Naciones Unidas E/2006/50

Consejo Económico y Social

Distr. general
27 de abril de 2006
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2006
Ginebra, 3 a 28 de julio de 2006
Tema 2 del programa provisional*
Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible

Estudio Económico y Social Mundial, 2006: Crecimiento y desarrollo divergentes

Sinopsis

Resumen

Según muchos indicadores, la desigualdad mundial de ingresos, ya considerable, sigue aumentando. Ello se debe principalmente a que en el mundo industrializado los niveles de ingresos han venido aumentando ininterrumpidamente durante los últimos cinco decenios, mientras que en los países en desarrollo no se ha registrado la misma tendencia. En los últimos decenios sólo unos pocos países en desarrollo han registrado un crecimiento sostenido, pero entre ellos se cuentan los dos países más poblados del mundo, China y la India. Puesto que esos dos países representan por sí solos más de un tercio de la población mundial, está empezando a reducirse la desigualdad a escala planetaria. Sin embargo, si no se incluye en el cómputo a esos dos países, la desigualdad internacional de ingresos ha seguido aumentando a partir de niveles ya elevados. El Estudio Económico y Social Mundial, 2006 se centra en las causas y consecuencias de la divergencia de ingresos *entre* países.

El éxito en el proceso de desarrollo depende a la vez de los esfuerzos de cada país y de la existencia de un entorno internacional propicio. La profundización de las divergencias de ingresos se explica en parte por un número creciente de casos de desplome del crecimiento. Los países con estructuras e instituciones económicas débiles y un bajo nivel de desarrollo de la infraestructura y de los recursos humanos

* E/2006/100.

06-33064 (S) 170506 170506

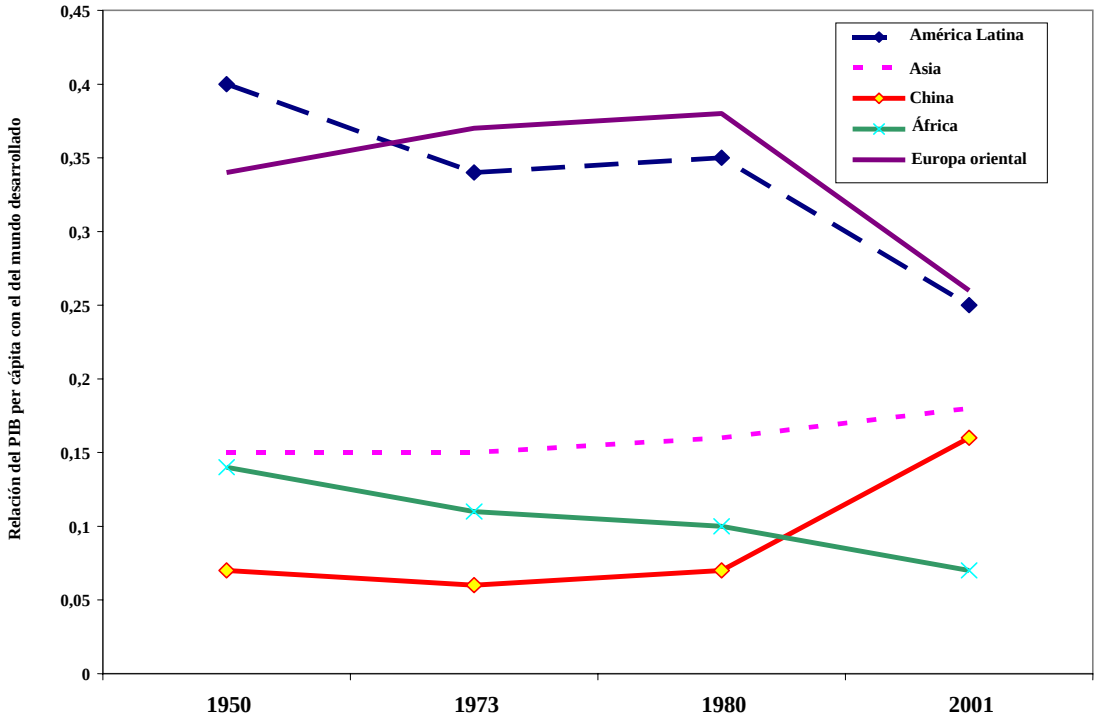
están en peores condiciones para sacar provecho de la inserción en unos mercados mundiales cada vez más integrados. Esa situación hace que resulte más difícil para los países en desarrollo salir de la pobreza y reducir su vulnerabilidad a las perturbaciones mundiales. De ahí que, al agravarse la desigualdad mundial, aumenten las probabilidades de que se produzcan desplomes del crecimiento. Por consiguiente, el problema de la creciente desigualdad mundial afecta considerablemente a la aplicación del programa de desarrollo de las Naciones Unidas. Si no se corrige, esa tendencia al aumento de la desigualdad mundial podría tener consecuencias de gran alcance para el desarrollo humano.

Crecimiento y desarrollo divergentes

Según muchos indicadores, la desigualdad mundial de ingresos, ya considerable, sigue aumentando. En 1950, el ingreso medio de los etíopes era 16 veces inferior al de las personas residentes en Europa, el Japón o los Estados Unidos de América. Medio siglo después, los etíopes han pasado a ser 35 veces más pobres. La mayoría de las naciones más pobres del mundo se están rezagando en medida parecida. Ello se debe a que en el mundo industrializado los niveles de ingresos han venido aumentado ininterrumpidamente durante los últimos cinco decenios, mientras que en muchos países en desarrollo se ha estancado, en particular en el último cuarto de siglo. Son pocos los países en desarrollo que han registrado un crecimiento constante en los últimos decenios, pero entre ellos se cuentan los dos países más poblados del mundo, China y la India. Puesto que esos dos países representan por sí solos más de una tercera parte de la población mundial, la desigualdad a escala planetaria se está reduciendo. Si se excluye del cómputo a esos dos países, sin embargo, la desigualdad internacional de ingresos ha seguido aumentando desde niveles ya muy elevados (véase el gráfico O.1).

Esa tendencia contradice las nociones económicas convencionales sobre cómo evolucionan con el tiempo las diferencias de ingresos entre países en una economía mundial más integrada. Durante los decenios de 1980 y 1990 se creía que el creciente papel del mercado mundial conduciría a la reducción de las diferencias de ingresos entre países pobres y países ricos. En realidad, se registró esa convergencia de ingresos entre un pequeño número de países, pero muchos otros quedaron excluidos de esa tendencia, a pesar de que prácticamente todos los países del mundo habían abierto sus sistemas comerciales y financieros al mercado mundial.

Gráfico O.1
PIB per cápita en algunas regiones en desarrollo y en China, en relación con el del mundo desarrollado, 1950-2001



Fuente: Cálculos del personal de las Naciones Unidas, basados en Angus Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective*, Development Centre Studies (París, Centro de Desarrollo de la OCDE, 2001).

Nota: Los datos originarios del PIB per cápita se expresaban en dólares a paridad de poder adquisitivo.

Efectos de la desigualdad

El Estudio Económico y Social Mundial, 2006 se centra en las causas y las consecuencias de la divergencia de ingresos *entre* países. También se registra una desigualdad considerable de ingresos *dentro* de muchos países, lo que representa un problema, no sólo por la injusticia inherente a esa situación, sino también, especialmente en los países en desarrollo, porque la desigualdad de oportunidades, al impedir la utilización del potencial económico, hace que resulte mucho más difícil alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. No obstante, el tema del presente estudio es la creciente desigualdad *entre* países. Alrededor del 70% de la desigualdad global de ingresos se explica por las diferencias de ingresos entre los países. Aunque no por ello tienen menos importancia las desigualdades dentro de los propios países, es evidente que la probabilidad de gozar de un mayor nivel de vida parece depender en medida considerable del lugar en que se vive.

Los mercados mundiales están lejos de ser equitativos, y se dan en ellos varios factores que no propician la reducción de la divergencia de ingresos entre países. Los países ricos cuentan con una mejor “dotación” de recursos, que les brinda

acceso preferencial a los mercados de capital y los hace menos vulnerables a los cambios en los mercados mundiales de productos básicos. Por lo general, los inversores mundiales prefieren invertir en países más ricos y con un mayor nivel de desarrollo del capital humano, de la infraestructura y de las instituciones, en los que resulta menor el riesgo de la inversión. Los países pobres tienen economías y estructuras de exportación menos diversificadas, que los hacen mucho más vulnerables a las variaciones de los precios de los productos básicos y a las perturbaciones de los mercados financieros internacionales. Además, los países en desarrollo tienen menos voz en los procesos de negociación en los que se fijan las normas que rigen los mercados mundiales. En el Consenso de Monterrey aprobado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo[1] se reconoció esa debilidad y se otorgó un mandato claro a la comunidad internacional para que mejorara la participación de los países en desarrollo en los procesos de adopción de decisiones a nivel mundial. Sin embargo, los progresos en esa esfera han sido limitados.

El aumento de las desigualdades mundiales puede afectar a su vez al propio crecimiento. Las limitaciones de acceso a fuentes estables de financiación internacional y la escasa capacidad de negociación en el comercio mundial redundan en la infrautilización de parte del potencial económico de los países pobres, lo que debe considerarse como una pérdida de bienestar para el conjunto de la economía mundial. La debilidad del crecimiento es un obstáculo más que dificulta los esfuerzos por erradicar la pobreza. En algunos casos, la falta de progresos en la reducción de la pobreza y los elevados niveles de desigualdad dentro de los países han fomentado también los conflictos y la inestabilidad social.

No conviene cerrar los ojos al retraso en el desarrollo de gran número de países, pues es una de las principales fuentes de desigualdad de ingresos a nivel mundial. Para corregir esa situación se necesitarán esfuerzos políticos tanto en el plano nacional como en el internacional.

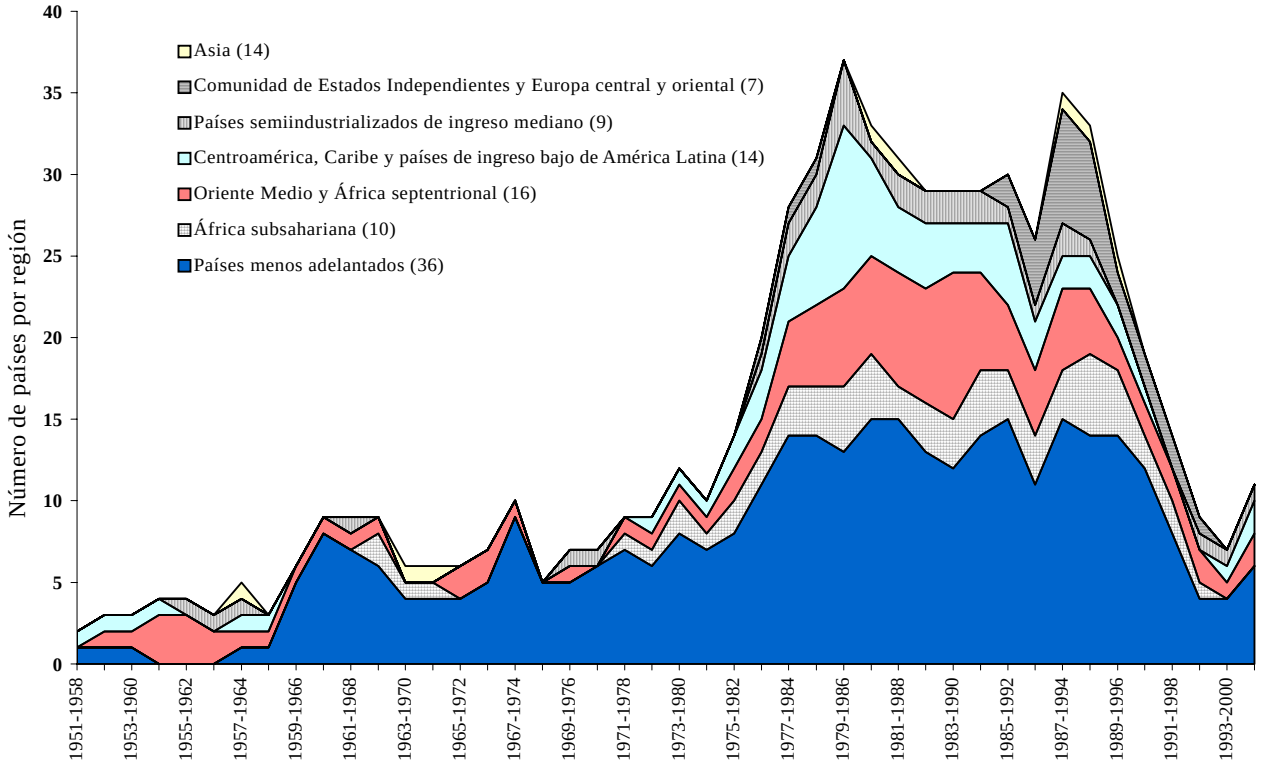
Pautas divergentes de crecimiento económico

El aumento de la desigualdad entre países es el resultado de diferencias de resultados económicos a lo largo de varios decenios. En términos generales, la diferencia de ingresos entre las economías industrializadas y los países en desarrollo ya era muy grande en 1960 y ha seguido aumentando desde entonces. Al mismo tiempo, sin embargo, las pautas de crecimiento han sido muy diferentes de un país a otro. La profundización de las diferencias de ingresos entre los países en desarrollo se hizo claramente visible después de 1980 como resultado en parte de un número limitado de casos de crecimiento económico sostenido, principalmente en el Asia oriental. En otras partes del mundo, un número mucho mayor de países ha sufrido desplomes del crecimiento con repercusiones duraderas en las condiciones de vida. En los últimos 25 años, el número de casos de países afectados por esos desplomes del crecimiento ha aumentado, al tiempo que disminuía el de casos de crecimiento satisfactorio. En los decenios de 1960 y 1970, cerca de 50 países en desarrollo, de una muestra de 106, experimentaron uno o más períodos prolongados de

[1] *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México)*, 18 a 22 de marzo de 2002 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo.

crecimiento elevado y sostenido del ingreso per cápita, a tasas de más del 2% anual (véase el gráfico O.2). Desde 1980, sin embargo, sólo 20 países en desarrollo han disfrutado de períodos de crecimiento sostenido. En cambio, no menos de 40 países en desarrollo han sufrido desplomes del crecimiento, es decir, períodos de cinco años o más en los que el ingreso per cápita no creció o incluso disminuyó. Esos desplomes del crecimiento han sido particularmente frecuentes entre los países menos adelantados y los países del África subsahariana. En los decenios anteriores, los desplomes del crecimiento fueron poco frecuentes y afectaron a menos de diez países.

Gráfico O.2
Casos de desplome del crecimiento entre los países en desarrollo, 1951-2000



Fuente: Cálculos del personal de las Naciones Unidas, basados en Angus Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective*, Development Centre Studies (París, Centro de Desarrollo de la OCDE, 2001).

Por supuesto, los países en desarrollo han obtenido muy buenos resultados económicos en los últimos tiempos. En efecto, a tenor de las tendencias actuales, el período 2004-2006 se habrá caracterizado por un crecimiento generalizado en los países en desarrollo, lo que no había ocurrido desde finales del decenio de 1960 y principios del de 1970. En esos tres años el ingreso per cápita de los países en desarrollo habrá crecido en promedio a una tasa de más del 4% anual, y todavía más rápidamente en los países menos adelantados. No se sabe todavía si esa evolución reciente forma parte de una tendencia a más largo plazo. Entre los factores

determinantes de ese crecimiento se cuenta una combinación de precios elevados de los productos básicos, bajos tipos de interés e incremento de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y de las medidas de alivio de la deuda de los países más pobres. Como esas condiciones favorables no tienen un carácter permanente, la continuación del fuerte crecimiento dependerá en medida fundamental de la capacidad de los países en desarrollo de utilizar los dividendos de la actual coyuntura positiva para realizar inversiones que propicien el desarrollo económico a largo plazo.

Los economistas no tienen respuestas concluyentes en lo que se refiere a las causas precisas de los altibajos del crecimiento. Estudios recientes han redescubierto las complejidades del crecimiento económico. Últimamente está surgiendo un consenso en que la búsqueda de respuestas no debe centrarse exclusivamente en factores económicos, sino que ha de tener en cuenta el contexto histórico e institucional de cada país. El análisis debe centrarse en un diagnóstico de las limitaciones que lastran el crecimiento, como las dificultades para movilizar recursos financieros dentro y fuera del país, la escasez de capital humano y de capacidad tecnológica, la debilidad de las estructuras de gobernanza y el mal funcionamiento de las instituciones encargadas de regular los mercados o de suministrar bienes públicos y servicios sociales. La magnitud y la influencia de esas limitaciones suelen variar de un país a otro. El presente informe se propone aportar sus propias conclusiones a lo que constituye en realidad un proceso de descubrimiento, en particular examinando cómo afecta el funcionamiento de los mercados mundiales a las fuentes de crecimiento e influye en el margen de maniobra de que disponen los países en desarrollo para aplicar políticas que les permitan superar esas limitaciones. El éxito en el proceso de desarrollo depende a la vez de los esfuerzos que se realizan en el plano nacional para crear fuentes dinámicas de crecimiento y de la existencia de un entorno internacional propicio.

Crecimiento de la productividad y cambio estructural

El crecimiento de la productividad en los países desarrollados se basa principalmente en la innovación tecnológica. En los países en desarrollo, en cambio, para promover el crecimiento y el desarrollo un factor más importante que el avance tecnológico es la modificación de las estructuras de producción para orientarlas hacia actividades con niveles más elevados de productividad. Ese tipo de cambio estructural puede lograrse en gran medida mediante la adopción y adaptación de las tecnologías existentes, la sustitución de importaciones y la incorporación a los mercados mundiales de manufacturas y servicios, así como por la rápida acumulación de capital físico y humano. Son muy pocos los países en desarrollo que han podido realizar actividades de investigación y desarrollo originales.

En general, el sector industrial contribuye en forma más dinámica al crecimiento global de la producción por su mayor crecimiento de la productividad, impulsado por rendimientos de escala crecientes, por el progreso tecnológico y por el aprendizaje práctico. El mayor dinamismo de ese sector es consecuencia también de su capacidad de promover una mayor integración vertical entre diferentes sectores de la economía a través de la elaboración de materias primas e insumos semiindustriales. Los sectores de servicios modernos también son una fuente de ganancias de productividad y resultan esenciales para el buen éxito del proceso de

industrialización. Con el crecimiento del comercio internacional de servicios, ofrecen asimismo nuevas oportunidades de desarrollo de las exportaciones.

Desde una perspectiva más amplia, para lograr cambios estructurales dinámicos se precisa algo más que el crecimiento de la industria y de los servicios modernos. El factor esencial es la capacidad de generar constantemente nuevas actividades dinámicas. También entraña el fortalecimiento de los vínculos económicos *dentro* de la economía, o, en otras palabras, la integración de la economía *nacional*. El grado de integración de la economía nacional influye en la capacidad del país para beneficiarse del comercio y de las inversiones internacionales, así como en la mejora de la productividad en todos los grandes sectores de la economía.

Al examinar las pautas de cambio estructural en los últimos cuatro decenios se observa claramente que esas transformaciones dinámicas han sido un elemento característico de la evolución de las economías en rápido crecimiento del Asia oriental y meridional, mientras que las economías con relativamente pocos cambios estructurales, en particular las de África, se han quedado rezagadas. El escaso crecimiento a largo plazo de los países de ingreso mediano de América Latina y el Caribe, así como de los países de Europa central y oriental, el Oriente Medio y la ex Unión Soviética se ha acompañado de un proceso de *desindustrialización*. En esos países el crecimiento se concentró en gran medida en los sectores de servicios de baja productividad, mientras que la agricultura y la industria permanecieron prácticamente estancadas. En cambio, el rápido crecimiento del Asia oriental y meridional se relaciona con una rápida disminución de la importancia de la agricultura y una fuerte expansión tanto del sector industrial como de los servicios.

En esas economías en rápido crecimiento también se han registrado aumentos sostenidos de la productividad del trabajo, y la mano de obra se ha desplazado de los sectores de baja productividad a sectores con productividad más elevada, entre ellos los sectores de servicios modernos. En las regiones con bajo crecimiento el desplazamiento del empleo hacia el sector de los servicios ha sido todavía mayor. En cambio, a diferencia de lo ocurrido en Asia, los sectores de servicios del África subsahariana, América Latina y la ex Unión Soviética han registrado un descenso de la productividad, pues, al no crearse puestos de trabajo en otras partes de la economía, muchos trabajadores han buscado empleo en actividades de servicios del sector no estructurado.

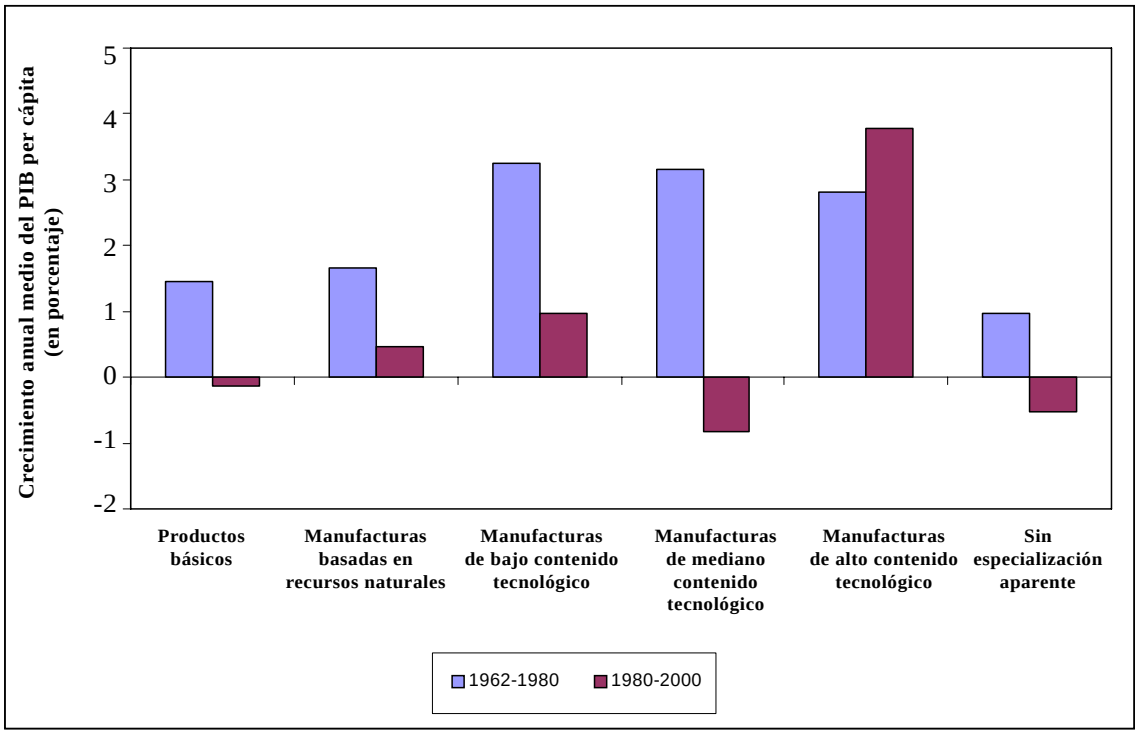
Comercio internacional, inversión extranjera directa y desigualdad

Diversificación de las exportaciones y crecimiento

El aumento de la integración en la economía mundial parece haber agudizado las diferencias de crecimiento entre unos países y otros. El comercio puede contribuir a estimular el crecimiento, pero lo fundamental no es *cuánto* se exporta, sino *qué* se exporta. La aceleración del crecimiento económico global bajo el impulso del comercio se suele vincular a estructuras de exportación más dinámicas (véase el gráfico O.3). Esas estructuras entrañan una combinación de exportaciones que permita a los países no sólo participar en los mercados mundiales de productos con mayor potencial de crecimiento (por lo general productos de tecnología avanzada con una elasticidad-ingreso de la demanda muy elevada), sino también

contribuir a fortalecer los vínculos productivos con el resto de la economía nacional y generar mayor valor añadido para una gama más amplia de servicios y productos. Los países del Asia oriental lograron diversificar sus economías de esta manera, como ya habían puesto de manifiesto las pautas de cambio estructural. Los países en desarrollo de crecimiento más lento dependían de actividades de exportación con menos valor añadido y enmarcadas en una economía menos integrada. Muchos de esos países siguen dependiendo en gran medida de las exportaciones de productos básicos, y han perdido cuota de mercado en el comercio mundial. También se han visto perjudicados por una intensificación de las perturbaciones comerciales. Los precios de los productos básicos han fluctuado más que los de otros productos de exportación, y la relación de intercambio de las exportaciones de productos básicos distintos del petróleo disminuyó en casi un 40% entre 1980 y 2003. El reciente repunte de los precios de los productos básicos sólo ha contrarrestado en parte ese declive. A finales de 2005, los precios medios de los productos básicos distintos del petróleo estaban todavía por debajo de los precios de 1980 en términos reales.

Gráfico O.3
Relación entre especialización comercial y crecimiento económico de los países, por principales categorías de productos de exportación, 1962-2000



Fuente: Cálculos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, basados en Banco Mundial, base de datos de los Indicadores del desarrollo mundial, 2005; y Robert C. Feenstra y otros, “World trade flows: 1962-2000”, NBER Working Paper, No. 11040 (Cambridge, Massachussets, National Bureau of Economic Research, enero de 2005), disponible en: *http://www.nber.org/papers/w11040*.

La diversificación hacia exportaciones de tecnología más avanzada puede no ser una opción inmediatamente viable para muchos países en desarrollo. Por lo general, los países de ingreso bajo carecen de la capacidad manufacturera, de la infraestructura, del capital humano y de la capacidad comercial internacional necesarias para el desarrollo de esas actividades dinámicas de exportación. Puesto que tienen alguna capacidad de competir en los mercados mundiales de productos primarios, esos países deberían adoptar estrategias industriales tendentes a diversificar las exportaciones hacia la elaboración de productos basados en recursos naturales y las manufacturas ligeras.

Inversión extranjera directa: importancia de promover los vínculos internos

El impacto de la inversión extranjera directa (IED) depende directamente del papel que puede desempeñar en el fortalecimiento de los vínculos *internos* en la economía del país. Desde el decenio de 1980 la IED viene creciendo más rápidamente que la producción y el comercio mundiales. Esa tendencia se ha vista favorecida, entre otros factores, por el desarrollo de redes internacionales de producción en actividades manufactureras y de servicios modernos, la supresión de las restricciones a las corrientes de capital, y los procesos de privatización en los países en desarrollo. Las corrientes anuales de IED recibidas por países en desarrollo se han decuplicado. No obstante, la mayor parte (más de dos tercios) de la IED sigue concentrándose en los países desarrollados. Además, la IED recibida por los países en desarrollo también está muy concentrada, pues bastante más del 80% de ella se dirige a apenas una docena de países (en general de ingreso mediano), entre los que se cuentan China y la India.

La IED trae consigo financiación y tecnología, por lo que puede contribuir considerablemente al crecimiento a largo plazo de los países en desarrollo. Es evidente, sin embargo, que la IED se dirige principalmente hacia países de ingreso comparativamente alto, que cuentan con capital humano, mercados e infraestructura relativamente desarrollados. En ese sentido, la IED parece haber promovido las desigualdades de crecimiento. Además, en los países en los que aumentó sustancialmente la IED no siempre se ha registrado un aumento del crecimiento económico. En todos los principales países de América Latina y en algunos de los países africanos de mayor tamaño aumentó en los decenios de 1980 y 1990 la proporción de la IED en el producto interno bruto (PIB), y, sin embargo, las tasas globales de inversión se estancaron o disminuyeron. Además, la IED recibida por África se ha concentrado en actividades mineras, que tienen escasos vínculos con el resto de la economía y apenas si contribuyen al aumento del empleo.

Una de las conclusiones del presente informe es la de que, para que los países puedan beneficiarse de la IED, sus empresas e instituciones han de con contar la capacidad de absorción y la tecnología necesarias. Los países que efectuaron inversiones sustanciales para mejorar su infraestructura interna, su capital humano y su capacidad empresarial (por ejemplo, Singapur e Irlanda) fueron también los que más IED consiguieron atraer. En cambio, la IED parece reportar pocos beneficios a largo plazo cuando llega como respuesta a importantes incentivos fiscales o como resultado de distorsiones de la política comercial (como las introducidas por los contingentes aplicados a los textiles y el vestido), sin un aumento simultáneo de la

capacidad interna ni creación de vínculos entre las filiales extranjeras y empresas nacionales.

Consecuencias en materia de política

La liberalización del comercio ha sido la principal orientación de las políticas en los últimos decenios. En la mayor parte del mundo esa tendencia ha conducido a un aumento del volumen del comercio, pero no necesariamente a un mayor crecimiento económico. Los países que consiguieron diversificar y modificar la estructura de producción para que abarcara actividades con mayor productividad han conseguido mayores aumentos del crecimiento. Promover la diversificación de las actividades económicas y de las exportaciones es una tarea importante, que requerirá políticas internas adecuadas y un entorno comercial más favorable para los países en desarrollo.

En primer lugar, existen fundadas razones para que los gobiernos de los países en desarrollo adopten estrategias activas de fomento del sector productivo. La mayor parte de los países en desarrollo y de los países desarrollados que registraron un fuerte crecimiento económico aplicaron políticas industriales activas destinadas a impulsar la diversificación y la mejora tecnológica en sus economías. Los países en desarrollo que obtuvieron buenos resultados en sus estrategias de crecimiento impulsado por las exportaciones aplicaron diversas combinaciones de políticas macroeconómicas de apoyo (véase *infra*), medidas selectivas de protección de las industrias nacientes, subvenciones a la exportación, sistemas de crédito directo, prescripciones en materia de contenido nacional e importantes inversiones en capital humano, así como alianzas estratégicas con empresas multinacionales. En muchos casos las medidas de apoyo estaban claramente vinculadas a prescripciones concretas en materia de resultados de exportación. El margen para la aplicación de este tipo de políticas activas de fomento del sector productivo se ha estrechado en el contexto de los acuerdos comerciales multilaterales, pero no ha desaparecido totalmente. Los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, han podido acogerse al trato especial y diferenciado previsto en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. En la práctica, sin embargo, con la excepción de los países más pobres, los países en desarrollo han tenido que aplicar las mismas normas que los países desarrollados, aunque se les concedieron períodos de aplicación más largos y niveles de protección más elevados.

En segundo lugar, los países en desarrollo necesitarán un entorno comercial multilateral más favorable. Para que esos países dispongan de mayores oportunidades comerciales, serán necesarias la mejora del acceso a los mercados para las exportaciones de sus productos agrícolas y manufacturas ligeras, la reducción de la ayuda interna a la producción agrícola en los mercados de los países desarrollados y, en particular, la eliminación de medidas con efectos de distorsión del comercio, como las subvenciones internas y las subvenciones a la exportación para los productos agropecuarios. También habrán de mejorarse sus oportunidades de participar en los mercados mundiales de servicios, incluidos los que requieren movilidad de la mano de obra de baja cualificación. Para los países menos adelantados es esencial disfrutar de acceso libre de derechos y de contingentes a los mercados de los países industrializados. Todos los países en desarrollo, en particular aquellos para los que el proceso de liberalización entrañe pérdidas de preferencias

comerciales, necesitan asimismo asistencia para hacer frente a los costos de la adaptación a un sistema de comercio más liberalizado.

En tercer lugar, los países en desarrollo necesitan asimismo un margen mayor para la adopción de políticas tendentes a crear la capacidad de oferta necesaria para obtener buenos resultados en los mercados mundiales y promover el cambio estructural en sus economías. A ese respecto, los países más pobres gozan de mayor autonomía que otros países en desarrollo. En todos los países en desarrollo se ha de prestar más atención que en el pasado a la aplicación de normas que faciliten la diversificación de la producción hacia materias primas dinámicas para los mercados de exportación y, lo que es más importante, hacia manufacturas y servicios. También ha de promoverse la aplicación de políticas que faciliten la vinculación entre esos sectores y otras actividades internas, y, en un plano más general, promuevan la integración del mercado *interno*. Para ello puede ser necesario aplicar medidas especiales de apoyo a las industrias de *exportación* nacientes. También se precisa un margen adicional para dar a los acuerdos sobre propiedad intelectual una orientación que tenga más en cuenta las consideraciones relacionadas con el desarrollo. Esas cuestiones deben examinarse más atentamente en el contexto de la definición del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo previsto en los acuerdos comerciales multilaterales. En un plano más general, como se destacó en el Consenso de São Paulo aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en su 11º período de sesiones, celebrado en junio de 2004 (documento TD/412, segunda parte), es importante encontrar un equilibrio adecuado entre el margen necesario para la aplicación de políticas nacionales y el cumplimiento de las disciplinas y compromisos internacionales.

Corrientes de capital privado y políticas macroeconómicas

Volatilidad y carácter procíclico de las corrientes de capital a los países en desarrollo

No hay datos que indiquen que en los últimos 40 años las corrientes financieras privadas distintas de las de IED hayan promovido en forma sistemática las inversiones y el crecimiento en los países en desarrollo. Está claro que esas corrientes no han contribuido a reducir la desigualdad internacional de ingresos. Desde el decenio de 1970, los países en desarrollo, en particular los de ingreso mediano, han logrado un mayor acceso a financiación privada a corto y a largo plazo, pero esas corrientes han marginado en gran medida a los países más pobres. Al mismo tiempo, los préstamos de los bancos comerciales y otras inversiones de cartera han tenido efectos extremadamente procíclicos en los países en desarrollo. En los períodos de expansión económica aumenta la disponibilidad y disminuye el costo de la financiación externa, mientras que en las fases recesivas ocurre lo contrario. A través de ese mecanismo, la financiación exterior privada ha contribuido a agudizar la inestabilidad económica, y en los decenios de 1980 y 1990 los bruscos aumentos y disminuciones de los flujos de capital privado fueron una de las causas de importantes crisis financieras. La inestabilidad económica crea incertidumbre, con efectos negativos en la inversión y el crecimiento a largo plazo. Las crisis monetarias y bancarias han tenido costos muy elevados, y según algunas estimaciones han reducido en un 25% o más el ingreso de los países en desarrollo. El objetivo de los países en desarrollo ha de ser reducir la dependencia de corrientes

volátiles de financiación a corto plazo y crear las condiciones necesarias para que la financiación privada a largo plazo se canalice hacia inversiones productivas.

Importancia para el crecimiento de la estabilidad macroeconómica y la flexibilidad en la aplicación de políticas

La estabilidad macroeconómica tiene un efecto importante en el crecimiento a largo plazo de la economía. No debe concebirse meramente como la preservación de la estabilidad de precios y de equilibrios presupuestarios sostenibles, pues también entraña la prevención de grandes oscilaciones de la actividad económica y el empleo, así como el mantenimiento de cuentas exteriores sostenibles y la evitación de tipos de cambio sobrevalorados. La frecuencia con que se producen crisis financieras en los países en desarrollo indica que la estabilidad macroeconómica también entraña el mantenimiento de sectores financieros internos bien regulados, balances saneados en el sector bancario y estructuras de endeudamiento externo sostenibles.

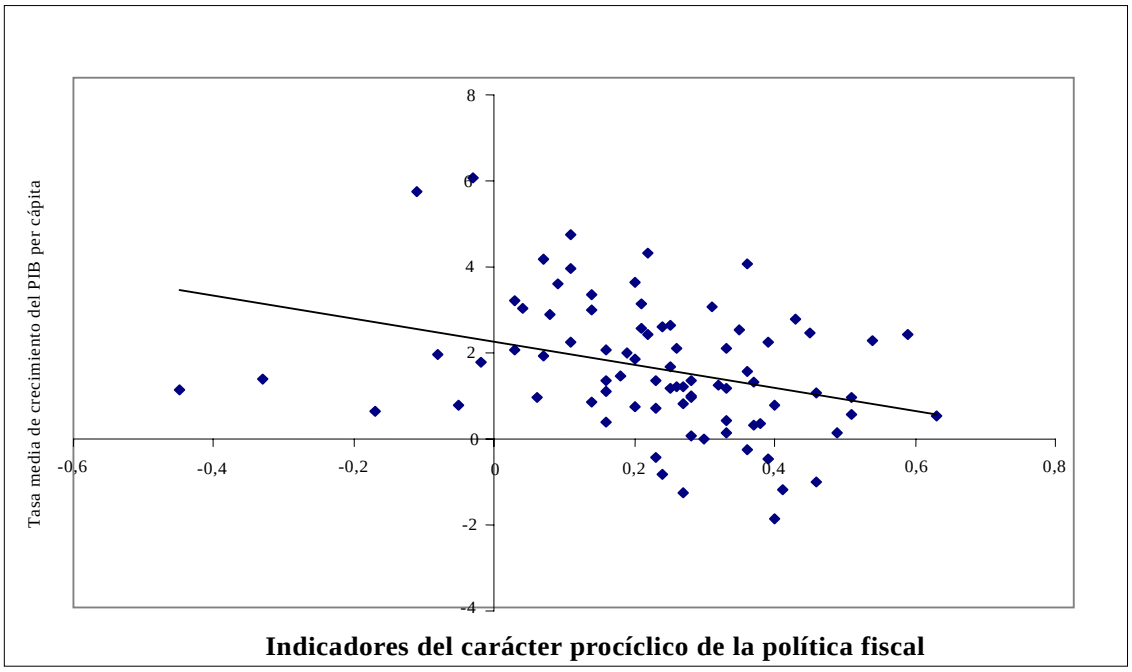
La mayoría de los países en desarrollo disfrutó en el decenio de 1960 de un pujante crecimiento y de un entorno macroeconómico relativamente estable. En los decenios posteriores, las economías en rápido crecimiento del Asia oriental lograron un grado de estabilidad macroeconómica mucho mayor que los países de América Latina y de África, de crecimiento mucho más lento. La estabilidad macroeconómica y el crecimiento se refuerzan mutuamente. Un crecimiento pujante y sostenido facilita el logro de una mayor estabilidad macroeconómica, entre otras razones porque aumenta la sostenibilidad de la deuda pública interna y externa. Una mayor estabilidad, entendida en sentido amplio, reduce a su vez los riesgos de la inversión y promueve así el crecimiento a largo plazo.

Las políticas de estabilización aplicadas por muchos países en desarrollo desde el decenio de 1980 tenían en general como principales objetivos reducir la inflación y restablecer el equilibrio presupuestario. Aunque nadie discute que la moderación de las tendencias inflacionistas y la implantación de la prudencia fiscal son objetivos sensatos de política macroeconómica, es posible que, en la práctica, los países hayan otorgado excesivo relieve a esos objetivos en detrimento de otras dimensiones de la estabilidad macroeconómica. En particular, la estabilidad de los precios se logró en muchos casos a costa de la apreciación de la moneda y de niveles de endeudamiento insostenibles. Además, las políticas macroeconómicas aplicadas durante los últimos dos decenios en buena parte de los países en desarrollo han sido extremadamente procíclicas. Esa orientación ha tenido efectos particularmente negativos en los períodos de desaceleración de la actividad económica, en los que esas políticas han redundado en una disminución del crecimiento económico y del empleo.

El análisis del presente informe muestra que las políticas fiscales de los países de África y de América Latina han sido muy procíclicas y han venido determinadas en muchos casos por los efectos procíclicos de corrientes volátiles de capital. En el Asia oriental, en cambio, las políticas fiscales han sido neutrales en relación con el ciclo económico o bien anticíclicas. El análisis de una amplia muestra de países en desarrollo revela una fuerte correlación negativa entre las políticas fiscales procíclicas y el crecimiento a largo plazo (véase el gráfico O.4). Por consiguiente, todo parece indicar que la creación de condiciones para la aplicación de políticas anticíclicas de ajuste macroeconómico resulta beneficiosa para el crecimiento, por

lo que puede contribuir a reducir las diferencias de ingresos. Se trata de un objetivo todavía más importante para los países en desarrollo que para los países desarrollados. La inestabilidad macroeconómica tiende a ser mucho mayor a niveles de desarrollo más bajos, en particular por la mayor vulnerabilidad de los países en desarrollo a las perturbaciones externas.

Gráfico O.4
Influencia negativa de las políticas fiscales procíclicas en el crecimiento a largo plazo



Fuente: Cálculos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, basados en datos de Graciela Kaminsky, Carmen M. Reinhart y Carlos A. Vegh, "When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies", NBER Working Paper, No. 10780 (Cambridge, Massachussets, Nacional Bureau of Economic Research, 2004), y Banco Mundial, base de datos de los Indicadores del crecimiento mundial, 2005.

Nota: El índice es el promedio ponderado de los indicadores del carácter procíclico de la política fiscal, entre los que se cuentan el gasto público, un indicador sustitutivo de las variaciones de los tipos impositivos y la evolución del gasto a lo largo del ciclo económico en los países en desarrollo. Los valores positivos indican efectos procíclicos, y los negativos, efectos anticíclicos. Véase información más detallada en Graciela Kaminsky, Carmen M. Reinhart y Carlos A. Vegh, "When it rains, it pours: pro-cyclical capital flows and macroeconomic policies", NBER Working Paper, No. 10780 (Cambridge, Massachussets, Nacional Bureau of Economic Research, 2004.

Necesidad de un mayor margen para la aplicación de políticas macroeconómicas anticíclicas

Los gobiernos de muchos países en desarrollo disponen de escaso margen para la aplicación de políticas macroeconómicas anticlíclicas, pues los recursos fiscales y cambiarios con los que cuentan son por lo general pequeños en relación con la

magnitud de las perturbaciones externas que enfrentan. La adopción de medidas internacionales que mitiguen los efectos de la volatilidad de las corrientes de capital privado (véase *infra*) puede contribuir a crear el margen de maniobra necesario para la aplicación de políticas. Sin embargo, los gobiernos también pueden adoptar medidas en el plano nacional para facilitar la aplicación de políticas anticíclicas mejorando el marco institucional para la adopción de políticas macroeconómicas.

En primer lugar, para establecer un contexto institucional más adecuado para la política fiscal debe buscarse un equilibrio entre prudencia y flexibilidad que garantice a la vez la credibilidad de la política y la sostenibilidad fiscal. El establecimiento de objetivos fiscales independientes de las fluctuaciones a corto plazo del crecimiento económico (lo que se denomina normas presupuestarias *estructurales*) puede resultar eficaz para dar una orientación anticíclica a las políticas. Algunos países en desarrollo, como Chile, han conseguido aplicar con éxito esas normas presupuestarias. Además, los fondos de estabilización fiscal pueden ayudar a nivelar durante largos períodos los ingresos tributarios derivados de fuentes inestables, como los basados en la producción primaria para la exportación. La experiencia de la aplicación de esos fondos en diversas partes del mundo ha sido desigual. Esos fondos no constituyen una panacea, y han de manejarse con cuidado. Sin embargo, pueden servir como instrumento para nivelar desigualdades en los gastos presupuestarios entre diferentes períodos, al proteger las inversiones públicas a largo plazo en infraestructura y desarrollo humano tendentes a promover el desarrollo también durante períodos de baja recaudación tributaria como consecuencia de perturbaciones externas y coyunturas de desaceleración económica.

En segundo lugar, conviene mantener cierto grado de discrecionalidad. Desde el decenio de 1980, los gobiernos de muchos países en desarrollo abandonaron políticas macroeconómicas discrecionales para adoptar políticas basadas en normas. Ese cambio se basaba en el convencimiento de que así se evitarían los elementos de inestabilidad macroeconómica generados por las propias políticas. Por ejemplo, alrededor de una veintena de economías basaron su política monetaria en la fijación de objetivos en materia de inflación. En ese sistema, un banco central independiente se compromete a mantener la estabilidad de los precios anunciando públicamente el máximo nivel de inflación permisible. Ese tipo de política tiene sus ventajas, entre las que se cuenta la de dar mayor transparencia y credibilidad a las medidas del banco central. Al mismo tiempo, sin embargo, al centrarse la política monetaria exclusivamente en el nivel de inflación, se pasa por alto la importancia de los objetivos de empleo y de crecimiento. Las políticas basadas en normas pueden funcionar bien durante algún tiempo y mientras la economía no sufra perturbaciones importantes. Sin embargo, al ir cambiando la estructura de la economía, también lo hace la vulnerabilidad a las perturbaciones externas. Por ejemplo, las perturbaciones financieras pueden adquirir mayor importancia que las derivadas de la relación de intercambio. En ese contexto cambiante, es probable que las normas predeterminadas vayan perdiendo pertinencia o resulten demasiado rígidas. Además, puesto que los riesgos e incertidumbres que afectan a una economía nunca se presentan exactamente de la misma manera ni con la misma intensidad, siempre será necesario contar con cierto margen de discrecionalidad en la aplicación de las políticas con el fin de poder introducir los ajustes necesarios para minimizar las pérdidas macroeconómicas.

En tercer lugar, las medidas macroeconómicas deben integrarse debidamente con otras esferas de la política económica. A ese respecto parece fundamental disponer de un tipo de cambio competitivo en términos reales. En las economías en rápido crecimiento del Asia oriental, por ejemplo, las políticas macroeconómicas se enmarcaron en una estrategia de desarrollo más amplia que promovía directamente el crecimiento a largo plazo. En esas economías, las políticas fiscales otorgaron prioridad a los gastos orientados hacia el desarrollo, como los destinados a educación, salud e infraestructura, así como a las subvenciones y garantías de crédito para las industrias de exportación. La política monetaria se coordinó con las políticas industriales y las aplicadas en el sector financiero, como en el caso de los sistemas de créditos directos y subvencionados y los tipos de interés intervenidos utilizados para influir directamente en la inversión y el ahorro, y se consideraba esencial contar con tipos de cambio competitivos para alentar las exportaciones y su diversificación. En cambio, las políticas macroeconómicas aplicadas desde el decenio de 1980 por muchos países de América Latina y de África se han centrado en objetivos de estabilización a corto plazo mucho menos amplios y han conducido en muchos casos a un tipo de cambio sobrevalorado.

Políticas internacionales tendentes a reducir la inestabilidad financiera

Una tarea importante para las instituciones financieras multilaterales es la de ayudar a los países en desarrollo a mitigar los efectos perjudiciales de la volatilidad de las corrientes de capital y a establecer mecanismos de financiación anticíclicos que compensen el carácter intrínsecamente procíclico de los flujos de capital privado. Existen diversos medios de amortiguar el carácter procíclico de las corrientes de capital y contribuir así a crear un entorno más propicio para el crecimiento sostenible.

Un primer conjunto de medidas comprende la adopción de instrumentos financieros que reduzcan los desajustes de las paridades monetarias y vinculen las obligaciones del servicio de la deuda a la capacidad de pago de los países en desarrollo (por ejemplo a través de bonos vinculados al PIB o a productos básicos). Esas medidas pueden acompañarse de mecanismos de garantía pública de préstamos con características anticíclicas por parte de los bancos multilaterales de desarrollo y los organismos de crédito a la exportación. Un tercer enfoque consistiría en proporcionar apoyo a los gobiernos de los países en desarrollo para el fortalecimiento de los marcos de reglamentación que desincentivan la volatilidad de las entradas de capital a corto plazo y el fomento dentro de los países de estructuras financieras privadas y públicas adecuadas.

Además, la vigilancia multilateral —a cargo principalmente del Fondo Monetario Internacional (FMI)— debe seguir constituyendo el elemento central de los esfuerzos de prevención de las crisis. El aumento de la disponibilidad de financiación de emergencia a nivel internacional para responder a las perturbaciones externas se considera esencial para reducir las cargas innecesarias del ajuste y los costos que entraña el mantenimiento de grandes reservas. Tanto los países de ingreso mediano como los de ingreso bajo deben contar con reservas de liquidez para compensar las fluctuaciones de los ingresos de exportación, en particular las causadas por la inestabilidad de los precios de los productos básicos y por desastres naturales. Durante las crisis de las cuentas de capital debe facilitarse el acceso a fuentes oficiales internacionales de liquidez acordes con las necesidades potencialmente elevadas de los países, que pueden rebasar los límites de crédito normales basados en las cuotas de los miembros del FMI.

Inversión en infraestructura y en capital humano

Las desigualdades de crecimiento entre países son imputables en parte a diferencias en la inversión y el gasto públicos en infraestructura y en desarrollo humano.

Necesidad de mejoras de la infraestructura

Para que las empresas resulten productivas es necesario un determinado nivel de infraestructura. Es difícil imaginar una economía sin teléfonos, electricidad o red de carreteras. Una característica intrínseca de la infraestructura es su indivisibilidad, por lo que para que tenga efectos positivos en el crecimiento a nivel de toda la economía ha de alcanzar un nivel de umbral (por ejemplo, una red mínima de carreteras). Para llegar a ese nivel mínimo, cada país ha de mantener niveles sustanciales de inversión pública durante períodos prolongados. Eso explica en parte que América Latina y el África subsahariana se hayan rezagado respecto de los países del Asia oriental que han mantenido los niveles de inversión en infraestructura. Las economías del Asia oriental invirtieron más en la calidad y la extensión de la infraestructura física. En cambio, en los países latinoamericanos las políticas de austeridad fiscal aplicadas desde el decenio de 1980 redundaron en una disminución de las inversiones en infraestructura. Se han generado así importantes diferencias entre países en cuanto a la calidad y la disponibilidad de infraestructuras. Desde el decenio de 1960 la densidad de la red viaria apenas si ha aumentado en América Latina y en el África, mientras que en el Asia oriental subsahariana se ha triplicado. Análogamente, la disponibilidad de líneas telefónicas es en el Asia oriental dos veces mayor que en América Latina y diez veces mayor que en el África subsahariana.

Los datos empíricos parecen indicar que hasta una tercera parte de las crecientes diferencias de ingresos entre los países del Asia oriental y los de América Latina es imputable al retraso en el desarrollo de la infraestructura. Esos mismos datos revelan también importantes complementariedades entre la inversión pública y la privada. Allí donde los gobiernos redujeron la inversión pública en infraestructura o privatizaron los servicios de infraestructura, su lugar no fue ocupado por los inversores privados. Ese resultado, observado en un número importante de países de América Latina y África, contradice las expectativas iniciales de los programas de privatización.

Desarrollo humano: condición necesaria pero no suficiente del crecimiento

Algunos estudios empíricos indican que los países en desarrollo podrían superar su retraso respecto del mundo desarrollado si pudieran alcanzar niveles más elevados de desarrollo humano. Sin embargo, las relaciones entre crecimiento y desarrollo humano son complejas. Existen grandes diferencias en los indicadores de bienestar humano, como la esperanza de vida y el nivel de instrucción. Sin embargo, en las esferas de la salud y de la educación se ha observado una mayor convergencia entre países que en lo que se refiere al ingreso per cápita. Los datos utilizados en el informe indican que todos los países que obtuvieron buenos resultados en materia de crecimiento económico tenían niveles relativamente elevados de desarrollo humano al comienzo de su proceso de crecimiento sostenido, y registraron mejoras sustanciales en las esferas de la educación y la salud al ir aumentando su ingreso medio. Sin embargo, no todos los países con niveles de desarrollo humano

relativamente elevados han conseguido alcanzar altas tasas de crecimiento económico a largo plazo.

El desarrollo humano es, por supuesto, un objetivo en sí mismo, que las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas han incorporado al programa de la comunidad internacional. Parece ser, sin embargo, una condición necesaria pero no suficiente del desarrollo económico sostenido. Será preciso eliminar también otras limitaciones que se oponen al crecimiento económico y al cambio estructural con el fin de ofrecer oportunidades adecuadas a una población con un mayor nivel educativo. El eslabón fundamental a este respecto es la creación dinámica de empleo digno y productivo.

Espacio fiscal para la inversión a largo plazo en infraestructura y desarrollo humano

Para lograr mejoras del desarrollo humano y la calidad de las infraestructuras es preciso contar en forma sostenida con niveles suficientes de gasto público. El desarrollo de las infraestructuras requiere inversiones en gran escala, que necesitan tiempo para madurar. Las mejoras en materia de educación y de salud también exigen esfuerzos a más largo plazo y el desarrollo y la financiación permanentes de los correspondientes servicios sociales. La existencia de buenas infraestructuras y de sistemas de educación y de salud de calidad puede aportar importantes beneficios sociales, lo que justifica que el Gobierno asuma un papel central para garantizar una inversión suficiente de la sociedad en esos sectores. Como ya se ha señalado, la aplicación de políticas fiscales anticíclicas puede contribuir a garantizar el mantenimiento de niveles adecuados de gasto e inversión públicos y a evitar que en los períodos de desaceleración económica se reduzca indebidamente el gasto en educación, salud e infraestructuras.

Los países con lagunas importantes en materia de infraestructura y de desarrollo humano tendrán que aumentar sustancialmente el espacio fiscal para los desembolsos necesarios en esas esferas. En muchos países es posible conseguir un margen adicional definiendo esferas prioritarias dentro de los sectores sociales con el fin de hacer más eficiente el gasto público en educación y salud, y mejorando la eficacia en función de los costos de los programas públicos. En lo que se refiere a las infraestructuras, la mejora de los mecanismos financieros y la lucha contra la corrupción en la adjudicación de los contratos de obras contribuirían a reducir los costos. Sin embargo, es posible que, a pesar de esas mejoras de la eficiencia del gasto público, los recursos sigan resultando insuficientes. Será fundamental fortalecer la base impositiva, especialmente en los países con ingresos públicos reducidos. En los países pobres es evidente que se precisarán considerables recursos adicionales para efectuar las inversiones necesarias. Deberá asignarse más asistencia para el desarrollo a apoyar inversiones en infraestructura y desarrollo humano.

Aumento de la asistencia y de su eficacia

En 1961, cuando la Asamblea General proclamó el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se entendía que para alcanzar los objetivos de desarrollo fijados sería necesario intensificar los esfuerzos por movilizar recursos internos y externos, y que la mayor parte de esos recursos tendría que destinarse a infraestructura y capital humano, con el fin de superar las limitaciones que entorpecían el proceso de desarrollo. El aumento de las corrientes de ayuda se

consideraba fundamental para superar esas limitaciones del crecimiento y dar a los países en desarrollo un "fuerte impulso". En ese contexto surgió el objetivo de que los países desarrollados destinaran el 0,7% de su producto nacional bruto (PNB) a la AOD. En los decenios siguientes fueron pocos los países que cumplieron ese objetivo, y los compromisos de ayuda de los Estados miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) disminuyeron a una tercera parte de ese objetivo. En 2002, en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México), la comunidad internacional reiteró la necesidad de que los países donantes realizaran esfuerzos concretos para alcanzar el objetivo de destinar a la AOD el 0,7% de su PNB, y adoptó los objetivos de desarrollo del Milenio como criterios tangibles para evaluar la eficacia de la AOD. La cuestión de la ayuda volvió a ocupar una posición central en el debate sobre el desarrollo, y surgieron, como a principios del decenio de 1960, nuevas propuestas para lograr el "fuerte impulso". Además, la ayuda volvió a registrar una tendencia ascendente, unida ahora a la del alivio de la deuda para los países más pobres.

La eficacia de la asistencia internacional para el desarrollo se ha convertido en objeto de encendida controversia. En opinión de algunos, la asistencia no ha promovido el crecimiento económico ni la inversión y ha hecho poco por reducir la pobreza. En el presente informe, por el contrario, se sostiene que el grueso de los datos disponibles indica que la asistencia ha tenido un efecto positivo en el desarrollo a largo plazo, por lo que la AOD ha contrarrestado en parte las tendencias que han alimentado la divergencia de ingresos en los últimos 40 años. No obstante, como el volumen de las transferencias de ayuda ha sido siempre limitado, la influencia de la AOD en la reducción de las desigualdades internacionales de ingresos ha sido en el mejor de los casos muy débil.

Las consideraciones anteriores parecen justificar en cierta medida la reaparición de la idea de un "fuerte impulso" para los países en desarrollo basado en la concesión de asistencia. A ese respecto, los objetivos de desarrollo del Milenio pueden considerarse como un conjunto claro de objetivos que requieren una inversión sustancial para elevar hasta determinados niveles de umbral la calidad de la infraestructura y los servicios sociales. La aplicación de programas con la orientación adecuada y respaldados por la asistencia necesaria podría promover un crecimiento más rápido en los países más pobres. Ese enfoque presupone no sólo que se cuente con los conocimientos necesarios para canalizar en forma eficiente esos recursos en el contexto de cada país, sino también que los gobiernos de los países receptores dispongan de la capacidad administrativa necesaria para gestionar las corrientes de recursos de manera que generen ganancias acumulativas de ingresos y de productividad. Por consiguiente, al evaluar las necesidades adicionales de asistencia para el desarrollo han de tenerse en cuenta las condiciones para la mejora de las estructuras de gobernanza, en particular en esferas tales como la transparencia de los procesos presupuestarios, el establecimiento de una función pública de calidad y la mejora de los servicios sociales. Sin embargo, la eficacia real de las medidas y de las instituciones varía de un país a otro, por lo que la imposición desde el exterior de condiciones en materia de gobernanza para la prestación de asistencia y la concesión de préstamos, que ha sido la práctica habitual de los organismos donantes en los últimos tiempos, puede no producir los resultados deseados en cuanto a la mejora de la calidad de los servicios públicos.

Instituciones y buena gobernanza

Existe actualmente un amplio consenso en que las instituciones y las estructuras de gobernanza tienen una influencia en el crecimiento económico, por lo que pueden explicar en parte la profundización de las desigualdades mundiales. Sin embargo, como han puesto de manifiesto los estudios realizados al respecto en los últimos años, resulta difícil determinar con exactitud qué instituciones y estructuras de gobernanza "de calidad" conviene promover para impulsar procesos de desarrollo sostenido. En efecto, esa calidad parece depender del país y del contexto concretos. Para los encargados de la elaboración de políticas es útil saber si es posible crear oportunidades económicas importantes incluso a través de cambios modestos y concretos en las instituciones y estructuras de gobernanza existentes.

Examinando el papel del cambio institucional en la historia económica se observa que la introducción de mejoras en el marco institucional, incluso en esferas muy concretas, puede eliminar limitaciones al crecimiento. En China, por ejemplo, la reforma de las instituciones rurales a finales del decenio de 1970 sentó las bases del presente éxito económico del país. En 1978, China introdujo el sistema de responsabilidad de los hogares, en el que se otorgaba a las unidades familiares el usufructo de tierras de propiedad colectiva en régimen de arriendo a largo plazo, a cambio de lo cual los agricultores tenían la obligación de aportar una proporción fijada de antemano de su producto a las cuotas colectivas de producción, pero podían vender el resto en el mercado libre o al Gobierno a precios negociados. También Viet Nam introdujo una reforma agraria con transferencia limitada de derechos de propiedad a los arrendatarios como forma de mitigar las limitaciones de la productividad agrícola. La República de Corea y Taiwán, provincia de China, en cambio, para lograr el mismo objetivo optaron poco después de la segunda guerra mundial por la plena transferencia de la propiedad de la tierra a los agricultores. En todos los casos, el considerable aumento consiguiente de la producción agrícola sentó las bases del desarrollo industrial.

Los éxitos no se han limitado a las reformas de instituciones rurales y agrícolas. Algunos países, como los del Asia oriental y Mauricio, lograron integrarse con éxito en el sistema financiero internacional y en el sistema mundial de comercio estableciendo gradualmente diversas instituciones de carácter mixto público-privado con el fin de diversificar la estructura productiva, y nuevos marcos normativos para el sector financiero, y aplicando al mismo tiempo medidas compensatorias para minimizar los costos sociales y económicos de las reformas.

De los casos expuestos pueden extraerse tres importantes conclusiones. En primer lugar, diversas formas de reestructuración de la gobernanza pueden resultar eficaces para eliminar las limitaciones que entorpecen el crecimiento económico. El éxito obtenido por los países mencionados se debió en gran medida a que las reformas institucionales se adecuaron a las características específicas del sistema socioeconómico de cada país. En segundo lugar, las reformas relativamente limitadas introducidas en China y Viet Nam demuestran que para acelerar el crecimiento económico no es necesario proceder inmediatamente a aplicar reformas institucionales en gran escala. Cambios institucionales bastante limitados pueden tener un profundo impacto si se perciben como parte de un esfuerzo sostenido y como el comienzo de un ulterior proceso creíble de reforma. En tercer lugar, las reformas institucionales no pueden limitarse a *crear* mercados (y a otorgar los consiguientes derechos de propiedad). También es necesario establecer el marco

institucional y normativo que necesitan los mercados para funcionar eficientemente, velar por el suministro de bienes públicos y garantizar la equidad de las normas (para asegurar resultados equitativos). Es asimismo importante buscar el consenso y evitar el conflicto social.

Ese último aspecto se desprende claramente del examen de las causas de los problemas de crecimiento de muchos países pobres, en particular de África. Las debilidades institucionales y los enfrentamientos civiles desempeñan un papel importante, pero no pueden desligarse de las condiciones económicas imperantes en esos países. La incidencia de problemas de crecimiento y conflictos internos parece haber sido mayor entre los países exportadores de minerales que entre los exportadores de productos agrícolas y de manufacturas. Aún así, no cabe deducir que el desplome del crecimiento y los conflictos tengan por causa directa la dependencia de los ingresos derivados de los recursos naturales. Existen sin duda otros mecanismos que influyen, como el debilitamiento del contrato social y la mengua de la capacidad del Estado. Sin embargo, la disponibilidad de recursos minerales abundantes y fáciles de expoliar o de drogas ilícitas puede causar o perpetuar guerras y conflictos civiles. La propia riqueza que cabe obtener en poco tiempo mediante la explotación de esos recursos puede exacerbar las desigualdades sociales y los conflictos políticos, incluidas las fracturas entre el gobierno central y las autoridades locales de las zonas en las que se encuentran los recursos o entre diferentes regiones del país. Si no se cuenta desde el comienzo del proceso de explotación con instituciones sólidas que permitan abordar debidamente esos problemas, pueden agudizarse en general las tensiones sociales existentes si se extiende la impresión de que la riqueza no se distribuye en forma justa, y pueden llegarse a producir estallidos de violencia. Una de las principales conclusiones del análisis del presente informe es la de que esta manifestación concreta de la “maldición de los recursos naturales” puede evitarse si los países cuentan con instituciones fuertes que sean capaces de gestionar adecuadamente y mitigar los conflictos.

Consecuencias para las políticas de reforma de la gobernanza

Aunque la reforma de la gobernanza es intrínsecamente difícil de aplicar, a la luz del presente análisis no parece estar justificada la opinión pesimista de que determinados países quedarán estancados en una situación de bajo crecimiento y lastrados por instituciones que entorpecen su desarrollo. Es posible promover el crecimiento aunque las instituciones con las que se cuenta al comienzo del proceso sean imperfectas, pero en ese caso es importante que el propio Gobierno demuestre fehacientemente su voluntad de introducir cambios que eliminen los obstáculos institucionales que se oponen a un crecimiento sostenido. La reforma de la gobernanza consiste, pues, en crear instituciones públicas eficaces que tengan legitimidad ante el sector privado. La cooperación internacional puede ser útil, pero sólo como medio de apoyar los procesos internos, que son necesariamente graduales y están vinculados a un contexto concreto.

Esa constatación tiene particular importancia para la comunidad internacional en el caso de los países que están saliendo de conflictos o se han convertido en “Estados fallidos”. En la mayoría de los casos, lo más importante es promover la reanudación de la actividad económica, lo que suele entrañar la revitalización del sector agrícola, pues la pujanza de las actividades agropecuarias suele resultar esencial para el desarrollo económico posterior. Se alentarán así ulteriores

inversiones en el sector y se aumentarán los ingresos de los agricultores y por ende la demanda por parte de éstos de productos del resto de la economía. Un sector agrícola próspero puede demostrar que el crecimiento es un proceso compartido y contribuir así a crear una sociedad estable y justa. El crecimiento económico trae consigo la oportunidad de adaptar las instituciones y mejorar la gobernanza para establecer un círculo virtuoso.

Desigualdad mundial, seguridad y programa internacional de desarrollo

En una economía mundial cada vez más integrada, el crecimiento de un país depende en parte de factores situados fuera de sus fronteras geográficas. El aumento de la participación en el comercio mundial y en el sistema financiero internacional puede contribuir al logro de mejores resultados económicos. Sin embargo, los países con economías nacionales poco integradas, políticas macroeconómicas procíclicas, bajo nivel de desarrollo de la infraestructura y del capital humano e instituciones débiles tienen menos posibilidades de beneficiarse de la expansión de los mercados mundiales. Sus debilidades de partida tienden a encerrarlos en pautas de bajo crecimiento, por lo que siguen rezagándose. Esas causas subyacentes de la divergencia y del consiguiente aumento de la desigualdad mundial también hacen que resulte más difícil para esos países salir de la pobreza y reducir su vulnerabilidad a las perturbaciones mundiales. Se ahondan así todavía más las diferencias internacionales de ingresos y puede aumentar el riesgo de conflictos. En cambio, los países que consiguen promover la integración externa e interna de sus economías, aplican políticas macroeconómicas anticíclicas y cuentan con infraestructuras y capital humano desarrollados y con instituciones sólidas están en mejores condiciones para sacar provecho de una integración más estrecha en la economía mundial y acortar el retraso respecto de los países desarrollados.

El problema de la creciente desigualdad mundial afecta, pues, en medida considerable a la aplicación del programa de desarrollo de las Naciones Unidas. Dificulta el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo internacionalmente acordados y socava la seguridad mundial. Si no se corrige, esa tendencia podría tener consecuencias de gran alcance para el desarrollo humano.