Public Disclosure Authorized

BANCO MUNDIAL

34057

Spanish

La tarea acuciante del desarrollo

Public Disclosure Authorized

Resumen del

INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1991

© 1991 Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento / BANCO MUNDIAL

Véanse las indicaciones sobre la forma de hacer un pedido al final de este resumen.

INDICE DEL INFORME

Prefacio de Barber B. Conable

Siglas

Definiciones y notas sobre los datos

Panorama general
1. La economía mundial en transición
2. Rutas que conducen al desarrollo
3. Inversiones en recursos humanos
4. El clima propicio para la empresa
5. Integración en la economía mundial
6. El fundamento macroeconómico
7. Reinterpretación del Estado
8. Programa de acción

Nota técnica

Nota bibliográfica

Apéndice estadístico

Indicadores del desarrollo mundial

RESUMEN

La tarea acuciante del desarrollo

El desarrollo económico es la tarea más importante que tiene ante sí la humanidad. A pesar de las enormes oportunidades que han creado las revoluciones tecnológicas del siglo XX, más de 1.000 millones de personas, es decir, una quinta parte de la población del planeta, subsisten con menos de un dólar al día, nivel de vida que ya se alcanzó hace 200 años en Europa Occidental y los Estados Unidos.

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

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

El gran contraste que se observa entre el éxito y el fracaso económico es el punto de partida del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991. *¿Por qué ha sido tan dispar la evolución económica de los diversos países? ¿Qué deben hacer los países en desarrollo si se quiere que en el próximo decenio aumenten rápidamente la productividad y el bienestar de sus poblaciones? ¿Qué puede hacer la comunidad internacional para estimular el desarrollo y aliviar la pobreza? Dar respuesta a estos interrogantes es tanto más apremiante, ya que cerca del 95% del aumento que en los próximos 25 años experimentará la población activa del mundo ocurrirá en el mundo en desarrollo.*

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

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

Las perspectivas de progreso

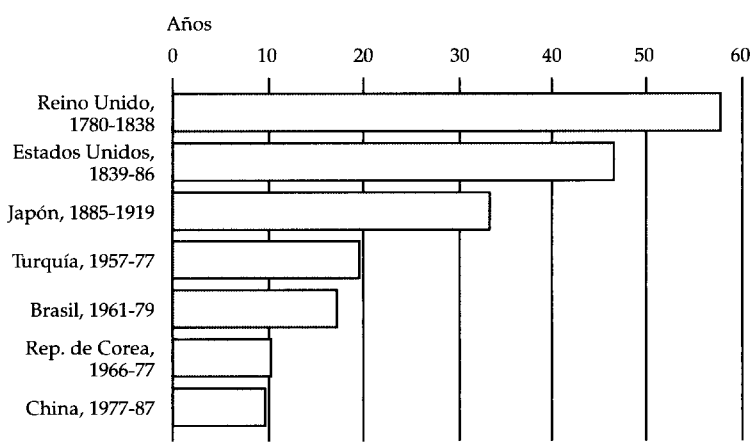
El progreso tecnológico de este siglo ha permitido a los países aprovechar sus recursos mucho más productivamente que antes. Una consecuencia directa ha sido que las condiciones de vida han mejorado hasta un punto que no puede compararse con el pasado, no sólo en los países industriales sino también en la mayoría de los países en desarrollo. Así como se ha elevado el nivel de vida, también se ha acelerado el ritmo del cambio. Hace dos siglos al Reino Unido le llevó 60 años duplicar el ingreso per cápita, pero a partir de la segunda guerra mundial muchos países en desarrollo hicieron lo mismo en la tercera parte de ese tiempo o en menos (Figura 1).

La tecnología y las posibilidades de desarrollo

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

La historia y la experiencia de los países en desarrollo ponen de manifiesto las posibilidades que encierran las tecnologías modernas para impulsar las economías a lo largo de la curva ascendente del desa-

Figura 1 Períodos durante los cuales se duplicó el producto por habitante, determinados países



rrollo. La cuestión fundamental para el futuro es si las políticas que se adopten a nivel nacional e internacional permitirán que se aprovechen plenamente esas posibilidades.

Impedimentos del progreso

Para que el desarrollo sea rápido tiene que haber paz. La guerra del Oriente Medio y sus secuelas han introducido un elemento de incertidumbre en esa región. Las contiendas de origen étnico, las guerras civiles y los conflictos internacionales, así como las catástrofes naturales, siguen destruyendo el frágil fundamento del desarrollo en muchas partes del mundo. Según estimaciones prudentes, desde 1950 las guerras han ocasionado directamente la muerte de 20 millones de seres humanos. Esa cifra incluye más de 12 millones de muertos como consecuencia de guerras civiles en el mundo en desarrollo. Con mucho, en los últimos años la causa más importante del hambre en los países en desarrollo no ha sido una insuficiencia de la producción agrícola o la pobreza sino los conflictos bélicos.

Factores que impulsarán el progreso

Un desarrollo rápido exige también una constante integración de las economías del mundo. Al ir atenuándose cada vez más los límites que separan a los diversos mercados nacionales de productos, capital y trabajo en las cuatro últimas décadas, el comercio mundial ha experimentado una expansión anual de más del 6%, lo que representa un ritmo de crecimiento un 50% más rápido que el del producto. Esa integración a nivel mundial fomenta la competencia y la eficiencia, y ofrece a los países pobres acceso a conocimientos básicos de medicina, las ciencias y la ingeniería. ¿Se mantendrá esta integración? Los elevados déficit públicos de los países industriales podrían perjudicar las perspectivas de desarrollo. Y también pueden ser perjudiciales las altas tasas de interés internacionales, las deficientes instituciones financieras de algunos países industriales y las prolongadas e indefinidas negociaciones de la Ronda Uruguay.

La paz, la estabilidad y la integración a nivel mundial constituyen elementos esenciales para alcanzar el desarrollo. Pero el componente principal sigue siendo la existencia de una política interna sólida y racional. En la década de 1990, el logro de un desarrollo rápido se asienta fundamentalmente en la continuidad y profundización de las reformas internas —tanto de índole política como económica— iniciadas recientemente en Europa Oriental y en muchos países en desarrollo.

Mejores políticas y crecimiento más rápido

Si prosiguen y se consolidan las reformas de las políticas recientemente iniciadas, el ingreso real per cápita de los países en desarrollo podría aumentar en torno de un 3% anual (Cuadro 1). Si las condiciones económicas externas fueran mejores o peores de lo previsto, este resultado podría aumentar o disminuir entre 0,5 y 1 punto porcentual. Si se llevaran a cabo reformas más vigorosas y extensas, el aumento del ingreso per cápita a largo plazo de los países en desarrollo podría mejorar entre 1,5 y 2 puntos porcentuales al año, es decir, aproximadamente el doble por término medio de la mejora que experimentarían como resultado de mejores condiciones externas. Las proyecciones

Cuadro 1 Crecimiento del PIB real per cápita, 1965–2000
(variación media anual en porcentajes, a menos que se especifique otra cosa)

Grupo	*Población, 1989 (millones)*	*1965–73*	*1973–80*	*1980–89*	*Proyecciones, 1990–2000*
Países industriales	773	3,7	2,3	2,3	1,8–2,5
Países en desarrollo	4.053	3,9	2,5	1,6	2,2–2,9
Africa al Sur del Sahara	480	2,1	0,4	−1,2	0,3–0,5
Asia Oriental	1.552	5,3	4,9	6,2	4,2–5,3
Asia Meridional	1.131	1,2	1,7	3,0	2,1–2,6
Europa, Oriente Medio y Norte de Africa	433	5,8	1,9	0,4	1,4–1,8
América Latina y el Caribe	421	3,8	2,5	−0,4	1,3–2,0
Países en desarrollo ponderados según la población	4.053	3,0	2,4	2,9	2,7–3,2

también implican una advertencia: si se diera marcha atrás a las reformas recientemente emprendidas el progreso podría con facilidad convertirse en retroceso.

Rutas que conducen al desarrollo

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

Modificación, y coincidencia, de criterios

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

La productividad y su impulso

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

distorsiones en los mercados son, por consiguiente, los métodos más seguros para acelerar el desarrollo.

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

Por encima de todo, armonización con el mercado

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

- *Estar poco dispuesto a intervenir.* Dejar que los mercados funcionen por sí solos a menos que se demuestre la conveniencia de tomar parte en el asunto.
- *Intervenir sin disimulos.* Hacer que la intervención sea sencilla y transparente y esté sometida a normas y no a la facultad discrecional de las autoridades.
- *Aplicar contrapesos y salvaguardias.* Someter continuamente la intervención a la disciplina del mercado internacional y del mercado interno, y retirarla no bien lo exijan las circunstancias.

Cuando el Estado debe respaldar el mercado

Las intervenciones estatales en cuatro esferas, en armonía con el mercado, acelerarán el desarrollo en lugar de trabarlo: las inversiones en recursos humanos, la promoción de un ambiente competitivo para las empresas, la integración en la economía mundial y el mantenimiento de una base macroeconómica. Cuando se adoptan medidas en todos los frentes a la vez los resultados son extraordinarios (Figura 2). Una economía interna relativamente carente de distorsiones recompensa a los países que invierten en su capital humano con mayor generosidad que una economía con distorsiones; al mismo tiempo, la educación hace que la economía interna sea más productiva al estimular la adopción de nueva tecnología y mejorar las instituciones. La experiencia de más de 60 países en desarrollo durante 1965–87 confirma que en los que tenían políticas distorsionadas y un bajo nivel de educación se registró un aumento anual medio del producto interno bruto del 3,1% (Figura 3). Los que contaban con un mayor nivel de educación o tenían menos distorsiones en sus políticas obtuvieron resultados algo mejores, con un crecimiento del 3,8% anual. Pero los países donde se dieron ambas

Figura 2 Interacciones en una estrategia del desarrollo que armonice con el mercado

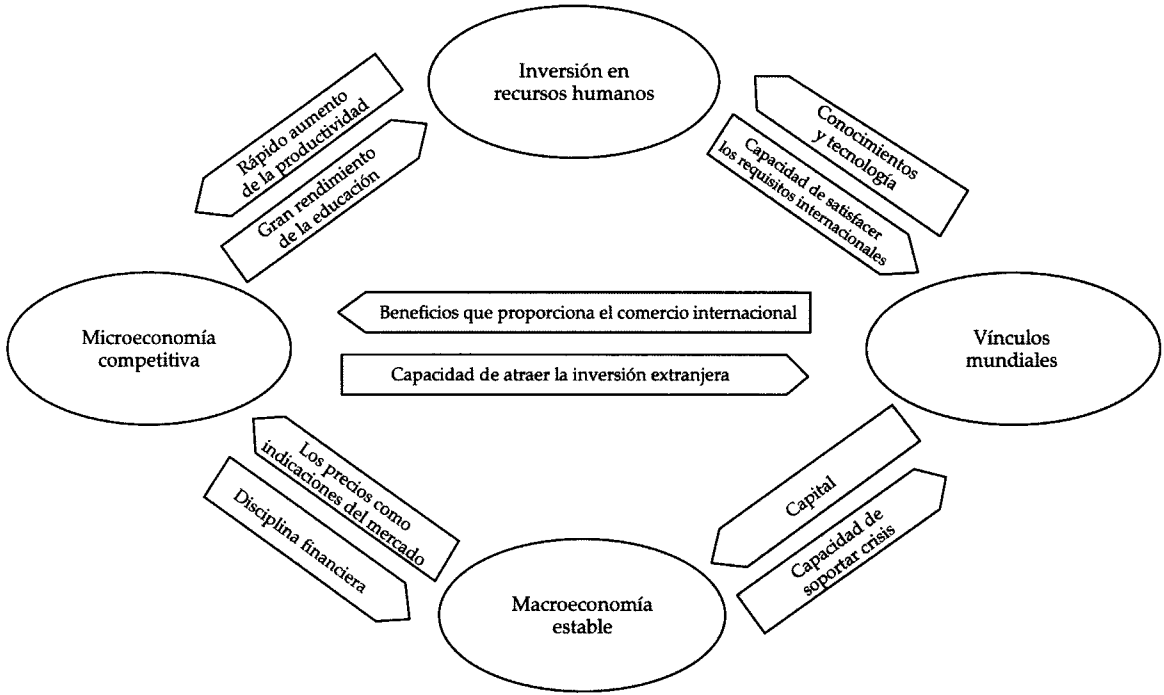
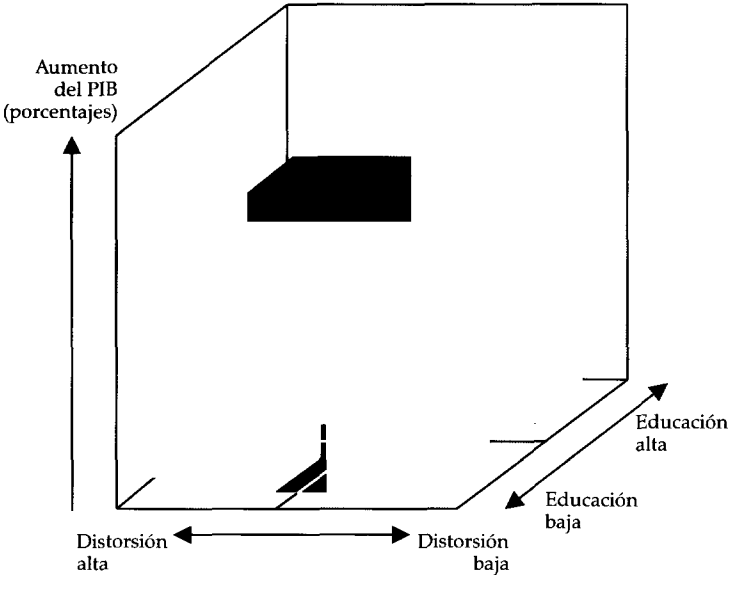


Figura 3 Distorsiones en las políticas, educación y aumento del PIB, sesenta países en desarrollo, 1965-87



cosas —es decir, un mayor nivel de educación y, a la vez, menos distorsiones— crecieron un 5,5% anual.

Inversiones en recursos humanos

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

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

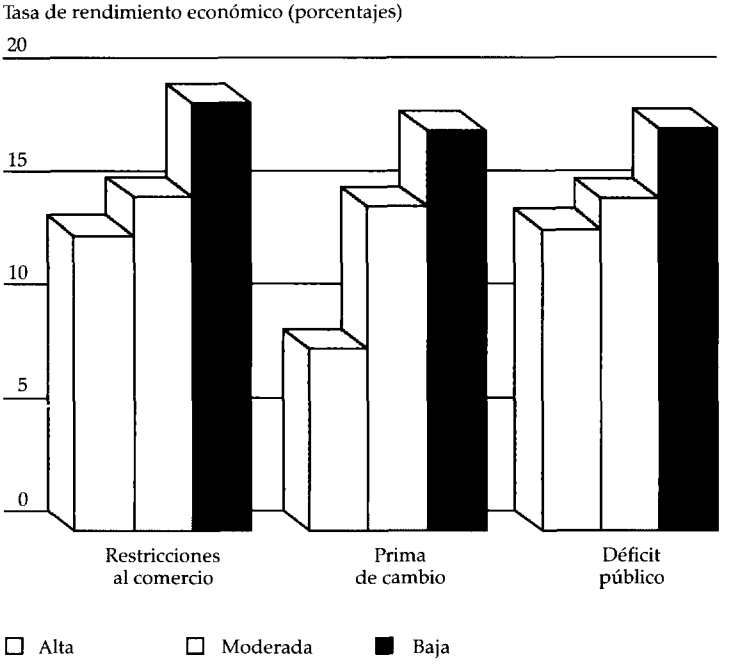
Esas inversiones pueden diluirse si la población de un país tiene un ritmo de crecimiento rápido, hecho que constituye una gran preocupación en algunos países, como Bangladesh, y en algunas regiones del mundo, como el Sahel. Normalmente el crecimiento demográfico se aminora cuando aumentan los ingresos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

Promover un entorno competitivo para las empresas

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

Además de la libre competencia, para que la economía interna resulte eficiente es necesario que las instituciones públicas sean excelentes. Lo más fundamental es un marco normativo que garantice la libre competencia, así como derechos legales y de propiedad definidos con precisión y protegidos meticulosamente. Una economía eficiente requiere también inversiones en infraestructura como, por ejemplo, en energía eléctrica, obras de riego y caminos de acceso, y en actividades públicas que se ha demostrado son eficaces. El rendimiento de la investigación y los servicios de extensión, por ejemplo en la agricultura, puede ser altísimo, como han demostrado el éxito del arroz en Tailandia y el caucho en Malasia. Además de reforzar las instituciones de ese modo, también es beneficioso tratar de que el sector privado suministre más bienes y servicios de los que suele proporcionar el sector público, por ejemplo crédito rural, investigación y extensión.

Figura 4 Tasas de rendimiento de los proyectos financiados por el Banco Mundial y la CFI, según distintas políticas y condiciones



La normativa interna debe ofrecer a los empresarios la información que va incorporada en los precios, y luego capacitarlos (por medio de inversiones en infraestructura e instituciones) para que reaccionen ante esos precios. Un estudio minucioso de los proyectos de inversión del Banco Mundial en los países en desarrollo confirma que los incentivos del mercado dan muy buenos resultados. La tasa de rendimiento de los proyectos del sector público y el sector privado que se llevan a cabo al amparo de políticas que introducen pocas distorsiones en los precios siempre es más alta que cuando esos proyectos están sometidos a disposiciones que ocasionan grandes distorsiones (Figura 4). Una mejora considerable de las políticas va unida a un aumento comprendido entre 5 y 10 puntos porcentuales de la tasa de rendimiento de los proyectos, lo que representa un aumento de la productividad del 50% al 100%. También es evidente que el desarrollo institucional y las inversiones, por ejemplo en infraestructura, contribuyen de manera importante a aumentar el rendimiento de los proyectos. En términos más generales, los beneficios que se obtienen mediante la mejora de las políticas son

mayores cuando se efectúan inversiones complementarias. Esta interacción de las políticas acertadas con las buenas inversiones es una de las claves del progreso.

Fomentar la integración en la economía mundial

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

Por consiguiente, los países en desarrollo tienen mucho que ganar con la liberalización de su comercio. Y los gobiernos de los países industriales tienen la obligación —si no ante el mundo en desarrollo por lo menos ante sus propios pueblos— de dar acceso en sus mercados a los exportadores de los países en desarrollo. Sin ese acceso quizá no sirvan de nada las reformas que se lleven a cabo en estos países. Sin duda es beneficioso para todos liberalizar el comercio dentro de las regiones, como en el proyecto de mercado único para Europa en 1992, el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá de 1989, y el proyecto de acuerdo de libre cambio de Canadá, Estados Unidos y México. Pero para evitar que un posible aumento del proteccionismo a nivel mundial afiance estos bloques regionales, todos los países deben renovar el compromiso contraído con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y mostrarse más dispuestos a llevar a cabo una reforma unilateral del comercio.

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

Mantener el fundamento macroeconómico

A veces la inestabilidad presupuestaria y financiera ha sido impuesta a los gobiernos por acontecimientos externos, o guerras civiles o catástrofes naturales. Pero los gobiernos pueden decidir la manera de reaccionar ante esas conmociones. En Côte d'Ivoire, Kenya, México y Nigeria la reacción ante una expansión económica temporal fue un aumento insostenible del gasto público. Otros países como Botswana, Colombia, Chile, Indonesia, Malasia, Mauricio, la República de Corea y Tailandia se las han arreglado para que el gasto público, la política macroeconómica y la economía siguieran el rumbo trazado.

Los países en desarrollo se ven afectados también por la política macroeconómica de los países industriales, especialmente cuando esa política reduce la disponibilidad de ahorro a nivel mundial y eleva las tasas de interés reales. Una oferta insuficiente de capital externo perjudica el desarrollo, así como también lo hace una crisis prolongada de la deuda. Para aliviar esa crisis es necesario reducir la deuda con los bancos comerciales y el servicio de la deuda de más países y ampliar la reprogramación en condiciones concesionarias de la deuda de los países más pobres.

Reforma del Estado

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

Democracia y libertad

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

El apoyo popular

Las medidas de política económica no se adoptan en el vacío. Todos los gobiernos, salvo los más represivos, necesitan mantener un cierto grado de apoyo popular para sus actos. A menudo este apoyo se ha obtenido a cambio de diversas intervenciones perjudiciales (aranceles altos, sobrevaloración de la moneda y licencias para las industrias) así como de corrupción y de gastos públicos antieconómicos. El gasto público más antieconómico es el del rubro militar, que sigue siendo cuantioso en muchos países. Este es bastante superior a la suma de los gastos

públicos destinados a educación y salud pública en Angola, Chad, Iraq, la República de Corea, Uganda y Zaire, países que representan toda la gama del desarrollo.

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

Fortalecer las instituciones estatales

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

Corregir las desigualdades

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

La celeridad y el orden en que se han sucedido las etapas de la reforma han sido muchas veces decisivos. Pero resulta arriesgado gene-

ralizar. Una reforma rápida puede contribuir a anular la resistencia de los grupos de presión que se opongan al cambio. Puede suceder que una reforma más paulatina dé tiempo a tener en cuenta sus intereses y limite los costos sociales del cambio. Con todo, lo acaecido en países como Ghana, Indonesia, México, la República de Corea y Turquía indica que tiene mayores posibilidades de éxito una serie amplia de medidas de reforma, que introduzca al principio del programa algunos cambios audaces. Los argumentos que se oponen: las reformas generales pueden poner a prueba la capacidad administrativa del gobierno; además, si la reforma se lleva a cabo con demasiada rapidez puede hacer que aumente el desempleo, producir una distribución asimétrica del ingreso y provocar el agotamiento rápido de los recursos naturales. Pero el costo social de no proceder a la reforma puede ser muy elevado, como se pone de manifiesto en el caso de Argentina, Côte d'Ivoire, Perú y Europa Oriental. Una reforma rápida y general, con medidas directas para proteger a los sectores pobres y el medio ambiente, es por lo general la manera correcta de proceder (véase el Recuadro).

Emprender una reforma rápida y general

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

Programa de acción

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

Los países industriales tienen que:

Los países industriales

- *Desmantelar las restricciones al comercio.* No debe permitirse que fracase la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales. Los países en desarrollo obtendrían unos $55.000 millones de nuevos ingresos de exportación, es decir, un monto igual a la ayuda que reciben ahora, si se les concediese acceso sin trabas a los mercados de los países industriales.
- *Reformar la política macroeconómica.* Menores déficit públicos, sistemas financieros estables, monedas estables, tasas de interés bajas y estables y un crecimiento constante y no inflacionario transformarían el clima para el desarrollo en el resto del mundo, y beneficiarían a los propios países industriales.

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

Los países industriales y los organismos multilaterales

- *Aumentar el apoyo financiero.* Un mayor financiamiento externo y un

Siete lecciones sobre reformas para los responsables de las políticas en todos los países

Los éxitos indican lo que debe hacerse, y los fracasos lo que no debe hacerse. A continuación se señalan siete escollos generales, que deben evitarse o, visto desde el otro lado, siete lecciones para que la labor sea más enérgica y se obtengan mejores resultados.

• *La falta de participación directa en los programas socava sus objetivos.* Los programas que se emprendieron sobre todo por razón del financiamiento externo que les sirvió de respaldo, y no por convicción acerca de sus beneficios, con frecuencia han ido decayendo por falta de empeño del gobierno en su ejecución. Para que un país considere como propio un programa, los ciudadanos de ese país deben participar en su formulación y ejecución. Es fundamental que haya consenso al respecto en el ámbito nacional.

• *Los cambios bruscos en las reformas afectan a la confianza que inspiran.* Cuando las políticas se han modificado sin razón —por ejemplo, cuando a una reforma arancelaria siguió inmediatamente un recargo a la importación— el sector privado ha mantenido una actitud de esperar a ver qué pasa. Si bien la flexibilidad es importante, las medidas audaces de los gobiernos, aparentemente irreversibles, inspiran confianza. Son especialmente necesarias en países que tienen un historial de cambios bruscos en las políticas aplicadas.

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

• *Es fundamental prestar atención a la inestabilidad macroeconómica.* La gran inestabilidad macroeconómica ha hecho fracasar más de un programa de liberalización del sistema financiero y del

mayor alivio de la carga de la deuda a los países de ingreso mediano y bajo potenciarían enormemente las perspectivas del desarrollo.

• *Respaldar la reforma de las políticas.* La concesión de nuevo financiamiento será muchísimo más eficaz si éste se destina a respaldar políticas

comercio. En situaciones muy inflacionarias, se impone una reducción franca y drástica del déficit público, a cuyo fin pueden servir muchas reformas estructurales: liberalizar la comercialización de productos agrícolas, pasar de restricciones cuantitativas a aranceles, privatizar las empresas estatales que arrojen pérdidas y mejorar la administración tributaria.

- *No deben olvidarse los segmentos más vulnerables de la población.* La reducción del gasto público puede perjudicar a los grupos vulnerables. Las reformas que permiten el alza de los precios agrícolas ayudan a los agricultures pobres, pero pueden ser desfavorables para los carenciados del sector urbano. En consecuencia, durante el proceso de reforma es preciso aplicar programas especiales de asistencia para los pobres. A menudo, a fin de defender los cambios también es necesario prestar atención a los grupos que tienen poder político. Asimismo, cuando se reduce el sector público, suelen hacer falta programas de indemnización y nueva capacitación de los empleados públicos despedidos.
- *Las reformas parciales con frecuencia fallan.* Cuando la liberalización del comercio exterior no fue unida a la desreglamentación interna, la inversión y la producción reaccionaron con lentitud. Asimismo, cuando junto con la desreglamentación interna no se efectuó una reforma del comercio, la inversión se orientó indebidamente hacia ciertos sectores. Cuando la reducción arancelaria no se complementó con una ampliación de la base impositiva interna y una limitación de las exenciones impositivas y de las subvenciones, se produjeron desequilibrios presupuestarios que pusieron en peligro la liberalización del comercio. En consecuencia, es beneficioso adoptar simultáneamente medidas complementarias.
- *Vale la pena ser realista.* Los responsables de las políticas y los organismos externos deben ser realistas al preparar el plan financiero que ha de respaldar las reformas. También se debe ser realista en cuanto a las expectativas sobre el resultado de las reformas. Es mejor no prometer demasiado muy pronto, pero a la vez conviene dar a conocer en forma clara y explícita la importancia de la reforma, y comparar sus resultados con la situación que reinaría si no se aplicara. Las expectativas realistas acerca de los costos y beneficios de los cambios refuerzan la viabilidad del programa.

internas bien concebidas y si es respaldado por ellas. La experiencia demuestra que redunda en beneficio tanto de los prestamistas como de los prestatarios asegurarse de que las inversiones vayan unidas a políticas que armonicen con el mercado.

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

Los países en desarrollo

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

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

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

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

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

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

INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1991

Información para hacer pedidos

El Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991 se publica en rústica, en alemán, árabe, chino, español, francés, inglés, japonés y portugués; la edición en inglés también se publica en tela. El Informe puede adquirirse por intermedio de los distribuidores de publicaciones del Banco Mundial que aparecen en el interior de la contraportada o, si no hubiera distribuidor en un determinado país, puede solicitarse directamente al Banco Mundial utilizando el formulario que se adjunta al final de este folleto. Las fechas de publicación y los precios no son iguales en todos los países. A fin de facilitar una mayor divulgación en los países en desarrollo se han convenido precios especiales con muchos de los distribuidores y, por lo tanto, se ruega solicitar información al distribuidor respectivo.

Un nuevo estudio de especial importancia

Global Economic Prospects and the Developing Countries (edición de 1991)

Una nueva publicación anual que complementa el Informe sobre el Desarrollo Mundial. Contiene el fundamento analítico del estudio realizado en dicho informe sobre las tendencias de la economía internacional; en ella se estudian los principales vínculos que ligan a los países industriales y en desarrollo a la economía mundial. Cada año se examinará uno de ellos; este año: el intercambio de productos básicos.

No. de stock 11838 / US$10,95

Otras publicaciones del Banco Mundial sobre temas afines al de este Informe

African Entrepreneurs
Pioneers of Development
Keith Marsden
No. de stock 11693 (inglés), No. 11782 (francés) / US$6,95

An Agricultural Strategy for Poland
Report of the Polish · European Community · World Bank Task Force
No. de stock 11708 / US$19,95

Angola
An Introductory Economic Review
No. de stock 11748 / US$25,95

Best Practices in Trade Policy Reform
Vinod Thomas y otros autores
No. de stock 60871 / US$24,95 / De próxima publicación en octubre 1991

Competition Policies for Industrializing Countries
Claudio Frischtak y otros autores
No. de stock 11362 / US$5,95

Czechoslovakia
Transition to a Market Economy
No. de stock 11827 / US$11,95

China
Between Market and Plan
No. de stock 11671 / US$11,95

China
Financial Sector Policies and Institutional Development
No. de stock 11747 / US$11,95

The Economy of the USSR

Publicación conjunta del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento

No. de stock 11768 (inglés), 11769 (francés) / US$15.95

Egypt

Poverty Alleviation during Structural Adjustment

No. de stock 11873 / US$15,95 / De próxima publicación en agosto de 1991

Enterprise Reform and Privatization in Socialist Economies

Barbara Lee y John Nellis

No. de stock 11666 / US$5,95

Housing Reform in Socialist Economies

Bertrand Renaud

No. de stock 11829 / US$6,95

Investing in Development

Lessons of World Bank Experience

Warren C. Baum y Stokes M. Tolbert

No. de stock 60476 (inglés), 30958 (francés) / US$12,95

Market-Based Debt Reduction for Developing Countries

Principles and Prospects

Stijn Claessens y otros autores

No. de stock 11732 / US$6,95

The Open Economy

Tools for Policymakers in Developing Countries

Rudiger Dornbush y F. Leslie C.H. Helmers, compiladores

No. de stock 60709 / US$14,95

Pioneros del desarrollo

Gerald M. Meier y Dudley Seers, compiladores

No. de Stock 60479 (inglés), 30957 (francés) 30876 (español) / US$14,95

Poland

Economic Management for a New Era

No. de stock 11650 / US$9,95

The Political Economy of Agricultural Pricing Policy

Anne O. Krueger, Maurice Schiff y Alberto Valdés, compiladores

Volumen 1

Latin America / No. de stock 44029 / US$32,95

Volumen 2

Asia / No. de stock 44030 / US$32,95

Volumen 3

Africa and the Mediterranean / De próxima publicación

Privatizing Telecommunications Systems

Business Opportunities in Developing Countries

William W. Ambrose y otros autores

No. de stock 11694 / US$5,95

Putting People First
Sociological Variables in Rural Development
Michael M. Cernea, compilador
La segunda edición, considerablemente corregida y aumentada, de este "best-seller"
No. de stock del ejemplar en tela 60873 / US$44,95
No. de stock del ejemplar en rústica 60827 / US$19,95 / De próxima publicación en agosto de 1991

Redefining the Role of Government in Agriculture for the 1990s
Odin Knudsen y otros autores
No. de stock 11690 / US$7,95

The Reform of State-Owned Enterprises
Lessons from World Bank Lending
Mary Shirley
No. de stock 11261 / US$5,95

Restructuring Economies in Distress
Policy Reform and the World Bank
Vinod Thomas y otros autores
No. de stock 60871 / US$64,95 / De próxima publicación en agosto de 1991

Trends in Developing Economies 1990
No. de stock 11648 / US$19.95

Trends in Private Investment in Developing Countries, edición 1990–91
Guy P. Pfeffermann y Andrea Madarassy
Un estudio revisado y actualizado anualmente por la Corporación Financiera Internacional, institución afiliada del Banco Mundial que otorga préstamos al sector privado.
No. de stock 11695 / US$5,95

World Development Indicators
Data on Diskette

Esta edición en discos contiene todos los datos incluidos en el Anexo del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991* titulado Indicadores del desarrollo mundial. El nuevo programa STARS del Banco Mundial permite a los usuarios crear cuadros eligiendo datos a partir de una gran variedad de indicadores, de series cronológicas seleccionadas que comprenden hasta el último período disponible, y de 124 países y grupos económicos y regionales. Se proporcionan además datos básicos de otros 60 países que tienen una población de menos de 1 millón de habitantes o no son miembros del Banco Mundial.

En cada juego de discos se incluyen dos formatos —discos de doble densidad de 5¼ pulgadas y 3½ pulgadas— para utilizar en computadoras personales con un disco duro y el sistema MS-DOS versión 2.0 como mínimo. Cada juego se vende acompañado de una guía para el usuario.

En venta a partir de septiembre de 1991 / No. de stock 11839 / US$95

FORMULARIO PARA PEDIDOS DE PUBLICACIONES DEL BANCO MUNDIAL

Las personas interesadas que residan en los Estados Unidos pueden enviar este formulario a World Bank Publications, Box 7247-8619, Philadelphia, PA. 19170-8619, EE.UU.

Las personas que residan fuera de los Estados Unidos deben ponerse en contacto con su distribuidor local (cuyos datos aparecen en otro lugar de este folleto) antes de enviar el pedido. Los precios y las condiciones de pago son diferentes en cada país. En el pedido debe incluirse el título completo y el número de orden de las publicaciones que se desean solicitar. De no haber un distribuidor en el país, el formulario deberá enviarse a World Bank Publications, a la dirección antes mencionada. Los pedidos recibidos en los Estados Unidos provenientes de países que cuenten con distribuidores autorizados se devolverán al solicitante.

Sírvanse enviar _____ ejemplar(es) del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991* en el(los) idioma(s) indicado(s) (todos en rústica, US$16,95, salvo cuando se indica lo contrario): ☐ español (No. de stock 11797), ☐ inglés en tela (No. 60869) US$32,95, ☐ inglés en rústica (No. 60868), ☐ alemán (No. 11800), ☐ árabe (No. 11798), ☐ chino (No. 11799), ☐ francés (No. 11796), ☐ japonés (No. 11801), ☐ portugués (No. 11802). Las ediciones en alemán, árabe, chino, japonés y portugués se pondrán a la venta en octubre de 1991.

Total parcial US$_____

Les ruego me envíen también:

Título	No. de stock	Precio

Total parcial US$_____
Gastos de envío US$ 3,50
Envío por vía aérea, optativo fuera de EE.UU.(US$6 por ejemplar) US$_____
Total US$_____

☐ Además, inicien a mi nombre un pedido regular del **Informe sobre el Desarrollo Mundial,** en rústica. (Unicamente para instituciones.)

Método de pago:

☐ Adjunto mi cheque, librado a nombre de *World Bank Publications*, en dólares de los Estados Unidos.

☐ Sírvase cargar el pedido a mi tarjeta de crédito ☐ VISA ☐ MasterCard ☐ American Express.

_____ Número de la tarjeta

_____ Fecha de vencimiento

_____ Firma

☐ Envíenme la factura (para instituciones únicamente). Les ruego incluyan referencia a mi número de pedido de compra. Supriman los gastos de envío; el costo efectivo del envío se facturará.

Nombre _____

Organización/Empresa _____

Dirección _____

_____

_____

Distribuidores seleccionados de publicaciones del Banco Mundial

ARGENTINA
Carlos Hirsch, SRL
Florida 165, 4° piso-Of.453/465
1333 Buenos Aires

COLOMBIA
Infoenlace Ltda
Apartado Aéreo 34270
Bogota, D.E

EL SALVADOR
Fusades
Ave Manuel Enrique Araujo #3530
Edificio SISA, 1er Piso
San Salvador

ESPAÑA
Mundi-Prensa Libros, S A
Castello 37
28001 Madrid

Librería Internacional AEDOS
Consell de Cent 391
08009 Barcelona

FRANCIA
World Bank Publications
66, Avenue d'Iena
75116 París

GUATEMALA
Librerías Piedra Santa
5a. calle 7-55 Zona 1
Ciudad de Guatemala

MEXICO
INFOTEC
Apartado Postal 22-860
14060 Tlalpán, México, D F

PERU
Editorial Desarrollo, S.A.
Apartado 3824
Lima

PORTUGAL
Livraria Portugal
Rua Do Carmo 70-74
1200 Lisboa

REPUBLICA DOMINICANA
Editora Taller, C por A.
Restauración e Isabel la Católica 309
Aptdo. Postal 2190
Santo Domingo

VENEZUELA
Librería del Este
Aptdo. 60.337
Caracas 1060-A

Sede
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433 EE.UU.
Teléfono: (202) 477-1234
Facsímile: (202) 477-6391
Télex: WUI 64145 WORLDBANK
RCA 248423 WORLDBK
Dirección cablegráfica: INTBAFRAD
WASHINGTONDC

Oficina de Europa
66, avenue d'Iéna
75116 París Francia
Teléfono: (1) 40.69.30.00
Facsímile: (1) 40.69.30.66
Télex: 842-640651

Oficina de Tokio
Kokusai Building
1-1, Marunouchi 3-chome
Chiyoda-ku, Tokio 100, Jap
Teléfono: (3) 3214-5001
Facsímile: (3) 3214-3657
Télex: 781-26838

11805