

Estado y desarrollo: discurso del Banco Mundial y una visión alternativa.

Alexander Tarassiouk¹

1. De la visión minimalista al concepto de un Estado eficaz

La historia reciente de la evolución de las posiciones del Banco Mundial respecto del papel del Estado en la organización del proceso de desarrollo comienza, sin duda, a partir de su Informe (1997) “El Estado en un mundo en transformación”. La nueva visión presentada en este discurso por su forma y por su fraseología rompió decisivamente con la llamada “teología económica norteamericana”; según la cual, el gobierno no cumple ninguna función en la inversión y tiene papel legítimo sólo en la investigación fundamental.

1.1 ¿Un motor nuevo para las economías?

En forma resumida, la diferencia entre las posiciones anteriores y las del Informe 1997 pueden ser expresadas de la siguiente manera: antes se afirmaba que la regulación estatal y la del mercado eran antípodas; ahora se asevera que el Estado y el mercado se complementan uno a otro. Antes se consideraba que es importante asegurar que el mercado actúe libremente; ahora se reflexiona que es significativo escoger una estrategia económica correcta del Estado. Antes, la burocracia se consideraba como un obstáculo para un funcionamiento eficaz de la economía de mercado; ahora se afirma que para tal objetivo es muy importante formar una burocracia profesional. Antes se afirmaba que el crecimiento económico y la solución de los problemas sociales se dan en las economías de mercado libre y abierto (y el círculo vicioso “pobreza - subdesarrollo,” en el Tercer Mundo se originaba por la falta de estas cualidades de la economía); ahora se afirma que el crecimiento económico y la solución de los problemas sociales se dan en los llamados estados eficaces (y el círculo vicioso “pobreza - subdesarrollo” se origina no por las características inadecuadas del mercado, sino por la ineficiencia crónica del Estado). Antes se decía que la tarea principal para el futuro era la creación de una economía de mercado

¹ Profesor Titular del Departamento de Economía la Universidad Autónoma Metropolitana (Iztapalapa) México, D.F. Correo electrónico: tka@xanum.uam.mx

verdaderamente libre y abierto; ahora se afirma que la tarea principal para el futuro es la creación de un Estado eficaz.

Así que la diferencia es evidente. Pero, ¿cómo pueden convertirse los Estados en agentes eficaces y fiables del desarrollo? El concepto básico al respecto, que se encuentra en el Informe, es el siguiente: “Para aumentar el bienestar de la gente, es necesario fortalecer el potencial del Estado, que se define como su capacidad de realizar efectivamente las actividades colectivas.”² El concepto básico se transforma en una estrategia en dos direcciones: a) acomodar la función del Estado a su capacidad; b) aumentar la capacidad del Estado revitalizando las instituciones públicas.

En la primera dirección, el Estado debe concentrarse en los asuntos fundamentales (establecer una legislación básica, mantener la situación política balanceada, incluyendo la estabilidad macroeconómica, invertir en servicios sociales básicos e infraestructura, proteger a la población vulnerable, salvaguardar el medio ambiente), y al margen de las funciones fundamentales (protección de hogares, regulación eficaz, política industrial, administración de la privatización) el Estado no debe ser el único ejecutor de sus programas y planear las tareas en la función de su capacidad institucional real.

En la segunda dirección, el Estado debe preocuparse por las normas y controles (independencia judicial, separación de poderes), desarrollar la consulta y participación de la sociedad civil (consejos mixtos, encuestas, posibilidad de ejercer presión para introducir cambios), desarrollar la competencia (convertir la burocracia a la meritocracia, aplicar los concursos para los ejecutores de los proyectos públicos).

En cuanto a la relación entre el Estado y el mercado, los autores del Informe mencionan que en general se acepta que el Estado y los mercados tienen funciones complementarias y que el primero debe crear las bases para el desarrollo de los segundos, pero hay menos consenso en relación con lo que el Estado debería hacer y cómo debería realizarlo, en esferas como la regulación y la política industrial.³ Según el Informe, en este campo la actividad del Estado podría concentrarse en: fortalecimiento de derechos de

² World development report, 1997, The State in a changing World. Citado por: The State and the Economy, Voprosy Ekonomiki, 1997, N° 7, p. 9.

³ Véase: Brian Levy, ¿Qué puede hacer el Estado para impulsar los mercados? Economía & Desarrollo, op. cit., p. 21.

propiedad; ejecución de una reglamentación eficaz; realización de una política industrial; regulación del proceso privatizador; concentración de los esfuerzos en lo fundamental.

¿Cuál podría ser el primer paso para iniciar el gran trabajo de creación de un Estado eficaz? Según el Informe; en primer lugar, hay que eliminar la discordancia entre lo que dice y lo que hace el Estado y restablecer la confianza en las políticas del gobierno y en las normas regulatorias. Esto, a su vez, puede exigir: a) establecer límites presupuestarios estrictos; b) hacer que la corriente de recursos sea previsible, exigir rendición de cuentas por los recursos financieros utilizados y convertir el cuerpo de administradores públicos en una meritocracia.

Crear una burocracia profesional y basada en normas lleva tiempo. Mientras tanto, pueden adoptarse medidas que den un resultado rápido. Los mecanismos de formulación de políticas que funcionan adecuadamente, pueden revelar el costo de las alternativas y estimular el debate y las consultas. La utilización del mercado para prestación de servicios con los que se puede competir, puede reducir los costos y mejorar la calidad; la contratación de actividades fáciles de especificar puede reducir la carga del Estado y mejorar su eficiencia. La expresión de opiniones sobre los resultados de la realización de la política puede ejercer presión para introducir mejoras. Estas medidas en conjunto contribuirán, también, a combatir la corrupción.⁴

Así que la *combinación de políticas acertadas e instituciones estatales más capaces permite un desarrollo económico mucho más acelerado*. A corto plazo, los reformadores podrían contribuir a esta aceleración reforzando los organismos centrales de formulación de políticas estratégicas, introduciendo una mayor transparencia y participación en el proceso decisorio, descentralizando actividades y organismos y escuchando a los usuarios de sus servicios públicos.

Para apoyar sus conclusiones, los autores del Informe presentan los datos estadísticos y los resultados de investigaciones especiales. El crecimiento universal del papel del Estado es reflejado por los gráficos que ilustran el crecimiento histórico de los gastos del Estado como parte del Producto Interno Bruto. La correlación entre la eficacia del Estado y el crecimiento se comprueba mediante una regresión, que establece el grado de dependencia entre la inversión como parte del PIB y la llamada credibilidad de un Estado,

⁴ Sanjay Pradhan, Aumentar la capacidad institucional del Estado, Finanzas & Desarrollo, op. cit. p. 27.

que se comprende como la fiabilidad de su marco institucional; lo que a su vez, se evalúa con base en una encuesta de más de 3.600 empresas de 69 países y refleja la opinión de los empresarios a quienes se les pidió evaluar en una escala desde uno (problema extremo) hasta seis (ningún problema) funciones del Estado como: mantenimiento del orden público, protección de bienes privados, aplicación de normas y políticas en forma previsible. (Véanse graficas 1 y 2)

1.2 Logros y debilidades

¿Qué comentario merece el Informe? Según nuestra opinión, el reconocimiento de la gran importancia del Estado para la organización de la vida económica y social es oportuno en primer lugar para los países del “Tercer Mundo.” Sus recomendaciones implican cierta democratización de las instituciones públicas y una mayor posibilidad de influencia de parte de la sociedad civil sobre las políticas del Estado. En lugar de una crítica unilateral al burocratismo, se toma una posición pragmática de formación de una *meritocracia*

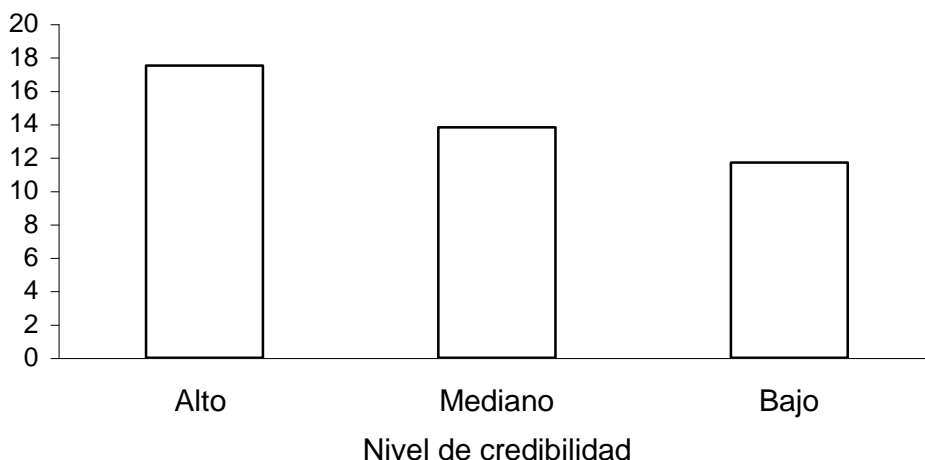
Sin embargo, la explicación de las causas del creciente papel del Estado que se ofrecen en el Informe (graves consecuencias de la Gran Depresión en los años 30, ampliación de la esfera del Estado de Bienestar en los países industrializados en la segunda posguerra y la aprobación en la mayoría de los países del Tercer Mundo de las estrategias donde el Estado cumplía un papel dominante) nos parece débil e insuficiente.

Es que las tres causas arriba mencionadas no son de fondo y requieren, también, sus explicaciones. Además, en vez de no tener ningún concepto fundamental propio para estas explicaciones, más vale basar el análisis en alguno de los existentes. Para tal objetivo nos parece más argumentado el enfoque según el cual la causa de fondo que explica la evolución de las funciones económicas del Estado a lo largo de su historia moderna era y sigue siendo, *la creciente integridad y complejidad de la producción social y la incapacidad del mercado de asegurar en estas condiciones una reproducción normal del capital mundial y un desarrollo sostenido del sistema en conjunto.*

Otro aspecto que, según nuestra opinión merece una crítica, es la exclusión que encontramos en el Informe de la cuestión de la eficiencia del Estado del problema de sus

políticas económicas. En el Informe la eficacia del Estado se evalúa, en primer lugar, a partir de sus capacidades institucionales; en segundo lugar, con base en lo que se define como un Estado con distorsiones en las políticas económicas y un Estado disciplinado. Pero no se dice claramente de qué se trata en este segundo caso. Solamente adivinando podemos suponer que en este asunto el Informe se refiere a los estados que de manera disciplinada cumplen las recomendaciones sobre las políticas económicas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

Gráfica 1. INVERSIÓN BRUTA (PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1997.

Nota: Cada barra representa el promedio no ponderado de un grupo de países.

El gráfico se basa en regresiones correspondientes a 1984-1993 de la inversión en 33 países, índice de credibilidad, como criterio de agrupación, fue controlado en ingreso, la educación y las distorsiones de las políticas.

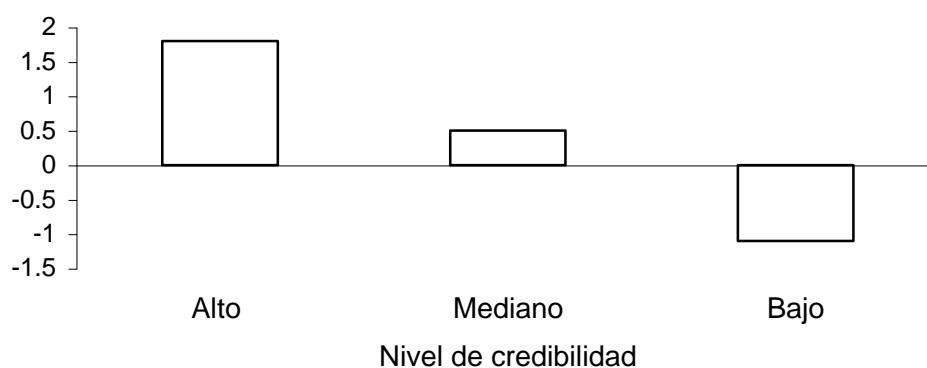
Las capacidades institucionales son, sin lugar a dudas, un factor importante de un Estado eficaz, pero no es el único factor que determina esta eficiencia. Otro factor que de ninguna manera puede ser omitido, son las políticas económicas.

Podemos sospechar que la eficacia del Estado no se analiza en el Informe a la luz de la problemática de las políticas económicas, debido que el análisis inevitablemente conduciría a sus autores a la necesidad de reconocer que casi todos los casos de un crecimiento eficaz en las décadas recientes estaban relacionados con una alta presencia del

Estado en la economía, y con las políticas económicas muy diferentes a las que recomendaban el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Por último, el estudio de las evoluciones recientes del papel económico del Estado debería efectuarse en estrecha relación con las transformaciones más importantes de la economía mundial. Lamentablemente, este vínculo no está analizado profundamente en el Informe del Banco Mundial.

**Gráfica 2. CRECIMIENTO DEL PIB PER CAPITA
(PORCENTAJE ANUAL)**



Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1997.

Nota: Cada barra representa el promedio no ponderado de un grupo de países.

El gráfico se basa en regresiones correspondientes a 1984-1993 del crecimiento del PIB en 33 países, índice de credibilidad, como criterio de agrupación, fue controlado en ingreso, la educación y las distorsiones de las políticas.

En resumen, el mérito del informe consiste en, a) llamar la atención a la creciente importancia del Estado en la vida económica y social; b) formular algunas recomendaciones válidas para que aumente la eficiencia del Estado *como una institución*. Las insuficiencias se expresan en que a) la separación con la visión minimalista del Estado resultó limitada y hasta formal, particularmente por la recomendación de acomodar las funciones del Estado a sus capacidades y por no considerar la organización del desarrollo como una de las funciones del Estado; b) el desarrollo está excluido de los criterios de la eficacia del Estado; c) no hay respuestas sobre algunos cuestionamientos que resultan claves para entender la naturaleza de la evolución del papel económico del Estado en los marcos de los cambios de la economía mundial. Por ejemplo, no queda claro lo siguiente: ¿porqué la alta presencia del Estado en la economía (que era eficaz durante las primeras tres décadas después de la Segunda guerra mundial), pierde su importancia en el período posterior

y keynesianismo como la teoría dominante es sustituido por neoliberalismo?; ¿por qué las organizaciones económicas internacionales y sus doctrinas “oficiales” insistían a partir de la década de los 70’s en un Estado minimalista aunque era evidente que: países desarrollados no escuchaban sus recomendaciones; todos ejemplos del desarrollo exitoso estaban acompañados por alta presencia del estado en la economía?; ¿por qué el informe del Banco mundial (1997) marcó un retroceso de las posiciones ortodoxas respecto del Estado y recomendó implantar un Estado eficaz?; finalmente, ¿qué relación guardan las modificaciones mencionadas con la evolución reciente de la economía mundial?

2. El Estado en un marco integral de desarrollo

En enero de 1999 el Banco Mundial (BM) hizo público el documento que se titula “Propuesta de un marco integral de desarrollo”, donde su presidente J.D. Wolfensohn argumenta la necesidad de aplicar un enfoque nuevo sobre las formas de organización del proceso de desarrollo.

2.1 ¿Qué es un marco integral de desarrollo?

Un marco integral de desarrollo, es un enfoque -según el cual- el sistema existente de evaluación de un país para determinar si puede o no recibir financiamiento del FMI, es unilateral e insuficiente y debe ser completado por los indicadores relativos a la estructura, el alcance y la eficacia del sector social.

El sistema que aplica actualmente el FMI, es un balance macroeconómico que incluye: los informes del FMI; las cuentas de ingreso nacional; las estadísticas de balanza de pagos y comercio interior; todos los demás análisis financieros y económicos que constituyen la médula del actual sistema de evaluación inicial.

Según el autor “existe la evidente necesidad de una segunda columna en la que se refiera más adecuadamente a un marco analítico que aborde los aspectos estructurales, sociales y humanos. Esta columna debe incluir cuestiones fundamentales de largo plazo relativas a la estructura, el alcance y la eficacia del sector social”.⁵

⁵ J. D. Wolfensohn, *Propuesta de un marco integral de desarrollo*, Banco Mundial, Washington, 1999, p. 5.

Lo fundamental en esta idea es que las dos partes (es decir, los aspectos macroeconómicos por un lado y por el otro, los socio-estructurales y humanos) deben considerarse en subconjuntos. A diferencia de lo que sucede con el análisis macroeconómico que reúne todo en una conocida forma consolidada, en la esfera del desarrollo todavía no se ha logrado presentar metódicamente de una misma manera el estado de labor estructural y el progreso social.

De acuerdo con este enfoque, el trabajo presenta lo que el autor llama “la columna de la derecha”. Esta columna de la derecha de un balance integro de evaluación de los países, está formado de los elementos siguientes: un buen gobierno honesto, un sistema legal y jurídico eficaz, un sistema financiero bien organizado y supervisado, una red de seguridad y programas sociales (*aspectos estructurales*); instituciones de educación y de conocimientos; cuestiones relativas a la salud de la población (*aspectos humanos*); abastecimiento de agua y alcantarillado; energía eléctrica; carreteras, transportes y telecomunicaciones; cuestiones ambientales y culturales (*aspectos físicos*); estrategia para zona rural; estrategia para zonas urbanas; estrategia para el sector privado (*estrategias específicas*).

“Una de las razones para formular dicho marco amplio e integral, es permitirnos pensar de manera más estratégica en la secuencia de políticas, programas y proyectos, así como en la introducción gradual de las reformas. Mientras que en este enfoque integral se hace hincapié en que debemos avanzar en todos los frentes, algunas medidas deben tomarse antes que otras”.⁶

2.2 Agentes que actúan en el ámbito del desarrollo y sus funciones

Uno de los elementos importantes en el documento analizado, consiste en la identificación de los agentes económicos que actúan en el ámbito del desarrollo. Son cuatro, a saber:

Los gobiernos. (Nacionales y de los estados, ciudades y municipios, también organismos parlamentarios). *Sociedad civil.* (Sindicatos, organizaciones patronales, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y religiosas). *Las organizaciones*

⁶ *Ibíd.*, p.8

multinacionales y bilaterales. (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, organismos y programas de las Naciones Unidas y bancos regionales de desarrollo). *Sector privado.*

Cada uno de los agentes económicos mencionados participarán en la organización del proceso de desarrollo cumpliendo sus funciones específicas. *Los gobiernos* estarán a cargo de formulación de la estrategia de desarrollo y su ejecución; deben aspirar a tener programas para cada uno de los elementos de los requisitos previos básicos del desarrollo. *Organizaciones multilaterales y bilaterales* participarán en proyectos y programas de desarrollo. *La sociedad civil* probablemente sea el factor más importante para el desarrollo por su aporte humano, su experiencia e historia. Sus proyectos e iniciativas suelen ser meritorios, eficaces y de gran arraigo. El sector privado: la inversión nacional y extranjera es fundamental para el crecimiento económico y el empleo; la participación del sector privado es esencial para la tecnología; Muchos proyectos públicos ahora pueden ser llevados a cabo por el sector privado, por ejemplo, los de agua, electricidad y comunicaciones. La privatización de las instituciones de propiedad estatal, según el documento, es un factor importante para el crecimiento sostenible y el equilibrio presupuestal.

2.3 La nueva mecánica de gestión del proceso de desarrollo

Como un instrumento principal de la nueva mecánica de gestión del proceso de desarrollo se propone utilizar una matriz. En su eje horizontal se consignan los 4 temas estructurales y sociales del “enfoque integral”. En el eje vertical se consignan los agentes de las actividades del desarrollo. (Véase la figura 1)

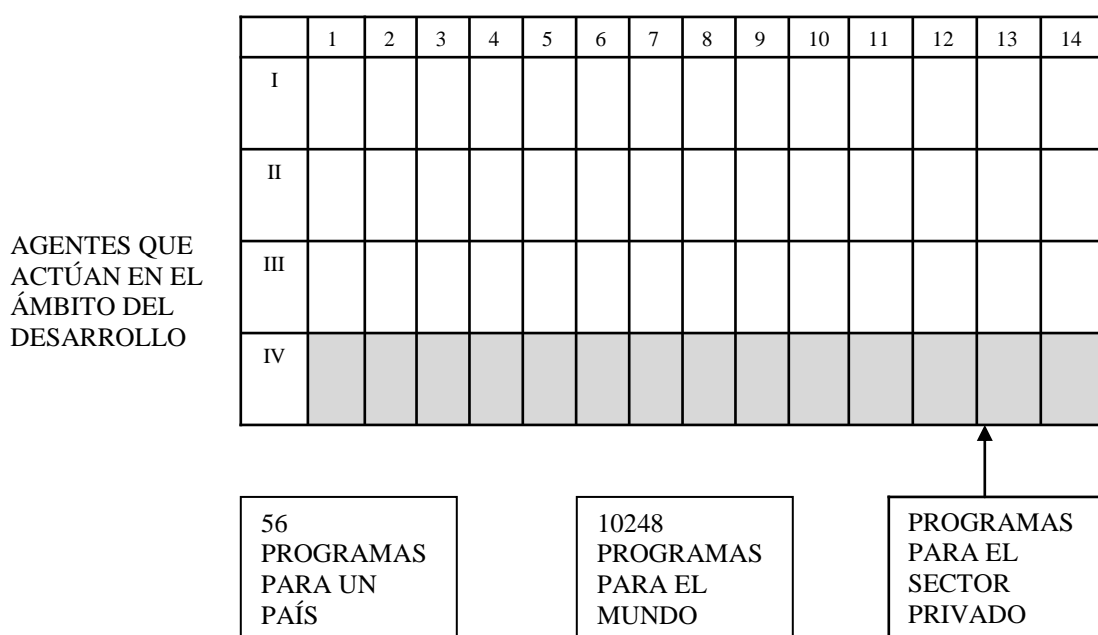
Tal matriz, al ser elaborada para cada país, permitirá presentar un cuadro íntegro de participación de los 4 agentes económicos en todos los programas de desarrollo. Teóricamente cada país podría planear 56 esquemas utilizando 14 elementos de los requisitos previos básicos e incorporando a la ejecución de éstos, el Estado, la sociedad civil, las organizaciones económicas internacionales y el sector privado. De esta manera, el desarrollo mundial se expresaría a través de 10 248 programas diseñados a través de matrices para cada país con participación de los cuatro agentes económicos mencionados.

Según Wolfensohn, si los 4 grupos de agentes económicos pudieran intercambiar la información sobre su labor, tendríamos una verdadera oportunidad de lograr metas de más largo plazo y de manera más eficaz y responsable.⁷

Dentro de la mecánica que se propone un rol importante se le atribuye, también, a los llamados “anexos de la matriz”, mismos que podrían empezar con

Figura 1. Matriz de la nueva mecánica de gestión del Proceso de Desarrollo

14 TEMAS DEL “ENFOQUE INTEGRAL”



Fuente: Elaboración propia con base en: J. Wolfensohn, “Propuesta de un marco integral de desarrollo”, Banco Mundial, Washington, 1999.

una reseña general de los objetivos del gobierno a largo plazo en lo que respecta a cada tema. Deben contener la información sobre la situación del país en cuanto a logros y objetivos; tienen que prepararse de conformidad con los objetivos estipulados y convenidos, siguiendo una estrategia y marco cronológico de ejecución; podría incluir una lista más minuciosa de proyectos terminados en marcha y previstos; así como también, una

⁷ *Ibíd.*, p. 28

lista de las instituciones que presentan asistencia; a los fines de cada uno de los anexos, los especialistas se reunirán para recibir la orientación del gobierno tal vez para fijar el programa para un periodo futuro de 1 a 3 años dentro de un marco de entre 10 y 20. Se mantendrán actualizados según la interacción que tenga lugar entre todas las partes integrantes; la información deberá ser transparente y de libre acceso para todos; serán un instrumento crucial de gestión.

La gestión dinámica de los conocimientos permitirá intercambiar las prácticas óptimas y los resultados de las investigaciones nuevas. El banco mundial ya está conectando a sus oficinas exteriores para obtener comunicaciones locales de datos y videos, vía satélite y esta puede ser la base de una comunidad mundial única, amplia y transparente.⁸

2.4 Objetivos del proyecto: texto y contexto

Hay por lo menos tres elementos de la propuesta que merecen un comentario. En primer lugar, el documento no se desprende directamente de las necesidades de desarrollo y de la disminución de la pobreza, sino plantea un nuevo sistema de evaluación de países de parte del FMI. Por esto en el caso de su hipotética realización seguramente se traduciría en un control más amplio del FMI sobre las políticas de los países del Tercer Mundo ¿Por qué?, porque el sistema actual de evaluación inspecciona sólo las políticas macroeconómicas, y el sistema que se propone controlaría casi todas las políticas del Estado y podría convertirse en ciertas circunstancias en una especie de nueva forma de certificación. J.D. Wolfensohn trata de evitar la percepción de la propuesta en esta óptica, cuando dice: “De ninguna manera debe considerarse que el Banco Mundial asuma la función de coordinador de todos los programas de la matriz.” “La matriz no tiene el propósito oculto de lograr el predominio del banco en el campo internacional del desarrollo, ni en el diálogo con los donantes en el determinado país”⁹

En segundo lugar, el sistema con el gestión de desarrollo que se propone parece más a una economía planificada que a la del mercado. (sólo el 20% de los programas de matriz

⁸ *Ibíd.*, p.30

⁹ *Ibíd.*, pp. 22 – 23.

corresponden al mercado y 80% - a las instituciones públicas de distintos niveles). Tal elemento de su aspecto contradice a las afirmaciones anteriores del documento sobre el papel rector del mercado en el desarrollo y la liquidación de pobreza. Por esto Sr. Wolfensohn toma por bien señalar: “No se trata de volver a la planificación centralizada. Se trata de un enfoque integral y estratégico respecto de desarrollo basado en la autoría y la colaboración de los países”¹⁰

En tercer lugar, en el caso de su realización, la propuesta revelaría las verdaderas dimensiones de los recursos necesarios para la solución de los problemas planteados en la matriz; al mismo tiempo, aumentarían las demandas de estos recursos ya institucionalizadas y canalizadas. Pero los que se encuentran detrás del FMI y del BM no están dispuestos a ofrecer estos recursos, porque su verdadero objetivo no es la solución de fondo al problema de desarrollo y la pobreza; la finalidad real es mucho más limitada, a saber: lograr el desarrollo y la disminución de la pobreza sólo en la medida en que son necesarios para evitar la violencia y los disturbios sociales y con esto preservar el Tercer Mundo como un campo fértil y de poco riesgo para las operaciones financieras. Al mismo tiempo, esto es la misión de un Estado eficaz. ¹¹

No hay nada sorprendente en esta posición. El capital por su naturaleza no tiene el objetivo directo de desarrollo; su intención inmediata es la valorización; la producción de bienes y servicios funciona como un medio para lograr esta intención, como un mal necesario, y si se puede evitarlo, el capital lo hace. Mucho menos la producción y el desarrollo son objetivos para el capital financiero. Realizando sus intereses, los Estados canalizan una buena porción de recursos del sector real y de la población a favor de sector financiero. Este dinero no está destinado para ser devuelto al sector real, sino para valorizar el capital financiero. Por esto, en las condiciones de la globalización comandada por el

¹⁰ Ibid., p. 31.

¹¹ En el documento hay por lo menos dos expresiones que claramente confirman esta hipótesis, a saber: “En el proceso de desarrollo las instituciones y las relaciones tradicionales suelen sufrir menoscabo lo que resquebraja la unidad de la sociedad. De hecho el capital social puede sufrir deterioro. Puede aumentar la violencia y los disturbios sociales. Un desarrollo eficaz debe abarcar estas cuestiones sociales y ayudar a reestablecer el sentido de comunidad y unión de la sociedad”. “La arquitectura financiera internacional debe reflejar la interdependencia entre los aspectos macroeconómicos y financieros y las cuestiones estructurales, sociales y humanidades. Mi opinión personal es que si no adoptamos este enfoque de manera integral, transparente y responsable, no superaremos el desafío mundial de lograr el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, y no lograremos establecer una arquitectura financiera internacional sostenible para el próximo milenio”. Ibid., p. 12

sector financiero, las perspectivas del desarrollo son limitadas y sólo las pueden tener los países que no están sometidos a la ideología y las políticas del consenso de Washington.

Sin embargo, no se puede poner punto en estas críticas. Es que el documento ha reflejado objetivamente las necesidades reales que se desprendan del problema de desarrollo y de la reducción de la pobreza. La misma viada indica que la solución de estos conflictos no se da con base sólo del sector privado, sino más bien por el camino de la actuación y cooperación de las instituciones públicas, la sociedad civil y las organizaciones económicas internacionales.

La matriz que se propone refleja tal grado del desarrollo de las tecnologías y de socialización del proceso de producción que permite de manera planificada abordar el problema del desarrollo y la pobreza a nivel de la economía mundial. Estas técnicas no deben rechazarse; son válidas y podrían ser aplicadas como método de solución de dichos problemas; por ejemplo, dentro de los bloques integrados de los países en desarrollo o, digamos, en el caso de un gobierno mundial democrático, la principal dificultad en la solución de la tarea del desarrollo no es de carácter técnica, sino de carácter político. La cuestión central es la siguiente: ¿quiénes y con qué intereses van a utilizar las mecánicas de gestión del proceso de desarrollo?

En su mensaje a la Tercera Conferencia Internacional Sobre el Desarrollo, “Desafíos de la nueva generación”, Celso Furtado indica: “Esta metamorfosis (la del paso al desarrollo - A.T.) no se da espontáneamente. Ella es fruto de la realización de un proyecto, expresión de una voluntad política. Las estructuras de los países que lideran el proceso de desarrollo económico y social no fueron el resultado de una evolución automática, inerte, sino de la acción política orientada a formar una sociedad apta para asumir un papel dinámico en este proceso”.

3. El Estado, promotor de las instituciones para los mercados

El Informe del Banco Mundial (2002) ”Instituciones para los mercados,” está dedicado a la exploración de las posibilidades institucionales para el desarrollo. En el documento se analiza el problema de la creación de las instituciones que promueven

mercados inclusivos e integrados, garantizan un crecimiento estable e integrador, mejoran los ingresos y reducen la pobreza.

3.1 Puntos de partida

¿En qué relación se encuentran actualmente los mercados y el desarrollo? Según el documento, éstos pueden ofrecer un medio para conseguir aumentos sostenidos de los niveles de vida para las personas de todo el mundo; por el hecho de promover oportunidades para realizar actividades productivas y de potenciar a los ciudadanos, pueden impulsar el crecimiento y reducir la pobreza; pero, para que los mercados ofrezcan beneficios al conjunto de la población, deben ser integradores e integrados.¹²

Los autores del informe no caen en preconización sin límite a los mercados como generadores del crecimiento; tampoco comparten la posición de que éstos sean una fuente de todos los problemas en economía.

El mensaje positivo que se puede extraer del documento, es que los mercados todavía no agotaron su posibilidad de generar el desarrollo; pero para tal efecto, deben estar canalizados por instituciones y políticas adecuadas. El verdadero problema real es diseñar e implantar estas instituciones y políticas.

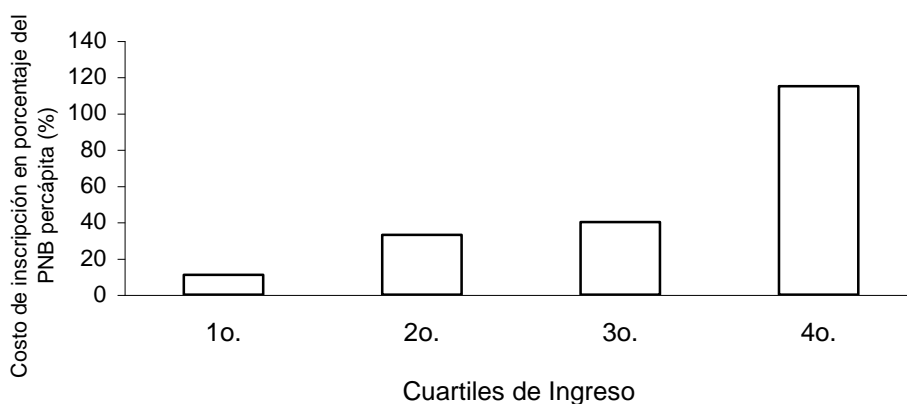
Para acercarse a la solución de dicho problema es útil identificar algunos de sus grandes bloques; por ejemplo, plantear las preguntas siguientes: ¿qué es lo que limita las oportunidades de mercado?; ¿qué es lo que aumenta estas oportunidades? ¿qué es lo que hacen en general las instituciones para el mercado?

Según el Informe, las oportunidades de mercado a menudo se ven limitadas por los factores siguientes: los costos de transacción derivados de la falta de información adecuada; los precios de transacción derivados de los problemas de definición y observación de los derechos de propiedad; los obstáculos al ingreso de nuevos participantes. Los factores que aumentan estas oportunidades, son: instituciones que ayudan a gestionar los riesgos derivados de los intereses del mercado; instituciones que ayudan a aumentar la eficiencia; instituciones que ayudan a elevar la rentabilidad. (Véase gráficas 3 y 4)

¹²Véase “Instituciones para los mercados”, Informe sobre el desarrollo Mundial 2002, Edición de Mundi-Prensa México, [CADCD](#), Pág. 26.

En la práctica las instituciones hacen fundamentalmente tres cosas: encausan la información sobre la situación del mercado, sus bienes y participantes; definen y hacen observar los derechos de propiedad y los contratos, determinando quién consigue qué cosas y en qué momento; intensifican la competencia en los mercados o la reducen.

Gráfica 3. EL COSTO DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE EMPRESAS ES MÁS ELEVADO EN LOS PAÍSES DE INGRESO BAJO



Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2002.

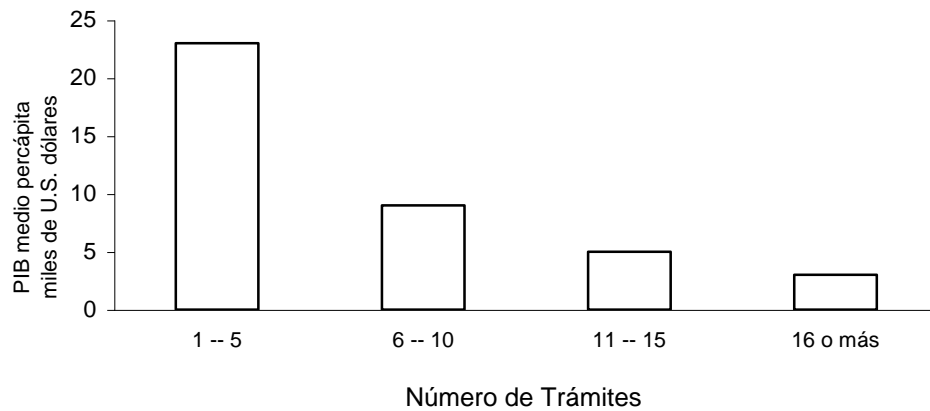
No hay una única estructura institucional que garantice el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. El desafío que enfrentan las autoridades es orientar la evolución institucional de tal manera que éstas favorezcan al desarrollo económico.

3.2 Recomendaciones generales del informe

Las instituciones no sustituyen las políticas que promueven el crecimiento, sino las complementan. Los mercados no regulados suelen crear diferencias sociales y pobreza. Estos efectos deben aminorarse y eliminarse a través de las instituciones. El progreso de los niveles de vida requiere las instituciones que respalden el crecimiento.

Muchas reformas, señala el Informe, son difíciles por que hay grupos que se benefician de las instituciones existentes y -en muchos casos- los grupos de interés que promoverían el cambio no llegan a hacerlo. Pero algunas instituciones continúan existiendo, no porque cuenten con apoyo expreso, sino porque las fuerzas que podrían exigir el cambio no están debidamente organizadas para ello.

Gráfica 4. LOS PAÍSES DE INGRESO BAJO INPONEN MÁS TRÁMITES



Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2002.

La reforma de estas instituciones no es un objetivo difícil desde el punto de vista político y, una vez puesta en marcha, podría no solo mejorar la forma en que funcionan los mercados, sino, también, dar mayor impulso al cambio. A la hora de realizar el trabajo de diseño e implantación de las instituciones hay que tener en cuenta la importancia tanto de la oferta como de la demanda de las instituciones.

Hay ciertas reglas generales del diseño de las instituciones y para conseguir que éstas sean eficaces es preciso: planearlas de manera que sirvan de complemento a la realidad existente, es decir, a otras instituciones de apoyo, capacidades humanas y tecnologías disponibles; innovar para establecer instituciones válidas y prescindir de las que no funcionan; conectar las comunidades de los agentes de mercado mediante un intercambio abierto de información y libre mercado; promover la competencia entre jurisdicciones, empresas e individuos.

La relación de fuerzas entre el sector público y el privado, y el reconocimiento estatal de sus ventajas y limitaciones son un factor importante para el desarrollo de los mercados. Un Estado fuerte y capaz es necesario para apoyar a los mercados, mientras que un Estado arbitrario y corrupto puede impedir su desarrollo.

Con diseños innovadores se puede salvar la distancia entre instituciones formales e informales y aumentar gradualmente el acceso de quienes se ven excluidos. Algunas de las

posibles formas de acción para tal efecto son las siguientes: simplificación de las instituciones formales; mayor información sobre ellas y fortalecimiento del capital humano; aceptación de instituciones informales cuando los mecanismos formales no tendrán el efecto deseado.

Si escasea el capital humano, no será posible aplicar reglamentos complejos, validos para países con personal muy calificado. A la hora de diseñar una institución, hay que considerar también si existen ya las instituciones complementarias, sin las cuales aquella resultaría ineficaz.

La competencia entre las regiones y entre las empresas ayuda a identificar nuevas formas institucionales y generar una mayor demanda de las instituciones. Si los costos de acceso de las instituciones formales aumentan en relación del ingreso per cápita, los miembros desfavorecidos de la sociedad no podrán tener acceso a estas instituciones. La corrupción se ve facilitada por la complejidad de los reglamentos o cuando los incentivos a la eficiencia burocrática son débiles. En estos casos habrá que racionalizar los reglamentos.

Un Estado eficaz tiene las funciones más amplias en comparación con lo que se pensaba antes. Un buen gobierno o gestión pública, se asocia con la capacidad del Estado de suministrar las instituciones para los mercados y supone: establecimiento de derechos de propiedad y su protección y aplicación; acciones contra la corrupción; formación del régimen regulatorio que coadyuve al mercado a promover la competencia y la aplicación de políticas macroeconómicas bien fundadas que crean un ambiente estable para la actividad comercial.

3.3 El Estado y las instituciones: hacia un balance crítico

El informe hace énfasis en el análisis de las instituciones relacionadas con el funcionamiento de los mercados. Es un ángulo importante, pero solamente con este ángulo el problema de las instituciones para el desarrollo no se agota. Otra parte del tema es todo lo que esta vinculado con la elaboración y ejecución por el Estado de una estrategia del desarrollo. Las instituciones para el crecimiento es algo más amplio que las instituciones para el mercado. Son dos aspectos inseparables del problema de desarrollo, pero el documento los divide.

El informe no indica las condiciones y los límites dentro de los cuales sus recetas pueden funcionar. El problema consiste en que las políticas y las instituciones enfocadas a los mercados pueden ser eficaces sólo como parte integrante de una estrategia estatal de desarrollo en general. Se puede crear decenas de instituciones de apoyo a las pequeñas empresas en la agricultura, por ejemplo, y, después, firmar un tratado de libre comercio gracias al cual la competencia internacional va a expulsar del mercado a todas estas empresas. Estamos convencidos de que en la actualidad el apoyo a las pequeñas y medianas empresas nacionales, puede ser eficaz sólo en combinación con una política comercial pragmática, como elemento de una estrategia de desarrollo.

El documento analiza la formación de las instituciones bajo el ángulo de los intereses de distintos grupos sociales. Tal característica del análisis lógicamente conduce a los autores al reconocimiento de que las principales instituciones están protegidas por los intereses de los agentes económicos dominantes y del Estado, lo que, como regla, dificulta los cambios institucionales. Otra causa de dificultades es la debilidad de los grupos de intereses que promoverían el cambio. El remedio está en un reforzamiento organizacional, político y social de estos grupos. Por otro lado, se recomienda no “asaltar” las instituciones protegidas, sino intentar de cambiar a “algunas instituciones que no cuenten con apoyo expreso” y por esto “no son los objetos difíciles desde el punto de vista político”. Pero, está claro que este último grupo de instituciones no es tan importante para mantener o cambiar los sistemas actuales y por esto su eliminación no conduciría a las transformaciones radicales.

A pesar de las insuficiencias mencionadas, es significativo que el informe llama la atención a la importancia de las instituciones políticas y sociales para impulsar el desarrollo. Parece que el centro de gravedad en el problema del desarrollo se traslada del contenido de las transformaciones económicas necesarias, hacia el problema de las condiciones políticas de los cambios.¹³

¹³ Tal conclusión coincide con lo que opina Celso Furtado, el economista célebre de América Latina: “Esa metamorfosis (la del paso al desarrollo, - A.T.) no se da espontáneamente, ella es fruto de la realización de un proyecto, expresión de una voluntad política. Las estructuras de los países que lideran el proceso de desarrollo económico y social no fueron el resultado de una evolución automática inerte sino de la acción política orientada a formar una sociedad apta para asumir un papel dinámico en este proceso. Si conseguimos satisfacer esa condición básica que es la conquista del derecho a tener una política de desarrollo habrá llegado la hora para todos nosotros”. Véase: “Los desafíos de la nueva generación”, Mensaje de Celso Furtado a la

En su búsqueda de las respuestas a los retos del desarrollo, el Banco Mundial se ha alejado de la ortodoxia del Consenso de Washington y se ha iniciado a las exploraciones institucionales en las cuales logró formular algunas recomendaciones validas. Sin embargo, su discurso no ha superado muchas limitaciones de la visión neoclásica del problema de desarrollo.

4. A modo de conclusión

Al comenzar en 1993 una rebelión silenciosa con el informe sobre el desarrollo mundial, dedicado a las experiencias de los países asiáticos, y al tomar definitivamente un carril distinto respecto a las ortodoxias del Consenso de Washington en el informe “El Estado en un mundo en transformación” (1997), el Banco Mundial llegó a la necesidad de un análisis institucional. En términos y metodología de ésta paradigma están elaborados en gran medida sus informes más recientes. Las propuestas del Banco respecto al desarrollo evolucionan de tal manera que ya no pueden ignorarse o solamente criticarse. Se debe tomarlas en cuenta; y pueden ser superadas sólo dialécticamente, o sea, revelando el verdadero lugar de estas propuestas dentro de un sistema más amplio y más completo de los conceptos sobre el desarrollo.

Arriesgaré presentar (en calidad de una primera aproximación) un esbozo inicial de algunos elementos de este sistema y conceptos sobre el desarrollo.

1.- La nueva estructura de las relaciones económicas que se ha creado con base en Consenso de Washington, no es producto de un capricho o de una voluntad espontánea de los políticos, sino por el contrario, es la expresión del profundo cambio en la organización interna del capital. Se trata del crecimiento del peso e importancia del sector financiero. Nuevas relaciones económicas aseguran la valorización del capital financiero. Ésta se logra a través de múltiples mecanismos que reorientan los flujos materiales y financieros a favor de este capital, por medio de tasas de interés, impuestos, precios de servicios del sector público, tipo de cambio, políticas presupuétales, servicio de la deuda externa, obstaculización de los incrementos salariales, etc. Un protagonista clave de estos procesos

Tercera Conferencia Internacional sobre el Desarrollo, celebrada los días 3 y 4 de mayo del 2004 en Río de Janeiro, Brasil. (www.redcelsofurtado.edu.com.mx)

es el Estado, que bajo el pretexto de una anunciada retirada de economía, ha concentrado sus esfuerzos en los servicios al capital financiero.

2.- Debido a estas circunstancias, un desarrollo sostenido, acompañado por la reducción de la pobreza y el crecimiento del empleo, es imposible en principio con base en el modelo que se formó como parte de nueva estructura de las relaciones económicas, dominantes actualmente en América Latina. Tampoco serán fructíferos los intentos de tal desarrollo a partir de las reformas parciales. Para los efectos buscados es imprescindible su cambio radical. Es así, porque las prioridades de políticas económicas de este modelo, - apertura económica, reducción de la inflación, superávit del presupuesto público, privatizaciones y desregulación de la economía, - están creando cadenas de causas y efectos que al final de cuentas favorecen a los inversionistas financieros (en primer lugar, no residentes) en detrimento del desarrollo endógeno con base en capital nacional, crecientes empleo e ingresos de la población.¹⁴

3.- Un modelo verdaderamente alternativo incluye un Estado fuerte, con las funciones orientadas al desarrollo endógeno de gran contenido social, o sea, con un énfasis en la creación de empleos, aumento de los ingresos de la población y la solución de problemas de la infraestructura social. La formación de tal modelo entre otros elementos va a necesitar la sustitución de las prioridades actuales de las políticas económicas por otras. Las nuevas prioridades deberán incluir por lo menos dos elementos, a saber: creación de las condiciones favorables de competencia para los productores nacionales en los mercados internos y externos; apoyo estatal al proceso de modernización de la producción y de desarrollo del factor humano. La primera prioridad exigirá: un tipo de cambio competitivo;

¹⁴ En relación a esta cuestión en su aplicación para el caso de Brasil, Celso Furtado dice: "en el caso brasileño hay que enfrentar un problema que condiciona todo lo demás: la recesión. Es consensual la afirmación de que la crisis que Brasil enfrenta tiene causas múltiples y complejas, pero talvez ninguna sea de tanto peso como la falta de control por parte de los sucesivos gobiernos de las palancas económico-financieras. La recesión que se abate sobre Brasil tiene su principal causa en el corte desmedido de las inversiones públicas... forzar a un país que todavía no ha atendido las necesidades mínimas de gran parte de la población para paralizar los sectores más modernos de su economía, a congelar inversiones en sectores básicos como salud y educación, a fin de cumplir con las metas de ajuste de la balanza de pagos impuestas por beneficios de altas tasa de interés, es algo que escapa a cualquier raciocinio... Si continúa prevaleciendo el punto de vista de los que defienden la recesión, que colocan los intereses de nuestros acreedores por encima de cualquier otra consideración en la formación de la política económica, tenemos que prepararnos para un periodo prolongado de recesión económica que conducirá al desmantelamiento de buena parte de lo que se construyó en el pasado." (Ibid., p.4)

renegociación de la deuda externa y una política comercial pragmática; ampliación y abaratamiento del crédito al sector real; redistribución de los cargos tributarios. La segunda prioridad va a necesitar: desarrollo de la infraestructura industrial y social; desarrollo de la ciencia y de la educación; fuertes políticas industriales. Los cambios mencionados funcionarán sólo en paquete. Será necesario un plan de reformas basado en una estrategia del desarrollo nacional de corto, mediano y largo plazo.

4.- Un ángulo importante del problema de las reformas para el desarrollo endógeno son las condiciones políticas necesarias y suficientes para comenzar y conducir tales reformas. Por un lado, es evidente que la base política de apoyo al desarrollo endógeno es potencialmente grande. Por otro lado, es influyente la capa de la población que encontró su lugar en los esquemas financieros existentes. Parece que hay razones para afirmar que la división del campo político en los partidarios del modelo actual y en los seguidores del proyecto alternativo del desarrollo endógeno, no coincide con la división tradicional en la derecha y la izquierda. ¿Significa esto que las reformas para el desarrollo necesitan nuevas y más amplias uniones políticas? Este lado del problema merece más atención de los investigadores.

5.- En la búsqueda de las vías del desarrollo sostenible es importante descartar los modelos pseudo alternativos. En lo que se refiere a las propuestas del Banco Mundial: algunas de sus recetas institucionales podrán ser utilizadas en la práctica, pero funcionarán sólo bajo la condición de que serán los elementos del sistema que se construye por un Estado nacional convertido en verdadero amo de su propio destino como resultado de un nuevo proyecto político. Sin este ingrediente político de las reformas, la aplicación de las recomendaciones del Banco Mundial en mejor de los casos no dará los resultados esperados y en peor de los casos conducirá al reforzamiento del control sobre las políticas económicas del país de parte de las organizaciones económicas internacionales.

Bibliografía

Acemolgu, D., (2003) “Raíz histórica: un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo”, en *Finanzas & Desarrollo*, junio.

Brian, L., (1997) “¿Qué puede hacer el Estado para impulsar los mercados?” en *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 34, núm. 3.

Colclough, Gh., Manor J., (Editores.), (1994) *¿Estados o Mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.

Chhibber, A., (1997) “El Estado en un mundo en transformación”, en *Finanzas & Desarrollo*, septiembre.

Drucker, Peter F., (2000) *La sociedad post capitalista*, segunda parte: *El Estado*, Editorial Norma, S. A., México.

Edison, H., (2003) “¿Vinculos sólidos? ¿Cómo es la relación entre la calidad institucional y el desempeño económico?” en *Finanzas & Desarrollo*, junio.

Eigen-Zucchi, C.; Eskeland, Gunnar; Shalizi, Zmarak, (2003) “Necesidad de instituciones más allá del crecimiento”, en *Finanzas & Desarrollo*, junio de 2003.

Furtado, C., (2004) *Los desafíos de la nueva generación*, Mensaje de a la Tercera Conferencia Internacional sobre el Desarrollo, celebrada los días 3 y 4 de mayo en Río de Janeiro, Brasil. (www.redcelsofurtado.edu.com.mx)

Galbraith, J.K., (1984) *El nuevo Estado Industrial*, Ariel, Barcelona, España.

Instituciones para los mercados, Informe sobre el desarrollo Mundial 2002, Edición de Mundi-Prensa México, CADCD.

Kleiner, G., Petrosyan, D., Bechenov A., (2004) “One More Time on the Role of the State and the Atate Sector enthe Economy” en *Voprosy Ekonomiki*, núm. 4, Russia.

Martin, H. y Schuman H. (1998) “La trampa de la globalización, capítulo 8 “¿A quien pertenece el Estado?”, Taurus, Madrid.

Reyes G., Soto, E.; Aboites A. J.; Ortiz C. E., (2003) *Estado versus mercado: ¿ruptura o nueva forma de regulación?*, UAM, Miguel Ángel Porrúa, México.

Rodrik, D. y Subramanian, A., (2003) “La primacía de las instituciones”, en *Finanzas & Desarrollo*, junio.

Sachs, J.,(2003) “Las instituciones son importantes, pero no para todo”, en *Finanzas & Desarrollo*, junio de 2003.

Sanjay Pradhan, (1997) “Aumentar la capacidad institucional del Estado”, en *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 34, Núm. 3, México.

Saxe-Fernandez, J.,(2002) “El Banco Mundial y el FMI en México: el nuevo monroísmo”, en: Calva, José Luis (Coordinador), *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, Casa Juan Pablos S.A. de C.V., UNAM, IIE, México.

Wolfensohn, J. D., (1999) *Propuesta de un marco integral de desarrollo*, Banco Mundial, Washington.

World development report (1997): *The State in a changing World*, World bank, Washington, 1997.