central, sobre todo en relación con la política cambiaria, desencadena expectativas de reevaluación. Estas, a la vez, atraen capitales con fines especulativos, con la esperanza de realizar una ganancia de capital.

iii. La regulación deficiente de las bolsas de valores permite realizar operaciones especulativas que inciden en el precio de los valores transados en ellas. Este es otro factor que alienta el ingreso de capitales especulativos

Como puede verse si los *fundamentals* –política fiscal, sistema cambiario, regulaciones bursátiles– estuvieran en su lugar, la mayor parte de estos ingresos de capital no se darían.

Queda por considerar los ingresos de capital destinados a inversiones en los sectores reales de la economía, movidos por una mayor tasa de rentabilidad del capital. Al respecto, debe tenerse presente, generalmente, que este tipo de capitales no genera las crisis a las cuales se hace referencia aquí. Estos capitales se afincan en el país por períodos relativamente largos y no son líquidos como para retirarse rápidamente de manera masiva. El tema más relevante en este caso, se centra en la política del tipo de cambio real para evitar un tratamiento demasiado favorable a los sectores

exportadores sin dar debida importancia a la producción para el mercado nacional.

b) Por otro lado, el tratamiento de FD es desbalanceado por cuanto su argumentación pone todo el peso en los costos de los movimientos internacionales capital, pero hace muy poca o casi ninguna referencia a los beneficios de dichos movimientos:

   i. La apertura de la cuenta de capitales permite a los ahorrantes diversificar su cartera de activos y a los inversionistas y productores diversificar la de sus pasivos. Así, los intermediarios financieros nacionales se ven forzados a competir con los del extranjeros, con el consiguiente beneficio para los agentes económicos nacionales.

   ii. Los ingresos de capitales permiten contener o reducir las tasas de interés tanto para los agentes privados como para el sector público. Así, la dolarización de pasivos permite aumentar la inversión nacional, con el consiguiente impacto positivo al reducir la distancia entre el PIB real y el potencial, así como para desplazar la curva de posibilidades (PIB potencial) a la derecha.

   Como puede observarse, los movimientos de capital extranjeros, el endeudamiento externo y la dolarización de pasivos bien pueden desempeñar un papel positivo para la economía nacional. Los riesgos inevitablemente existen, pero ello no significa que las crisis sean inevitables. Costa Rica, a partir de 1993, tiene abierta la cuenta de capital y no ha experimentado crisis alguna. Un análisis más equilibrado de FD debería darle la debida importancia a los beneficios de los movimientos de capital.

6. FD realiza una labor encomiable en su libro cuando trata de descubrir y señalar los rasgos de la evolución de la economía de los países latinoamericanos en las últimas décadas. Por el contrario, tiene dificultades, serias con frecuencia, cuando ana-

liza la explicación de los acontecimientos, es decir al preguntarse las razones que ocasionaron las situaciones vividas por los PAL. En efecto, no es muy afortunado cuando trata de establecer o determinar las relaciones causales. Finalmente, en cuanto al tema de las recomendaciones y propuestas para superar el subdesarrollo tampoco acierta. De hecho, si el diagnóstico no es correcto, no es de extrañar que la medicina recomendada no resulte adecuada. En efecto, no da la debida consideración a:

- la diferencia entre las EE y las economías no emergentes;
- las condiciones iniciales diferentes entre los PAL, relacionadas con la presencia simultánea de elementos de diversos modelos de desarrollo; y
- la estructura de poder de la cual depende, en buena parte, la posibilidad de poner en práctica no pocas de las medidas de política económica recomendadas por él.

Todo lo anterior siembra serias dudas acerca de la validez de las propuestas de política económica planteadas por FD, así como de la posibilidad real de llevarlas a la práctica.

El fundamentalismo "neoesctructural" lleva a FD a una cacería de brujas, a buscar chivos expiatorios, lo cual lo encuentra, claro está, en el Consenso de Washington, valga decir en el fundamentalismo "neoliberal". Según él, debe procederse, con firmeza y decisión, a desterrar cuanto antes estas ideas nocivas del ámbito latinoamericano. Pierde así FD de vista que la tarea realmente importante consiste en analizar las relaciones causales, analizar las políticas para determinar cuáles de ellas son convenientes, cuáles deficientes, proponer cómo corregirlas, sin necesidad de caer en la trampa, un tanto obsesiva de tener que encasillarlas en tal o cual modelo de desarrollo. Lo importante no consiste en buscar bajo cual alero ideológico se cobija cada medida de política económica. Lo importante consiste en proponer medidas alternativas para superar las deficiencias. Lo importante no puede limitarse a proponer algo diferente, sino algo mejor y sobre todo viable.

14

La otra cara de la moneda: de los fundamentalismos al sentido común

Comentarios sobre el libro
de Javier Santiso,

Latin America's Political Economy of the Posible, Beyond good Revolutionaries and Free-Marketeers,
The MIT Press, 2006.

TRADUCCIÓN
Santiso, Javier. (2006). *La economía política de lo posible*. México: Editorial Planeta para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Enero, 2007

ÍNDICE

I. Introducción 435
II. Los fundamentalismos: el gran desencanto 437
III. La gran transformación: el "posibilismo" 439
IV. Reflexiones finales 441

I. Introducción

La lectura del libro de Javier Santiso despierta grandes expectativas. En primer lugar, por las opiniones muy elogiosas incluidas en la contratapa de la portada. Ni más ni menos Hirschman considera éste como uno de los mejores libros publicados, durante mucho tiempo sobre la economía y política latinoamericanas. Blanchard, por su parte, indica que se trata de un libro bello y elegante. En segundo lugar, porque se aborda un tema de mucha trascendencia para los países latinoamericanos, a saber: el advenimiento de una gran transformación continental que bien puede significar un futuro mejor para las poblaciones de esos países. Y, en tercer lugar, dada la larga y exitosa carrera del autor, tanto en el ámbito académico (profesor en el Institut d'Etudes Politiques, París y en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad de Johns Hopkins; investigador en la Universidad de Oxford y en el Centre d'Etudes et de Recherches Internacionales, París), como en el profesional en el Banco Interamericano de Desarrollo y varios bancos internacionales entre ellos el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. Actualmente, desempeña el cargo de Economista Jefe y Subdirector del Centro de Desarrollo de la Organización Europea para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), con sede en París.

La tesis central de Santiso consiste en explicar como América Latina experimenta un cambio fundamental de gran trascendencia al abandonar los fundamentalismos de todo tipo –de derecha y de izquierda– cuyos resultados han sido el desencanto y la frustración y enrumbarse por un camino distinto llamado por él "posibilismo". Este abre nuevas esperanzas para mejorar –al fin– de manera significativa, el nivel de vida de la población latinoamericana sobre todo la de menores recursos.

El contenido del libro de Santiso está ordenado de manera fluida y de fácil comprensión. Primero, analiza la evolución de las ideas económicas y de las políticas económicas en América Latina, el "vals" de los paradigmas, la transición del Buen Revolucionario al Buen Liberal, del marxismo al neoliberalismo y como de entronizó, en el continente, la política económica de lo imposible. Segundo, analiza como ese camino no trajo bienestar a los países latinoamericanos, ni desde el punto político, ni desde el económico. La decepción fue generalizada. Tercero, la reacción ha generado una transformación profunda y silenciosa: más democracia en lo político, más mercado en lo económico, más equidad en lo social. De la economía política de lo imposible –las utopías– se ha pasado a la economía política de lo posible, es decir al "posibilismo" según él lo ha bautizado. Cuarto, dedica varios capítulos a examinar la evolución reciente de algunos países, a saber: Chile, Brasil, México y, en conjunto, Argentina y Venezuela. Quinto, aborda el tema de la política económica de lo posible, sus características, fortalezas y debilidades. La conclusión echa mano del bien conocido ensayo de Berlin sobre el erizo y el lobo, a lo cual Santiso añade el camaleón.

A continuación se hacen algunos comentarios sobre el libro de Santiso.

II. Los fundamentalismos: el gran desencanto

Para Santiso los fundamentalismos campearon a lo largo de América Latina durante muchos años, 30 años aproximadamente (p. 17). Pero según él fracasaron, tanto los de derecha (neoliberalismo, ajuste estructural, "financierismo" y Consenso de Washington), como los de izquierda (neomarxismo, neoestructuralismo, planificación, nacionalismo populista, autoritarismo paternalista). La obsesión por encontrar en el pasado algún paradigma económico salvador o alguna fórmula mágica no culminaron en nada positivo. Se consideraba, sin embargo, posible encontrar la solución definitiva para crear una sociedad buena. Se llegó a aceptar así ideologías, paradigmas, utopías, modelo y visiones revolucionarias reñidas con la realidad. El buen revolucionario –socialismo mesiánico de Allende– y el buen neoliberal –utopía tecnocrática de los *Chicago Boys*– se enseñorearon en el ambiente latinoamericano. Unos soñando con retornar al pasado, otros con la mirada puesta en un futuro indeterminado. Todo ello llevó a plantear "soluciones" irrealizables, sea la política económica de lo imposible. Ante resultados muy pobres desde el punto de vista del crecimiento económico y de la equidad social, la reacción era evitable. En efecto, la decepción y la desilusión proliferaron, la insatisfacción se generalizó. Era imprescindible buscar otro camino. Es decir abandonar el trillo de la política económica de lo imposible para transitar por el sendero de la política económica de lo posible, es decir el "posibilismo", según la terminología de Santiso. El autor considera, precisamente, que esto ha acontecido ya en América Latina.

La tesis de Santiso en el sentido de que los diferentes paradigmas y modelos fracasaron cuando se aplicaron en América Latina no deja de suscitar dificultades debido a su ambigüedad. El supone y da por descontado que los fundamentalismos se aplicaron en realidad. Sin embargo, cabe preguntar si así sucedió efectivamente. En efecto, ¿los fundamentalismos y los modelos se aplicaron de manera cabal?, durante períodos suficientemente extensos para poder apreciar sus efectos y resultados. ¿O se llevaron a la práctica

de manera fragmentaria, parcial, poco profunda e intermitente? En la práctica, ¿las medidas específicas de cada uno de los modelos no se tomaron acaso de forma simultánea con la adopción de medidas de otros modelos? Así, los seguidores de los diferentes fundamentalismos afirmarán lo siguiente ante la posición de Santiso:

- Los estructuralistas o neoestructuralistas dirán que la planificación económica democrática, la sustitución de importaciones, la integración económica regional y la reforma agraria no se llevaron realmente a la práctica de manera satisfactoria debido a la oposición de la oligarquía y la burguesía.
- Los marxistas o neomarxistas replicarán que la planificación central, la propiedad pública de los medios de producción y la dictadura del proletariado no ocurrieron efectivamente debido a la interferencia del capitalismo en su etapa imperialista.
- Los liberales o neoliberales, por su parte, indicarán que las reformas necesarias para que los mercados de bienes y de factores funcionen adecuadamente *(getting prices right)* no se tomaron con la amplitud y profundidad requeridas, que el Estado de derecho, el sistema de incentivos para trabajar, ahorrar, invertir e innovar no se dieron y que tampoco se procedió a la inserción en la economía internacional y a la liberalización de las relaciones internacionales comerciales y financieras. Esto debido a la oposición feroz de los grupos de interés empresariales y laborales.

Entonces cabe preguntarse en qué queda la tesis de Santiso acerca del fracaso de los fundamentalismos, paradigmas y modelos. Difícilmente, puede afirmarse que políticas económicas, aplicadas tan solo de manera parcial e imperfecta puedan considerarse como un fracaso y hayan generado tanto desencanto e insatisfacción.

III. La gran transformación: el "posibilismo"

Según Santiso la reacción ante el fracaso de los fundamentalismos, visiones, paradigmas y modelos, se ha producido en los países latinoamericanos. Se ha abandonado la política económica de lo imposible y se ha tomado el camino de la política económica de lo posible. De los sueños sobre el pasado y el futuro, se ha pasado a la realidad del presente. En palabras del mismo Santiso las economías de la región "… *have propelled one of the most remarkable reform processes of their history in tandem with a generalized movement toward democracy…*" (p. 4). En las dos últimas décadas se ha llevado a cabo, de hecho, una gran transformación silenciosa.

¿En qué consiste este cambio profundo y tan significativo? En esencia Santiso considera que las fórmulas mágicas, las exaltaciones líricas, las quimeras y las utopías tan caras al Buen Revolucionario y al Buen Neoliberal –abanderados de la política económica de lo imposible– se dejan atrás y se sustituyen por el pragmatismo, el realismo, la credibilidad, en otras palabras por lo que él llama el "posibilismo". Se ha dado una feliz conjunción entre el impulso de la elite política y el realismo de la elite económica (p. 5). Surgen y emergen así sociedades abiertas en el sentido de Popper.

Sin embargo, Santiso reconoce que el "posibilismo" tan solo es una de las diferentes maneras de interpretar el proceso actual del desarrollo latinoamericano. La historia de América Latina es impredecible y abierta a muchas posibilidades (p. 8) Los cantos de sirena aún resuenan en el continente. La gran transformación todavía es frágil y no puede darse por descontado que ocurran retrocesos. Podría resultar en un fenómeno temporal.

Ahora bien, ¿en qué consiste el "posibilismo" desde el punto económico? Los puntos principales son los siguientes:

i. Abandonar ciertas políticas como la planificación económica, la sustitución de importaciones, la reforma agraria en gran esca-

la, la nacionalización de empresas privadas, la proliferación de empresas públicas, el populismo y el nacionalismo económico.

ii. Asegurar los equilibrios macroeconómicos. Las hiperinflaciones, las crisis de balanza de pagos, los déficit fiscales financiados mediante emisión monetaria y el repudio de la deuda externa son cosas del pasado para Santiso.

iii. Acelerar el fortalecimiento de las instituciones para lograr el funcionamiento adecuado del Estado de derecho, de los mercados y de la democracia.

iv. Lograr la inserción comercial (abandono del proteccionismo) y financiera (apertura de la cuenta de capital) en la economía internacional.

v. Mantener la credibilidad en las instituciones y las políticas ante los agentes económicos internos así como ante los externos.

vi. Lograr un elevado índice de reformas estructurales.

En síntesis no se trata de inventar una tercera vía como lo plantea Meade[1] o Giddens[2], sino "simplemente" se busca combinar la ortodoxia neoclásica (no se trata del fundamentalismo neoliberal) con una política social progresiva (no se trata del fundamentalismo neomarxista). Es decir, más economía de mercado, más equidad social, más democracia y mejor Estado. Para lo cual es indispensable que Ulises se tape sus oidos con cera y se amarre sus brazos el mástil a fin de no caer en la tentación de escuchar el canto de las sirenas.

Los puntos de vista de Santiso son interesantes pero plantean serias dificultades y dudas:

1. James Meade (1975), *The Intelligent Radical's Guide to Economic Policy. The Mixed Economy*, George Allen and Unwin.

2. Anthony Giddens (1999), *La tercera vía. La renovación de la Socialdemocracia*, Taurus, traducción.

i. Muchos países de América Latina no han abrazado el "posibilismo". Santiso se refiere a tres casos concretos: México, Chile y Brasil y dedica un capítulo de su libro a cada uno de ellos. ¿Y el resto del continente?

ii. Algunos países no solo no han adoptado el "posibilismo", sino que han retrocedido de manera palpable. Tal los casos de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y aún Argentina. ¿Cómo afirmar que el "posibilismo" ha asentado sus reales en América Latina ante los desmanes cometidos en algunos de estos países?

iii. Los países que si parecen haber adoptado el "posibilismo" han mostrado avances significativos en algunos campos sobre todo en relación con las finanzas públicas y la política monetaria. Sin embargo, no muestran resultados satisfactorios en cuanto al crecimiento económico por habitante, la equidad social (pobreza y desigualdad) y la volatilidad de las variables macroeconómicas como la inversión y la demanda agregada.

iv. Santiso tampoco explica por qué él cree posible aplicar los seis elementos del "posibilismo", mencionados anteriormente, a los países latinoamericanos que aún no lo han adoptado.

En vista de todo lo anterior, es bastante aventurado referirse a la gran transformación ocurrida en América Latina, durante las dos últimas décadas. Pareciera una afirmación exagerada y un juicio un tanto precipitado.

IV. Reflexiones finales

Los puntos de vista de Santiso aún cuando interesantes generan serias dificultades. Esto se debe sobre todo debido a la falta de precisión de algunos de los principales términos utilizados en el texto por el autor. Es indispensable ahondar más en el marco conceptual en el cual se desarrolla el pensamiento de Santiso.

1. El "posibilismo" exige como requisito fundamental tener la capacidad (técnica, política, institucional, legal y financiera) de acción, es decir de hacer posible hoy lo que hasta ayer parecía imposible de realizar. Se trata de hacer cosas tales como elaborar, ejecutar y evaluar políticas, programas y proyectos, fortalecer instituciones, promulgar legislación y obtener recursos financieros. La opinión de Santiso sobre la capacidad de los gobiernos de los países latinoamericanos para llevar a cabo dicha tarea se quedó en el tintero.

   Es evidente, empero que no se trata de actuar por el simple prurito de actuar. De hecho, la capacidad de hacer cosas bien puede ser utilizada para fines espurios o propósitos contraproducentes desde el punto de vista del desarrollo económico y las condiciones de vida de la población. Por ello el "posibilismo" requiere, a la par de la capacidad para actuar, también un conjunto de objetivos claros. Así, la capacidad de actuar sería utilizada para alcanzar dichos objetivos. Al parecer Santiso se inclina por una combinación de ortodoxias neoclásicas y políticas sociales progresistas, es decir por una política económica mixta (p. 108).

2. Es necesario, sin embargo, llevar la discusión un paso más allá. El fijar objetivos, escoger en cuales de ellos se pone énfasis, determinar los medios –las medidas de política económica– para alcanzar los objetivos, todas son decisiones y actos humanos que exigen un marco general de referencia basado en un conjunto de principios. De no ser así, no se podría determinar cuando se actúa bien, de manera acertada y cuando no. Es a la luz de esos principios –éticos y morales– que podrá juzgarse si se procede correctamente o no.

   En el proceso político, sin duda, es necesario dialogar, negociar, ser pragmático, hacer concesiones, formar alianzas. El dar y recibir, el toma y daca, forma parte de la vida política cotidiana pero existen, algunos principios no negociables. Ello no representa una impertinencia ni inflexibilidad, se trata de de-

fender ciertos principios esencial base de la dignidad de los tomadores de decisiones económicas y políticas. Sino fuera así, simplemente, se navegaría sin rumbo. No todo lo posible puede considerarse como aceptable. Es más, pueden tomarse medidas cuyos resultados sean satisfactorios pero no ser recomendables, si para ello fuera necesario utilizar medios ilegítimos o tratar de alcanzar objetivos inconvenientes. Debe evitarse caer en la trampa del "consecuencialismo"[3]. En efecto, las decisiones de quienes tienen la responsabilidad de conducir la política económica no pueden juzgarse solo a la luz de las consecuencias y de los efectos. También es necesario tomar en cuenta, desde el punto de vista de los principios éticos, las intencione de quienes formulan y toman las medidas de política económica. En resumen, el "posibilismo", como cualquier otro planteamiento de política económica, debe verse siempre a la luz de la ética.

3. Del planteamiento de Santiso sobre la política económica de lo posible –el "posibilismo"– surgen otras dudas e interrogantes.

   a) ¿Cómo determinar aquello que es posible y aquello que no lo es? Este tema Santiso no lo aborda y es de especial importancia. En efecto, está bien sustituir la política económica de lo imposible por el "posibilismo". Pero para lograrlo es preciso tener un claro concepto de lo que es posible. Popper como, es bien sabido, insiste en la imposibilidad de predecir el futuro, en especial cuando se pretende prever el efecto y las consecuencias de medidas de carácter sustantivo. De ahí la necesidad de actuar mediante pasos cortos. ¿Hasta donde las experiencias acumuladas –buenas y malas– es decir, la historia, no es una fuente importante al tomar decisiones en el presente? ¿Los errores de ayer sirven para evitar nuevos tropezones? ¿Habrá aca-

3. Jesús Huerta de Soto, Estatismo y Corrupción Política, en *El Pensamiento Liberal en el Fin de Siglo* (varios autores). Fundación Cánovas del Castillo, Colección Veintiuno, 1997.

so que proceder mediante el tanteo y el error? No basta con indicar que el "posibilismo" no es un proceso perfecto, o que va mejorando en el transcurso del tiempo (p. 116). Los criterios para encarar este problema, sin embargo, Santiso los deja, una vez más de lado.

b) considera el "posibilismo" tan solo como una posible interpretación sobre la evolución de la economía latinoamericana en las últimas décadas. Santiso hubiera ayudado mucho al lector si al menos hubiera señalado algunas de las interpretaciones alternativas. El lector tendría así material de reflexión sobre diferentes opciones. Así, podría formarse criterio acerca de los méritos del "posibilismo" frente a esas otras interpretaciones.

c) ¿Cuáles fuerzas sociales apoyarán el cambio del *statu quo* –la economía política de lo imposible– por el "posibilismo"? No es suficiente afirmar que se trata de una convergencia entre las elites políticas y las elites económicas. No. El cambio social propio del proceso de desarrollo económico es bastante más complejo. ¿Se trata de la acción de los sindicatos de empresas públicas, de los empresarios, de los grupos profesionales, de las ONG, de las iglesias, de los cuarteles, de los pequeños parceleros agrícolas, o de alguna minoría o mayoría étnica? ¿De dónde provendrá el impulso para promover el cambio como un fenómeno sólido y permanente y no frágil y transitorio, que no resulte en un capítulo más, en una etapa efímera de la historia de Latinoamérica? ¿Cómo hacer para que después de algún tiempo no se eche marcha atrás y se vuelva a alguno de los viejos fundamentalismos o bien se adopte alguno nuevo? ¿Cuál será el factor desencadenante del proceso? ¿Cuál el motor del cambio? ¿Se requiere el surgimiento de un líder, en el momento oportuno en el lugar adecuado, como lo sugiere Lewis o la aparición de nuevos "camaleones" políticos o más bien será alguna imposición, condición o exigencia de origen externo? ¿Será necesario esperar alguna crisis

económica y política? La transición de la situación inicial al "posibilismo" ¿será lenta y pacífica o rápida y violenta? Los temas del quién y del cómo no parecieran haber interesado a Santiso.

d) ¿Tendrá el "posibilismo" tan buenos "vendedores" como los tuvo el estructuralismo (Prebisch, CEPAL) y el neoliberalismo (Chicago, FMI)? Ellos ayudaron a los países latinoamericanos a aceptar los respectivos fundamentalismos, paradigmas y modelos. ¿Quién va a mercadear el "posibilismo" (Santiso, Hausmann, Rodrik)? ¿Cómo lo van a hacer?

e) Santiso considera correctamente que no existe ninguna formula mágica aplicable a todos los países o una estrategia única para logar el desarrollo económico (p. 216). Además, insiste en que no existe ningún proceso de desarrollo sin cuestionamientos (p. 217). Sin embargo, el "posibilismo" ha ocasionado una transformación profunda en América Latina, ofrece una alternativa mejor que la política económica hasta ahora aplicada en el continente. Cabe entonces preguntarse si las perspectivas que ofrece el "posibilismo" son de hecho, mucho mejores que las de los fundamentalismos anteriormente aplicados. Si todo lo anterior ha fracasado, entonces ¿por qué los países latinoamericanos, en bloque y de cabeza, no han abrazado el "posibilismo" sin dilación alguna?

En otras palabras, ¿qué obstaculiza a estos países adoptar el "posibilismo" si ofrece tanto? ¿Quiénes se oponen al cambio? Esta es otra de las interrogantes sin respuesta en el libro de Santiso.

4. Buena parte del mensaje de Santiso es difuso y difícil de entender. Esto se debe al uso poco preciso que el autor hace del lenguaje. En efecto, algunos conceptos muy importantes carecen de la explicación y de la precisión necesarias. Ello oscurece las ideas y dificulta la compresión de sus planteamientos. Algunos ejemplos se señalan a continuación.

a) Santiso considera, sin ambages, que en América Latina ha ocurrido una transformación profunda, silenciosa y sutil "*The profund and subtle transformation taking place in Latin America*" (p. 208), "*… Latin America appears to be accomplishing a substantial if silent transformation…*" (p. 214), "*… there has been a profund change unleashed in Latin America…*" (p. 215). Sin embargo, a la vez, Santiso considera que "*… possibilism, however, remains incomplete and fragile…*" (p. 212) y luego insiste en que la política económica de lo posible es "*… an unfinished journey…*" (p. 212), "*…unfinished, diffuse and incomplete…*" (p. 217). Santiso no explica como algo en ciernes, en elaboración, como el "posibilismo" puede ya haber producido una transformación, un cambio de la envergadura como el que él indica ha ocurrido en América Latina. A pesar de los resultados magros desde el punto de vista del crecimiento económico y de la equidad social, Santiso insiste en que el "posibilismo" representa el camino a seguir dado su éxito. En sus propias palabras "*… the stars of the possible should continue to shine on firmly and brightly in the Latin America sky…*" (p. 212).

b) Una y otra vez insiste Santiso en considerar el "pragmatismo" como una de las características principales de la nueva política económica de lo posible. Pero en el texto no se explica el alcance de este término. ¿Se trata de tomar, de manera simultánea, ideas, propuestas, medidas de varios modelos a la vez y con ellas elaborar la política económica de lo posible? El "pragmatismo", al parecer, consiste en alejarse de los dogmas, las ideologías, los paradigmas y abrazar algo que el autor denomina como una política económica mixta (p. 108), sin definir de qué se trata. O más bien se busca propiciar "*the loving encounter between populism and neo-liberalism…*" (p. 213). ¿O quizás se trate del genio latinoamericano capaz de "*… experimenting with the entire range of posible hybridization between foxes and hed-*

gehogs…" (p. 212)? ¿Qué es en definitiva "pragmatismo" para Santiso? Y sin saberlo ¿cómo precisar el alcance del "posibilismo"?

c) A lo largo de su libro Santiso arremete en múltiples ocasiones en contra del fundamentalismo liberal o simplemente el neoliberalismo. Sin embargo, sin más, luego afirma que el camino del "posibilismo" consiste en combinar "*… neoliberal recipes with social condiments…*" (p. 216) y ya antes se había referido a la ortodoxia neoclásica *(neo-classical orthodoxies)* como elemento de la política económica pragmática (p. 4). Cabe preguntar si la ortodoxia neoclásica tiene alguna relación con la ortodoxia neoliberal o no ¿Qué quiere decir Santiso por ortodoxia neoclásica? La respuesta es, sin duda, de mucha importancia para poder entender a cabalidad el concepto de "posibilismo".

d) Santiso, al explicar la gran trascendencia de las instituciones como elemento esencial del "posibilismo", se refiere a la necesidad de combinar la "racionalidad técnica" con la "racionalidad política" (p. 219). Pero en ninguna parte se explican estos términos. No queda claro el significado de estos conceptos a pesar de su importancia para entender el texto. No solo no se explica el significado de estas "racionalidades" sino que tampoco se indica ¿cómo se logran? ¿cómo se llega a ellas?

e) Según Santiso el modelo económico que surge en América Latina pone énfasis en la ética de las "consecuencias" y en la ética de la "responsabilidad" más que en la ética de las "convicciones" (p. 67 y 112). El uso de está terminología, sin precisar el significado y el alcance de los términos, no deja de plantear cierto grado de confusión al lector. Ya antes se había explicado la necesidad de evitar caer en la trampa del "consecuencialismo", es decir tratar de emitir un criterio moral o ético sobre determinada medida de política económica únicamente con base en sus consecuencias. Se

> señaló como indispensable tomar en consideración la intención de los responsables de formular y aplicar la política económica en cuanto a los objetivos perseguidos y los instrumentos utilizados. Todo acto humano, en última instancia, debe sujetarse a normas morales. Estas se refieren mucho más a las intenciones de quienes toman las medidas, sobre los cuales tienen control, que sobre las consecuencias resultado, con frecuencia, de factores fuera del control de quien toma las medidas de política económica.

En conclusión, el libro de Santiso crea grandes expectativas, pero no las llena a satisfacción. Plantea una idea interesante y su mensaje es importante: América Latina ha experimentado, para bien, una transformación profunda. La política económica de lo posible –el "posibilismo"–, representa el camino para superar el subdesarrollo latinoamericano. El libro se centra en la descripción de lo ocurrido, más que en el análisis de la evolución de la economía latinoamericana. Se explican los acontecimientos pero no se trata de responder a la pregunta de ¿por qué sucedió lo que sucedió? Se avanza relativamente poco en cuanto a dilucidar el tema central del libro. En efecto, se trata de *too little about too much*. Santiso ofrece esperaza y optimismo *–bias for hope–*, en expresión de Hirschman, lo cual es, sin duda, importante pero no representa mucho para los pobres de América Latina.

15

Los capitalismos, buenos y malos

Comentarios sobre el libro
de William J. Baumol, Robert E. Liton
y Carl J. Schramm,

Good Capitalism, Bad Capitalism, and the economics of growth and prosperity,
Yale University Press, 2007.

Octubre, 2007

ÍNDICE

I. Introducción 453
II. El problema 453
III. Los determinantes del progreso económico 455
IV. El capitalismo y los capitalismos 457
V. El camino del éxito 463
VI. Los comentarios 468
1. El papel del empresario 468
2. La taxonomía de los sistemas capitalistas 471
3. Los determinantes del progreso económico 472
4. La globalización 473
5. Las perspectivas de los países pobres. 474
VII. Conclusión 474

I. Introducción

El primer libro de William J. Baumol fue publicado en 1952. Se trata de su tesis de grado escrita bajo la supervisón de Lionel Robbins en la London School of Economics con el título, un tanto rimbombante, de *Welfare Economics and the Theory of the State*. Durante más de medio siglo Baumol ha hecho contribuciones importantes a la teoría y política económicas. Así, por ejemplo, en 2002 publica *The Free - Market Innovation Machine, analyzing the growth miracle of capitalism*. Ahora, a sus 85 años de edad, con dos de sus colegas, sale a la luz pública *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the economics of growth and prosperity*. La carrera de Baumol es la de un distinguido académico relacionado, principalmente, con la Universidad de Princeton y la de un pintor de cierto renombre. Según *The Economist* (July 7, 2007) es el pensador más prominente en el campo de la economía de la innovación, después de Schumpeter.

II. El problema

¿Cuál es el problema que se plantea Baumol? Los tres primeros capítulos de su libro el autor los dedica a abordar este tema. En esencia se trata de lo siguiente:

i. Durante los últimos dos siglos el crecimiento económico de algunos países como los EE.UU. y Europa ha sido realmente muy acelerado. Nunca en la historia de la humanidad había sucedido un hecho semejante. Hoy el crecimiento económico, según Baumol, se da, en buena parte, por descontado y no sorprende a nadie. Sin embargo, el progreso económico ha sido bastante desigual. De hecho, algunos países han crecido rápidamente, mientras otros lo han hecho muy lentamente o bien se han quedado estancados.

ii. El desafío básico consiste, de una parte, en cómo lograr que el crecimiento económico continué de forma interrumpida, es decir que sea sostenible en el tiempo, en los países desarrollados. De otra parte, cómo hacer para que los países rezagados puedan crecer a tasas anuales mucho más elevadas a fin de acortar la distancia con los países ricos.

iii. Deben entonces buscarse las razones que explican esas tasas de crecimiento tan distintas. En otras palabras, cuáles son los factores determinantes para explicar el proceso del desarrollo económico.

Sin embargo, para Baumol la proposición de promover el crecimiento económico sostenible no ha sido de fácil aceptación, pues, fue atacada desde diferentes frentes:

- desde Malthus hasta el Club de Roma, una y otra vez, se ha considerado imposible alcanzar esta meta en vista de la escasez creciente de recursos naturales (energía, agua, minerales),
- el empeoramiento del medio ambiente;
- la globalización bien puede aumentar la producción, pero a la vez también crece la desigualdad y aún la pobreza;
- el "economisismo" es dañino, el mejoramiento material por si solo no incrementa la felicidad.

Baumol considera estas críticas en su mayoría infundadas y no deberían desviar los esfuerzos por alcanzar el objetivo principal, a saber: aumentar, de manera permanente, las posibilidades de satisfacer las necesidades y deseos de la población. Esto ha sido históricamente posible, hoy también lo es, además es conveniente lograrlo. Si bien el crecimiento económico no es lo único en la vida, debe reconocerse que solo mediante él será posible mejorar las condiciones de vida de toda la población (p. 16).

III. Los determinantes del progreso económico

Para Baumol el concepto de progreso económico está estrechamente vinculado con el ritmo del crecimiento de la producción nacional o sea del llamado producto interno bruto (PIB).

Un posible camino para lograr el incremento del PIB consiste en aumentar la cantidad de factores de la producción (*growth by brute force*, p. 38). Se requeriría la misma cantidad de insumos (factores de la producción y materias primas) para producir una unidad adicional de PIB. Sin embargo, de esta manera será posible aumentar el nivel, pero no la tasa de crecimiento del PIB, esto debido a las consecuencias de los rendimientos decrecientes.

Si realmente se desea aumentar el ritmo del crecimiento del PIB potencial, se debe adoptar otro enfoque, a saber el avance tecnológico (*smart growth*, p. 39). Se trata, ahora de mejorar la productividad de los factores de la producción y de la productividad total de esos factores. De esta manera, será posible producir un mayor volumen de bienes y servicios con una misma cantidad de factores de la producción y materias primas o bien producir el mismo volumen con una menor cantidad. Para Baumol el avance tecnológico, las nuevas tecnologías, es el principal factor para explicar el ritmo del crecimiento económico (p. 39).

De acuerdo con el planteamiento de Baumol no es suficiente con el desarrollo tecnológico. Además, de ello se requieren dos condiciones adicionales básicas:

i. La aparición del "emprendedor", especimen social descubierto en la literatura económica por Schumpeter en su obra pionera de 1912[1]. El emprendedor es capaz de tomar los inventos, las innovaciones, es decir los avances tecnológicos y con ellos producir nuevos bienes y servicios o bien mejorar la calidad de los ya existentes. La característica principal consiste en su capacidad de percibir, crear y aprovechar nuevas oportunidades para transformar el nuevo conocimiento en un valor agregado para los consumidores y los productores.

ii. La creación de un entorno –institucional, legal, financiero, cultural– adecuado para lograr la operación eficiente de los "emprendedores". Los elementos principales de este entorno se mencionan más adelante.

Baumol considera que estas circunstancias favorables, indispensables para mantener un ritmo satisfactorio de crecimiento económico, se dan solo en sociedades capitalistas, tal como lo pone en evidencia la historia de los países actualmente ricos. De hecho, solo en países capitalistas se da de manera sistemática la producción de nuevos conocimientos. Solo en ellos aparecen los "emprendedores", requisito para el progreso económico sostenible. Solo en ellos se puede crear el entorno favorable para asegurar el éxito de los "emprendedores".

---

1. Joseph A. Schumpeter, *The Theory of Economic Development, trans.* R. Opie, Harvard University Press 1934. La publicación original en alemán es del año 1912. Es importante, sin embargo, observar que un siglo antes ya Jean Baptiste Say había indicado que de no haber sido por los empresarios los nuevos conocimientos *"…might possibly have lain dormant in the memory of one or two persons, or in the pages of literatura", A Treatise on Political Economy 1834.* La edición original en francés es de 1803.

IV. El capitalismo y los capitalismos

¿Qué es capitalismo para Baumol? El autor define como capitalista una economía cuando la mayoría o una parte sustancial de los factores de la producción son de propiedad privada, en vez de estar en manos del estado (p. 62)[2]. Esto significa que lo agentes económicos pueden comprar, vender, heredar y acumular factores de la producción. Pueden decidir a qué dedicar su ingreso: consumo, ahorro o inversión. Asimismo, tienen libertad para decidir en cuáles actividades realizar sus inversiones, cuáles bienes y servicios producir y cuáles procedimientos, procesos y técnicas de producción utilizar. Dos observaciones son importantes. Primera, ninguna economía es capitalista en un ciento por ciento (p. VII). Las economías no son monolíticas, en su seno existen simultáneamente elementos de diferentes "modelos" económicos. Segundo, el capitalismo toma diferentes formas (VIII). De hecho, existen al menos cuatro tipos diferentes de capitalismo: el guiado por el Estado, el oligárquico, el de las grandes empresas y el empresarial (pp. 60-61). Es necesario analizar cada uno de estos cuatro tipos de capitalismo mencionados por Baumol.

a) El capitalismo guiado por el Estado. Este tipo de capitalismo se ha desarrollado sobre todo en el sureste de Asia. Algunos de los llamados Tigres Asiáticos como Corea del Sur, Taiwán y Singapur son ejemplos señalados por Baumol. Históricamente, América Latina sería otro ejemplo, cuando se había adoptado el modelo de sustitución de importaciones. Este tipo de capitalismo se caracteriza primordialmente por la intervención del Estado en cuanto a la decisión de cuáles actividades y empresas deben promoverse y propiciar su crecimiento. Esta decisión no está en manos de los inversionistas privados, si no en las de los funcionarios gubernamentales. El Estado escoge a

2. *"An economy is said to be capitalist when most or at least a substancial proportion of its means of production are in private hands, rather than being owened and operated by the goverment"* (p. 62).

los "ganadores", se trate de sectores, actividades o empresas. El objetivo principal de este tipo de capitalismo consiste en maximizar el ritmo del crecimiento económico. El Estado trata de alcanzar este objetivo mediante su influencia determinante en las decisiones acerca de la asignación de los factores de la producción y de los recursos financieros disponibles. Concretamente, el Estado ejerce esa influencia mediante un conjunto de medidas tales como:

- la propiedad de bancos comerciales y de inversión;
- los contratos de compras del gobierno;
- el control de las inversiones extranjeras directas;
- la exoneración y exención de impuestos;
- el proteccionismo arancelario;
- los subsidios a las exportaciones.

Este tipo de capitalismo puede ser exitoso durante períodos relativamente largos gracias a la conjunción de cuatro elementos: alto coeficiente de ahorro nacional, adquisición de tecnologías del extranjero, oferta abundantes de mano de obra barata y acceso a mercados externos.

Sin embargo, según Baumol, este tipo de capitalismo no ofrece perspectivas halagüeñas en el largo plazo. Esto debido a varias razones entre las cuales deben mencionarse las siguientes:

- creer en el éxito permanente de las decisiones estratégicas del Estado;
- equivocarse al escoger los sectores, actividades o empresas "ganadores";
- realizar un exceso de inversiones (elefantes blancos);e
- incurrir, con mucha frecuencia, en actos de corrupción.

Pero por sobre todo la deficiencia principal de este tipo de capitalismo consiste en la falta de flexibilidad para generar nuevos conocimientos e innovaciones. Por consiguiente, el capi-

talismo guiado por el Estado, no puede mantener la tasa de crecimiento económico, más bien genera cierta esclerosis. Según Baumol, a fin de solventar esta deficiencia, el capitalismo guiado por el Estado debe evolucionar y orientarse al capitalismo empresarial.

b) El capitalismo oligárquico se encuentra cuando las políticas públicas se toman con el propósito de favorecer los intereses de una porción reducida de la población y, en el caso limite, de los miembros de la familia que detenta el poder. En esta situación, el Estado prácticamente es tomado por asalto por los grupos oligárquicos para enriquecerse. Así, el objetivo de este tipo de capitalismo no consiste en aumentar la producción nacional, sino más bien enriquecer a los oligarcas, con exclusión del resto de la población. Geográficamente, Baumol señala algunos países de América Latina, de África y algunos países árabes, como aquellos en los cuales se ha implantado el capitalismo oligárquico.

   El gobierno autocrático, o bien dictatorial, es la característica básica del capitalismo oligárquico. La exclusión no es completa, ya que para evitar la rebelión de la población algo ha de recibir, es decir aún cuando escaso, algún desarrollo económico debe darse. Las características sobresalientes de este tipo de capitalismo son bien conocidas:

   - la distribución sumamente desigual del ingreso;
   - las actividades "informales" representan una alta proporción de la economía del país;
   - la corrupción es muy marcada;
   - el mal uso de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales, como por ejemplo, los minerales y el petróleo.

   Para Baumol, de los cuatro tipos de capitalismo, el oligárquico es el peor. En efecto, no ofrece ninguna posibilidad de alcanzar

un crecimiento económico sostenible en el largo plazo. Además, su sustitución por algún otro tipo de capitalismo es una tarea difícil y compleja. Tanto es así que en no pocos casos, la "revolución" es el camino más efectivo para lograrlo (p. 71)[3].

c) El capitalismo de grandes empresas. Se trata de un tipo de capitalismo caracterizado por las grandes empresas. La propiedad de estas empresas se encuentran distribuida entre muchos accionistas y su funcionamiento está a cargo de administradores profesionales. Geográficamente, este tipo de capitalismo se encuentra, de manera principal, en Europa Occidental, Japón y, parcialmente, en EE.UU. y Corea del Sur.

El capitalismo de grandes empresas tiene ciertas ventajas importantes:

- las empresas grandes pueden generar fondos suficientes para financiar la investigación y el desarrollo *(R and D)*;
- las empresas grandes tienen capacidad para transformar las innovaciones tecnológicas en nuevos productos y servicios;
- las empresas grandes aprovechan las economías de escala y la producción en serie, lo cual desminuye los costos unitarios de producción;
- las grandes empresas facilitan el proceso de transición de aquellas fundadas por pocos accionistas a otras manejadas por administradores profesionales y por numerosos accionistas.

Así como el capitalismo de grandes empresas tiene ciertas ventajas, también tiene desventajas importantes como las siguientes:

- con frecuencia, las empresas grandes tienen un poder oligopólico, lo cual les permite ejercer influencia sobre el pre-

3. "*… that revolution may be the most effective (and perhaps the only) way to undo oligarchic capitalist and move toward a system where economywide growth becomes a primary goal of goverment*" (p. 71).

cio de los bienes y servicios que producen y así obtener utilidades más allá de lo normal;

- la falta de competencia lleva a un cierto grado de "pereza" y, por ende, a la falta de generar nuevas innovaciones;
- el poder de estas grandes empresas les permite ejercer influencia sobre la administración pública y los políticos para obtener ciertas ventajas *(rent seeking)*, esto en vez de preocuparse por innovar y por mejorar su competitividad.

El verdadero Talón de Aquiles de este tipo de capitalismo es la tendencia de las grandes empresas a no innovar. En el mejor de los casos, generan recursos para llevar a cabo mejoras tecnológicos pero de poco significado. En el peor de los casos, se rehúsan a promover nuevas innovaciones y se oponen al proceso de cambio (p. 85).

El gran reto es como evitar la esclerosis y el estancamiento del capitalismo de grandes empresas, como ha sucedido en Europa Occidental y Japón, según el parecer de Baumol. Para él el camino es el capitalismo de tipo empresarial. De no ser así, el capitalismo de grandes empresas no podrá alcanzar su objetivo.

d) El capitalismo empresarial. Se trata del sistema capitalista en el cual numerosos agentes económicos encuentran suficientes incentivos para realizar innovaciones radicales y para transformar esas innovaciones en nuevos bienes y servicios o en nuevos procesos de producción. Estas innovaciones radicales permiten aumentar la productividad, acelerar el crecimiento económico y mejorar el nivel de vida de la población. La innovación y su comercialización representan para Baumol la base del progreso económico.

El capitalismo empresarial no existiría sin las innovaciones radicales. Y estas innovaciones no se darían sin la presencia de los emprendedores. Estos operan, en la mayor parte de los casos, individualmente en pequeñas empresas nuevas. Algunas ideas surgen en empresas grandes o en universidades, pero de-

bido a sus estructuras burocráticas no llegan a representar innovaciones radicales. Estas surgen más bien en empresas pequeñas. Los "buenos" son los "emprendedores", gentes capaces de crear y de percibir oportunidades, así como de aprovecharlas. Ellos surgen solo en economías capitalistas en las cuales el riesgo de tomar la iniciativa es remunerado ampliamente si se tiene éxito (ganancias) o bien castigado (pérdidas), sin mucho miramiento, cuando se fracasa. El libre mercado permite así aprovechar mejor los talentos de la sociedad. No solo se necesitan empresarios capaces de obtener utilidades "normales", sino sobre todo emprendedores capaces de generar utilidades "anormalmente elevadas", producto de la comercialización de las innovaciones. No solo es importante descubrir nuevos conocimientos, sino es indispensable comercializar las innovaciones.

El capitalismo empresarial tiene dos limitaciones importantes. La primera es de carácter financiero: los emprendedores no disponen de medios financieros para transformar las nuevas y pequeñas empresas en empresas grandes. La segunda es de naturaleza psicológica: los emprendedores no tienen, generalmente, ventajas comparativas (organización, financiamiento, mercados) para crear empresas grandes. En vista de ello, Baumol considera que la ruta del éxito consiste en lograr una combinación del capitalismo empresarial con el capitalismo de grandes empresas. La división de trabajo y la complementariedad son evidentes: el primer capitalismo generaría las innovaciones radicales (gracias al sistema de incentivos) y el segundo capitalismo, llevaría a cabo los mejoramientos tecnológicos incrementales (gracias a su capacidad financiera, la producción en serie y el acceso a los mercados, nacionales y extranjeros).

Cuadro 1

SÍNTESIS DE LOS CAPITALISMOS

Capitalismo	Geografía	Objetivo	Elementos dinámicos	Perspectivas para el crecimiento económico
Guiado por el Estado	Sureste asiático	Maximizar PIB	Intervención estatal	Deficientes
Oligárquico	Ciertos países de América Latina, África y árabes	Enriquecer grupos oligárquicos	Gobierno autocrático	Deficientes
De grandes empresas	Europa Occidental, EE.UU., Japón	Maximizar PIB	Economías de escala, producción en serie	Deficientes
Empresarial	EE.UU.	Maximizar PIB	Innovaciones radicales	Satisfactorias

V. El camino del éxito

Para Baumol uno de los capitalismos, el oligárquico, es inconveniente y desaconsejable; otros dos, el guiado por el Estado y el de grandes empresas, son insuficientes por cuanto no son capaces de lograr un crecimiento satisfactorio del PIB; el otro, el capitalismo empresarial, es el conveniente y el que debe tratar de adoptarse. Es más, la situación ideal para Baumol, como ya se indicó anteriormente, consiste en la combinación del capitalismo empresarial con el de grandes empresas, tal como, según él, ha acontecido en EE.UU.

Ahora bien, ¿cómo lograrlo? Para dar respuesta a esta pregunta Baumol examina varios intentos de enumerar los elementos o los factores de los cuales depende el desarrollo económico *(blueprints)*. Baumol menciona dos de estos *blueprints.* El llamado Consenso de Washington[4] con sus diez prescripciones y el Rodrik[5]

4. John Williamson (ed) 1994, *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for Internacional Economics.

5. Dani Rodrik, 2003, *Growth Strategies,* Harvard University Press.

con sus otras diez medidas de política económica[6]. Así, rápidamente se llega a sumar más de una treintena de medidas que deberían tomarse para lograr el desarrollo económico. Para Baumol este esfuerzo no es útil, no es productivo. Este enfoque no es adecuado al menos por tres razones: primera, cada país es diferente, no se puede pretender establecer una especie de receta de validez universal; segunda, en la realidad no se cuenta con los recursos (institucionales, jurídicos, financieros y humanos) necesarios para satisfacer todos los requisitos de estos *blueprints* y tercera, no se establece un orden de prioridades, no se sabe por consiguiente, cual es el orden de su aplicación.

Baumol escoge otro camino. Para asegurar el crecimiento económico sostenible, en el transcurso del tiempo, deben satisfacerse cuatro condiciones, se trate de países ricos o de naciones pobres. Los cuatro ingredientes se mencionan a continuación. Tres de ellos tienen el propósito de promover el capitalismo empresarial y el cuarto busca evitar la esclerosis del capitalismo de grandes empresas.

a) Facilidad para establecer empresas y para permitirles crecer. El capitalismo empresarial exige como requisito importante la posibilidad de establecer nuevas empresas de manera ágil. Este es uno de los elementos que en la actualidad toma en cuenta el Banco Mundial en su estudio anual por países: *Doing Business*. Dicha facilidad, a la vez, depende de tres factores, a saber:

   i. costos reducidos de la formalidad (costo de registrar la propiedad y de establecer una nueva empresa y costos reducidos para contratar y para despedir trabajadores);

   ii. ley de bancarrota expedita, así como es fácil y barato ingresar al mercado, debe serlo también salir de él;

6. Baumol no menciona las otras once prescripciones planteadas por Nancy Birdsall y Augusto de la Torre en su publicación de 2001 *Washington Contentious, Economic Policies for Social Equity in Latin America,* Carnegie Endowment for International Peace and Inter-American Dialogue.

iii. acceso rápido y barato a fuentes de financiamiento; este elemento es indispensable para poder transformar los nuevos conocimientos y las nuevas ideas en innovaciones empresariales y por ende, un factor determinante del crecimiento económico.

b) Recompensas *(rewards)* satisfactorias para los empresarios innovadores. Mientras el inventor, creador de nuevos conocimientos, con frecuencia no busca una remuneración elevada por su actividad, lo contrario pareciera ocurrir, en la gran mayoría de los casos, con respecto a los innovadores, sea a los empresarios innovadores que transforman el nuevo conocimiento en nuevos bienes y servicios o en nuevos procesos. El argumento de Baumol, para justificar las elevadas ganancias del empresario innovador, se basa en que las ganancias obtenidas por la sociedad, como consecuencia de los nuevos bienes y servicios y procesos, son muy significativas (p. 109). Debe quedar claro que si bien para Baumol el crecimiento económico depende, es cierto, de los empresarios imitadores (maximizan utilidades al hacer más de lo mismo), sin duda, lo es en mucho mayor grado de los empresarios innovadores o emprendedores.

Ahora bien el monto de la recompensa depende de varios elementos:

i. el funcionamiento adecuado del Estado de derecho (derechos de propiedad, validez de los contratos, justicia pronta y cumplida);

ii. el monto de la remuneración debe guardar estrecha relación con el riesgo incurrido por el emprendedor (empresario innovador): a mayor riesgo mayor remuneración;

iii. el sistema impositivo no debe representar, para efectos prácticos, una exacción; de ser así, el incentivo para el emprendedor disminuiría y bien podría desaparecer;

iv. la regulación (y la desregulación) gubernamental ha de ser apropiada; si es excesiva se transforma en un obstáculo,

con frecuencia, muy serio para la actividad de los emprendedores;

v. el gobierno debe establecer un sistema de incentivos para promover la investigación científica sobre todo en cuanto a las ciencias básicas, la cual sirve de fundamento a la generación de nuevos conocimientos y

vi. las universidades deben establecer la organización adecuada para transformarse en verdaderos centros de producción, no solo de nuevos conocimientos, sino también de su comercialización.

c) Evitar las actividades ilegales y las improductivas.

Los recursos disponibles siempre son escasos, por consiguiente deben utilizarse en aquellas actividades en donde sean más productivos. Sin embargo, con no poca frecuencia se asignan factores de la producción a actividades improductivas, tales como son los siguientes:

- actividades ilegales como el narcotráfico;
- búsqueda de rentas *(rent seeking)*;
- esfuerzos tendientes a redistribuir el PIB, en vez de propiciar su aumento;
- otorgamiento de subsidios significativos a pequeños grupos de la sociedad;

Todas estas medidas son contraproducentes para el crecimiento económico y, por lo tanto, deben evitarse.

d) Promover la innovación en las empresas grandes. El crecimiento económico requiere, a la par del capitalismo empresarial, el capitalismo de grandes empresas. Es necesario, en consecuencia, evitar la esclerosis de las grandes empresas. Para ello deben verse forzadas a innovar, continuamente. Esto se podrá lograr, según Baumol, gracias a:

i. la aplicación de leyes antimonopolistas o antitrust para evitar la concentración del poder económico, la cual "adormece" a las empresas;

ii. promover la apertura comercial y las inversiones extrajeras; la competencia de las importaciones y de los empresarios extranjeros es el mejor medio para forzar a las empresas grandes a innovar de manera permanente.

e) Otros factores

Además de estas cuatro condiciones, en la literatura se mencionan con frecuencia otros elementos para explicar el crecimiento económico. Principalmente se citan: la cultura, la educación, la estabilidad macroeconómica y la democracia. Para Baumol estos factores bien pueden desempeñar, en algunos casos y bajo ciertas circunstancias, una influencia importante en el crecimiento económico, en ciertos períodos, en algunos países. Pero la evidencia empírica para Baumol no es concluyente. En todo caso, la importancia de las cuatro condiciones señalas primeramente, es mucho más significativa que la de los demás elementos.

Baumol se refiere específicamente a los países pobres. La tarea principal de estos países es cómo pasar del capitalismo guiado o del capitalismo oligárquico al capitalismo empresarial. Baumol dice no proponer una receta específica pero insiste en los siguientes puntos:

i. los países pobres también deben satisfacer las cuatro condiciones mencionadas más arriba;

ii. estos países deben promover la aparición de emprendedores como el mejor camino para acelerar el crecimiento económico;

iii. el proceso de desarrollo económico es necesariamente lento, incremental, la estrategia del *shock* no es la apropiada; las instituciones indispensables para este proceso requieren largos períodos de gestación y de maduración;

iv. la desigualdad de la distribución del ingreso es, hasta cierto punto, inevitable dadas las utilidades extraordinarias de los empresarios innovadores.

En todo caso, si bien el camino es difícil y fatigoso para los países pobres, es, según Baumol, posible de recorrer.

VI. Los comentarios

1. El papel del empresario

El planteamiento de Schumpeter a principios del siglo XX guardaba estrecha relación, como debe serlo, con la situación de la evolución científico-tecnológica de la época. Para él es empresario quién sea capaz de combinar los factores de la producción de manera diferente de la que existía hasta ese entonces, de forma tal que le permita producir mejor (menores costos unitarios) bienes y servicios ya existentes o bien producir bienes y servicios nuevos. Como él parte de una situación de pleno empleo, el empresario para poder disponer (comprar o alquilar) de los factores de la producción necesarios para producir la innovación, necesita conseguirlos ahí en donde están siendo utilizados. Desplazarlos es posible solo si se ofrece por ellos un precio más elevado. Por lo tanto el empresario necesita recursos financieros, los cuales, según Shumpeter, serían suministrados por el sistema bancario. El empresario obtendrá utilidades anormalmente elevadas y la sociedad se vería beneficiada por el aumento de la productividad de los factores de la producción. Las utilidades elevadas de los empresarios les permiten cancelar los créditos bancarios. Los empresarios que pretendan seguir produciendo los bienes y servicios "tradicionales" o utilizando los procedimientos de producción "tradicionales" no lo podrían hacer. Este es el proceso denominado por Schumpeter como la "destrucción creativa". Otros empresarios, al percibir las utilidades elevadas, imitarán a los empresarios innovadores. Esto tendría dos consecuencias: primera, las utilidades extraordinarias disminuirían y tenderían al nivel de las utilidades "normales" y se-

gunda, ante el aumento de la oferta, el precio de los bienes y servicios originados en la innovación tenderían a disminuir.

Cien años después, el comienzo del siglo XXI, la complejidad científico-tecnológica de la sociedad es mucho mayor. Por ello el planteamiento de Baumol, ante estas nuevas circunstancias, es un tanto diferente al de Schumpeter. En la actualidad, participan más actores en el proceso. En primer lugar, se encuentran los científicos (generan nuevos conocimientos básicos). Por lo general los laboratorios universitarios juegan un papel preponderante. Es segundo lugar, es indispensable que los nuevos conocimientos no se quedan en los anaqueles de los científicos. Producir nuevo conocimiento es una condición necesaria pero no suficiente como recordaba Say. Se requieren los innovadores capaces de transformar los nuevos conocimientos en nuevos bienes y servicios o en nuevos procesos para producir mejor bienes y servicios ya existentes. Los llamados *clusters*, por ejemplo el *Silicon Valley*, desempañan una función primordial. Ello sin embargo, es solo una parte del camino. En tercer lugar, es necesaria la participación del empresario innovador o emprendedor con capacidad para financiar y comercializar la producción de los nuevos bienes y servicios o bien de los nuevos procedimientos (nuevas tecnologías). En cuarto lugar, finalmente, el empresario imitador tiene la función de difundir, entre consumidores y productores, lo que los emprendedores han puesto en el mercado. En última instancia, el proceso planteando por Baumol es en esencia similar al de Schumpeter. La actividad permanente de científicos, innovadores, emprendedores y empresarios imitadores está basada en un sistema de incentivos y en un entorno dominado por la competencia. El resultado es prácticamente el mismo: un proceso continuo mediante el cual algunas empresas desaparecen debido a la "destrucción creativa" y, por otro lado, surgen nuevas empresas. Se trata de un proceso mediante el cual se crea valor agregado. Sin embargo, mientras para Baumol este proceso permite el aumento sistemático de la productividad de la económica nacional y el mejoramiento permanente de las condiciones de vida de la población, para Schumpeter el capi-

talismo tiene sus límites. Su evolución genera, internamente, elementos que lo transforman en otra cosa (véase su libro *Capitalismo, Socialismo y Democracia,* 1942).

Deben apuntarse al menos tres dificultades al planteamiento de Baumol:

i. No deben precisarse demasiado las diferencias entre los actores del proceso que se acaba de comentar. De hecho, en la realidad con mucha frecuencia se encuentra, de una parte, que no pocos actores desempeñan a veces más de un papel en el proceso y, de otra, que algunos actores cambian su rol en el transcurso del tiempo.

ii. Hoy empresas de todo tamaño suscriben, con más y más frecuencia, proyectos de investigación y de desarrollo tecnológico con universidades. Buena parte de la investigación y desarrollo *(R and D)* no se lleva a cabo *inhouse* sino en centros universitarios. Ello principalmente porque resulta más barato. Así, las universidades, gracias al financiamiento estatal, militar y privado han adquirido una importancia significativa.

iii. Los llamados *clusters* como *Silicon Valley* en California han desempeñado un papel muy importante en el proceso de innovación y de generar nuevos emprendedores. Debe reconocerse que este *cluster* así como otros que han surgido en EE.UU. tienen la característica de haber nacido de manera espontánea. Retrospectivamente, hoy pueden determinarse los elementos básicos que explican su nacimiento y expansión. Lo realmente importante consiste en reconocer que no fueron "planeados" ni por el sector privado, ni por el sector público. Una serie de elementos coincidieron ahí pero no en otras partes. Por ello los múltiples esfuerzos realizados por el gobierno en muchos países con el propósito de replicar *clusters* han fracasado una y otra vez. Así, según *The Economist* Francia ha destinado miles de millones de dólares al desarrollo de sus *pôles de competitivité* sin resultados tangibles, Alemania ha desperdiciado

veinte mil millones de dólares tratando de crear un *cluster* dedicado a la biolotecnología y, aparentemente, Singapur sigue, en la actualidad, este mismo camino (véase el informe especial sobre innovación en el número correspondiente al 13 de octubre del 2007). Así, lo importante no consiste en concentrar recursos financieros abundantes en un lugar específico. Son las empresas las que son competitivas no las regiones. Lo importante más bien es promover la libertad empresarial, eliminar las distorsiones que impiden el funcionamiento adecuado de los mercados, evitar el alto costo de la regulación excesiva y crear incentivos adecuados. Lo demás vendrá por añadidura sin poderse precisar cuándo y adónde.

2. La taxonomía de los sistemas capitalistas

Baumol, como se indicó anteriormente, distingue cuatro tiempos de capitalismo. Esta tipología bien puede presentar un interés teórico. Sin embargo, desde el punto de vista práctico –el de la política económica– surgen dudas acerca de su utilidad. Varias observaciones son pertinentes:

i. Como el mismo Baumol lo reconoce, en la realidad en ningún país se da alguno de los cuatro capitalismo en su forma pura. Más bien, la realidad muestra una mezcla o una yuxtaposición de elementos de los diferentes capitalismos. Así, en las economías de mercado (capitalista) siempre el Estado interviene en menor o en mayor grado (capitalismo guiado por el Estado), con el propósito de promover el desarrollo económico; siempre ciertos grupos de presión logran que el Estado tome medidas para favorecer a sus miembros (capitalismo oligárquico); siempre algunas empresas grandes logran ejercer influencia sobre los mercados y crear estructuras oligopolísticas (capitalismo de grandes empresas) y siempre los gobiernos adoptan programas para apoyar la empresarialidad (capitalismo empresarial). De hecho, en la realidad no se encuentra ninguno de los cuatro tipos de capitalismo en su forma pura.

ii. La asignación geográfica que Baumol hace no es tampoco feliz. Por ejemplo, considerar que las economías de Europa Occidental son escleróticas no pareciera corresponder a la situación real. En efecto, la importancia de Europa Occidental desde el punto de vista de la producción y de las relaciones comerciales mundiales es mayor que la de EE.UU. Los aumentos de productividad y de empleo, la atracción de inversiones extranjeras y otros indicadores socio-económicos no reflejan economías o sociedades estancadas o en decadencia[7].

iii. Las medidas de política económica –las cuatro condiciones– sugeridas por Baumol son de aplicación general indistintamente a los cuatro tipos de capitalismo. Así, como también a los países en vías de desarrollo. No se gana mucho, desde este punto de vista, con la tipología desarrollada por Baumol.

iv. La tipología de Baumol no permite captar y tomar en consideración cambios de gran trascendencia que ocurren en la economía global los cuales sin duda inciden en el capitalismo. Se trata de cambios relacionados con los mercados financieros globales, la escasez de fuentes de energía y el cambio climático. Todo ello exigirá modificaciones significativas en el funcionamiento del sistema capitalista.

3. Los determinantes del progreso económico

Baumol se opone a los *blueprints*. El pretende seguir otro camino. Pero cuando se examina su propuesta (cuatro condiciones), cuando estas se desmenuzan, cuando además se añaden los requisitos de las instituciones y de la educación, entonces ¿no se está acaso frente de otro *blueprint*?

7. Para mayor destalle puede consultarse el artículo de Steven Hill "*5 Myths About Sick Old Europe*", Washington Post, 7 de octubre del 2007.

Baumol también insiste (pp. 2 y 13) en que él no propone una respuesta acerca de cómo lograr el crecimiento económico sostenible. Sin embargo, plantea recomendaciones concretas para alcanzar dicho objetivo:

- para los países pobres el capitalismo empresarial no solo es una estrategia conveniente, sino que es la mejor (p. 149);
- indica que del capitalismo guiado por el Estado y el capitalismo oligárquico debe pasarse el capitalismo empresarial;
- insiste en que la mejor opción para mantener un ritmo satisfactorio de crecimiento económico es una mezcla o combinación del capitalismo empresarial y el capitalismo de grandes empresas.

Entonces ¿presenta o no soluciones concretas? Tal como sucede con no pocos autores, Baumol es bastante preciso en cuanto al "qué", pero bastante menos cuando se trata del "cómo". Lo que debe llevarse a cabo está bastante claro. Pero no así el como, es decir la manera o el procedimiento para lograrlo. Esto se debe a que él esta consciente de que las circunstancias –institucionales, culturales, políticas, sociales y económicas– varían de un país a otro y, además, cambian en el transcurso del tiempo.

4. La globalización

Para Baumol la economía mundial progresará más, cuanto mayor sea la movilidad de bienes, servicios, conocimientos, capitales y personas. Concretamente, considera que los nuevos conocimientos se producirán en muy diferentes lugares. Por consiguiente, la apertura es necesaria para poder beneficiarse de ellos ya sea incorporados en bienes y servicios importados o bien mediante transferencias directas de nuevas tecnologías. Baumol considera el proteccionismo como la ruta más segura para llegar a una situación de segunda clase en la economía mundial (p. 256).

5. Las perspectivas de los países pobres

Las posibilidades, para los países en vías de desarrollo, de lograr pasar de su situación actual al capitalismo empresarial no son halagüeñas para Baumol. Esto se debe a varios motivos:

i. No existen fórmulas ni recetas de validez general para lograr un ritmo de crecimiento económico satisfactorio. Es más, aún cuando se conociera con cierto grado de precisión el ¿qué?, no se conoce el ¿cómo? lograr ese objetivo.

ii. No puede alcanzarse el capitalismo empresarial en el corto plazo. Las instituciones –requisito indispensable para ello– necesitan extensos plazos de gestación y maduración.

iii. No se conoce como acelerar el paso del capitalismo guiado por el Estado o del capitalismo oligárquico al capitalismo empresarial. De hecho, los capitalismos indeseables pueden subsistir durante décadas.

Así, quizás en el largo, muy largo, plazo los países en vías de desarrollo podrían ver la luz al final del túnel. Sin embargo, cabe preguntar, parafraseando a Keynes, si para ese entonces habrá sobrevivientes. O si más bien las fuerzas sociales en los países pobres, cansados del subdesarrollo, no optarán por caer en la trampa de seguir algún otro camino, es decir adoptar otro sistema o modelo económico.

VII. Conclusión

El planteamiento básico de Baumol es de mucha trascendencia: el progreso económico sostenido, tanto en el caso de los países ricos como en el de los pobres, depende de la generación de nuevos conocimientos y de su aplicación a la producción de nuevos bienes y servicios, así como de nuevos procesos.

Ahora bien, asalta la duda de hasta donde este mensaje tan importante de Baumol –la necesidad de propiciar la innovación y los emprendedores– no pierde fuerza debido a las disquisiciones entorno a la taxonomía de los diferentes tipos de capitalismo. En efecto, la realidad crea numerosas situaciones intermedias que se encargan de desdibujar las diferencias teóricas.

Más bien el esfuerzo debería dirigirse a lo esencial a saber:

- primero, explicar como todo sistema económico –capitalista o no– necesita emprendedores para poder asegurar un ritmo satisfactorio de crecimiento económico y
- segundo, indagar acerca de cual es el entorno apropiado –cultural, institucional, jurídico, social, económico– a fin de que los emprendedores puedan surgir, multiplicarse y prosperar.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

A

Abadie, Alberto 348
Acemoglu, Darum 336, 348
Albert, John 64, 86
Allen, R.G.D. 42
Allende, Salvador 437
Amin, Samir 65
Arias Sánchez, Oscar 175

B

Balassa, Bela 74
Balwin, Richard E. 124
Baran, Paul 1, 65, 97
Barro, Robert J. 245, 270
Basu, Kaushik 239, 241, 268
Bauer, P.T. 7, 74, 84, 172, 189, 313, 315, 318, 332, 336, 337, 338, 340, 344, 348, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 366
Baumol, William 449, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 461, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 475
Bhagwati, Jagdish 253, 270, 291, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 308, 309, 310, 348
Beaugrand, Paul 265, 270
Bergsten, C. Fred 278
Birdsall, Nancy 170, 188, 227, 464
Blair, Tony 318
Blanchard, Oliver 435
Blaug, Mark 7, 9, 42, 53, 69, 85, 86, 91, 92
Bracking, S. 349
Buchanan, James 227
Burnside, Craig 348
Burki, James 145, 149, 154, 159, 163, 164
Bush, George 278

C

Caincross, Alex 10, 47, 53, 121
Cairnes, John Elliot 76, 342, 348
Calderón Fournier, Rafael A. 175
Camdessus, Michael 244
Carazo Odio, Rodrigo 177
Cardoso, Fernando E. 65, 169
Chenery, Hollis 373
Chetson, Damon 268
Clark, Colin 7
Collier, Paul 348
Colombatto, Enrico 257, 268
Cooper, Richard 303, 309, 310
Corrales, Jorge 269
Correa, Eugenia 77

Crook, Clive 235, 270
Curzon Price, Victoria 351

D

Davis, J. Marle 10, 47
Dawson, Thomas 239, 242, 268
DeLarosière, Jacques 244
de la Torre, Augusto 170, 188, 227, 464
Deinger, Klaus 156
Dethier, Jean - Jacques 367, 371
Di Mare, Alberto 219, 227, 348, 362
Dollar, David 348
Dopfer, Kurt 86
Dornbusch, Rudi 235, 270
Doryan-Garrón, Eduardo 270

E

Easterly, William 237, 263, 268, 270, 337, 340, 346, 348, 349
Edwards, Sebastián 164, 241, 242, 268
Eichengreen, Barry 241, 242, 268, 270
Elliot, Hugh 124
Emmanuel, Patrick A.M. 53
Engels, Friedrich 235, 271
Erixon, Fredrik 349

F

Ffrench-Davis, Ricardo 411, 415, 416, 417, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 429, 430, 441, 442, 443, 444, 445
Findlay, Robert 53
Fischer, Stanley 238
Fitzgerald, Terry 296, 310
Forrester, Viviane 133, 137, 139, 140, 141, 142, 143, 144
Frankel, Jeffrey 7
Frenkel, Jacob 91, 127
Friedman, David 248
Fukuyama, Francis 223, 227

G

Gallup, J.L. 349
Gandhi, Mahatma 329
Gersovitz, Mark 53
Giddens, Anthony 235, 270, 440
Griliches, Zvi 264
Griswold, Daniel T. 238, 268

H

Haberler, Gotfried 74
Hasse, Rolf 236, 270
Haussmann, Ricardo 179, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 2002, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 213, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 445
Hayek, Friedrich 45, 81, 249, 264, 270
Helpman, Elhanan 227
Heyer, A. 350
Hickey, S. 349
Higgins, James 269
Hill, Steven 472
Hirshman, Albert 7, 159, 373, 435
Hitler, Adolf 138
Huerta de Soto, Jesús 443
Hughes, Helen 181, 227
Hume, David 76, 86, 127, 342, 349

I

Imbs, Jean 217, 227

Irwin, Douglas A. 295, 296, 310

J

Jackson, Walter A. 86

Jevons, William S. 10

Johnson, Harry 74, 87, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 102, 103, 104, 105, 106, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129

Johnson, Simon 348

K

Keynes, John Maynard 48, 167, 349, 373, 474

Kindleberger, Charles 253

King, Martin Luther 329

Kinsella, Stephan 269

Knox, A.D. 42, 53

Kose, Ayhan 271, 310

Krishnaswary K.S. 85, 86

Krueger, Anne 295, 297, 310

Krugman, Paul 137, 219, 227

L

Lal, Deepak 236, 264, 271

Lankaster, K. 126

Leibenstein, Harvey 264

Lenin 97

Levitt, Theodore 82, 86

Lewis, R. 349

Lewis, W. Arthur 3, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 172, 181, 214, 227, 261, 264, 265, 271

Lindsay, Brink 240, 241, 269

Lipsey, R.G. 126

Liton, Robert E. 449

Lizano, Eduardo 84, 86, 171, 260, 271

Lougoni, Prakash 310

Lucas, Robert E. 170, 228

M

Mackenzie, D.W. 242, 269

Malthus, Thomas 46, 76

Mandelbaum, Kurt 7

Marshall, Alfred 76, 82, 83, 86, 342, 349

Marx, Karl 31, 46, 47, 235, 271, 402

Mbeki, Moeletsi 340, 349

McNamara, Robert 154, 343

Meade, James E. 42, 126, 127, 236, 272, 440

Meier, Gerald 42, 53

Meléndez, Dennis 237, 269

Mellinger, A.D. 349

Menen, Carlos 177

Menger, Carl 10

Migliore, Celestino 334

Mill, John Stuart 9, 76, 82, 124

Monge Alvarez, Luis A. 175

Mundell, Robert 127

Mussa, Michael 270

Myrdal, Ava 81

Myrdal, Gunnar 55, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 98, 131

Mynt, Ha 7, 74, 172

N

North, D.C. 336, 349

Nurkse, Ragnar 172

Nye Jr, Joseph 97

O

O´Sullivan, Katherine 86

Ohlin, Bertil 295

P

Pareto, Wilfredo 388

Patinkin, Don 42

Perroux, François 77, 84, 209

Perry, Guillermo 145, 149, 154, 159, 163

Phelps, Edmund 137

Pomerantz, Phyllis R. 349

Popper, Karl 72, 73, 84, 86, 265, 271, 439

Porter, Michael 85, 209

Prahalad, C.K. 349

Prasad, Eswar S. 255, 271, 310

Prebish, Raúl 7, 65, 93, 98, 123, 124, 126, 169, 445

Prest A.R. 91

Pritchett, Lant 196, 227

Pursell, G. 83, 86

R

Rajan, Raghuram G. 339, 346, 349, 350

Reagan, Ronald 242, 266, 325

Rifkin, Jeremy 138

Robbins, Lionel 10, 53, 124, 248, 249, 271, 453

Robinson, Austin 10, 47, 121

Robinson, James 348

Robinson, Joan 10, 42

Rodríguez Brown, Carlos 243, 269

Rodríguez-Clare, Andrés 122, 219, 228

Rodríguez Hölkemeyer, Patricia 273, 275, 279, 285, 289

Rodrik, Dani 165, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 336, 350, 445, 463

Rogers, F. Halsey 367, 371

Rogoff, Kenneth 239, 253, 269, 271, 310

Romer, Paul 228

Röpke, Willhem 235

Rosentein-Rodan, Paul 7, 77, 86

Rostow, Walter 7

S

Sachs, Jeffrey 77, 86, 311, 317, 318, 319, 320, 321, 324, 325, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 335, 337, 338, 339, 340, 343, 344, 345, 347, 349, 350

Santiso, Javier 431, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 443, 444, 445, 446, 447, 448

Say, Jean Baptiste 456

Schneider, Hermann 270

Schramm, Carl J. 449

Schultz, Theodore 85

Schumpeter, Joseph 66, 205, 207, 213, 270, 373, 453, 456, 468, 469
Scott, Maurice 228
Seers, Dudley 53
Sen, Amarthya 237, 271, 388
Singer, Hans 7
Smith, Adam 7, 9, 46, 76, 77, 189, 249, 313
Solow, Robert 264
Squire, Moiser 156
Stalin, Joseph 138
Stern, Nicholas 350, 367, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 386, 387, 388, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 409
Steward, F. 350
Stigler, Georges J. 76
Stiglitz, Joseph 229, 231, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 251, 253, 257, 258, 261, 262, 263, 266, 267, 268, 269, 272
Streten, Paul 64, 86
Subramanian, Arvind 339, 346, 349, 350
Summer, Larry 238

T

Thatcher, Margareth 242, 266, 325
Thorp, R. 350
Tignor, Robert L. 7, 8, 11, 42, 54
Trebbi, Francesco 350

V

Vargas Llosa, Mario 143
Vázquez, Ian 235, 236
Velasco, Andrés 227
Viner, Jacob 74

Y

Yergan, Max 303

W

Woiziarg, Roman 217, 227
Walras, Leon 10
Weigelt, Klaus 270
Wei, Shang-Jin 271, 310
Wicksell, Knut 64
Wilkinson, Audine 54
Williamson, John 170, 240, 241, 242, 255, 269, 272, 373, 382, 463
Wolf, Martin 238, 239, 241, 269, 345, 346, 350
Wolfowitz, Paul 341, 350