

ALEXANDER TARASSIOUK*

ESTADO Y DESARROLLO

DISCURSO DEL BANCO MUNDIAL Y UNA VISIÓN ALTERNATIVA

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 sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación* (Banco Mundial, 1997). La nueva visión presentada en este discurso, por su forma y fraseología, rompió decisivamente con la llamada “teología económica norteamericana”, según la cual el gobierno no cumple ninguna función en la inversión y tiene un papel legítimo sólo en la investigación fundamental.

¿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 era importante asegurar que el mercado actuara libremente; ahora se reflexiona que es significativo escoger una

* Profesor Titular del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana de Iztapalapa (UAM-Iztapalapa), México DF.

estrategia económica correcta del Estado. Antes, la burocracia se percibía 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 decía que el crecimiento económico y la solución de los problemas sociales se daban 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 en la economía); ahora se sostiene que el crecimiento económico y la solución de los problemas sociales se dan en los llamados estados eficaces (y el círculo vicioso “pobreza-subdesarrollo” no se origina por las características inadecuadas del mercado, sino por la ineficiencia crónica del Estado). Antes se pregonaba que la tarea principal para el futuro era la creación de una economía de mercado verdaderamente libre y abierta; ahora se asegura que la tarea principal para el futuro es la creación de un Estado eficaz.

Así que la diferencia es evidente. Pero ¿cómo pueden los estados convertirse 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” (Banco Mundial, 1997). El concepto básico se transforma en una estrategia en dos direcciones: acomodar la función del Estado a su capacidad; y 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 desde planear las tareas en 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), y desarrollar la competencia (convertir la burocracia en meritocracia, aplicar 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 industrial¹. Según el Informe, en este campo la actividad del Estado podría concentrarse en: fortalecimiento de derechos de 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? El Informe expresa que, 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 requerir: fijar límites presupuestarios estrictos; 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 la prestación de servicios con los que es posible 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 (Pradhan, 1997: 27).

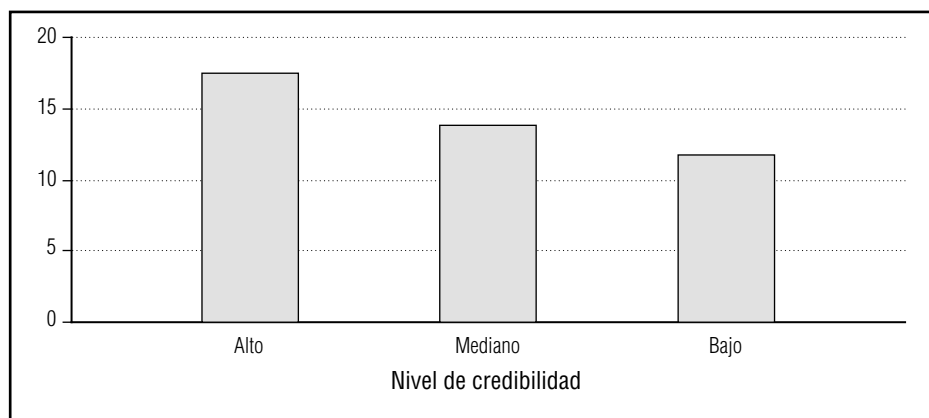
De esta forma, *la combinación de políticas acertadas e instituciones estatales más capaces permite un desarrollo económico mucho más acelerado*. A corto plazo, los reformadores podrían contribuir a esta aceleración reforzando los organismos centrales de formulación de políticas estratégicas, introduciendo 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 Bruto Interno. 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 PBI y la llamada credibilidad de un Estado, entendida como la fiabilidad de su marco institucional; ello se evalúa con base en una encuesta de más de 3.600 empresas de 69 países y refleja la opinión de los empresarios a

¹ Ver al respecto Levy (1997: 21).

quienes se les pidió evaluar; en una escala desde 1 (problema extremo) hasta 6 (ningún problema), funciones del Estado tales como: mantenimiento del orden público, protección de bienes privados, aplicación de normas y políticas en forma previsible (ver Gráfico 1).

Gráfico 1
Inversión Bruta (porcentaje del PBI)*



Fuente: Banco Mundial (1997).

* 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 el ingreso, la educación y las distorsiones de las políticas.

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 por 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 treinta, 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 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 que al considerar la eficiencia del Estado se excluye el 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. Sólo 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.

Las capacidades institucionales son, sin lugar a dudas, un factor importante de un Estado eficaz, pero no el único. 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 a que el análisis inevitablemente conduciría a sus autores a la necesidad de reconocer que casi todos los casos de crecimiento eficaz en las décadas recientes estaban relacionados con una alta presencia del Estado en la economía, y con políticas económicas muy diferentes a las que recomendaban el Banco Mundial y el FMI.

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.

En resumen, el mérito del informe consiste en llamar la atención sobre la creciente importancia del Estado en la vida económica y social, y formular algunas recomendaciones válidas para que aumente la eficiencia del Estado *como una institución*.

Las insuficiencias se expresan en que: 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; el desarrollo está excluido de

los criterios de la eficacia del Estado; y no hay respuestas sobre algunos cuestionamientos que resultan clave para entender la naturaleza de la evolución del papel económico del Estado en el marco de los cambios de la economía mundial. Por ejemplo, no queda claro lo siguiente: ¿por qué la fuerte 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 el keynesianismo como teoría dominante es sustituido por el neoliberalismo? ¿Por qué las organizaciones económicas internacionales y sus doctrinas “oficiales” insistían, a partir de la década del setenta, en un Estado minimalista aunque era evidente que los países desarrollados no escuchaban sus recomendaciones? ¿Por qué todos los ejemplos del desarrollo exitoso estaban acompañados por la fuerte 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?

EL ESTADO EN UN MARCO INTEGRAL DE DESARROLLO

En enero de 1999 el Banco Mundial hizo público el documento titulado “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.

¿QUÉ ES UN MARCO INTEGRAL DE DESARROLLO?

Un marco integral de desarrollo es un enfoque que propone que el actual sistema de evaluación para determinar si un país 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” (Wolfensohn, 1999: 5).

Lo fundamental en esta idea es que las dos partes (es decir, los aspectos macroeconómicos por un lado y los socioestructurales y hu-

manos por el otro) 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 denomina “la columna de la derecha”. Esta columna de la derecha de un balance íntegro de evaluación de los países está formada por los siguientes elementos: 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 (Wolfensohn, 1999: 8).

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); la sociedad civil (sindicatos, organizaciones patronales, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y religiosas); las organizaciones bilaterales y multilaterales (FMI, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, organismos y programas de las Naciones Unidas y bancos regionales de desarrollo); y el sector privado.

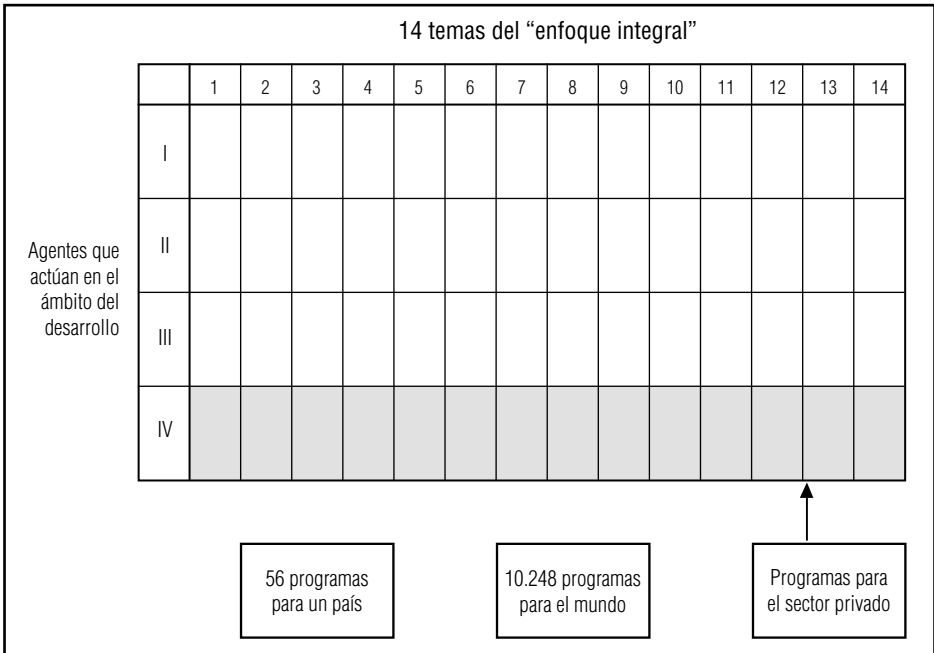
Cada uno de los agentes económicos mencionados participará en la organización del proceso de desarrollo cumpliendo sus funciones específicas. Los gobiernos estarán a cargo de la formulación de la estrategia de desarrollo y su ejecución; deben aspirar a tener programas para cada uno de los elementos de los requisitos previos básicos del desarrollo. 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. Las organizaciones bilaterales y multilaterales participarán en proyec-

tos y programas de desarrollo. En cuanto al 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.

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 cuatro temas estructurales y sociales del “enfoque integral”. En el eje vertical se consignan los agentes de las actividades del desarrollo (ver Figura 1).

Figura 1
Matriz de la nueva mecánica de gestión del proceso de desarrollo



Fuente: Elaboración propia con base en Wolfensohn (1999).

Tal matriz, al ser elaborada para cada país, permitirá presentar un cuadro íntegro de participación de los cuatro 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 en su ejecución al 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 por medio de matrices para cada país con la participación de los cuatro agentes económicos mencionados.

Según Wolfensohn, si los cuatro 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 (Wolfensohn, 1999: 28).

Dentro de la mecánica que se propone, se atribuye también un rol importante a los llamados “anexos de la matriz”, que podrían empezar con 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; podrían incluir una lista más minuciosa de proyectos terminados, en marcha y previstos, así como también una lista de las instituciones que presentan asistencia; según los objetivos de cada uno de los anexos, los especialistas se reunirán para recibir la orientación del gobierno, tal vez para fijar el programa para un período 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 (Wolfensohn, 1999: 30).

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 disminución de la pobreza, sino que plantea un nuevo sistema de evaluación de países por parte del FMI. Por ello, 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 según esta óptica cuando señala:

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 (Wolfensohn, 1999: 22-23).

En segundo lugar, el sistema con gestión de desarrollo que se propone se parece más a una economía planificada que a la del mercado (sólo el 20% de los programas de matriz corresponden al mercado, y el 80% a las instituciones públicas de distintos niveles). Tal elemento de su aspecto contradice las afirmaciones anteriores del documento sobre el papel rector del mercado en el desarrollo y la liquidación de la pobreza. Por ello el Sr. Wolfensohn toma por bien señalar: “No se trata de volver a la planificación centralizada. Se trata de un enfoque integral y estratégico respecto del desarrollo basado en la autoría y la colaboración de los países” (1999: 31).

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 del 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, esta es la misión de un Estado eficaz².

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

2 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 restablecer el sentido de comunidad y unión de la sociedad”. Y la segunda: “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” (Wolfensohn, 1999: 12).

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 del sector financiero. Este dinero no está destinado para ser devuelto al sector real, sino a valorizar el capital financiero. Por esto, en las condiciones de la globalización comandada por el 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 a estas críticas. Es que el documento ha reflejado objetivamente las necesidades reales que se desprenden del problema del 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 de 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 técnico, 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”, texto incluido en esta obra, Celso Furtado indica:

Esta metamorfosis [la del paso al desarrollo] 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.

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 él 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.

PUNTOS DE PARTIDA

¿En qué relación se encuentran actualmente los mercados y el desarrollo? Según el Informe, estos 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 integrados³.

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

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

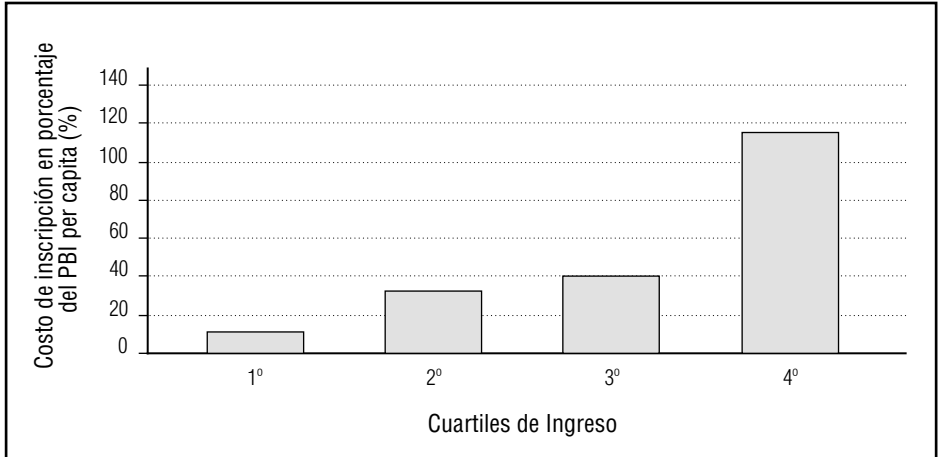
Según el texto del Banco Mundial, las oportunidades de mercado a menudo se ven limitadas por los siguientes factores: los costos de transacción derivados de la falta de información adecuada; los precios de transacción derivados de los problemas de definición y observación de los derechos de propiedad; los obstáculos al ingreso de nuevos participantes. En tanto, 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 (ver Gráfico 2).

En la práctica, las instituciones hacen fundamentalmente tres cosas: encauzan 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.

³ Ver al respecto Banco Mundial (2002: 26).

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 estas favorezcan el desarrollo económico.

Gráfico 2
Costo de inscripción en el registro de empresas



Fuente: Banco Mundial (2002).

RECOMENDACIONES GENERALES DEL INFORME DEL BANCO MUNDIAL 2002

Las instituciones no sustituyen las políticas que promueven el crecimiento, sino que 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 de instituciones que respalden el crecimiento.

Muchas reformas, señala el Informe, son difíciles porque 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.

La reforma de estas instituciones no es un objetivo difícil desde el punto de vista político y, una vez puesta en marcha, podría no sólo 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 implementación de las instituciones hay que tener en cuenta la importancia tanto de su oferta como de su demanda.

Existen ciertas reglas generales del diseño de las instituciones, y para conseguir que estas 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; y 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, válidos 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 al 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 funciones más amplias de lo que se creía con anterioridad. 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 creen un ambiente estable para la actividad comercial.

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 el problema de las instituciones para el desarrollo no se agota en él. Existe otra parte, que refiere a todo lo vinculado con la elaboración y ejecución por el Estado de una estrategia del desarrollo. Las instituciones para el crecimiento son algo más amplio que las instituciones para el mercado. Se trata de dos aspectos inseparables del problema del desarrollo; sin embargo, el documento los divide.

El texto tampoco indica las condiciones y 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 pueden 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 conduce lógicamente a los autores al reconocimiento de que las principales instituciones están protegidas por los intereses de los agentes económicos dominantes y del Estado, lo cual, 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 cambiar “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 lo tanto su eliminación no conduciría a las transformaciones radicales.

A pesar de las insuficiencias mencionadas, es significativo que el Informe llame la atención sobre la importancia de las instituciones políticas y sociales para impulsar el desarrollo. Pareciera 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.

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 en las exploraciones institucionales, en las cuales logró

formular algunas recomendaciones válidas. Sin embargo, su discurso no ha superado muchas limitaciones de la visión neoclásica del problema del desarrollo.

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 tomar definitivamente un carril distinto respecto a las ortodoxias del Consenso de Washington en *El Estado en un mundo en transformación* de 1997, el Banco Mundial llegó a la necesidad de un análisis institucional. En términos y metodología de este paradigma están elaborados, en gran medida, sus informes más recientes. Las propuestas del BM respecto al desarrollo evolucionan de tal manera que ya no pueden ignorarse o solamente criticarse. Debe tomárselas en cuenta; y pueden ser superadas sólo dialécticamente, es decir, revelando su verdadero lugar 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 el 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. Esta 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 presupuestales, servicio de la deuda externa, obstaculización de los incrementos salariales, etc. Un protagonista clave de estos procesos es el Estado, que bajo el pretexto de una anunciada retirada de la 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, en base al modelo que se formó como parte de la 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 el capital nacional y del empleo y los ingresos crecientes de la población.

- 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 solución de problemas de la infraestructura social. La formación de tal modelo necesitará, entre otros elementos, la sustitución de las prioridades actuales de las políticas económicas por otras. Las nuevas prioridades deberán incluir, por lo menos: la creación de condiciones favorables de competencia para los productores nacionales en los mercados internos y externos; el apoyo estatal al proceso de modernización de la producción y de desarrollo del factor humano. La primera prioridad exigirá: un tipo de cambio competitivo; renegociación de la deuda externa y una política comercial pragmática; ampliación y abaratamiento del crédito al sector real; y redistribución de los cargos tributarios. La segunda prioridad precisará: desarrollo de la infraestructura industrial y social; desarrollo de la ciencia y de la educación; y fuertes políticas industriales. Los cambios mencionados funcionarán sólo en paquete. Será necesario un plan de reformas basado en una estrategia de 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 tal cambio. 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 entre los partidarios del modelo actual y los seguidores del proyecto alternativo del desarrollo endógeno no coincide con la división tradicional entre derecha e izquierda. ¿Significa esto que las reformas para el desarrollo necesitan nuevas y más amplias uniones políticas? Este aspecto del problema merece más atención por parte 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 institucio-

nales podrán ser utilizadas en la práctica, pero funcionarán sólo bajo la condición de que serán 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 el mejor de los casos, no dará los resultados esperados, y en el peor de los casos, conducirá al reforzamiento del control sobre las políticas económicas del país por 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.
- Banco Mundial 1997 *World Development Report 1997. The State in a changing world* (Washington DC: Banco Mundial).
- Banco Mundial 2002 *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002. Instituciones para los mercados* (México DF: Mundi-Prensa).
- Chhibber, A. 1997 “El Estado en un mundo en transformación” en *Finanzas & Desarrollo*, septiembre.
- Colclough, Gh. y Manor, J. (eds.) 1994 *¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Drucker, Peter F. 2000 *La sociedad post capitalista: el Estado* (México DF: Norma).
- Edison, H. 2003 “¿Vínculos sólidos? ¿Cómo es la relación entre la calidad institucional y el desempeño económico?” en *Finanzas & Desarrollo*, junio.
- Eigen-Zucchi, C.; Eskeland, Gunnar y Shalizi, Zmarak 2003 “Necesidad de instituciones más allá del crecimiento” en *Finanzas & Desarrollo*, junio.
- Galbraith, J. K. 1984 *El nuevo Estado industrial* (Barcelona: Ariel).
- Kleiner, G.; Petrosyan, D. y Bechenov, A. 2004 “One More Time on the Role of the State and the State Sector in the Economy” en *Voprosy Ekonomiki* (Moscú) N° 4.
- Levy, Brian 1997 “¿Qué puede hacer el Estado para impulsar los mercados?” en *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 34, N° 3.
- Martin, H. y Schuman, H. 1998 *La trampa de la globalización* (Madrid: Taurus).
- Pradhan, Sanjay 1997 “Aumentar la capacidad institucional del Estado” en *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 34, N° 3.

- Reyes, G.; Soto, E.; Aboites, A. J. y Ortiz, C. E. 2003 *Estado versus mercado: ¿ruptura o nueva forma de regulación?* (México DF: UAM/ Miguel Ángel Porrúa).
- 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.
- Saxe-Fernandez, J. 2002 “El Banco Mundial y el FMI en México: el nuevo monroísmo” en Calva, José Luis (coord.) *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad* (México DF: UNAM/IIIE/Casa Juan Pablos).
- Wolfensohn, J. D. 1999 *Propuesta de un marco integral de desarrollo* (Washington DC: Banco Mundial).