

338.456 90 80
F293 CAC
XVII CAC
CL CAC
c.1 f1

**XVII CONGRESO INTERAMERICANO
DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION
21 - 23 Noviembre Honduras 1990**

**FEDERACION INTERAMERICANA
DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION**

Tema Central

**LA CONSTRUCCION ANTE EL
SIGLO XXI**

Subtema 2

**LA INFRAESTRUCTURA COMO FACTOR DE
DISTRIBUCION DEL BIENESTAR PARA LOS PUEBLOS**

PAIS COORDINADOR Y PONENTE

CHILE : CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

PAISES COLABORADORES

**ARGENTINA : CAMARA ARGENTINA DE LA CONSTRUCCION
BOLIVIA : CAMARA BOLIVIANA DE LA CONSTRUCCION
EL SALVADOR : CAMARA SALVADOREÑA DE LA INDUSTRIA DE LA
CONSTRUCCION
MEXICO : CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA
CONSTRUCCION**

**-1284 -
CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION
CENTRO DOCUMENTACION**

LA INFRAESTRUCTURA COMO FACTOR DE DISTRIBUCION **DEL BIENESTAR PARA LOS PUEBLOS**

LINEAMIENTOS GENERALES

¿Cuál será el escenario político económico y social en el que se desenvolverá la construcción el año 2000?. Por una parte, es necesario establecerlo para anticipar los desafíos que se deberán enfrentar en el Siglo XXI. Por otra, se debe reconocer que es un pronóstico difícil de formular y menos asegurar si se cumplirá. Para hacer esta proyección con alguna base es necesario revisar la evolución económica en los países Latinoamericanos durante la década recién pasada, y apreciar los cambios políticos que se están produciendo en nuestro continente y en el mundo socialista.

Basándonos en las ideas generales expresadas por Honduras al estudiar el tema central de este XVII Congreso, las condiciones futuras quedarían, en una medida importante, determinadas por:

- El aumento de la población, que exige satisfacer las demandas básicas de alimentación, vivienda, salud, educación y comunicaciones de un número creciente de personas.
- El progreso tecnológico, que modifica la demanda al crear mayores aspiraciones y exigencias respecto de la calidad de las soluciones que se ofrecen y que, en muchos casos, aumenta su costo.
- La necesidad de mayor productividad y eficiencia de la fuerza de trabajo, que

debe capacitarse para aplicar debidamente nuevas tecnologías, y para realizar la tarea que enfrentan todos los países en desarrollo con la fuerza de trabajo de que disponen.

- Los avances en la democratización y en la estabilidad política en el mundo, con lo que se crean condiciones para una mayor integración de los países. El ambiente de paz y seguridad conduce a la desmilitarización, lo que libera recursos para aumentar el bienestar de los pueblos.

- La presión que las necesidades de la población han producido en los modelos económicos vigentes en Latinoamérica, con la consiguiente inflación, endeudamiento externo, y/o bajo crecimiento.

- La liberalización de los mercados, el creciente intercambio de bienes y servicios entre los países, y la mayor cooperación técnica y económica de parte de las naciones desarrolladas.

Estos lineamientos generales interpretan lo que ocurre actualmente en el mundo. Dada la estrecha relación que existe en cada país entre su situación económica y la actividad de la construcción, es de interés anticipar las tendencias generales de los cambios en los modelos económicos vigentes durante la década que se inicia en 1990.

Como punto de partida es útil revisar el comportamiento de las economías de Latinoamérica durante el período 1980-1989. La comparación del desarrollo relativo de los diversos países del continente durante este período, y las políticas económicas aplicadas por sus gobiernos, permiten sacar algunas enseñanzas que, si son comprendidas y aplicadas, establecen el escenario probable en el que se desenvolverá la construcción a partir del año 2000.

Casi sin excepción, la evolución económica de los países de Latinoamérica durante la década de los 80 no es alentadora. Por diversas causas de carácter interno y externo, no se dieron pasos significativos para solucionar los apremiantes problemas socio-económicos de las grandes mayorías. Este crítico período se ha caracterizado por: (i) bajo o nulo crecimiento económico; (ii) dificultades para enfrentar la deuda externa, y (iii) altas tasas de inflación.

En 1989 el continente produjo sólo un 12% más que en 1980, en circunstancias que la población creció un 21% en ese lapso, es decir, cada habitante generó como promedio en el último año de la década un 8% menos que al comienzo del período. El producto "per capita", es decir, el valor en dinero de los bienes y servicios generados anualmente en relación al número de habitantes del país, es un buen indicador del bienestar de la población y, en consecuencia, debe reconocerse que hoy los pueblos del continente disponen, como un todo, de menos bienestar que en 1980.

La grave situación de endeudamiento externo que sufren o han sufrido la mayor parte de los países latinoamericanos tienen su origen tanto en causas externas, como la crisis internacional de principios de la década y la caída de los términos de intercambio, como en causas internas, básicamente la exagerada expansión del gasto interno, en especial del gasto público, lo que ha derivado en serios problemas de balanza de pagos y en una estrecha dependencia de los flujos de recursos externos, vía endeudamiento, para mantener la posibilidad de que las economías locales pudieran expandirse.

En la mayoría de los países ha habido altas tasas de inflación, e incluso se han presentado casos de hiperinflación. La inflación es, en la práctica, un impuesto disfrazado. Tiene un carácter altamente regresivo. Durante la última década, diferentes gobiernos latinoamericanos han buscado financiar medidas de distribución de la

riqueza mediante el impuesto inflación. Con ello han buscado favorecer en forma rápida a los sectores de menores ingresos, y hacer justicia social. Desgraciadamente, el remedio ha resultado peor que la enfermedad.

Los Cuadros Nos. 1, 2 y 3 del Anexo A, contienen cifras sobre crecimiento, endeudamiento e inflación en países del continente. Ellas permiten apreciar la difícil situación por la que han atravesado nuestros países en la última década.

La información disponible apunta a que hay una estrecha correlación entre la institucionalidad económica que se han dado los diferentes países y su capacidad para enfrentar con éxito el difícil período 1980-1989.

En efecto, los países con mayores problemas de inflación, endeudamiento y falta de crecimiento son aquellos con economías distorsionadas: cerradas, controladas, dirigidas y/o socializadas, en las que los sistemas de precios no reflejan el valor de los diversos productos, por lo que no constituyen señales adecuadas para una eficiente asignación de los recursos desde un punto de vista social. Han tomado acciones directas para dirigir la economía y para redistribuir los ingresos, privilegiando esta acción frente a crear incentivos de carácter general para aumentar el ahorro y la inversión.

Los bajos niveles de inversión limitan la construcción de la infraestructura que el país necesita para desarrollarse. La falta de crecimiento económico, causado en parte por una baja inversión en infraestructura, impide disponer de medios suficientes para atender urgentes y legítimos requerimientos de carácter social. Como es difícil desatender las demandas de los sectores de menores ingresos, los gobiernos recurren a emisiones inorgánicas que conducen a la inflación. Todo lo anterior constituye una

espiral de causas y efectos que lleva a la destrucción de la estabilidad económica y de la concordia social.

Las dificultades del período 1980-1989 en Latinoamérica, y el fracaso de las economías dirigidas en el mundo, han llevado a muchos de nuestros países a revisar su posición en materia de política económica. Los resultados de esta revisión, que deben materializarse en esta década, permiten ser optimistas respecto del escenario que enfrentará la construcción en el siglo XXI. La tendencia es claramente hacia una mayor liberalización de las actuales economías de carácter mixto, en las que el Estado tiene todavía gran preponderancia, hacia las economías de mercado.

Es posible postular, sobre la base indicada, que a comienzos del próximo siglo prevalecerán en Latinoamérica las economías de mercado, o más específicamente, las Economías Sociales de Mercado, definidas como "un ordenamiento económico que persigue el objetivo de combinar, sobre la base de una economía competitiva, la libre iniciativa con el avance social, asegurado a su vez por el rendimiento de la economía de mercado". Este esquema aprovecha las ventajas del mercado y de la libre iniciativa para conseguir el desarrollo, y las combina con una función activa del Estado en orden a buscar una más equitativa distribución del bienestar.

Esta distribución del bienestar se realiza esencialmente por dos grandes vías: otorgando subsidios a las personas o sectores de menores recursos; o a través de la construcción de viviendas sociales, de obras públicas o comunitarias, y de servicios públicos.

En las Economías Sociales de Mercado el sector privado de la construcción tiene más responsabilidad que en otros esquemas. El Estado adopta un rol subsidiario, es

decir, realiza sólo aquellas funciones que el sector privado no puede o no quiere desempeñar. Por ejemplo, esto significa que, en materia de obras, el Estado actúa sólo como mandante, correspondiéndole a las empresas la construcción de las obras. Más aún, le corresponde al sector privado asumir un rol creciente en materia de servicios de utilidad pública.

La experiencia mundial es clara: la vía hacia el pleno desarrollo pasa a través de la empresa privada y de las políticas económicas de mercado. Los antecedentes correspondientes aparecen claramente expuestos en un apartado de la prestigiosa revista inglesa "The Economist" denominado 'Poor Man's Burden', cuya traducción al español se adjunta como Anexo B.

DEFINICIONES

Infraestructura es una palabra de origen latino que la Real Academia define como aquella "parte de una construcción que está bajo el nivel del suelo". Por extensión, este término describe todo aquello que sirve de fundación o base. En el lenguaje técnico la infraestructura incluye a todo tipo de bien inmueble, arraigado a la tierra, que ha sido construido por el hombre. Desde un punto de vista económico, la infraestructura es el conjunto de construcciones útiles de que dispone el país en un momento dado, para permitir o facilitar la producción y/o para proporcionar bienestar y calidad de vida a sus habitantes. En consecuencia, la infraestructura es la acumulación de construcciones realizada en el pasado, que permite poner en valor sus recursos naturales y/o proporcionar bienestar a sus habitantes. La infraestructura se relaciona con la construcción y con los conceptos de conservación y depreciación.

De acuerdo con los sistemas usuales de Cuentas Nacionales, CIIU: Clasificación Internacional Uniforme, el Sector Construcción agrupa a todas las actividades públicas y privadas que realizan la edificación habitacional; la edificación no habitacional; las obras de ingeniería; las reparaciones y demoliciones, y los montajes e instalaciones en terreno de estructuras y elementos prefabricados. Asimismo, comprende la prestación de servicios que hacen las empresas constructoras a otros sectores de la economía, como por ejemplo a la minería, a la agricultura y a la industria. El nivel de actividad de la construcción se mide a través del Producto Geográfico Bruto del Sector Construcción, o PGB de la Construcción. Este indicador es siempre menor que la Inversión en Construcción correspondiente, ya que esta última incluye el valor de los insumos.

Las obras de infraestructura desempeñan, como regla general, una doble función: (i) permiten o incentivan el proceso de crecimiento económico del país y (ii) proporcionan servicios a la población, o algunos sectores de ella. Casos característicos de este doble rol lo constituyen la energía eléctrica y los caminos. La electricidad es indispensable para el progreso industrial, y un factor de bienestar para las personas, ya que les permite utilizar en plenitud el progreso tecnológico. La red vial sirve tanto al transporte de mercadería, como al traslado de personas.

Según el diccionario, la palabra bienestar significa "comodidad" o "vida holgada y abastecida de cuanto conduce a pasarlo bien o con tranquilidad". La infraestructura es un factor esencial del bienestar, ya que es el conjunto de instalaciones y obras materiales de uso privado o público, destinadas a mejorar la situación económica global de un país (con el consiguiente mayor bienestar para las personas), o directamente a mejorar la calidad de vida de la población, o a crear un entorno físico adecuado para que realicen todas sus actividades.

La evolución del desarrollo social en cada país se mide habitualmente con un conjunto de indicadores, algunos de los cuales están disponibles para el conjunto de países del continente que se ilustran en los Cuadros No. 4 y No. 5 del Anexo A.

La simple inspección de los indicadores más frecuentemente utilizados para medir el desarrollo social o bienestar demuestran la estrecha relación que este tiene con la infraestructura y, por ende, la enorme responsabilidad que recae sobre los constructores en el desarrollo social de sus respectivos países.

DISTRIBUCION DEL BIENESTAR

Las demandas de una población creciente, que desea acceder a las posibilidades que ofrece el progreso y la tecnología, son la razón fundamental para que los países, en especial aquellos en vías de desarrollo, deban dar atención preferente a la conservación y crecimiento de su infraestructura.

Es aconsejable invertir anualmente en construcciones una proporción tal del producto que, además de garantizar la conservación de la infraestructura existente, la acreciente de acuerdo a los requerimientos de la población y del desarrollo. No hacerlo, aún cuando haya buenas razones de tipo coyuntural, conduce a la acumulación de déficit en materia de vivienda u obras públicas, o al racionamiento de los bienes que proporcionan los servicios públicos. Se requiere de mucho tiempo, y de un esfuerzo adicional sostenido, para eliminar la acumulación de carencias de infraestructura, y satisfacer simultáneamente las necesidades propias del crecimiento vegetativo de la población. Durante todo el período en que hay carencias importantes insatisfechas,

estas constituyen un freno para el desarrollo nacional y un atentado contra la estabilidad social.

Una justificación importante de la inversión en infraestructura es la necesidad que tienen de ella los sectores productivos, cuyo normal desenvolvimiento es esencial para que haya crecimiento económico y, por lo tanto, mayor bienestar para distribuir.

Disponer de empleos abundantes, dignos, estables y adecuadamente remunerados es requisito esencial del bienestar general. La construcción proporciona ocupación a un segmento importante de la fuerza laboral, por lo que su nivel de actividad es determinante para el bienestar, y para una más justa distribución del ingreso.

En consecuencia, la cantidad global de recursos que los sectores públicos y privado de un país destinan a la construcción de viviendas, edificaciones y obras de ingeniería guarda una estrecha relación con el nivel de bienestar de sus habitantes, y con la distribución de la riqueza.

Además de estos vínculos de carácter general, la infraestructura pública es un agente directo de distribución del bienestar. La infraestructura pública está conformada por las Obras Públicas, realizadas bajo la tuición directa del Estado, y por los Servicios de Utilidad Pública, proporcionados por empresas públicas, o por empresas privadas reguladas por el Gobierno.

La infraestructura pública tiene tres características particularmente valiosas, desde el punto de vista de la distribución del bienestar:

- Primero, no es discrecional, ya que el acceso a sus beneficios no depende del favor o voluntad de ninguna autoridad. Requiere sólo cumplir con normas

generales, como el pago de una tarifa, o el cumplimiento de reglas de comportamiento, como en el caso del uso de la red vial.

- Segundo, es una distribución en especie, sin los inconvenientes asociados al uso ineficiente, o con fines poco meritorios, que pueden producirse en algunos casos de subsidio. Hay ineficiencia cuando los recursos que pertenecen a todos no llegan en su totalidad a aquellos a los que están destinados. El uso poco meritorio se produce cuando los beneficiarios utilizan el subsidio con un propósito diferente de aquel que lo originó.

- Tercero, la inversión en obras públicas o en instalaciones de servicio público tienen, cuando sus proyectos han sido debidamente evaluados y priorizados, alta rentabilidad, lo que asegura que el país como conjunto obtiene importantes beneficios.

Otra característica destacable de la infraestructura pública, es su larga vida útil. Esto produce una distribución del bienestar en el tiempo, y constituye una forma efectiva de acumular y transferir riqueza. Además, hace legítimo financiar su construcción con préstamos de largo plazo, ya que las generaciones futuras, que deben concurrir a su pago, también se benefician con las obras.

Los ciudadanos otorgan una alta prioridad a la atención de sus necesidades materiales. Cada familia tiene metas en materia de vivienda, salud, educación, transporte, comunicaciones, esparcimiento, etc. Es esencial tener una infraestructura pública adecuada para permitir la realización de estas aspiraciones personales o familiares. La organización política, económica y social propia de los Estados modernos hace posible atender las demandas de la población con soluciones de conjunto, que son

eficientes pues aprovechan las economías de escala propias de las grandes instalaciones que atienden a muchos usuarios.

Es indiscutible que una de las misiones ineludibles del Estado es establecer la institucionalidad económica que provea a los habitantes del país con aquellos bienes y servicios que el mercado, por si mismo, no está en condiciones de proporcionar. Un caso típico son los monopolios naturales propios de la infraestructura pública. Aún en la más liberal de las economías de mercado, corresponde al Estado velar que se construyan las Obras Públicas, y regular la actuación de los Servicios de Utilidad Pública. Por lo tanto, no cabe duda respecto del papel fundamental que le corresponde a todos los gobiernos en esta materia, sin perjuicio de las diferencias en la forma como cada país aborda esta función esencial.

Por su naturaleza, las obras públicas constituyen el apoyo básico en todo proceso de desarrollo socio-económico, al crear las condiciones que permiten la gestación, desarrollo y consolidación de las actividades económicas y de servicio que requiere la comunidad, siendo además, por sus características y emplazamiento físico, determinantes en la configuración espacial del territorio nacional y regional.

La relación entre la infraestructura y el desarrollo económico es esencialmente una relación de causa a efecto, por lo que ella debe ser "pensada" y ejecutada previamente. Dado el nivel de desarrollo alcanzado y las tasas de crecimiento de la producción que se esperan como resultado de las políticas en aplicación en cada país, resulta esencial prever adecuadamente los requerimientos de infraestructura, no debiendo seguirse, en esta materia, una política de actuar sólo para eliminar cuellos de botella o deficiencias cuando ellas se producen.

Lo anterior exige un adecuado diagnóstico del sector, que pasa por la valoración permanente del stock de obras de infraestructura pública existente y su estado de conservación y uso, para definir adecuadamente los programas de conservación, mantención y reposición, si esto último es preciso. Adicionalmente, se requiere determinar con la debida anticipación las demandas adicionales de infraestructura de los sectores poblacionales, sociales y productivos. Todos aquellos proyectos de infraestructura pública cuya evaluación económico-social demuestren una rentabilidad razonable justifican su ejecución, por lo que deben buscarse los mecanismos de financiamiento adecuados para este propósito.

Aún cuando pueda parecer redundante y obvio, es muy ilustrativo consignar las razones por las cuales al Estado, incluso cuando ha asumido un rol subsidiario, le compete una participación ineludible en la provisión de las obras de infraestructura pública:

- El carácter de bienes públicos de muchas obras, que representa la imposibilidad material de excluir el uso de tales bienes a quienes no pagan (calles, caminos, parques, etc.).
- La necesidad de organizar a los usuarios potenciales de una obra para asegurar su factibilidad (grandes obras de riego, etc.).
- Las implicancias sociales o estratégicas de ciertas obras, cuya ejecución o conservación no se justifica desde un punto de vista puramente económico (obras viales y aeropuertos o puertos de carácter estratégico, obras sanitarias para grupos que no pueden pagar o en zonas de penetración y/o colonización, etc.).

- La existencia de impactos importantes sobre el medio ambiente u otras actividades económicas y sociales que no son adecuadamente registradas por los precios de mercado (economías externas o externalidades).
- La necesidad de ubicar ciertas obras en un lugar preciso para hacerlas factibles y operacionalmente adecuadas (necesidad de expropiaciones, de acuerdo con el diseño físico de proyectos determinados).
- La construcción de obras para el propio Estado (edificios públicos de toda naturaleza).
- La necesidad de apoyar el financiamiento de obras de gran volumen que, pese a ser social y económicamente convenientes para el país, no serían emprendidas por los particulares que verían su capacidad excedida.

En las Obras Públicas lo usual es que sean los gobiernos centrales o regionales los que deben: (i) detectar las necesidades de los diversos tipos de obra; (ii) definir las soluciones en sus grandes líneas; (iii) planificar su realización; (iv) proporcionar el financiamiento; (v) licitar y contratar su construcción; (vi) supervisar la realización de los trabajos, y (vii) operar y administrar las instalaciones. Como se ha señalado, bajo un esquema de economía de mercado, lo normal es que el Estado asuma un papel subsidiario, en virtud del cual encomienda a empresas privadas la preparación de planos y especificaciones, la construcción de las obras y, en algunos casos, la inspección de los contratos.

De acuerdo con la experiencia chilena más reciente, muchas instalaciones que han sido construídas como una obra pública, han sido transferidas posteriormente a

empresas privadas constituídas con el propósito de administrarlas, operarlas y ampliarlas. Con ello se ha conseguido la mayor eficiencia propia de una gestión más definida, menos centralizada y más especializada, en la que es fácil conocer los costos y, cuando corresponde, los subsidios que el Estado está entregando para proporcionar los servicios.

Esta experiencia, y otras, parecen indicar que una de las tendencias del futuro podría ser el reemplazar muchas obras públicas, que hasta ahora han sido consideradas típicas por ser de resorte e incumbencia exclusiva de los gobiernos, en sistemas de concesión entregados a empresas públicas, privadas o mixtas. Las empresas concesionarias privadas o mixtas asumen, en lugar del Estado, responsabilidad en la definición de los proyectos, en su diseño, en el financiamiento de la construcción, y en la operación, administración y conservación de las obras durante gran parte de su vida útil. Esto representa un cambio de escenario para los constructores, que deben amoldarse a mandantes que tienen más rapidez y flexibilidad para tomar decisiones y para resolver problemas. Se estima que esta evolución puede constituirse en un tema relevante de análisis para los gremios empresariales durante la próxima década.

En Chile, el caso de los Servicios de Utilidad Pública es diferente al de Obras Públicas. Los servicios públicos son concesiones que, originalmente, y hasta la década de los años 30 o 40 estaban, mayoritariamente, en manos del sector privado. En los últimos cuarenta años los gobiernos asumieron un rol cada vez más preponderante en materia de electricidad, carbón, petróleo, teléfonos, etc. La creciente aceptación que tienen hoy en nuestros países las políticas económicas de mercado apuntaría a que en el año 2000 habrá una mayor participación del sector privado en las empresas de servicio público.

Lo anterior no significa que el Estado pueda, o deba, marginarse del quehacer de las Empresas de Servicio Público. No hay duda de que una de las funciones de todo Gobierno es regularlas, ya que el bien común exige fijarles tarifas; definirles las reglas del juego en materia de áreas de servicio y planes de expansión; controlar que se cumplan las normas de calidad y los criterios de seguridad de suministro, etc.

Por el contrario, es muy discutible la conveniencia de que el Estado, además de regular a los Servicios de Utilidad Pública, sea su propietario y administrador. Se ha comprobado suficientemente que el Estado, como empresario, generalmente es menos eficiente que el sector privado, por diversas razones, entre las cuales se destacan: (i) influyen consideraciones de tipo político en las designaciones del personal de todo nivel; (ii) no existe la supervisión externa que proporcionan las juntas de accionistas en la empresa privada; (iii) hay la posibilidad (y la inclinación política) de otorgar subsidios a ciertos grupos de usuarios, con lo que se alteran el sistema de precios y la posibilidad de una óptima asignación de los recursos y, (iv) es más lento y difícil para la empresa pública adaptarse a los cambios tecnológicos y a las coyunturas económicas. A esto se agrega que los déficit de las empresas públicas deben ser financiados por todo el país, ya sea a través de mayores impuestos o, más frecuentemente, mediante emisiones inorgánicas que contribuyen a la inflación. Por último, el Estado, al destinar recursos y esfuerzos a realizar una labor que hace mejor el sector privado esta restándolos de sus funciones esenciales de carácter social.

Por las razones expuestas, se piensa que habrá una tendencia en los próximos años en Latinoamérica hacia la privatización (o reprivatización) de la Empresas de Servicio Público.

CRECIMIENTO ECONOMICO

La inversión anual en construcción refleja el nivel de actividad del sector en el año. Además, esta inversión determina el cambio en el patrimonio acumulado en obras de infraestructura.

El valor de la inversión en construcción totaliza la labor realizada en materia de infraestructura pública y privada, sea para fines productivos o para desarrollo social. Incluye lo hecho en materia de viviendas, edificaciones y obras de ingeniería.

La experiencia chilena de los últimos treinta años, en que ha habido todo tipo de regímenes políticos y coyunturas económicas, indica que la relación entre la tasa de crecimiento económico y la de cambio en los niveles de inversión en construcción se mantiene bastante constante cada año. Es muy posible que esta relación sea similar en otros países de Latinoamérica.

En Chile, la inversión en construcción representa un porcentaje poco variable y muy significativo (alrededor del 55%), de toda la inversión bruta en capital fijo. En países con un grado de desarrollo similar a los nuestros, la inversión en capital fijo se ubica en un rango bastante estrecho, entre el 22 y el 25% del Producto Geográfico Bruto (PGB). El PGB es un indicador global que mide en dinero la producción anual de bienes y servicios realizada dentro del territorio nacional. De lo anterior resulta que la inversión en construcción se ubica, como valor típico, alrededor del 13% del PGB de cada año.

En los Cuadros No. 9 y No. 10 del Anexo A, se puede apreciar en forma global como ha incidido la construcción en la actividad económica de Latinoamérica.

Los países en vías de desarrollo se caracterizan por las grandes fluctuaciones que experimenta su tasa de crecimiento económico. La inversión en construcción tiene la tendencia a variar con el PGB. Aumenta en los períodos en que el PGB crece, y disminuye en los años de crecimiento nulo o negativo. Hay evidencia estadística de que la correlación entre la inversión en construcción y el PGB es procíclica, es decir, la construcción aumenta proporcionalmente más que el producto en los períodos de auge, y retrocede más que el PGB en las recesiones.

Lo indicado en el párrafo anterior determina que en nuestros países el sector construcción, y las industrias que lo abastecen, deban ser actividades económicas muy dinámicas, pues tienen que adaptarse con rapidez a las fuertes fluctuaciones del producto, característica de los países del continente. A lo anterior se agrega el hecho de que las empresas constructoras latinoamericanas, salvo algunas pocas excepciones, atienden sólo las demandas internas de sus propios países. No tienen ni la experiencia, ni la organización de las empresas constructoras europeas y norteamericanas que emparejan su actividad mediante una activa y constante competencia en los mercados internacionales, en especial aquellos de países en vías de desarrollo.

Contar con una infraestructura adecuada es un requisito del progreso económico. El crecimiento de la producción a una tasa mayor que lo que aumenta la población, exige disponer, para un nivel tecnológico dado, de una fuerza de trabajo suficiente en número y productividad, y de un monto de capital adecuado. Una parte importante del capital de los países lo constituye su infraestructura. Para un crecimiento armónico y sostenido es necesario que haya equilibrio entre la inversión en las obras de infraestructura que requieren los procesos productivos, y la satisfacción de las demandas de carácter social en materia de vivienda, servicios, educación, salud y recreación.

Para que un país pueda crecer debe contar con una infraestructura básica que permita el normal desenvolvimiento de las actividades productivas. Es fundamental poder satisfacer, en forma oportuna, las demandas en materia de transporte, agua, energía y comunicaciones que requieren los sectores comerciales, industriales, mineros, agrícolas, silvícolas y pesqueros. Si no se construye en el momento debido la infraestructura que necesitan los sectores productivos, se producen "cuellos de botella" que inhiben la realización de los proyectos de inversión del sector privado, que es el motor del desarrollo en las economías de mercado. Los Cuadros No. 6 al No. 8, del Anexo A, ilustran sobre la situación de la Infraestructura Agropecuaria, de Energía y de Transporte, respectivamente, existente en los distintos países de latinoamérica en algunos años representativos de la década de los 80.

CONCLUSIONES

- 1.- La inversión en obras de infraestructura es un requisito esencial del desarrollo económico y del progreso social. Satisfacer las crecientes demandas de una población en aumento constituye el presente desafío para los países de la región, el que sólo puede ser abordado con mayores niveles de producción, lo que exige generar las condiciones adecuadas para incrementar las tasas de inversión y, en especial, desarrollar las obras de infraestructura que posibiliten dicho crecimiento.
- 2.- La inversión en obras de infraestructura no sólo cumple una función crítica para el crecimiento material, sino que además se constituye en un medio eficiente para alcanzar una distribución más equitativa de la riqueza y para promover el desarrollo regional. Por una parte, estas obras, al permitir ampliar los mercados a los productores nacionales, mejoran su competitividad y eficiencia con el consiguiente benefi-

cio para los consumidores. La falta de una infraestructura adecuada puede ser la causa de inflación estructural. Por otro lado, la inversión en vivienda, y en obras para los sectores de la salud, educación y sanidad ambiental tienen un fuerte impacto social, al tiempo que la infraestructura que provee servicios públicos como la energía, el agua y servicios sanitarios mejoran la calidad de vida de la población servida.

- 3.- Las experiencias recogidas por nuestros países en la década pasada, y los problemas por los que han atravesado la mayor parte de las economías dirigidas en el mundo, señalan una tendencia hacia una mayor liberalización de los sistemas económicos, pudiendo preverse que hacia inicios del siglo XXI prevalecerán los esquemas de economía de mercado, y con mayor probabilidad el sistema que se ha dado en llamar Economía Social de Mercado, ordenamiento económico que persigue el objetivo de combinar, sobre la base de una economía competitiva, la libre iniciativa con un mayor progreso social.
- 4.- En tales esquemas económico-sociales corresponde al sector privado asumir una mayor cuota de responsabilidad, muy particularmente en la generación y provisión de las obras de infraestructura pública. No obstante lo anterior, el Estado subsidiario mantiene en este campo un papel normativo rector, definiendo las necesidades y su priorización, y estableciendo los mecanismos y condiciones necesarias para permitir el oportuno y adecuado traspaso de responsabilidades al sector privado.
- 5.- Atendiendo a las premisas antes expuestas, se perfila como ineludible un fortalecimiento de la gestión y eficiencia de las empresas constructoras y de ingeniería, y productores y distribuidores de materiales de construcción. Ello involucra dar debida

atención a los mecanismos y programas de capacitación de su personal, y al perfeccionamiento tecnológico de las empresas.

- 6.- Como instituciones intermedias de la sociedad, corresponde a las organizaciones empresariales, entre las cuales a las Cámaras Nacionales de la Construcción les cabe un papel preponderante, representar a las autoridades la necesidad y conveniencia de atender debida y oportunamente las demandas nacionales por una infraestructura adecuada y suficiente a los requerimientos del desarrollo económico y del progreso social.

**XVII CONGRESO INTERAMERICANO
DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION
21 - 23 Noviembre Honduras 1990**

**FEDERACION INTERAMERICANA
DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION**

Tema Central

**LA CONSTRUCCION ANTE EL
SIGLO XXI**

Subtema 2

**LA INFRAESTRUCTURA COMO FACTOR DE DISTRIBUCION
DEL BIENESTAR PARA LOS PUEBLOS**

ANEXO A

INDICADORES Y ESTADISTICAS

LA CONSTRUCCION ANTE EL SIGLO XXI

LA INFRAESTRUCTURA COMO
FACTOR DE DISTRIBUCION DEL BIENESTAR

CUADRO No. 1

TASA DE CRECIMIENTO ECONOMICO ANUAL
(PORCENTAJES)

	AÑO										PROM. 79-89
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	
ARGENTINA	0.7	-5.9	-5.8	2.6	2.3	-4.6	5.8	1.8	-3.2	-5.5	-1.3
BOLIVIA	0.6	-1.1	-4.4	-6.5	-0.3	-0.2	-2.9	2.1	2.8	2.5	-0.8
BRASIL	7.2	-1.9	0.6	-3.4	5.1	8.4	7.5	3.7	-0.3	3.0	2.9
COLOMBIA	4.1	2.1	1.0	1.9	3.8	3.8	7.1	5.8	3.6	3.0	3.6
COSTA RICA	0.8	-4.6	-7.3	2.7	7.8	0.7	5.3	5.3	2.8	5.0	1.8
CHILE	7.8	5.7	-13.1	-0.5	6.0	2.4	5.3	5.4	7.1	10.0	3.4
ECUADOR	4.9	4.5	1.1	-1.2	4.8	4.8	3.4	-9.1	17.0	0.5	2.9
EL SALVADOR	-8.7	-9.3	-5.7	0.6	2.3	1.8	0.5	2.7	1.5	-1.0	-1.6
GUATEMALA	3.8	0.9	-3.4	-2.7		-0.6	0.3	3.6	3.8	4.0	0.9
HONDURAS	2.7	0.4	-1.8	-0.1	2.5	1.5	5.1	4.0	3.9	2.5	2.1
MEXICO	8.4	7.9	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.5	1.1	3.0	1.9
NICARAGUA	10.0	8.7	-0.8	4.6	-1.6	-4.1	-1.0	-0.7	-8.0	-3.0	0.3
PANAMA	15.1	4.2	4.9	-0.1	-0.4	4.8	3.5	2.0	-16.4	0.0	1.5
PARAGUAY	11.4	8.5	-0.8	-3.0	3.2	4.0	-0.3	4.5	6.7	5.5	3.9
PERU	3.8	3.9	0.3	-11.8	4.7	2.3	9.0	7.3	-8.6	-10.0	-0.2
URUGUAY	6.0	-0.1	-10.1	-6.0	-1.3	0.2	7.8	6.4	0.2	0.5	0.2
VENEZUELA	-2.0	0.4	-1.2	-5.5	-1.5	1.7	6.0	2.2	4.9	-8.5	-0.4
FUENTE:	COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE										

LA CONSTRUCCION ANTE EL SIGLO XXI

LA INFRAESTRUCTURA COMO
FACTOR DE DISTRIBUCION DEL BIENESTAR

CUADRO No. 2

ENDEUDAMIENTO

DEUDA EXTERNA DESEMBOLSADA COMO % DEL PGB

	AÑO				
	1980	1982	1984	1986	1988
ARGENTINA	51.0	78.9	74.4	61.1	64.5
BOLIVIA	73.5	84.6	58.1	74.4	78.6
BRASIL	36.0	43.6	45.6	33.3	32.0
COLOMBIA	28.2	35.9	38.5	33.4	31.0
COSTA RICA	64.8	90.4	88.5	72.3	64.0
CHILE	62.8	90.9	91.3	79.0	59.1
ECUADOR	50.1	52.1	68.4	66.6	73.2
EL SALVADOR	35.2	51.2	52.9	44.6	39.8
GUATEMALA	12.5	19.4	25.5	23.6	20.3
HONDURAS	57.3	72.4	78.4	86.0	74.1
MEXICO	38.8	53.4	55.7	50.7	45.7
NICARAGUA	82.2	117.2	153.6	190.4	243.3
PANAMA	89.4	90.4	93.2	87.6	104.5
PARAGUAY	23.7	20.6	26.2	35.2	31.8
PERU	52.3	55.7	59.0	53.0	58.6
URUGUAY	35.5	65.6	72.7	65.8	68.7
VENEZUELA	80.2	75.4	79.3	44.6	39.7
FUENTES:	CEPAL, BID				

LA CONSTRUCCION ANTE EL SIGLO XXI

LA INFRAESTRUCTURA COMO FACTOR DE DISTRIBUCION DEL BIENESTAR

CUADRO No. 3

INFLACION

(% Variación Diciembre a Diciembre de los Indices de Precios al Consumidor)

	AÑO										PROM. 79-89
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	
ARGENTINA	87.6	131.2	209.7	433.7	688.0	385.4	81.9	174.8	387.5	3731.0	337.3
BOLIVIA	23.9	25.2	296.5	328.5	2177.2	8170.5	66.0	10.7	21.5	15.7	224.2
BRASIL	86.3	91.2	97.9	179.2	203.3	228.0	58.4	365.9	933.6	1476.1	244.5
COLOMBIA	26.5	27.5	24.1	16.5	18.3	22.3	21.0	24.0	28.2	27.1	23.5
COSTA RICA	17.8	65.1	81.7	10.7	17.3	11.1	15.4	16.4	25.3	13.9	27.0
CHILE	31.2	9.5	20.7	23.6	23.0	26.4	17.4	21.5	12.7	21.1	20.6
ECUADOR	14.5	17.9	24.3	52.5	25.1	24.4	27.3	32.5	85.7	59.2	34.8
EL SALVADOR	18.6	11.6	13.8	15.5	9.8	30.8	30.3	19.6	18.2	21.2	18.8
GUATEMALA	9.1	8.7	-2.0	15.4	5.2	31.5	25.7	10.1	12.0	14.5	12.7
HONDURAS	15.0	9.2	8.8	7.2	3.7	4.2	3.2	2.7	6.7	10.8	7.1
MEXICO	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2	51.7	18.2	65.0
NICARAGUA	24.8	23.2	22.2	35.5	47.3	334.3	747.4	1347.9	33602.6	3452.4	446.9
PANAMA	14.4	4.8	3.7	2.0	0.9	0.4	0.4	0.9	3.0	0.1	3.0
PARAGUAY	8.9	15.0	4.2	14.1	29.8	23.1	24.1	32.0	16.9	28.7	19.3
PERU	59.7	72.7	72.9	125.1	111.5	158.3	62.9	114.5	1722.6	2948.8	220.4
URUGUAY	42.8	29.4	20.5	51.5	66.1	83.0	76.4	57.3	69.0	81.9	56.4
VENEZUELA	19.6	11.0	7.3	7.0	18.3	5.7	12.3	40.3	35.5	90.0	22.7

FUENTE: COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

LA CONSTRUCCION ANTE EL SIGLO XXI

LA INFRAESTRUCTURA COMO
FACTOR DE DISTRIBUCION DEL BIENESTAR

CUADRO No. 4

INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL

	ESPERANZA DE VIDA AL NACER 85-90	GASTO PUBLICO EN SALUD Ultimo año Disp.	DISPONIBILIDAD AGUA POTABLE 1985	COBERTURA DEL ALCANTARILLADO 1985
	(Años)	(% del PGB)	(% Población)	(% Pob.Urbana)
ARGENTINA	70.6	0.6 1987	55.9	76
BOLIVIA	53.1	0.4 1985	42.6	33
BRASIL	64.9	1.5 1984	77.1	33
COLOMBIA	68.2	0.7 1984	92.2	96
COSTA RICA	74.7	0.4 1986	91.5	99
CHILE	71.5	1.6 1988	86.8	100
ECUADOR	65.4	0.9 1987	57.2	98
EL SALVADOR	62.2	1.2 1985	52.0	82
GUATEMALA	62.0	1.0 1986	37.2	41
HONDURAS	64.0	2.2 1987	45.8	24
MEXICO	68.9	0.3 1988	83.2	77
NICARAGUA	62.3	6.6 1986	47.8	35
PANAMA	72.1	1.9 1988	82.9	99
PARAGUAY	68.9	0.4 1987	28.0	89
PERU	61.4	1.0 1988	54.7	67
URUGUAY	72.0	1.1 1986	84.5	59
VENEZUELA	69.7	1.3 1986	85.1	57
FUENTE:	COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE			

LA CONSTRUCCION ANTE EL SIGLO XXI

LA INFRAESTRUCTURA COMO
FACTOR DE DISTRIBUCION DEL BIENESTAR

CUADRO No. 5

INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL

	MATRICULA ENSEÑANZA DE SEGUNDO NIVEL 1987	ANALFABETISMO 1985	CAMAS HOSPITAL POR 1000 HABIT. Ultimo Año Disp.	VIVIENDAS CON LUZ ELECTRICA 1980
	% Grupo Edad	% Población de 15 Años y más	No. de camas	% de Viviendas
ARGENTINA	74.0	4.5	5.3 1985	---
BOLIVIA	37.0	25.8	1.5 1987	59.3
BRASIL	38.0	22.3	4.1 1984	68.5
COLOMBIA	(*) 56.0	17.7	1.7 1984	(#) 62.6
COSTA RICA	41.0	6.4	2.3 1983	83.1
CHILE	70.0	5.6	3.3 1987	84.6
ECUADOR	56.0	17.6	1.7 1988	62.1
EL SALVADOR	59.0	27.9	0.9 1985	(#) 33.9
GUATEMALA	21.0	45.0	1.2 1987	37.2
HONDURAS	(*) 32.0	40.5	1.2 1983	(#) 25.0
MEXICO	53.0	9.7	1.0 1985	76.5
NICARAGUA	43.0	13.0	1.6 1983	(#) 41.3
PANAMA	(*) 59.0	11.8	3.5 1988	64.8
PARAGUAY	(*) 30.0	11.8	1.2 1985	38.8
PERU	73.5	15.2	1.5 1987	44.9
URUGUAY	(*) 73.6	4.6	3.4 1985	88.4
VENEZUELA	(*) 54.0	13.1	2.7 1986	88.6
NOTAS:	(*) 1986	;		(#) 1970
FUENTE:	COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE			

LA CONSTRUCCION ANTE EL SIGLO XXI

LA INFRAESTRUCTURA COMO
FACTOR DE DISTRIBUCION DEL BIENESTAR

CUADRO No. 6

INFRAESTRUCTURA AGROPECUARIA

	SUPERFICIE TOTAL PAIS Km ²	SUPERFICIE AGROPECUARIA (1987)				
		TIERRAS ARABLES	CULTIVOS PERMANENTES	PRADERAS Y PASTOS	BOSQUES	SUPERF. REGADA
		(Miles de Hectáreas)				
ARGENTINA	2,776,656	26,500	9,800	142,600	59,600	1,700
BOLIVIA	1,098,581	3,300	130	26,800	55,800	165
BRASIL	8,511,965	66,100	12,000	168,000	560,400	2,500
COLOMBIA	1,138,338	3,824	1,494	40,083	51,221	496
COSTA RICA	50,900	285	244	2,400	1,600	118
CHILE	756,629	5,400	200	11,900	8,700	1,300
ECUADOR	270,670	1,700	951	5,100	12,100	546
EL SALVADOR	20,935	571	168	610	104	117
GUATEMALA	108,889	1,400	486	1,400	4,100	79
HONDURAS	112,088	1,600	211	3,400	3,600	88
MEXICO	1,967,183	23,300	1,600	75,400	44,600	4,900
NICARAGUA	139,000	1,100	173	5,300	3,800	84
PANAMA	77,082	439	137	1,200	4,000	30
PARAGUAY	406,752	2,200	116	15,400	20,300	66
PERU	1,280,219	3,400	329	27,100	69,400	1,200
URUGUAY	176,215	1,400	46	13,523	631	100
VENEZUELA	898,805	3,100	681	17,500	31,300	328
FUENTE: COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE						

LA CONSTRUCCION ANTE EL SIGLO XXI

**LA INFRAESTRUCTURA COMO
FACTOR DE DISTRIBUCION DEL BIENESTAR**

CUADRO No. 7

INFRAESTRUCTURA DE ENERGIA

	ENERGIA HIDROELECTRICA POTENCIAL APROVECHABLE	POTENCIA INSTALADA	PRODUCCION ENERGIA ELECTRICA	CONSUMO ENERGIA ELECTRICA	CRECIMIENTO CONS.TOTAL ENERGIA ELECTRICA
	1984	1987	1987	1987	1980-1987
	MW	MWh	GWh	KWh/Hab.	Tasa Media/Año
ARGENTINA	46,787	16,953	52,165	1,681	4.1
BOLIVIA	39,857	469	1,570	226	-0.4
BRASIL	213,152	47,244	202,287	1,549	6.7
COLOMBIA	120,000	7,291	35,368	1,181	6.4
COSTA RICA	8,230	914	2,930	1,076	4.4
CHILE	21,874	4,033	15,636	1,247	3.9
ECUADOR	69,953	1,961	5,668	571	7.7
EL SALVADOR	1,850	500	1,900	386	3.0
GUATEMALA	9,642	785	1,770	210	1.3
HONDURAS	2,800	285	1,085	266	4.4
MEXICO	64,806	26,788	104,791	1,239	6.2
NICARAGUA	5,155	395	1,063	358	2.6
PANAMA	7,146	898	2,902	1,276	9.7
PARAGUAY	17,000	3,350	2,825	722	22.7
PERU	75,381	3,675	14,195	685	5.4
URUGUAY	2,682	1,449	4,526	1,478	4.0
VENEZUELA	83,477	17,092	54,704	2,994	6.2
FUENTE:	COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE				

LA CONSTRUCCION ANTE EL SIGLO XXI

LA INFRAESTRUCTURA COMO
FACTOR DE DISTRIBUCION DEL BIENESTAR

CUADRO No. 8

INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

	LONGITUD DE LA RED DE CARRETERAS			RED FF.CC. a 1987 Kms.
	Año	TOTAL Kms.	PAVIMENTADA % del Total	
ARGENTINA	1986	211,369	27	34,183
BOLIVIA	1983	40,969	4	3,701
BRASIL	1987	1,675,040	8	31,195
COLOMBIA	1986	106,218	10	3,239
COSTA RICA	1984	29,093	10	696
CHILE	1987	79,223	13	7,998
ECUADOR	1986	36,187	16	966
EL SALVADOR	1987	12,164	14	674
GUATEMALA	1980	26,429	11	901
HONDURAS	1986	14,167	---	205
MEXICO	1986	225,684	45	20,398
NICARAGUA	1986	14,997	11	331
PANAMA	1980	11,110	37	147
PARAGUAY	1983	11,320	19	441
PERU	1979	56,642	---	2,157
URUGUAY	1981	49,813	20	2,991
VENEZUELA	1987	100,571	33	445
FUENTE: COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE				

LA CONSTRUCCION ANTE EL SIGLO XXI

LA INFRAESTRUCTURA COMO FACTOR DE DISTRIBUCION DEL BIENESTAR

CUADRO No. 9

CRECIMIENTO E INVERSION

	PRODUCTO INTERNO BRUTO			FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO			INVERSION EN CONSTRUCCION		
	AÑO		% VAR. MEDIA ANUAL	AÑO		% VAR. MEDIA ANUAL	AÑO		%VAR. MEDIA ANUAL
	1980	1988		1980	1988		1980	1988	
	MM US\$ 1980			MM US\$ 1980			MM US\$ 1980		
ARGENTINA	84,989	77,759	-1.1	18,843	9,081	-8.7	13,167	6,197	-9.0
BOLIVIA	4,380	4,009	-1.1	624	387	-5.8	360	230	-5.5
BRASIL	243,848	286,525	2.0	55,758	50,210	-1.3	33,719	34,069	0.1
COLOMBIA	32,479	43,225	3.6	5,448	6,644	2.5	2,942	3,721	3.0
COSTA RICA	3,545	4,081	1.8	847	764	-1.3	486	392	-2.6
CHILE	25,792	30,297	2.0	4,292	4,857	1.6	2,519	3,085	2.6
ECUADOR	11,490	14,376	2.8	2,715	1,912	-4.3	1,447	1,156	-2.8
EL SALVADOR	3,497	3,311	-0.7	475	477	0.1	251	218	-1.7
GUATEMALA	7,801	7,938	0.2	1,282	1,023	-2.8	583	403	-4.5
HONDURAS	2,497	2,920	2.0	605	445	-3.8	298	233	-3.0
MEXICO	175,918	191,073	1.0	43,556	32,224	-3.7	24,441	19,211	-3.0
NICARAGUA	2,070	1,932	-0.9	302	396	3.4	114	130	1.7
PANAMA	3,455	3,468	0.0	841	396	-9.0	548	254	-9.2
PARAGUAY	4,068	5,088	2.8	1,108	1,007	-1.2	655	576	-1.6
PERU	20,581	21,758	0.7	4,833	3,910	-2.6	2,596	2,805	1.0
URUGUAY	7,028	6,850	-0.3	1,175	608	-7.9	804	394	-8.5
VENEZUELA	50,739	53,349	0.6	12,803	10,100	-2.9	7,630	4,631	-6.1

FUENTE: COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

LA CONSTRUCCION ANTE EL SIGLO XXI

LA INFRAESTRUCTURA COMO
FACTOR DE DISTRIBUCION DEL BIENESTAR

CUADRO No. 10

CRECIMIENTO E INVERSION
RELACIONES MACROECONOMICAS
(PORCENTAJES)

	FBCF / PIB		IC / PIB		IC / FBCF	
	1980	1988	1980	1988	1980	1988
ARGENTINA	22.2	11.7	15.5	8.0	69.9	68.2
BOLIVIA	14.2	9.7	8.2	5.7	57.7	59.4
BRASIL	22.9	17.5	13.8	11.9	60.5	67.9
COLOMBIA	16.8	15.4	9.1	8.6	54.0	56.0
COSTA RICA	23.9	18.7	13.7	9.6	57.3	51.3
CHILE	16.6	16.0	9.8	10.2	58.7	63.5
ECUADOR	23.6	13.3	12.6	8.0	53.3	60.4
EL SALVADOR	13.6	14.4	7.2	6.6	52.8	45.8
GUATEMALA	16.4	12.9	7.5	5.1	45.5	39.3
HONDURAS	24.2	15.2	11.9	8.0	49.1	52.5
MEXICO	24.8	16.9	13.9	10.1	56.1	59.6
NICARAGUA	14.6	20.5	5.5	6.7	37.7	32.8
PANAMA	24.3	11.4	15.9	7.3	65.1	64.1
PARAGUAY	27.2	19.8	16.1	11.3	59.2	57.2
PERU	23.5	18.0	12.6	12.9	53.7	71.7
URUGUAY	16.7	8.9	11.4	5.8	68.4	64.8
VENEZUELA	25.2	18.9	15.0	8.7	59.6	45.8
FUENTE:	COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE					

**XVII CONGRESO INTERAMERICANO
DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION
21 - 23 Noviembre Honduras 1990**

**FEDERACION INTERAMERICANA
DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION**

Tema Central

**LA CONSTRUCCION ANTE EL
SIGLO XXI**

Subtema 2

**LA INFRAESTRUCTURA COMO FACTOR DE DISTRIBUCION
DEL BIENESTAR PARA LOS PUEBLOS**

ANEXO B

**MODELOS DE DESARROLLO
PARA EL TERCER MUNDO**

→ Por adición.

→ Gólgiza Club de la Unión + Inca
→ Primitivos Días.

América + América

→ JEE

EL TERCER MUNDO

1- EXPERIMENTOS Y ERRORES (Tanteos)

Los malos Gobiernos han sido, desde hace tiempo, el mayor obstáculo para el desarrollo económico en el Tercer Mundo. A fines de los 80, la ignorancia ya no es una justificación válida. Nuestro Editor de Economía, Clive Crook, informa.

Para los países pobres del mundo, esta última década ha sido una cruel desilusión. Abrumados por deudas y por otras dificultades, la mayoría ha visto frenada su tasa de crecimiento y muchos han visto sus niveles de vida, que a menudo eran penosamente bajos, empeorar aún más. En 1980 el ingreso promedio per cápita en la región más pobre del mundo, África negra, era de \$ 560 (en dólares de 1980); el año pasado era de \$ 450. Tras estos números yace la miseria humana a una escala espantosa.

Al que tiene se le dará más. En el mismo período el ingreso per cápita de los países industrializados aumentó de US\$ 11.000 a US\$ 13.000. Por lo tanto, estos numerosos países pobres no están compartiendo una baja económica global. Están estancados sólo ellos. Esto parece sospechoso. Si la prosperidad en el rico norte no se difunde automáticamente hacia el sur, como predice que debiera ocurrir el pensamiento económico convencional, entonces tal vez los países pobres están simplemente condenados a seguir pobres. O quizás su mejor opción es tomar la iniciativa y manejarse con el norte bajo sus propios términos (si es que lo hacen) en vez de aceptar con resignación las malas proposiciones y condiciones que tienen evidentemente hoy en día.

Esa especie de pesimismo sobre las perspectivas económicas del tercer mundo tiene su historia. Era popular en los años 50 y 60, no sólo a nivel de economistas, sino que también a nivel de muchos Gobiernos, desgraciadamente. Guiados por ello, esos gobiernos probaron un surtido de estrategias de desarrollo, la mayoría basadas en la idea que las reglas de la economía ortodoxa no funcionan en los países en vías de desarrollo. A principios de los 80 había suficiente evidencia para refutar concluyentemente esa suposición, aún cuando a esa fecha ya se había hecho un daño masivo.

Se corre el peligro que la desilusión de los últimos años reviva ese antiguo pesimismo y las políticas erradas que nacieron de este, al menos en ciertos aspectos. Si esto ocurriera, y se olvidaran las lecciones de los últimos 30 años, las recesiones temporales de los 80 parecerán nada en comparación con el prolongado estancamiento que espera a los países pobres, en los años 90 y después.

Por una vez, es realmente lógico hablar de "lecciones" de la economía. Por que en desarrollo, más que en cualquier otra área de políticas de gobierno, los hechos hablan claramente de la relación entre acciones y consecuencias. Cuando los economistas dan a los políticos consejos que resultan erróneos, como muchas veces sucede, su típica excusa es que, a diferencia de los científicos, ellos no pueden efectuar experimentos controlados.

Ellos nunca podrán saber qué hubiese ocurrido si los gobiernos hubiesen hecho algo distinto. Pero la historia de postguerra de los países en vías de desarrollo, provee la mejor aproximación a lo que sería poder hacer experimentos controlados. Los gobiernos se diferenciaron no sólo en los detalles de sus políticas, sino que en el enfoque completo hacia el desarrollo, y estas diferencias no duraron sólo por un año o dos, sino que en algunos casos, por décadas. Los resultados ahora están disponibles para su inspección.

Esta recopilación de antecedentes tiene por objeto exponer lo que se ha aprendido sobre desarrollo, y extraer las lecciones particulares que sirvan para definir políticas, no sólo los principios generales, sino que también algunos de los detalles, pequeños e importantes, necesarios para que

funcionen estos principios. Fundamentalmente el mensaje es optimista. Hasta los más perjudicados de los países en vías de desarrollo de hoy son en realidad capaces de desarrollarse. Más aún, al cabo de algunas décadas serán capaces de reducir substancialmente la brecha entre ellos y los países ricos de hoy día. Mucho antes que la hayan cerrado totalmente, ellos mismos serán ricos de acuerdo a los niveles de hoy.

Para que todo esto se haga realidad, esta investigación afirma que debe ocurrir sólo una cosa: "los gobiernos deben aprender cuál es su papel".

Socios Desiguales

En los años 50 los países en vías de desarrollo se parecían entre sí mucho más de lo que se parecen hoy en día. Por ejemplo, India y Corea del Sur. India estaba más mal, pero por sobre cualquier nivel de comparación ambos países eran extremadamente pobres: en 1950 el ingreso per cápita de la India era alrededor de US\$ 150 (en dólares de 1980) y el de Corea del Sur era alrededor de US\$ 350. (Gráfico 1); la expectativa de vida era 40 y 50 años respectivamente; en ambos países la agricultura daba ocupación a casi un 80% de la fuerza laboral, y representaba del orden del 40% del ingreso nacional. En cuanto a los indicadores del crecimiento futuro, la tasa de ahorro de la India era un 12% del PGB y la de Corea del Sur un 8%. Ambos países estaban tan por detrás de los países industrializados, que parecía casi inconcebible que cualquiera de ellos llegara a niveles de vida razonables, mucho menos que alcanzaran a los industrializados. En los años 50 la administración Americana debatía si era realista esperar que Corea del Sur lograra siquiera algún aumento en el nivel de vida, o si es que la política americana debiera proveer ayuda sustancial sólo con el fin de evitar que siguiera cayendo.

Menos de 40 años después, un período corto en historia económica, el éxito extraordinario de Corea del Sur se da bastante por descontado. Su ingreso per cápita (en la misma base que antes) subió a US\$ 2.900 luego de un crecimiento de un 5,7% anual mantenido por más de tres décadas; la expectativa de vida subió a 69 años; la proporción de empleo agrícola bajó de un 77% a un 25%. Ninguno de los países ricos de hoy, incluso Japón, han tenido una transformación tan asombrosamente rápida en la estructura básica de su economía. Todos ellos llegaron a ser ricos creciendo mucho más lento, de hecho a un ritmo algo más lento que la India.

Entre 1950 y 1980 el ingreso per cápita de la India creció desde US\$ 150 a US\$ 230, un alza de un 1.4% al año. Durante los 80 años, anteriores creció tan sólo 0,5% al año. La expectativa de vida ha crecido a más de 55 años, y la proporción del empleo en agricultura bajó a 67%. La India se mira como un caso desilusionante. Ello ha ocurrido con toda razón, ya que las políticas económicas de sus gobiernos podrían haber sido diseñadas para paralizar el crecimiento completamente. Pero durante las últimas décadas, incluso la India ha logrado un progreso más rápido del logrado por países ricos de hoy en etapas similares de su desarrollo.

Lo que esto muestra es, primero, que los obstáculos que los países en vías de desarrollo han encontrado en los años 80, como tasas altas de interés, dificultades de servir las deudas, precios de sus exportaciones en baja, son una aberración, y que el pesimismo existente, es exagerado. Los super-logradores del Asia Oriental (Corea del Sur y sus dragones similares, Singapur, Taiwan y Hong Kong), no son de ninguna manera los únicos países en vías de desarrollo que se están desarrollando. Muchos otros han crecido también en las últimas décadas a tasas sin precedente en la historia. Tomados como grupo, los países en vías de desarrollo - 134 de ellos, como se definen convencionalmente, abarcando aproximadamente tres cuartos de la población mundial - han estado alcanzando realmente a los países ricos del norte. (Gráfico 2).

La comparación entre la India y Corea del Sur apunta a algo distinto. No tiene sentido ya seguir hablando de los países en vías de desarrollo como un grupo ampliamente homogéneo. Las economías de los dragones de Asia ahora tienen más en común con los países industrializados que con las economías más pobres de Asia del Sur y África negra. Estos variados grupos son ahora

tan distintos que es lógico suponer que hay poco que puedan aprender unos de otros: Corea del Sur, parece, es tan extremadamente diferente a la India en 1989, que su experiencia puede ser escasamente relevante.

Este punto de vista es un error terrible. En los años 50 era difícil decir cuál de esos países progresaría, si es que alguno lo lograba.

Muchos economistas habrían mirado la baja tasa de ahorro de Corea del Sur y lo habrían designado como el posible perdedor. No es un accidente que las cosas resultaran al revés. La inmensa diversidad de experiencias entre los países hoy pobres y no tan pobres, no impide la tarea de analizar lo que resulta y lo que no resulta en cuanto a desarrollo. Por el contrario, es precisamente lo que hace posible detectarlo.

FRUTOS DEL OSCURANTISMO (o de la penumbra)

En las décadas del 50 y del 60, los Economistas pusieron al tercer mundo en el camino equivocado.

El pesimismo sobre el desarrollo en los años de la postguerra, modelado por el pensamiento Keynesiano predominante ese tiempo, se plasmó alrededor de varias ideas principales. Probablemente la más importante de estas era que el comercio no serviría como "el motor para el crecimiento" para los países en vía de desarrollo actuales, en la forma que sirvió a los países que se industrializaron durante el siglo 19.

Los economistas afirmaban que la demanda por materias primas, los productos de exportación tradicionales de los países en vías de desarrollo, disminuiría con el tiempo. A medida que los países ricos se hicieran aun más ricos, tenderían a gastar una menor proporción de sus ingresos en aquellas materias primas básicas. Esta tendencia probablemente se acrecentaría con el desarrollo de substitutos en los países industrializados del Norte, la goma sintética por ejemplo. Más aún, los precios que los países en vías de desarrollo podrían cobrar por este volumen de exportaciones estático o en disminución, probablemente bajarían con el tiempo, en relación a los precios que tendrían que pagar por sus propias importaciones. Con todo esto se argumentaba en contra de apoyarse en las exportaciones para crecer. Y esto parecía confirmar otra preocupación: que los países en vías de desarrollo enfrentarían una situación crónica de falta de divisas.

Por lo tanto los pesimistas sostenían que los países pobres estaban realmente bien atrapados. Si se iba a aumentar la producción interna, se necesitaría la importación de maquinarias y diversos bienes intermedios. Parecía razonable pensar que la cantidad de tales importaciones sería aproximadamente proporcional al ritmo de la expansión interna. Pero esa necesidad inevitable de artículos importados se estrellaría contra la inevitable escasez de divisas. No importando cuánto ahorrase un país, ni cuántos recursos quisiera destinar a la inversión, de cualquier forma no podría convertir más que una cantidad predeterminada en divisas que necesitaba para importaciones esenciales.

Los corolarios para establecer políticas se concluyeron fácilmente. Sobre todo, las valiosas (o preciosas) divisas no podían despilfarrarse en cosas no esenciales. Tendrían que ser administradas en forma prudente. Esta era una de las razones por qué se necesitaba un régimen de derechos de aduana y licencias de importación. Este régimen no sólo evitaría gastos innecesarios en suntuarios, sino que también se emplearía para promover el tipo de industrialización necesaria para salir de esta trampa de pobreza. Donde fuese posible había que reducir el contenido de componente importado de la producción nacional. Incluso, algunos países simplemente hicieron ilegal importar cualquier cosa que pudiese producirse dentro del país (Atención VERDES: ustedes no fueron los primeros en pensar en esto). Otros lo hicieron prohibitivamente caro. Como se pretendía, la inversión se concentró en industrias de sustitución de importaciones: acero, ingeniería pesada, productos químicos, bienes de consumo, etc..

El resultado fue un desastre. Casi inmediatamente la mayoría de estos países notó que la escasez de divisas empeoró. El sistema establecido para desincentivar la importación inconveniente resultó ser mucho más eficaz para impedir todo tipo de exportaciones (más adelante explicaremos por qué pasa eso). Sorpresivamente, sin embargo, ese era sólo su problema menor. Administrar este aparato proteccionista - decidir qué era una importación de primera necesidad y cuál no, definir cuáles eran las industrias que debían ser incentivadas, fijar los derechos de aduana y cuotas necesarias etc., - involucraron a los gobiernos en intervenciones amplias en toda la economía. Entre otras cosas, significó que los gobiernos tuvieron que crecer. Mientras más crecieron, más aumentaron las ideas intervencionistas.

Tipicamente, se necesitó intervenciones para manejar dificultades creadas por intervenciones anteriores. Luego más, para subsanar los problemas de aquellas, y así sucesivamente.

En algunos países, especialmente en Africa, el gobierno se transformó en un monstruo tan sofocante que el sector privado se trasladó casi completamente a la economía informal para evitar estas intervenciones, o sencillamente prácticamente desapareció. Pero en la mayoría de los países los gobiernos cometieron estos errores y sin embargo crecieron. Este es un testimonio admirable de la flexibilidad, resistencia e ingeniosidad de sus sectores privados. Como lo dice el chiste latinoamericano (varios países se adjudican su paternidad) "la economía crece en la noche, mientras duerme el gobierno".

El Camino Brillante

Algunos pocos gobiernos dejaron que sus economías también crecieran en el día. Los cuatro dragones, y más recientemente otros países de distintas regiones (Chile, Colombia, Costa Rica, Costa de Marfil, Malasia y Tailandia, por nombrar algunos) han logrado tasas de crecimiento que van desde buenas a espectaculares, al rechazar el enfoque de la sustitución de importaciones, por lo general después de un período en que se le probó y se le vio fracasar.

En los años 60 y 70 los dragones navegaron en "la cresta de la ola" del comercio internacional. Con una bonita sincronización, este auge había empezado a recorrer el mundo (Gráfico 3) justo al mismo tiempo que los pesimistas de la exportación le decían a los países pobres que no había nada para ellos en el mundo exterior y que debían nutrir su crecimiento a puertas cerradas. El éxito de los dragones sorprendió también a los pesimistas en otro sentido. Sus exportaciones eran mayoritariamente simples, manufacturas intensivas en mano de obra. Los pesimistas no habían pensado en esto. Habían basado sus frías predicciones en las expectativas para las materias primas.

El éxito de los dragones como exportadores les aportó abundantes divisas con que adquirir bienes de capital del extranjero, por lo que comenzó un círculo virtuoso de crecimiento excepcionalmente rápido. Pero lo que importaba más que la cantidad de inversiones que es la preocupación de los pesimistas- era su calidad. A diferencia de la mayoría de los otros países en vías de desarrollo, los dragones tenían sistemas de precios que funcionaban bastante bien, relativamente poco distorsionados por restricciones de cambio o de comercio y sus extendidas secuelas en la economía. Así pues, la inversión se efectuó en las opciones correctas, reflejando las ventajas comparativas del país de tener mucha mano de obra barata, no calificada. En la oportunidad, los dragones demostraron de paso que era mentira un mito popular sobre el crecimiento no planificado: Sus beneficios alcanzaron a toda la escala de ingresos, hasta los más bajos. De hecho estos adalides del capitalismo son practicamente los que tienen la más igualitaria distribución de la riqueza, de los países no ricos.

Nada especial

El éxito de estas economías exportadores podría parecer una prueba amplia de las virtudes de un régimen de economía abierta, pero algunos nunca están conformes. Para estos, los dragones son todos "casos especiales". Dicen que Hong Kong y Singapur son tan pequeños (hasta entonces la pequeñez se había considerado como una desventaja para el desarrollo); también son antiguas

colonias con tradición de excelencia en la administración pública (sin, embargo así son India y muchos otros); han sido abastecidos en forma generosa con capital extranjero (como América Latina) . Taiwán y Corea del Sur tuvieron la gran ventaja de no tener recursos naturales (si hasta esto se ha sugerido) y generosa ayuda extranjera (como muchos otros países en vías de desarrollo).

Un argumento que merece la más cuidadosa atención - y se la daremos en este trabajo - es que todos los dragones, excepto Hong Kong, han tenido gobiernos altamente intervencionistas. Esto hace preguntarse: ¿no se deberá este éxito al simple hecho de que las buenas intervenciones son mejores que las malas? Quizás no hay una lección más amplia que esa.

Es perfectamente cierto que estos países, y especialmente Corea del Sur, han tenido gobiernos altamente intervencionistas. Esto tienen en común con casi todos los demás países en vías de desarrollo. La diferencia no sólo está en el hecho de que se empeñaron en una estrategia abierta al comercio exterior (lección amplia # 1), sino que también esa estrategia moderó las formas de intervención que se llevaron a cabo (lección amplia # 2). El efecto neto resultante (lección amplia # 3) fué que se dejó intacto el sistema de precios como fuente de señales para el sector privado.

Una estrategia abierta al exterior para el comercio no significa "dejar hacer", aunque "laissez-faire" sí implique una estrategia abierta al exterior para el comercio. Este trabajo afirma que el gobierno tiene un rol vital en el desarrollo. Paradojalmente, la mayoría de los gobiernos más intervencionistas lo descuidan pues están muy ocupados haciendo cosas que no debieran hacer. Pero aparte de un número restringido de funciones esenciales, los gobiernos harían bien en tener como norma el "laissez-faire". Principalmente, esto es por que es más fácil no hacer nada, y así obtener automáticamente una apertura al Comercio Exterior, que lograr lo que hizo Corea del Sur, que creó un sistema complicado de intervenciones que mayormente se anularon mutuamente en su impacto en el comercio exterior.

Además, debemos recordar que los gobiernos de los dragones han errado en sus intervenciones en muchos aspectos. Es por esto que no es extraño creer que Corea del Sur, especialmente, habría obtenido mejores resultados aún si su gobierno hubiese intervenido menos- una posibilidad que los pesimistas resucitados rehusan aceptar seriamente.

Tampoco hay que ser demasiado agudo para constatar que los actuales países ricos- a los cuales los pobres, para estar de moda, tratan de emular- también tienen gobiernos altamente intervencionistas. Se puede adivinar que las interferencias de parte del gobierno causan mayor daño económico, medido en dólares, en los países industrializados que en los del tercer mundo. Pero un mal gobierno es un artículo de lujo. Las personas que viven en los países industrializados se lo pueden costear, mientras que en los países en vías de desarrollo cualquier pérdida en la producción no sólo se tiene que medir en dólares, sino que también en vidas arruinadas.

REDUCCION AL ABSURDO

Para destruir una economía, haga caso omiso de la microeconomía y luego pongase macroeconómicamente ambicioso.

El pesimismo de la sustitución de importaciones, que floreció en los años 50, aún guía a los que diseñan las políticas en muchos países en vías de desarrollo- y también, por lo demás, en muchos países industrializados. Usted podría no creerlo. La ortodoxia económica se ha puesto tan firme en contra de este enfoque, que hay menos políticos que antes que se atreven a reconocer su adhesión a él. Todos ellos saben que en círculos educados tienen que decir que creen en el "libre comercio" (mientras sea "justo") y en promover el sector privado. Pero las políticas hablan más fuerte que las palabras. En muchos países, el vuelco hacia la apertura ha sido lento y de mala gana, y tiene mucho trecho por avanzar en casi todas partes.

La clave para entender por qué el enfoque de sustitución de importaciones y los pitos y flautas teóricos que lo acompañan es errado, es pensar en todo el paquete como el triunfo de la mala macroeconomía sobre cualquier tipo de microeconomía. En esto, como en otras cosas, Keynes tiene mucha responsabilidad.

El sello de la mala macroeconomía es una inmensa preocupación por grandes agregados indiferenciados como la inversión, consumo y ahorro (invertir más es bueno; no importa tanto cómo se hace o qué tipo de inversión es). La tarea principal de los que diseñan las políticas es manipular estos agregados con el fin de obtener una mayor producción de la economía. El enfoque está dirigido a administrar la demanda. El sello de la microeconomía, por el contrario, es una preocupación por los precios relativos como señales para la asignación de los recursos a los mejores usos. La preocupación principal es por el lado de la oferta - en la eficiencia, en asignar los recursos disponibles adecuadamente, no en aumentar ciegamente la tasa a la que ellos se usan.

Consecuentemente, los malos macroeconomistas dan por sentado que toda clase de relaciones del lado de la oferta son fijas. Los retornos de exportación de los países en desarrollo son fijos, por ejemplo, como también la proporción de insumos importados para cualquier nivel dado de producción nacional. Se niega o se ignora la posibilidad de substituir un producto por otro como respuesta a cambios en los precios relativos.

La posibilidad de que los trabajadores respondan a cambios en los incentivos también se desconoce. Esta falta de respuesta significa para ellos que los precios se pueden sacar de su finalidad correcta de guiar bien la distribución de los recursos y se pueden aplicar a otros propósitos: por ejemplo, se pueden mantener bajos con controles directos con el fin de reducir la tasa de inflación, o tal vez, subir uno que otro para aumentar los ingresos del gobierno.

Llevado al extremo, el enfoque de precio fijo da origen al "Análisis de Insumo-Producto". En manos adecuadas esta puede ser una técnica analítica útil. En manos inadecuadas (por lo general), se convierte en la forma más sublime de la ignorancia económica. La idea base es tabular el flujo de materias primas, productos intermedios y terminados en la economía, todo bajo la suposición de lo que los economistas llaman "coeficientes fijos" (es decir, que cada producto requiere insumos, que son otros productos específicos, en proporciones fijas).

Cuando se completan todos los huecos en la matriz, el gobierno sólo necesita decidir qué es lo que quiere que la economía consuma y, automáticamente, sabe exactamente lo que necesita comprar, producto por producto.

Esto es planificación centralizada, con otro nombre. En la India se aplicó extensamente. Muchos de los principales economistas de libre mercado de hoy parecen, o bien haber trabajado en el sistema de planificación de la India, o bien haberlo estudiado en detalle: el contacto íntimo con esta técnica tiende a provocar un liberalismo extremo e incurable. (Formas más moderadas de la misma reacción se producen, por lo general, incluso en quienes han tenido contacto con burocracias bastante juiciosas). El profesor Deepak Lal del University College, London, describe que uno de sus trabajos en la Comisión Planificadora de la India en 1974, consistía en calcular la demanda directa e indirecta del petróleo para diferentes tasas de crecimiento del P.G.B. En ese tiempo, uno de los más importantes usos del petróleo era en la producción de fertilizantes. Pero la Matriz-Insumo-Producto que regía la economía se basaba en cifras del tiempo en que la India no tenía plantas productoras de fertilizantes en base a petróleo. La moraleja no es que hay que mantener la Matriz-Insumo-Producto actualizada, sino que esta no logra nunca estarlo.

Controla y Gasta

En su libro "La Pobreza de la Economía Desarrollista", el Sr. Lal llamó a este multifacético desprecio de la microeconomía ortodoxa - y sobre todo al descuido de los precios - "el dogma dirigista". La espectacular demostración más reciente del daño que este dogma puede causar, y en un tiempo impresionantemente corto, es el caso del Perú. Aunque es un caso extremo, es muy revelador.

Cuando el gobierno del Sr. Alan García llegó al poder en 1985, Perú estaba ya en un mal camino. Sucesivos gobiernos habían mantenido una estructura complicada de derechos de aduana y otras restricciones a la importación. La economía estaba marcadamente orientada al interior y pesadamente endeudada. En ese aspecto, Perú era como la mayoría de Latinoamérica. Pero aún para los altos niveles imperantes en la región, se destacaba por tener leyes restrictivas de protección laboral, excesivo racionamiento del crédito, altos impuestos, poderosas centrales sindicales, y un extraordinariamente complejo sistema de regulaciones para controlar al sector privado. Uno de los resultados es la famosa "economía informal" del Perú - los miles de pequeños negocios que trabajan al margen de la ley. El otro es una vulnerabilidad crónica a los acontecimientos económicos adversos.

La década del 80 proporcionó uno o dos de ellos: una recesión mundial (en 1980-1982), altas tasas de interés, el agotamiento del financiamiento externo, y la declinación de los precios de las materias primas (años de sustitución de importaciones habían dejado la economía dependiente de las exportaciones de cobre y pasta de coca). El Sr. García llegó con una inflación de 250% al año y con el desempleo (oficialmente registrado) a nivel del 11,5% de la fuerza laboral.

El Sr. García rápidamente anunció la limitación al pago de intereses de la deuda externa (al 10 % de los ingresos de la exportación), por lo que es más conocido en los círculos bancarios. En cuanto a las políticas económicas internas, él y sus funcionarios fueron claros en cuanto a lo que se necesitaba hacer. Ellos lo expresaron así:

"Si es necesario resumir en dos palabras la estrategia económica adoptada por el gobierno que comienza en Agosto 1985, ellas son: controla y gasta. Las estadísticas Peruanas revelan que períodos de inflación moderada están asociados con políticas fiscales expansivas, y los períodos de mayor inflación, con rección fiscal. El déficit fiscal no es inflacionario. Por el contrario, si el déficit transfiere recursos públicos para incrementar el consumo de los más pobres, ellos demandarán más bienes, y esto traerá aparejada una reducción en los costos unitarios".

El sistema de precios del Perú - su microeconomía - estaba gravemente distorsionado, sin embargo el gobierno propuso una solución macroeconómica. Y esa solución se basaba en la idea de que la demanda de bienes podía ser aumentada sin que se elevaran sus precios. De hecho, se pensaba que bajarían.

El gobierno era tan bueno como sus dos palabras; Establecidos los controles de precios comenzó a expandir la demanda al encabezar un aumento generalizado de las remuneraciones reales (Vease Gráfico 4). Al comienzo, el programa fué espectacularmente exitoso. En los dos primeros años, la considerable capacidad ociosa de la economía fué puesta en acción. El P.G.B creció no menos del 9 1/2% en 1986 y 7% en 1987. La inflación, gracias al control de precios de muchos bienes y servicios, bajó. En esta etapa, el Sr. García era un hombre popular.

Una crisis política comenzó justamente cuando los signos de agotamiento económico comenzaban a ser imposibles de ignorar. En Julio de 1987 el gobierno señaló que planeaba nacionalizar los bancos. Alrededor del mismo tiempo, tuvo que reajustar los precios controlados del arroz, electricidad, etc., los que en términos reales habían caído masivamente. La inflación reprimida rebalsó el vaso. A principios de 1988 la inflación ascendía a un 20% mensual; para el final del año superaba el 100% mensual. Un ajuste del sector público moderó la inflación un poco, pero el pasado Julio, el Sr. García comenzó a gastar nuevamente. (El gobierno realmente no imprime dinero, lo hace llegar en barcos en cargamentos completos). La inflación crece nuevamente día a día, y se espera que pronto se superará los niveles de 1988.

Las economías real y financiera del Perú se encuentran destrozadas. La moneda nacional no tiene valor. El único sistema de precios que funciona es el informal, basado en el dólar Americano, pero incluso este es fuertemente afectado por el caos reinante. El capital, que no había sido espantado antes que el Sr. García llegara, ahora escapó.

La economía se contrajo un 8 1/2% el año pasado, y se espera que se contraiga a una tasa mayor este año. Las remuneraciones reales, que aumentaron mareadoramente en los dos primeros años del

programa, se han desplomado. Están ahora, grosso modo, 30% más bajas que cuando el Sr. García asumió el poder. Controla y gasta.

Una Telaraña de Problemas.

Por qué los Gobiernos pierden el Control, especialmente en Latinoamérica.

La experiencia Peruana nos demuestra que la extrema inestabilidad macroeconómica puede llegar casi de un día para otro. Con todo lo que gobiernos como el del Sr. García hubiesen deseado mantener una economía bajo control y enfilada en la dirección preferida, ellos pierden el asidero que tenían en un instante.

Esto sucede a través de las expectativas que las personas se forman acerca de como resultarán las cosas. Una vez que la economía comienza a fallar ostensiblemente, como en Perú en 1987, el capital huye al extranjero, precipitando el país en una crisis de comercio exterior. Esto lleva a las personas a esperar una gran devaluación de la moneda, lo que hace que el capital se escabulla más rápido y alimenta más expectativas de una inflación desatada.

Estos temores se auto-satisfacen: los trabajadores piden aumentos de sueldos para compensarse de la inflación que está por llegar, y las empresas se los conceden porque esperan recuperar el costo a través del alza de los precios.

La severa inestabilidad que se genera hace que la vida comercial normal sea virtualmente imposible. La inflación alta e inestable significa que los contratos entre los empleadores y sus trabajadores deben ser anulados y frecuentemente renegociados - en los casos como Perú, casi a diario. Los abastecedores deben insistir en el pago contra entrega. La idea de invertir para el futuro, guiado por alguna estimación de costos e ingresos en los meses y años futuros, se hace risible. Lo único es deshacerse de la moneda local apenas se recibe, y de preferencia no recibirla del todo. Convenientemente, después de haber sido manoseado por tanto tiempo, el sistema de precios se desploma completamente: la economía se revierte al mercado negro, al trueque, o bien importa un sistema de precios en dólares, que el gobierno no puede distorsionar.

Esta no es la única forma en que el caos de la macroeconomía causa más daño aún en la microeconomía. Mucho antes que la economía llegue a una reducción al absurdo extrema, a la peruana, la inestabilidad macroeconómica ya está acumulando nuevas distorsiones microeconómicas.

SEÑALES CRUZADAS

La mayoría de los países en vías de desarrollo sufren de este círculo vicioso. El Comercio es uno de sus canales. Es típico que estas economías mal manejadas soporten tasas de cambio en que la moneda local se sobrevalora. Su moneda se liga, normalmente al dólar, y en las primeras etapas de inestabilidad creciente y precios en alza los gobiernos tratan de usar esta fijación como un freno contra la inflación.

Tal política daría resultados, de hecho, si el gobierno la apoyara con reducciones del gasto público y otras medidas para reducir la demanda. En cambio, la fijación del tipo cambio se convierte en una alternativa para aquellas medidas, lo que no puede ser. Al aplicarla de esa manera, no tiene ninguna credibilidad. La gente espera que fracase. Por lo que, aunque por un tiempo se pueda disminuir la inflación, continuas alzas de remuneraciones y del gasto público pronto hacen que se acelere de nuevo. En términos reales, entonces, en la tasa de cambio resulta altamente sobrevalorada la moneda local. La competitividad de las exportaciones del país se deteriora y, como consecuencia, los volúmenes de exportación se desploman y el déficit externo aumenta incluso más.

El rápidamente creciente desequilibrio de la balanza comercial retroalimenta el lado micro de la economía en dos grandes formas. Primero, induce al gobierno a apretar sus restricciones

comerciales: suben los derechos de aduana (esto también es útil con el fin de disminuir el déficit del presupuesto en tal emergencia), y se pone más estricto el sistema de licencias de importación. Segundo, las expectativas de devaluación de la moneda, que pronto se cumplirán, y que ya habían provocado que el capital abandonase el país, hacen necesario que el gobierno restrinja el uso de moneda extranjera, más estrictamente incluso que antes.

En el período antes que la moneda nacional ceda, la economía sufre una "inflación reprimida" (es decir inflación esperando concretarse). Incluso en casos mucho menos espectaculares que el de Perú, la inflación reprimida (que siempre es el resultado de una política macroeconómica mala) puede estar causando, silenciosamente, mucho daño microeconómico por sí sola. Si el disfrazado exceso de la demanda sobre la oferta se hace suficientemente grande, va a ser necesario un racionamiento explícito de los productos - como en tiempos de Salvador Allende en Chile, y como en la mayoría de los países Europeos Orientales.

El racionamiento en una escala suficientemente amplia puede tornar, entonces, la economía virtualmente impermeable a una tímida liberalización, como lo está descubriendo el Sr. Gorbachev. La idea de los precios fijados, al final, se valida a sí misma. Uno no puede hacer que un agricultor plante un producto diferente subiendo su precio, si los productos que el agricultor quiere comprar a cambio, son asignados haciendo colas y por cupones, en vez de que por su precio libre. Entre los países en vías de desarrollo, Tanzania es un buen ejemplo de esta parálisis avanzada del sistema de precios.

Sobre todo, Perú muestra que es esencial tener políticas macroeconómicas correctas. Con inflación baja y estable, el sector privado puede estar seguro que no habrá devaluaciones súbitas ni ninguna necesidad de medidas de emergencia que ahoguen los negocios. Esto no es de ningún modo suficiente para un ritmo satisfactorio de crecimiento económico, pero es ciertamente necesario. ¿Cuáles, pues, la mejor manera de rectificar las políticas macroeconómicas? Principalmente, preocuparse que su tarea principal sea, efectivamente, limitarse a conseguir esa tasa baja y estable de inflación. Cuando las políticas macroeconómicas pretenden alcanzar objetivos más audaces, los resultados tienden a ser desilusionantes.

LOS PELIGROS DEL POPULISMO

Desgraciadamente, por lo general, las políticas macroeconómicas son más bien temerarias. El Sr. García destruyó la economía de su país con una obcecación no vista desde Allende. Pero la mayoría de los gobiernos de Latino América y de muchos países en vías de desarrollo están intentando formas más moderadas de la misma temeridad.

Observando un período más largo, el populismo económico que rechaza las teorías económicas ortodoxas, que insiste en que no hay restricciones internas para un crecimiento más rápido, y que hacen de la redistribución del ingreso su prioridad máxima, probablemente ha causado mayor daño en Argentina que en ninguna otra parte del mundo. Es fácil olvidar que, después de la Segunda Guerra Mundial, Argentina era bastante próspera, considerada junto con Australia y Nueva Zelanda como un país de altos ingresos y rico en recurso naturales. En los últimos 40 años - gracias a una serie de intentos de desarrollarse, manejados en base a políticas de comercio cerradas y continúa hostilidad hacia la empresa privada - la economía se ha retraído. Esto es algo que sólo un puñado de países ha conseguido.

Ultimamente Argentina cayó en hiperinflación, en que los precios subían en un 200% mensual (Gráfico 5), y en estallidos de violencia callejera. El último rebrote de inflación fue precipitado, como siempre, por un período en que el gobierno recurrió crecientemente a la emisión de dinero para financiar los déficits del sector público. El nuevo presidente, Sr. Carlos Menem, hizo promesas electorales que, si las cumple, empeorarán las cosas; desde que asumió el poder en Julio, sin embargo, se ha mostrado sorprendentemente lógico. El tiempo dirá. Mientras tanto, Brasil parece seguir el camino de Argentina. Su tasa de inflación es a la fecha alrededor de un 25% mensual, en el umbral de la hiperinflación. Nuevamente, el desastrozo manejo monetario y fiscal es el culpable.

Economistas y científicos políticos han debatido largamente por qué algunos países, y Latino América en su conjunto, parecen especialmente propensos a caer en estas formas tan dañinas de populismo. El Sr. Jeffrey Sachs, de la Universidad de Harvard, ha señalado dos factores. Primero, los países latinoamericanos tienen una anormalmente desigual distribución de ingresos. (A fines de la década del 70, en Perú, la proporción del ingreso nacional que recibía el 40% más pobre de la población era de un 7%; en Taiwan era 22%, en la India un 16% y en Sudán un 13%. El 1% más rico del Perú recibe casi la mitad del ingreso nacional). Esto hace que las promesas populistas sean más atractivas que, por ejemplo, en Asia Oriental, donde los ingresos están distribuidos en forma harta más pareja. Esto podría explicar por qué las batallas sobre cómo repartir la torta figuran tan destacadamente en la política de la región y en sus relaciones laborales.

Un segundo factor es el equilibrio del poder político entre la ciudad y el campo. El Sr. Sachs observó que la población urbana tiene más poder en Latinoamérica y la población rural lo tiene en Asia Oriental.

Los habitantes urbanos son partidarios de los alimentos subsidiados. También son desproporcionadamente altos consumidores de productos importados, y por lo tanto les gusta que la tasa de cambio sobrevalore la moneda local porque eso mantiene las importaciones baratas. (Pero también causa problemas crónicos de Balanza de Pagos que el gobierno trata de solucionar a través de derechos de aduana diferenciados). Los agricultores prefieren una tasa de cambio que subvalore la moneda local: de esta manera obtienen más por sus cosechas de exportación. (Una tasa de cambio más de equilibrio, competitiva, incentiva entonces más ampliamente el comercio; es menos probable que surjan problemas de Balanza de Pagos, por lo que no necesita tanto los derechos de aduana). El sesgo urbano Latinoamericano, en otras palabras, es un sesgo contra el comercio exterior y en favor del intervencionismo.

Son interesantes esas ideas, pero sugieren muchas otras preguntas. La distribución desigual de los ingresos provoca las malas políticas, ¿o será al revés? (Ambas situaciones pueden ser verdaderas: la distribución desigual provoca una mala política, que empeora la distribución, y así sucesivamente). ¿Por qué los votantes urbanos no se quejan más fuerte de los derechos de aduana que afectan los artículos importados que les gusta comprar?. ¿Qué determina el comportamiento político o las alianzas políticas de tales grupos en primer lugar?

Sin embargo, las explicaciones de las malas políticas no deben convertirse en excusas de que ellas existan. Los países latinoamericanos que están manejando exitosamente sus problemas económicos - especialmente Bolivia, en donde participó el Sr. Sachs en el programa de estabilización, y Chile - son un objetivo de estudio preferible en Lima y Buenos Aires, que la ciencia política del populismo.

UNA PLATAFORMA PARA EL CRECIMIENTO

Cómo lograr políticas macroeconómicas adecuadas - y por qué estas no necesariamente perjudican a los pobres.

Cuando el gobierno boliviano introdujo su Nueva Política Económica (las mayúsculas se las merece) en Agosto de 1985, el país estaba casi tan aproblemado como el Perú tres años más tarde. La tasa de inflación mensual era de un 60%, la economía decaía (el P.G.B. ese año era casi un 2% más bajo que el año 1984), y las reservas para el comercio exterior (divisas) bajaron a menos de US\$ 1m. La hiperinflación destruyó el sistema de impuestos: los ingresos públicos, al momento que se recibían, valían apenas un 1% del P.G.B. Cualquiera que mostrara un dólar en las calles de la Paz era rodeado por mujeres con sombreros típicos que cargaban grandes paquetes de billetes bolivianos.

El gobierno del Sr. Victor Paz Estenssoro se decidió por el tratamiento de shock. Con la

cooperación de la oposición política, se dictó una sola ley que abarcaba gran parte de lo necesario de una sola vez. Aumentó el precio del petróleo, controlado por el Estado; lo suficiente para cubrir las necesidades de los pagos inmediatos de remuneraciones del gobierno y sus compromisos con acreedores extranjeros; reemplazó el complicado sistema de derechos de aduana por un derecho único uniforme, aplicable a todas las importaciones, menos distorsionante de los precios y más fácil de recaudar; permitió que flotara la tasa de cambio, con tasas determinadas a diario en una subasta de moneda extranjera; dejó libres las tasas de interés, que rápidamente subieron; permitió a los bancos recibir depósitos en moneda extranjera; cambió los reglamentos que regían al Banco Central para protegerlo de interferencias ajenas (los gremios antes tenían ingerencia en su funcionamiento); se anunció la reestructuración de las empresas públicas (es decir, eliminó empleados públicos); congeló las remuneraciones del sector público; y reformó las leyes laborales de Bolivia (que permitían diversos bonos no imponibles, decretaban diversos feriados especiales y, como lo expresó el ministro de Hacienda de ese tiempo, "Hacia imposible despedir empleados por razón alguna"). Luego vino lo más importante. Bajo el nuevo régimen se adoptó una nueva regla muy simple, que se reafirmó públicamente, según la cual el gobierno no gastaría más de lo que recibiera. Y en efecto, se obedeció esa regla día a día: el Ministro de Hacienda firmaba cheques sólo hasta el monto de los ingresos que su departamento había recibido. Desde entonces, cada año el presupuesto ha incluido una larga lista de gastos, que el Congreso había decretado anteriormente, pero que lamentablemente se retuvieron por falta de dinero. El resultado, como se deseaba, fue que la promesa del gobierno de equilibrar el presupuesto, se siguió manteniendo ostensiblemente.

Orto y hetero

Cuando se anunció este plan, muchos economistas en el mundo se alertaron y comenzaron a poner atención. No se acordaban de haber visto un programa de estabilización que fuese tan ortodoxo. El típico plan estabilizador latinoamericano se ha etiquetado como "heterodoxo", para distinguirlo de la idea convencional (que rara vez se pone en práctica) de que la clave para la estabilidad macroeconómica es reducir el déficit del presupuesto fiscal y seguir una política monetaria no inflacionaria.

El enfoque "heterodoxo" sostiene que, en los países con mucha inflación, el déficit presupuestario es causado principalmente por la inflación, y no al revés. La inflación reduce los ingresos por impuestos recaudados y aumenta la tasa de interés nominal (y por lo tanto el costo presupuestario de los servicios de la deuda de gobiernos anteriores). Comprende reducir la inflación, mediante el control directo de precios e ingresos, y hacer una reforma monetaria (nuevos billetes con menos ceros) para fortalecer el impacto en las expectativas - y con esto se estima que el déficit presupuestario se achicará automáticamente.

Este enfoque ha sido ensayado varias veces en Brasil y Argentina, donde breves éxitos han dado paso a un desorden peor que al principio, y en Israel donde los resultados fueron más alentadores. Israel demuestra que el plan heterodoxo no está destinado fatalmente a fallar. En particular, es correcto afirmar que la más baja inflación disminuirá el déficit. Lo que importa es si el déficit restante es lo suficientemente bajo como para no ser inflacionario. Como regla general, no lo es.

El enfoque de Bolivia difícilmente podría haber sido más diferente. En muchos aspectos, fue más allá de la receta ortodoxa de apretar el presupuesto, al insistir en que todo el ajuste se hiciera de una vez, y ahora más bien que el próximo año. Los diseñadores del plan deliberadamente apuntaron a dar el mayor golpe a las expectativas que ellos podían lograr, al hacer su programa amplio y simple. Un programa de disminución gradual de los déficits presupuestarios, a lo largo de un período de años, hubiese dejado lugar para discutir sobre cuán rápido deberían disminuir. Ese enfoque gradual fomenta la aceptación de fracasos en obtener las metas propuestas. Al insistir que el dinero no se gastaría hasta que la Tesorería lo hubiese recibido, el Gobierno no dejó espacio para discusiones, y enfrentó a las personas a una ley libre de resquicios y que pudieran entender todos.

Sin necesidad de control directo sobre los precios, y sin una reforma monetaria, la inflación se frenó

efectivamente en pocos días. La ley de Estabilización fue promulgada el 29 de Agosto. Los precios se elevaron en un 15% en la semana hasta el 26 de Agosto, y 36% en la semana hasta el 2 de Septiembre; en la semana siguiente bajaron en un 5%, la siguiente semana casi no hubo cambio, y la semana subsiguiente cayeron otro 3%. A lo largo de los dos meses siguientes, la mayoría de los precios se mantuvo estable. Hubo una tendencia al alza en Diciembre, pero fué una tendencia Boliviana y no Lawsoniana.

En los tres años desde que se introdujo el plan, la tasa mensual de inflación ha promediado 12%, 1% y 1% (Cuadro 6). A comienzos de este año, la mayoría de los comerciantes callejeros nativos se negaban a recibir en pago dólares americanos; tenían tal confianza en la moneda local circulante que, como los dueños de locales comerciales de la calle Oxford, decían que les ocasionaba muchos problemas recibir moneda extranjera que luego tendrían que cambiar. Esta es una muy buena prueba de estabilidad monetaria.

Para reconstruir, ¿primero hay que destruir?

Lo relatado es, bajo cualquier punto de vista, un logro extraordinario, aún cuando el relato debe ponderarse, debido a una o dos dudas. La principal contención es que la inflación podría ser más fácil en efecto, y no más difícil, de detener cuando llega a ser hiperinflación. El razonamiento teórico para pensar esto es que a menores y más estables tasas, la inflación adquiere una inercia auto alimentante - nuevamente, debido a la forma en que las personas y los negocios se hacen sus expectativas. Si las personas esperan una inflación por ejemplo del 100% para el próximo año, actúan consecuentemente. Ellos toman en cuenta esa proyección, por ejemplo, tanto el pedir las alzas de remuneraciones como al decidir si darlas o nó. La tasa de inflación se incrusta en el sistema a través de los contratos laborales enfocados hacia el futuro.

Si la inflación no sólo es alta, sino continuamente acelerada (que es lo que hiperinflación significa), el sistema de la economía para hacer contratos no le puede seguir el paso. En casos extremos falla completamente y la economía pierde, en efecto, su capacidad de anticipación. Esto destruye la inercia del proceso inflacionario. No hay razón para que la inflación, si de alguna forma se interrumpe, simplemente no se detenga. Históricamente, muchas hiperinflaciones parecen haber terminado de esta manera, desplomándose repentinamente bajo su propio peso. Muchos líderes latinoamericanos, por otro lado, han encontrado la manera de mantener vivas hiperinflaciones durante años.

Hay otra razón por qué la hiperinflación es más fácil de detener que una inflación alta pero estable. Una vez que una economía toca fondo, es más probable que aparezca un deseo popular de hacer algo al respecto.

Quizás el aspecto más destacable de las reformas Bolivianas es que, a pesar de su severidad, concitaron un amplio apoyo. Bolivia es una democracia. La ley de estabilización significó reducción del sector público y disminución de gastos en un trasfondo de P.G.B. decreciente y desempleo ascendente. No habría podido promulgarse sin la colaboración de la mayor parte de la oposición política, que fué otorgada en lo que llamaron los Bolivianos "el Pacto de la Democracia". Se puede afirmar que nada menos grave que la crisis de 1985 habría sido suficiente para frenar las presiones de los partidos políticos y haber logrado promulgar esa ley.

Lo que hace nacer una preocupación para el futuro: ¿podrá ser duradero el éxito de Bolivia?. Desgraciadamente, las probabilidades se tornan agudamente en contra con el extraño resultado de la última elección presidencial. Los tres partidos más grandes prometieron continuar con la Nueva Política Económica, y el candidato más intimamente asociado con ella (Sr. Gonzalo Sánchez de Lozada, el Ministro de Economía en el régimen del Sr. Estenssoro, y principal arquitecto de la ley de estabilización), obtuvo en efecto la mayor cantidad de votos. Pero no una mayoría. El resultado de negociaciones por conveniencia desde la elección es que el nuevo gobierno ha sido formado por los otros dos partidos: una coalición de la derecha y la izquierda en contra del centro. Más aún, el nuevo presidente es el Sr. Jaime Paz Zamora, líder del partido izquierdista y el candidato que obtuvo el tercer lugar en las elecciones.

Tan pronto se anunció este horriblemente inquietante resultado, hubo una fuga de liquidez del sistema bancario. El Sr. Zamora insiste en que él mantendrá la política económica del país, pero se puede entender que los hombres de negocios e inversionistas locales puedan preguntarse si cumplirá. Incluso si lo hace, el inyectar tal inseguridad política en una economía que aún se recupera de una inestabilidad casi mortal, es buscarse problemas.

El arte de lo posible.

Dejando esos temores de lado, la lección más importante de las reformas Bolivianas es ciertamente política. No hay duda que las reformas, a pesar del dolor, han sido enormemente populares - como lo atestiguan las campañas electorales de los principales tres partidos políticos de derecha, de centro y de izquierda. El tipo de desorden odioso que vive Perú actualmente, por cierto no da muchos votos. Pero más que eso, Bolivia sugiere que la gente está dispuesta a tolerar la molestia de un programa efectivo de estabilización, siempre que se note claramente que es justamente eso - efectivo.

El programa de Bolivia no fué supervisado por el Fondo Monetario Internacional. La ley de estabilización se promulgó en un momento en que los lazos del país con la principales instituciones multilaterales habían sido cortados. Se presume que incluso el F.M.I., guardián de la ortodoxia fiscal y monetaria, habría vacilado frente a tan severo paquete. Los países que desean conseguir préstamos del F.M.I. (que a su vez es a menudo la clave para obtener más préstamos de otras fuentes) por lo general tienen que soportar los programas de estabilización algo más suaves del propio F.M.I. Generalmente estos provocan amargos resentimientos. Pero, nuevamente la experiencia Boliviana sugiere que esto puede ser porque se percibe que esos programas están impuestos por extranjeros - una impresión que muchos gobiernos con poco carácter por lo general se dan maña para reforzar. Por lo tanto, la reforma tiene que ser originada dentro del país. Si lo es, aparentemente gana la aceptación popular, a pesar de sus costos.

¿Cuáles son los costos? En el caso de Bolivia, parecen ser pesados, pero las apariencias engañan. El PGB declinó después de la introducción del programa, y sólo últimamente ha empezado a subir otra vez. La reducción del sector público tuvo un efecto inmediato y directo en el desempleo, y el congelamiento de rentas del sector público sin duda causó muchas penurias a los afectados. Pero en todas estas listas del dolor del ajuste es vital tener clara la base de comparación. Aquellos que hacen aspavientos en cuanto al peso que hay que soportar por la estabilización ortodoxa, por lo general parecen tener en mente una alternativa fantásica de bajo desempleo, creciente desarrollo, precios estables, cielos azules, y campesinos sonrientes y bien alimentados.

Pero desgraciadamente no es así. La perspectiva de alternativa para la mayoría de los países que asumen programas de estabilización, especialmente aquellos cuyos gobiernos demoraron en adoptarlos y proclaman estar actuando presionados, es un empeoramiento acelerado de la situación. El PGB de Bolivia bajo 9% en los 5 años anteriores a que empezara su programa. En tanto que sería erróneo decir que el país no tenía otra alternativa que embarcarse en este programa - porque siempre existe la posibilidad de permitir que las cosas sigan empeorando - es irreal pensar que, actuando en otra forma, se podía evitar la mayor parte de los sufrimientos.

UNA MIRADA DE MAS CERCA A QUIEN PAGA

Algunos críticos de la estabilización tipo FMI pueden convenir en todo esto, pero siempre afirmarán que los programas cargan demasiado el peso del costo del ajuste a los miembros más pobres de la sociedad. Los gobiernos deben disminuir su déficit presupuestario. Lo pueden hacer subiendo los impuestos o bajando los gastos. Recolectar mayores ingresos por impuestos, aunque fuese deseable, es difícil debido a la débil organización recolectora de impuestos. Por lo tanto la estabilización casi siempre significa reducción del gasto público. Si la reducción recae en los subsidios a los alimentos y en el gasto en bienestar social, por ejemplo, entonces afecta a aquellos que tienen mayor necesidad de ayuda.

En realidad, no es así. Un estudio hecho por el Sr. Guy Pfeffermann, del Banco Mundial, muestra que los beneficiarios del gasto social en los países en vías de desarrollo, no son los pobres. Esto se puede decir con convicción, aunque la mayoría de los gobiernos de los países en vías de desarrollo tienen muy poca idea de quienes son sus pobres, realmente. No los conocen, porque en gran parte no tienen contacto con ellos. Sin embargo, todo el gasto de bienestar social de alguna manera se las arregla para ser gastado íntegramente.

Mayor gasto público de cualquier tipo significa, primero que nada, más empleo público. En muchos países aumentaron los puestos de trabajo del sector público, a principios de los años 80, a medida que disminuyeron los del sector privado (Gráfico 7). Las burocracias, en los países en vías de desarrollo, no dan muchos trabajos a los campesinos pobres y sin tierra, a los pequeños vendedores callejeros, a los trabajadores manuales no especializados o a los cesantes urbanos. Los burócratas se reclutan de las clases medias, quienes son, por lo tanto, los primeros en beneficiarse del gasto público.

Las clases medias acapararon beneficios de otras maneras también. Hablemos de los subsidios. En algunos países estos alcanzan a más de un 10 % del P.G.B. Principalmente se gastan en que la electricidad, el petróleo, las viviendas y los créditos sean más baratos.

Bien aparte del masivo daño macroeconómico que estas distorsiones de precios causan, en 1987 la electricidad en Ecuador, Brasil y Colombia costaba aproximadamente un tercio de lo que costaba en Estados Unidos. Tales subsidios no alcanzan a los pobres. Principalmente, los pobres no viven en casas, por lo que su demanda de electricidad es reducida, y no manejan autos. (En Ecuador y Venezuela los subsidios al petróleo solamente han sido equivalentes a varios puntos porcentuales del P.G.B.). A algunos pobres les serviría el crédito, pero el crédito subsidiado no va dirigido a ellos, y hace mucho más caro el no subsidiado.

El gasto en educación también es fuertemente sesgado hacia las clases medias. En algunos países en vías de desarrollo el gasto per cápita en educación universitaria sobrepasa el gasto per cápita en educación primaria en una proporción de 30 a 1. Muchos de los pobres no tienen acceso a la más básica educación primaria, mientras las Universidades siguen siendo el feudo de la clase media, sostenido por fondos públicos.

En la mayoría de los países en vías de desarrollo, la cobertura de los sistemas de seguridad social, fuertemente subsidiados, está sesgada contra los pobres. En Brasil, en 1984, sólo un 8% de los trabajadores en el amplio sector más pobre de la economía (agricultura), estuvo protegido por un sistema de seguridad social. Casi un 80% de los trabajadores en el sector más próspero (transporte y comunicación), estuvo protegido. Los dos sectores que les dieron a sus trabajadores la mayor cobertura eran la administración pública y los servicios sociales (Gráfico 8).

Incluso los subsidios en alimentos (a menos que se focalicen cuidadosamente) ayudan a las clases medias en forma desproporcionada, mientras que es extremadamente caro administrarlos. México tenía un sistema para subsidiar las tortillas: un estudio mostró que los subsidios no llegaban a los pobres en absoluto.

El campo disponible para disminuir el gasto público en los países en vías de desarrollo, sin dañar a los más pobres, es lo suficientemente amplio como para que la estabilización tenga éxito. En algunos casos, (Crédito subsidiado, por ejemplo), una reducción en el gasto público efectivamente ayudaría a los pobres directamente, incluso antes que los más amplios beneficios de la estabilidad macroeconómica y de una estructura lógica de los precios relativos, empiece a rendir frutos. En el corto plazo, el ajuste es una amenaza para la clase media, no para los pobres. Más adelante, todos ganan.

Se admite que esto no ayuda mucho en términos políticos. Es más fácil para los gobiernos descuidar a los pobres. Esto es precisamente porque este vasto sistema de subsidios casi no los beneficia. Las clases medias pueden gritar más fuerte y en forma más efectiva. Debido a su oposición, la

reforma macroeconómica es sin duda difícil. Sin embargo, vale la pena recordar que la dificultad es principalmente política y no ética. Y la experiencia boliviana muestra que el problema político no es insuperable. Un electorado puede ser dado vuelta por reformas que son suficientemente audaces como para ser convincentes.

LAS GANANCIAS DEL COMERCIO

Un enfoque de apertura al comercio exterior, es la mayor razón individual de por qué a algunos países les ha ido tanto mejor que a otros.

La estabilidad macroeconómica es un pre-requisito para un desarrollo rápido. Aunque las políticas necesarias para lograrla sean difíciles de implementar, no existe ningún misterio sobre cuáles son esas políticas: política monetaria no inflacionaria y su contraparte fiscal, el control severo de las finanzas públicas. Lo que podría ser menos obvio, sin embargo, es que no es suficiente una política macroeconómica apropiada. La evidencia muestra concluyentemente que para la mayoría de los países es indispensable, además, un enfoque abierto al comercio exterior. Esta parte del informe pasa revista a esa evidencia y luego trata de extraer las explicaciones pertinentes.

Primero que nada, ¿qué quiere decir hablar de un enfoque abierto al exterior en cuanto al intercambio comercial? Quiere decir que las políticas económicas de gobierno, tomadas en conjunto, no desincentivan las exportaciones. Con el fin de agudizar el contraste entre el enfoque de apertura al comercio exterior y el enfoque de sustitución de importaciones, algunos economistas hablan de promoción de las exportaciones. Este término ha confundido a muchos que no son economistas. El enfoque de apertura al comercio exterior requiere nada más que neutralidad (intencionada o de otra forma), no la promoción deliberada de un sector de la economía sobre otro. Mientras que el enfoque de sustitución de importaciones desincentiva las importaciones (y por lo tanto inadvertidamente desincentiva las exportaciones), el enfoque de apertura al comercio exterior no lo hace. Eso es todo.

Es más fácil ser más preciso en esta definición con la ayuda de un parámetro denominado la tasa efectiva de protección. Este mide la protección que se da al valor agregado de la producción doméstica, más bien que al producto terminado. Por lo tanto revela el efecto verdadero de los incentivos para los productores domésticos.

Supongamos que un productor fabrica impermeables, pagando \$ 60 por insumos (tela y botones) y luego los vende en el mercado interno a \$ 100. El valor agregado es \$ 40. Si el gobierno pone un derecho de aduana de 10% sobre los impermeables, la tasa nominal de protección es de 10%. Pero la tasa efectiva de protección es más alta. Si todo el derecho de aduana se traspasara al consumidor, de modo que subiera el precio a \$ 110, la tasa efectiva de protección es: \$ 50 (el valor agregado en precios domésticos) menos \$ 40 (el valor agregado en precios mundiales) dividido por \$ 40 (el valor agregado en precios mundiales) es decir, \$ 10 dividido por \$ 40, o 25%.

Ahora supongamos que el gobierno pone también un derecho de aduana de 10% a la tela y los botones. La tarea de fabricar impermeables gozaría de menos protección que antes. Bajaría la tasa efectiva de protección, porque el valor agregado en precios domésticos será de \$ 6 menos, gracias al alza de un 10% en el costo de los insumos. La tasa efectiva de protección será \$ 44 (el valor agregado en precios domésticos) menos \$ 40 (valor agregado en precios mundiales) dividido nuevamente por \$ 40, es decir, 10%.

Por esto, si se aplica un arancel único a todas las importaciones, la tasa efectiva de protección es igual a la tasa nominal. Por eso mismo, un arancel altamente diferenciado probablemente esconde una situación extremadamente distorsionada de tasas efectivas. En muchos de los países en vías de desarrollo, han sido comunes tasas efectivas de protección de más de un 1,000%. En algunos de esos casos el valor agregado a precios mundiales puede ser negativo. La protección da a los productores su ganancia aunque a precios no distorsionados están importando materia prima y productos intermedios y al elaborarlos están reduciendo su valor.

GRADOS DE SESGO.

Volvamos por un momento al fabricante de impermeables. Como están las cosas, se le desincentiva para vender sus productos en el extranjero. Si lo hiciera, recibiría sólo \$ 100 por el impermeable en vez de \$ 110 y, como ahora sabemos, esta diferencia sub-declara la cuña que los aranceles han introducido entre los retornos que se obtienen de los dos mercados. Al alterar el precio relativo de las exportaciones y las importaciones, el gobierno de hecho le ha puesto un impuesto a las exportaciones.

Sin embargo el gobierno podría elegir, compensar esto, protegiendo los impermeables de exportación así como los para venta interna. Podría hacer esto pagando un subsidio ligado a la cantidad de impermeables vendidos en el extranjero.

Al igual que con la protección para el mercado doméstico, la tasa efectiva de protección a la producción de exportación, por lo general, será diferente de la tasa nominal de protección a la exportación (esto es, la tasa de subsidio a la exportación).

El cuadro se complica más por el hecho de que los aranceles directos y los subsidios no son la única forma de dar protección tanto a los importadores como a los exportadores. Los reglamentos que rigen las licencias de importación y otras restricciones cuantitativas, los subsidios a los insumos y la política de cambios, todos pueden aumentar la tasa efectiva de protección.

Una vez que se toman en cuenta todos estos factores, se podrá calcular las tasas efectivas de protección tanto para las importaciones como para las exportaciones. El sesgo global en el régimen de comercio exterior es simplemente la relación entre la protección a la importación y la protección a la exportación. Si esta relación es uno o cercana a uno, el régimen del comercio sería neutral o, como diría la mayoría de los economistas, "abierto al exterior". Si es mucho más que uno, el régimen favorece a los productores locales de sustitutos de importaciones por sobre los productores de artículos exportables, y por lo tanto sería "orientado o sesgado hacia el mercado interno". Si la relación es menor que uno, el régimen favorecería a los exportadores por sobre los productores para el mercado interno; sería "sesgado a la exportación".

Debe destacarse que la relación puede ser aproximadamente uno, es decir el régimen puede ser abierto al exterior, ya sea porque el intercambio es completamente libre, sin protección a las importaciones o a las exportaciones, o porque la protección a ambos sectores es más o menos igual. Por lo tanto, un régimen abierto al exterior no necesariamente practica el "laissez-faire". En efecto, podría ser altamente intervencionista, con altas tasas de protección tanto a las exportaciones como a las importaciones, que en ese caso se anulan en el conjunto.

MIDIENDO

El Banco Mundial, para su "World Development Report", en 1987, usó estos métodos para clasificar a 41 países en vías de desarrollo, de acuerdo a la orientación de su comercio entre los años 1963-1973 y 1973-1985. Luego graficó los grupos contra diversos indicadores económicos. El más importante de estos indicadores es el ingreso real per cápita.

En ambos períodos el aumento del ingreso per cápita fue más alto en las economías con fuerte orientación al exterior y más bajo en las economías fuertemente orientadas al mercado interno (Gráfico 9). Lo mismo ocurría en crecimiento total del PGB y valor agregado de las manufacturas, y también para la medida habitual de eficiencia de la inversión (Tabla 1). En todos estos criterios, las economías fuertemente cerradas eran superadas también por las de tendencia moderadamente abiertas al exterior, pero naturalmente por un menor margen. La incapacidad de las economías fuertemente cerradas de promover la industria para consumo nacional, y no sólo la de productos de exportación, es particularmente chocante, puesto que la finalidad que los países mas cerrados buscaban al cerrarse, era que su producción interna se industrializase más rápidamente.

En conjunto, los con tendencia moderadamente abierta tienen ventaja sobre aquellos con tendencia moderadamente cerrada, pero el resultado aquí es más estrecho. El P.G.B. y el ingreso per cápita creció más rápido en los países con tendencia moderadamente abierta entre los años 1963-1973, pero fraccionalmente más lento entre los años 1973-1985. Aquellos con tendencia moderadamente cerrada también han visto crecer más rápido la producción industrial. Pero es interesante que a pesar de esto, aquellos con tendencia moderadamente abierta han visto una alza más rápida en el empleo relacionado con las industrias. Esto apunta a un sesgo contra los métodos de producción intensivos en mano de obra en los países con tendencia a la producción interna. Esto calza bien con la noción de que el comercio permite que un país explote sus ventajas comparativas: la ventaja comparativa de los países en vías de desarrollo es mano de obra barata y abundante.

LOS DRAGONES

Los tres países con tendencia fuerte de apertura al exterior en el Gráfico 9 son Hong Kong, Singapur y Corea del Sur. Taiwán habría sido el cuarto si hubiese estado en la muestra, y solamente habría reforzado el mensaje. Sin embargo, los cuatro Dragones han sido más diversos en sus políticas de lo que generalmente se supone. La orientación abierta de Hong Kong se debe a una adhesión irrestricta al libre mercado. Los tres restantes, en grados diversos, han sido intervencionistas, han usado distintos incentivos de exportación para compensar los efectos desincentivadores de la exportación de protección doméstica.

Corea del Sur, por algunas medidas el más intervencionista de los "Dragones", se cita a veces como prueba de que un dirigismo inteligente, y no la apertura al exterior, es la clave para alcanzar un rápido desarrollo. Esto involucra temas que van más allá del comercio; se examinarán más cuidadosamente en la próxima sección. Pero frecuentemente ese juicio está en todo caso basado en una premisa falsa, la idea de que Corea del Sur ha protegido a sus productores domésticos tanto (si es que no más) como los fuertemente cerrados han protegido a los suyos, con la diferencia que encima les agregó un montón de incentivos para los exportadores.

No es así. Corea del Sur no ha compensado un grado inusualmente alto de protección doméstica con un grado inusualmente alto de promoción de exportaciones; ha compensado un moderado y descendente grado de protección doméstica con la justa y necesaria promoción de exportación para obtener una amplia neutralidad.

El crecimiento explosivo de Corea del Sur comenzó a mediados de la década de los 60. Las políticas comenzaron a cambiar a fines de los 50. En ese tiempo, la mayoría de las importaciones estaban sujetas a restricciones cuantitativas de algún tipo, pero estas no amarraban tanto como en muchos otros países en desarrollo. El gobierno empezó a otorgar incentivos de exportación, para compensar su protección hacia los productores de "sustitutos de importación". Esto fracasó al comienzo, quizás porque la tasa de cambio (la moneda local) aún estaba sobrevalorada, lo que dejó mucho sesgo contra las exportaciones. A principios de los años 60 el gobierno desmanteló su sistema de tasas de cambio múltiples, devaluó la moneda y (como eso ayudaba a los exportadores) redujo sus subsidios de exportación.

Estas reformas liberalizadoras fueron el punto de partida del mejoramiento. Las exportaciones empezaron a crecer rápidamente.

En 1967 el gobierno reformó su sistema de control de importaciones y redujo mucho el número de importaciones sujetas a cuotas. Luego empezó a reducir sus aranceles (Gráfico 10). Por lo tanto el fundamento del milagro de fines de los años 60 y 70 no era sólo la orientación favorable del comercio exterior (la protección doméstica compensada por la promoción de las exportaciones), sino que un nivel promedio bajo de protección doméstica, y además con poca variación en las tasas de protección de un sector industrial a otro. Más tarde, hacia fines de los años 70, Corea del Sur aumentó su protección para la industria pesada. La economía empezó a tener problemas. Los que eligieron esa política reconocieron su error y retornaron hacia la liberalización.

COMO SALTARSE UNA FRONTERA.

O por qué funciona la apertura al exterior.

Se han completado ya docenas de estudios sobre los efectos de las políticas de apertura externa en el crecimiento. No son coincidentes: la ley de hierro de la econometría es que no existe un resultado que no sea ambiguo.

Pero es posible afirmar que el consenso entre los economistas de la tendencia predominante, que abarca más allá de los que han trabajado para la Comisión de Planificación de la India, es que las políticas de apertura al exterior en el comercio, son una de las claves del desarrollo. La pregunta es, ¿Por Qué?

La respuesta de la economía clásica es que el comercio permite que los países exploten sus ventajas comparativas. El Gráfico 11 muestra cómo funciona esto.

Dice: Supongamos que un país produzca sólo 2 productos, acero y poleras. La curva AA (la frontera de las posibilidades de producción) representa las combinaciones posibles de cuánto producir de cada uno de los productos. Primero supongamos que el país no comercia nada con el exterior. Por definición, entonces, debe consumir lo que produce, en un punto como (1). Pero ahora imaginemos que el país se abre al mercado. Ya no tiene que consumir la misma combinación de bienes que produce.

¿Cómo sabrá entonces qué producir? Los precios internacionales se lo dirán.

En el gráfico, la inclinación (la pendiente) de la línea de precios representa el precio relativo de acero y poleras en el mercado mundial, la cantidad de uno de ellos que se puede canjear por el otro. Ahora enfrentados al precio mundial de su producto, los fabricantes se darán cuenta que pueden aumentar el valor de su producción desplazándose de (1). De hecho, las fuerzas del mercado llevarán a las firmas al punto (2), donde la línea de precios es tangente a la curva AA. En ese punto de tangencia, el valor de su producción será el máximo, ya sea que se mida todo en acero o todo en poleras. Bajo protección, la línea de precios sería más plana reflejando un precio mayor del acero en términos de poleras. Si esta línea de precios protegidos se dibujase, sería tangente a la curva AA en (1). Sin embargo, gracias al comercio abierto, el consumo no necesita estar en (2). Empezando desde la combinación de acero y poleras producidas del punto (2), e intercambiando poleras y acero al precio relativo pertinente, el país puede consumir la combinación que guste a lo largo de la línea de precios.

Por ejemplo, puede consumir a los niveles del punto (3). Para hacer eso, tendría que importar acero y exportar poleras. Aquí llegamos al meollo. Podemos estar seguros que la economía está mejor consumiendo en un punto como (3) que cuando consumía (y producía) en (1), porque en (3) se está consumiendo más de ambos bienes. Este es un resultado tan fantástico que a primera vista parece un engaño. Pero no lo es. Sin cambios en la cantidad de recursos económicos, el comercio empuja a un país más allá de sus posibilidades de producción, y así lo hace estar mejor económicamente.

RECORDEMOS LA EFICIENCIA

Pero esto no es todo lo que logra el comercio. La curva de las posibilidades de producción en el Gráfico 11 supone que el país efectivamente está usando sus recursos con la máxima eficiencia técnica. En el punto (1) la mezcla o canasta de productos es ineficiente, pero como (1) está en la curva misma en vez de estar en un punto dentro de ella, sabemos que los recursos se están usando lo más eficientemente posible para esa mezcla seleccionada. Sin embargo, la protección casi con certeza provoca ineficiencias técnicas además de una mezcla inadecuada de productos. Bajo protección, por lo tanto, lo más probable es que la economía esté en un punto como (4) produciendo menos de la mezcla de productos (inadecuada), en comparación con lo que podría producir.

Esto ocurre así debido a diversas razones. El régimen de licencias de importación no sólo afecta el precio de las materias primas y de los productos intermedios importados, sino que también causa atrasos en obtenerlos. La protección a menudo favorece las producciones intensivas en capital, lo que pone otra vez en desventaja a los países en vías de desarrollo. Al negarles a los productores locales acceso al mercado mundial en términos no distorsionados, la protección puede hacer que el mercado doméstico sea muy chico como para sustentar fábricas de un tamaño económicamente eficiente.

Puede hacer que algunos productores domésticos se conviertan en monopolios o semi-monopolios, lo que introduce una ineficiencia directa (porque los monopolistas explotan su fuerza sobre el mercado produciendo menos y cobrando más), y también una indirecta (porque sin competencia, no tienen incentivos para mantener costos bajos). Aunque la protección no llegue a provocar aumentos del poder monopólico, los productores domésticos protegidos tendrán menos incentivos para preocuparse del control de calidad y de las innovaciones.

Dos de los mejores especialistas mundiales en comercio exterior, los profesores Jagdish Bhagwati, de la Universidad de Columbia, y Anne Krueger, de la Universidad de Duke, han descubierto y enfatizado otra fuente más de ineficiencia, que parece ser generalizada tanto en los países en vías de desarrollo como en los países industrializados: "rebusca de rentas" ó, en forma más general, "rebusca de ganancias directamente no productivas". Esto surge de los esfuerzos de los negocios por explotar o evadir las distorsiones causadas por la protección. Por ejemplo, el sistema de licencias o permisos de importación puede provocar un margen adicional, ó "renta", entre el precio oficial de un producto intermedio y el precio que un productor doméstico está dispuesto a pagar.

Esta es una fuente potencial de ganancias para algunos. Se van a gastar recursos en tratar de arrinconar el mercado con estas licencias, ó en sobornar a los burócratas que deciden a qué empresas dárselas, ó en gestionar (con "gestores") ante los gobiernos para alterar las normas de protección de manera que favorezcan a los gestores. Y lo que es peor de todo, se gastarán recursos en tratar de obtener un aumento en el nivel general de protección.

Norteamérica es rica. Puede darse el lujo de mirar con tuerto desdén cómo Washington, la capital mundial de la actividad directamente improductiva, desarrolla su negocio. Los países en vías de desarrollo tienen recursos demasiado escasos como para malgastarlos. Estimaciones del costo económico de las protecciones, la brecha entre (3) y (4) en el Gráfico 11, son inevitablemente estimaciones que pueden ser erróneas, pero las sumas involucradas probablemente son grandes. Un estudio sobre Turquía encontró que el costo de la "rebusca de rentas" a fines de la década del 70 era entre un 5% y un 10% del P.G.B. al año. Esto sin considerar un margen adicional por el efecto que pudo tener la protección en el poder del monopolio local. Otro estudio, que sí tomó en cuenta los efectos monopólicos, encontró que los costos anuales de protección eran un 7% del P.G.B. en Brasil, 3% del P.G.B. en México, 6% del P.G.B. en Pakistán y 4% del P.G.B. en las Filipinas.

Incluso esto no es de ninguna manera un cálculo completo. La diferencia entre (3) y (4) es lo que llaman los economistas "ganancias estáticas del comercio". Es equivalente a obtener por una sola vez un alza general del nivel del ingreso nacional. Deja de captar las ganancias "dinámicas" que están asociadas a una tasa de crecimiento más rápida. La Tabla 2, que se refiere a una muestra más pequeña de países y que examina diferentes períodos, da una pista sobre esto. Separa el crecimiento en dos partes: la parte explicada por aumentos en la cantidad de mano de obra y de capital empleados, y la parte debida a incremento de su productividad. Los países con tendencia al comercio exterior (países abiertos), han tenido un crecimiento más rápido de la productividad como también de la producción. Ostensiblemente le deben también una parte mayor del crecimiento de su producción a la productividad, que los países con tendencia al mercado interno. Y aunque han incrementado su capital más rápido, han agregado más mano de obra por unidad de capital. En otras palabras, su crecimiento ha sido más intensivo en mano de obra.

La teoría económica moderna sólo recientemente ha empezado a desarrollar los caminos por los que el libre comercio (ó en efecto, cualquier otro medio) pudieran aumentar la tasa de crecimiento de largo plazo. Pasará tiempo aún, antes que produzca algo tan satisfactorio como lo es la más que centenaria teoría de las ganancias estáticas por el comercio exterior. Mientras

tanto, es suficiente contentarse con lo siguiente: los diversos factores que le permiten dar a las economías un salto de mejoramiento por una sola vez, se conjugan también para proporcionar condiciones que son favorables al crecimiento estable. Los resultados hablan por sí mismos.

El Nuevo Pesimismo

A medida que los economistas han llegado a la conclusión de que el comercio abierto al exterior es una clave para el desarrollo, el antiguo pesimismo de los años 50 y 60 ha tenido que encontrar nuevas formas para expresarse. Algunos pesimistas han esparcido la idea de que el comercio amarra a los países en vías de desarrollo en una relación poco promisorio con los países industrializados. En esta nueva versión, el problema no es tanto la amenaza del deterioro de los términos de intercambio, como antes, si no que de una dependencia rígida del crecimiento de los países industrializados. Si los países industrializados frenan su crecimiento, como ocurrió en los años 70, los países en vías de desarrollo que dependen del comercio con ellos para su propio crecimiento también se debilitarán. La implicancia es que ese comercio no ayudaría a los países en vías de desarrollo a alcanzar a los industrializados. Les irá bien cuando a los países ricos les vaya bien, y mal cuando a los países ricos les vaya mal. Otra forma del nuevo pesimismo se conoce con el apelativo de "el problema de agregarse". Esta idea postula que el comercio puede haber tenido buenos resultados para aquellos países que se abrieron al comercio exterior en los años 60 y 70, ¿pero qué pasaría si ahora el resto se uniera a ellos? Habría un crecimiento tan rápido de exportaciones a los países ricos que las presiones proteccionistas serían irresistibles. Bajo este punto de vista, la orientación hacia el mercado externo obtuvo buenos resultados sólo porque muchos países en vías de desarrollo fueron lo suficientemente amables como para mantenerse pobres.

Analizándola bien, ninguna de estas ideas está bien cimentada. Tomémoslas cada una por separado.

Como se destacó en un estudio hecho por James Riedel, de la Universidad de Johns Hopkins, la creencia de que el comercio ata a los países en vías de desarrollo en forma rígida al crecimiento en los países ricos descansa en una suposición: ella es, que los países en vías de desarrollo están exportando productos que no tienen sustitutos cercanos en los países ricos. (Esta idea está firmemente asentada en la tradición que no presta atención a la microeconomía).

Pero si los países en vías de desarrollo están exportando productos que compiten con los de países del hemisferio norte (en otras palabras, manufacturas, además de materias primas), pueden aumentar su participación en el mercado al colocar sus precios por debajo de los de productores de los países ricos. Por lo tanto pueden crecer mucho más las exportaciones a los países ricos que el mercado interno de dichos países. Igualmente, si baja el crecimiento en los países ricos, las exportaciones a esos mercados no necesariamente bajarían proporcionalmente, e incluso podrían no bajar.

Esto es exactamente lo que ha pasado. La proporción de productos elaborados en las exportaciones de productos no-petróleo de los países en vías de desarrollo, aumentó de un 10% en 1955 a un 65% en 1986 (Gráfico 12). Esta tendencia no se limita a los dragones del Asia Oriental. Aún excluyéndolos, la proporción de productos elaborados en las exportaciones de los países en vías de desarrollo subió desde alrededor de 10% a 45%.

Estos artículos están en competencia con manufacturas producidas internamente. Por lo tanto su demanda es sensible a los precios. En la medida que lo es, el éxito de los exportadores dependerá menos del nivel de la demanda que prevalece en el norte, y más de su propia eficiencia por el lado de su oferta (nuevamente la microeconomía lucha por sus fueros).

Para reforzar el punto, el crecimiento de productos elaborados de exportación de los países en vías de desarrollo fue tan alto en los años 70 como lo había sido en los años 60, aunque las economías industrializadas crecieron en promedio sólo la mitad de rápido.

Esto no quiere decir que los países en vías de desarrollo no se beneficien del crecimiento más rápido del hemisferio norte, ó que no sufren si este baja. Las exportaciones habrían crecido más rápido en los años 70 si los países industrializados hubiesen continuado desarrollándose aceleradamente como en los 60. Y la recesión de 1980-1982, la más profunda desde la Gran Depresión, le dió una paliza a los exportadores de los países en vías de desarrollo; incluso el grupo de los dragones vió vacilar el crecimiento de sus exportaciones. Lo importante es simplemente que el eslabón entre el crecimiento del hemisferio norte y las posibilidades de exportación de los países en vías de desarrollo no es fundido en acero rígido como lo creen los pesimistas, si no que es altamente flexible. Y tome nota que las economías orientadas al exterior se recuperaron del shock económico externo de los años 80 mucho más rápido que aquellos con orientación cerrada.

Dos más dos son cinco.

La otra idea, la de el "problema de agregarse" es más difícil de descartar porque mira hipotéticamente al futuro, a un momento en que todos los países en vías de desarrollo estén abiertos al exterior (siempre suponiendo que los adeptos al pesimismo y otros de esa especie no les convenzan de seguir cerrados). Además, si el secreto del éxito para los exportadores de los países pobres no es acoplarse pasivamente a la expansión de los mercados del hemisferio norte sino que competir agresivamente dentro de ellos, esto agrega temores en los pesimistas en cuanto a posibles represalias de un proteccionismo invalidante.

Sin embargo, esto desconoce el hecho de que las oleadas de sentimiento proteccionista, especialmente en Norteamérica, tienen menos relación con el volúmen de las importaciones que con el tamaño del déficit comercial. Entre 1980 y 1985, Norteamérica vió un renacer del proteccionismo. En ese período aumentaron las importaciones, pero sorprendentemente su proporción en el P.G.B. bajó levemente de un 12% a un 11%. El abrupto crecimiento del déficit comercial se produjo porque las exportaciones bajaron mucho más, de 13% del P.G.B. a 9%.

Fué el déficit comercial, no la proporción de importaciones en relación a la economía total, lo que activó el proteccionismo como tema político capaz de ganar votos.

Supongamos que todos los países en vías de desarrollo se orientan a una economía abierta y tienen éxito en obtener una proporción creciente de los mercados de los países ricos, como el de Norteamérica. ¿Significará esto déficits comerciales mayores, y por lo tanto mayor proteccionismo en el norte?

No. Si los países en vías de desarrollo tienen éxito en aumentar sus exportaciones tan rápido como temen los pesimistas, también se estarán haciendo ricos. A medida que aumenten sus ingresos, importarán más, no sólo unos de otros, si no que también de los países industrializados. Esto ya es cierto. El alza de las exportaciones de los países en vías de desarrollo de los años 60 y 70, aunque menos notable de lo que habría sido si todos los países en vías de desarrollo hubiesen participado, aún fué rpida. Pero los países industrializados no han visto una tendencia secular de deterioro en sus balanzas comerciales a lo largo de ese período. Sus exportaciones hacia los países en vías de desarrollo y entre ellos mismos, han aumentado para compensar el efecto de sus mayores importaciones. (Gráfico 13).

Además, la teoría "del problema de agregarse" no toma en cuenta el potencial que hay en que los países en vías de desarrollo aumenten sus exportaciones entre sí. Precisamente debido al rechazo de muchos gobiernos en adoptar políticas económicas abiertas, algunos países en vías de desarrollo están ahora mucho más ricos que otros. Los más ricos de estos pueden esperar participar en el intercambio con los más pobres, en forma muy parecida a la manera en que los países industrializados de hoy comercializaron con ellos. En otras palabras, los países en vías de desarrollo son suficientemente diferenciados entre sí, a fines de los años 80, para que haya muchas oportunidades para aprovechar ventajas comparativas entre ellos.

El "problema de agregarse", se hace eco del prejuicio popular que hay sólo un número limitado de bienes por producir en el mundo: si un grupo de países los produce, los demás no tienen nada que hacer. Es la falacia de la producción limitada o torta fija.

La producción y el consumo global no están limitados de algún modo. El comercio aumenta la producción que puede obtenerse de cualquier volumen dado de recursos, y el consumo que se puede obtener de cualquier combinación dada de posibilidades de producción. Ambos participantes, en ambos extremos de la transacción, ganan. El comercio es, en resumen, un juego con resultado neto positivo.

El mundo según Adam Smith

Los gobiernos intervienen y distorsionan, en muchas otras áreas además del comercio exterior.

Corea del Sur demuestra que una estrategia abierta al comercio exterior, no requiere un régimen de "laissez-faire" para su política económica. Lejos de ello. Su gobierno ha intervenido en la economía no sólo para obtener una amplia neutralidad en los incentivos a los exportadores, sino que en varias otras formas. Ha persistido en una política industrial activa, apuntada a reconocer y promover triunfadores. A veces en esto ha tenido éxito y otras veces no. Ha canalizado el crédito hacia los usuarios preferentes y en varias otras formas ha mantenido lazos cercanos con la administración de las compañías más grandes del país. Parece que todo esto le dió buenos resultados.

Por lo tanto el caso de Corea del Sur hace plantearse la siguiente pregunta. Supongamos que la apertura al exterior de la economía tiene sentido, ¿no sería sensato para los países que quieren imitar el éxito de Corea del Sur, copiarle su métodos, e intentar una apertura al exterior a través de métodos intervencionistas, a los que se superpone un buen poco de incentivos a la exportación?

Hay pocas dudas que una economía abierta al comercio exterior es lo que más importa. Los países que suspenden el apilamiento de impuestos implícitos sobre sus exportadores sin duda obtienen mejores resultados que aquellos que no los detienen, cualquiera sean los otros esfuerzos que se hagan para reducir o compensar esos impuestos. Pero aunque pueda hacerse apertura con intervencionismo, los gobiernos de los países en vías de desarrollo que preferirían seguir la ruta intervencionista de Corea del Sur, deberían pensarlo mucho antes de hacerlo.

El ejemplo de Corea del Sur es más que nada un ejemplo de innecesarias dificultades. Para que la intervención no provoque mucho más daño que beneficios, tendría que ser diseñada en forma inteligente y administrada en forma competente. Las burocracias en la mayoría de los países industrializados, y con mayor razón en los países en vías de desarrollo, no son capaces de hacerlo.

Un gobierno que fuese mínimamente intervencionista, limitándose a funciones que el sector privado no puede hacer (por ejemplo, proveyendo auténticos beneficios públicos como ser un sistema legal consistente y efectivo), encontraría que ha implantado una política económica orientada al exterior, simplemente por no tener una. En cambio un gobierno con mucha intervención sólo terminaría teniendo una política económica orientada al exterior si es muy inteligente en sus intervenciones. Puede ser verdad que en muchos países es políticamente más fácil compensar un sistema de protección existente agregándole algunos inteligentes incentivos a la exportación, en vez de retirar la protección directamente. Pero esta argumentación de que es políticamente más factible, también debería tomar en cuenta las trampas políticas que estarán al acecho a lo largo del camino del intervencionismo. Políticamente, y también económicamente, el enfoque de apertura al comercio exterior y de mínima intervención son socios naturales. El gobierno se distancia de los negocios y toma su papel subsidiario, al declarar, en efecto, que los precios relativos están fuera de su dominio de manejo.

El enfoque de sustitución de importaciones y de intervención en una amplia gama de asuntos, se sienten cómodos conviviendo. Si el gobierno cree saber lo que la economía debiera importar, seguramente cree saber muchas otras cosas de cómo deben manejarse los negocios. El gobierno se ha mostrado proclive a intervenir en un sector, por lo que estima que vale la pena invertir tiempo, esfuerzo y dinero para intervenir también en otros.

Corrigiendo los precios.

No sorprende que tanto la experiencia de los países industrializados como la de los países en vías de desarrollo indican que la intervención engendra intervención. Pero en los países en vías de desarrollo, este círculo por lo general es más vicioso, porque las intervenciones iniciales son más perjudiciales. Una cuota aquí crea una escasez allá; la escasez hace aumentar los precios, por lo tanto se necesita poner topes a los precios; los topes ponen a las empresas en serias dificultades, por lo que a algunas se le dan créditos subsidiados; a otros no, y estos quieren reducirse, de modo que se prohíbe los desmantelamientos. Y así sucesivamente.

Es extremadamente difícil mantener un sistema complicado de intervenciones y lograr sólo una mínima distorsión de los precios. Y, cabe destacar que esto es lo que hizo Corea del Sur: intervino, pero de manera tal que dejó a los precios relativamente libres para que cumplieran su función de asignar los recursos. El castigo si no se logra esto, no es sólo el riesgo de tener un régimen de comercio que retarda el crecimiento, si no que existe el peligro de provocar un daño adicional a la eficiencia interna de la economía.

En 1983 el Sr. Ramgopal Agarwala, un economista del Banco Mundial, hizo un estudio de la relación entre las distorsiones de precios y el crecimiento en los países en vías de desarrollo. Este miraba no sólo a las distorsiones en el comercio exterior, sino que también las tasas de interés, jornales y en los precios de los productos de consumo interno. Le asignó a 31 países una nota para las distorsiones de precios, en cada uno de esos mercados durante los años 70, y calculó a partir de eso una medida de la distorsión promedio. Después graficó este promedio con la tasa de crecimiento del país. Encontró que las cifras se correlacionaban bastante bien (Gráfico # 14).

Los diez países con las peores notas en este índice de distorsión tenían tasas de crecimiento que eran en promedio un 2% menor que el promedio de toda la muestra. Los diez países con mejores notas tenían tasas de crecimiento que eran un 2% mayor que el promedio.

El resultado para muchos países individuales es igualmente llamativo. Corea del Sur, a pesar del intervencionismo de su gobierno, obtuvo el cuarto mejor lugar en este índice de distorsión. Y aún logró crecer más rápido que los tres países que lo superaron. (De nuevo la ley del hierro de la econometría). Pero observemos a estos tres países. Malawi uno de los más pobres de África y sin embargo, como predeciría el índice del Sr. Agarwala, es uno de los con mayor crecimiento. Tailandia, cuyo milagro económico ha seguido a prisa durante los seis años siguientes al estudio (y cuya tasa de crecimiento en los años 70 fué precisamente la que podía predecirse de acuerdo al índice del Sr. Agarwala). Y Camerún, otro del puñado de países de África con historial exitoso.

Reprima.....

Una intervención equivocada en comercio exterior produce el mayor daño, pero no es la más común. El estudio del Sr. Agarwala muestra que los gobiernos de 7 de los 31 países de la muestra hicieron poco o nada para proteger la industria nacional. Sólo dos de los 31 países hicieron poco o nada para distorsionar su mercado de capitales doméstico.

Al nivel más amplio, las finanzas nacionales condicionan la política presupuestaria del gobierno, porque si el gobierno pide préstamos en grandes cantidades al sistema financiero nacional, los particulares que necesitan pedir prestado son desplazados. Pero la interferencia financiera también ha tomado una forma mucho más directa; poner tope a la tasa de interés y controlar y dirigir los créditos. Como regla general, el objetivo de estas políticas es darle acceso al crédito subsidiado a los pobres, o incentivar la inversión al mantener el crédito barato para todos, o dirigir los ahorros a ciertos sectores de la economía que el gobierno desea hacer crecer aceleradamente, y a veces los tres objetivos simultáneamente.

Con una poco frecuente agudeza para elegir los nombres apropiados, los economistas denominan

estos resultados "represión financiera". En un libre mercado, las tasas de interés fluctúan para equilibrar la oferta y la demanda del crédito. La dispersión de las tasas de interés, a diferencia del nivel general, refleja diferencias en los costos y en los riesgos que se corren al otorgar un préstamo a grupos diferentes. Por ejemplo, los pequeños prestatarios esperan una tasa mayor que los mayores, pues el elemento de gastos generales del prestamista en los costos del préstamo es proporcionalmente mayor; además, los pequeños prestatarios caen más fácilmente en falencia y son más difíciles de ubicar para cobrarles. Si se fija muy bajo el tope de la tasa de interés, el resultado no es que los pequeños prestatarios paguen menos por sus préstamos; es que no consiguen ningún préstamo.

Los prestamistas se limitarán a hacer los préstamos que siguen siendo rentables bajo el nuevo régimen. Al mismo tiempo, probablemente tendrán que rebajar la tasa que pagan a sus depositantes, para mantener el spread entre la tasa de préstamo y las tasas de depósito, que es la fuente de sus ganancias. Con tasas de depósito menores, probablemente tendrán menos depositantes; una menor parte de los ahorros del país fluirán al sistema financiero. Puede haber una caída en los ahorros totales. El sistema financiero prestará menos, y más de lo que presta irá a los mayores prestatarios.

Esto es antes que el gobierno intervenga nuevamente. Puesto que la demanda de crédito excede ahora la oferta, el gobierno tiene que racionarlo. Si entonces obliga a los bancos a prestar a prestatarios favorecidos a tasas con pérdida, empiezan los problemas mayores. El sistema financiero tiende a contraerse aún más. Los prestamistas que siguen, pueden caer en la insolvencia.

El daño no termina ahí. Gracias al mal manejo macroeconómico, una gran cantidad de países en desarrollo han combinado regulaciones distorsionantes de las tasas de interés de este tipo, con altas tasas de inflación. El resultado ha sido que sus tasas de interés son a menudo negativas en términos reales durante muchos años seguidos. Esto era casi siempre accidental, simplemente los gobiernos descuidaban cambiar sus tasas de interés controladas para tomar en cuenta los cambios en la inflación. Pero cualquiera que sea la causa, esto sólo puede haber añadido al exceso de demanda sobre la oferta en el mercado de créditos.

..... y arrepíentase.

Los efectos de la represión financiera en el crecimiento han sido largamente debatidos. Los economistas han fracasado en establecer una conexión que inspire confianza entre tasas de interés artificialmente bajas y los ahorros totales. En cambio, las tasas bajas de interés parecen desviar los ahorros del sistema financiero normal. Esto en sí mismo es una ineficiencia importante, debido a que es la finalidad del sistema financiero el asignar los ahorros a sus usos más rentables.

Las tasas de interés bajas también parecen ir aparejadas con inversiones relativamente improductivas. Esto podría ser porque malas inversiones pueden ser rentables cuando el dinero es artificialmente barato, o porque las grandes empresas, cuyo acceso al crédito mejora bajo condiciones de represión financiera, son menos eficientes que las pequeñas firmas a las que se les dificulta el acceso, o ambas situaciones en conjunto.

El Gráfico 15 divide una muestra de 33 países en desarrollo en 3 grupos: aquellos con tasas de interés real positivas, aquellos con tasas reales levemente negativas y aquellos con tasas reales muy negativas. Luego se indica como se desempeñaron entre 1974 y 1985. El panel al lado izquierdo examina el crecimiento. Los países con tasas reales positivas anduvieron mejor, y los países con tasas muy negativas lo hicieron peor.

El panel central examina la cantidad de inversión. Aquí no existe una clara diferencia entre los grupos, reflejando tal vez la más bien débil unión entre tasas de interés y ahorros. El tercer panel examina la calidad de la inversión (vale decir, el crecimiento del P.G.B. dividido por la inversión). Nuevamente, a los países con tasas de interés real positivas, les fué mejor, y a los con tasas negativas les fué peor.

EL EXITOSO INTERVENCIONISTA.

Corea del Sur, como siempre, es un caso interesante de estudiar - pero esta vez, de los inconvenientes del dirigismo. Su intervención financiera era, predeciblemente, demasiado bien manejada como para permitir que las tasas reales de interés permanecieran negativas persistentemente. Sin embargo, el gobierno tuvo una fuerte intervención. Las regulaciones financieras fueron uno de los instrumentos principales de su política industrial durante los 60 y 70. Se mantuvieron bajas las tasas de interés y mucha de la fuerte demanda del país por crédito, no pudo ser satisfecha. Del suministro de crédito que fluyó al sistema bancario del país a pesar de la intervención, el gobierno dirigió alrededor de un tercio a los sectores elegidos por él mismo.

Un mercado financiero informal cubrió algo de esta brecha. A los prestatarios se les cobró a menudo más del doble de la tasa de interés regulada. La mayoría de ellos eran pequeños negocios, que conseguían dinero sin garantías. Este mercado informal manejó grandes sumas.

Según una estimación a principios de los 60, sus préstamos vigentes eran equivalente al 70% de los pasivos del sistema bancario formal. Esta cifra disminuyó a alrededor de 30% después de una liberación parcial a principios de los 70 (Desde entonces se han permitido que nuevos intermediarios formales se establezcan y paguen tasas de interés mayores y el mercado formal ha declinado).

Esta forma de intervención es una razón por la cual Corea del Sur tiene ahora una estructura industrial que está dominada por un número relativamente pequeño de grandes industrias. La represión financiera canalizó mucho crédito barato a estas grandes empresas; las pequeñas, apoyándose en los prestamistas informales, tuvieron que pagar más de lo que le habrían cobrado los bancos en un sistema basado en el mercado. El gobierno de Taiwán, en contraste, dejó que las tasas de interés subieran más. Deliberadamente usaron el precio del dinero para mantener la demanda y la oferta del mercado crediticio más o menos equilibradas. Como resultado, las pequeñas empresas no quedaban en desventaja, ni tampoco los métodos de producción intensivos en mano de obra.

Entre 1966 y 1976 la cantidad de fabricantes en Taiwán aumentó un 150%, mientras que el tamaño medio de esas firmas (medido por el número de trabajadores) creció solamente en 29%. En Corea del Sur durante el mismo período, el número de firmas fabricantes aumentó solamente un 10%, mientras que el tamaño medio de la firma creció en 180%. Ambas economías han visto crecer sus manufacturas a una tasa fenomenal. Pero mientras que el crecimiento de Corea del Sur ha tomado principalmente la forma de un crecimiento en el tamaño de sus empresas, Taiwán ha tomado la forma de crecimiento del número de ellas.

¿Tiene esto importancia? Un informe reciente de la Comisión Presidencial de Reestructuración Económica de Corea del Sur, midió el grado de competencia en los mercados del país para más de 2.500 productos. Indicó que el 21% de estos mercados eran manejados por monopolios y 57% por oligopolios. Los tecnócratas Sud Coreanos, que en el pasado fueron tan rápidos para detectar errores y enmendarlos, están ahora sumamente preocupados por esta falta de competencia interna. El sólo poder de los conglomerados en los mercados domésticos (no menor en el mercado laboral), y la estrecha relación que estas compañías tienen con el gobierno, significa que los negocios se están mezclando peligrosamente con la política.

Esta interacción es diferente de aquellas mezclas de negocios y política que muchos otros países han visto. Los negocios de Corea del Sur han podido contar con un alto grado de autonomía económica y legal.

Sus tratos con el gobierno han sido de cooperación más que de confrontación. Pero aún la intervención amistosa tiene su precio. La ola reciente de huelgas por mejoras salariales, que ha ayudado a empujar el alza de los costos unitarios de mano de obra, en Corea del Sur, de un 10% en 1987 a un 25% en 1988, se visualiza ampliamente como una lucha política por la participación en el ingreso nacional, con el gobierno por un lado y los trabajadores por el otro. Esto tiene sabor tremendamente Latino Americano.

Un giro adicional es que la distribución de ingresos de Corea del Sur, a pesar de parecer igualitaria según los standards Latinoamericanos, no es tan pareja como la de Taiwán. Esto también proviene de la represión financiera, y del incentivo adicional que Corea del Sur, con sus artificialmente bajas de interés, dió a los métodos de producción intensivos en capital.

Nuevamente comparado con los standards de otros países en vías desarrollo, esta distorsión es pequeñísima. Juzgada en ese contexto más amplio, el crecimiento de Corea del Sur ha sido adecuadamente intensivo en mano de obra. Pero sí parece que por ser un poco más intervencionista que Taiwán, el gobierno de Corea del Sur ha provocado algunos problemas a la economía, que pueden resultar difíciles de solucionar.

UN CAMBIO EN AFRICA.

El mal gobierno ha marchitado un continente.

Mirando alrededor del mundo a fines de la década del 80, Adam Smith encontraría mucho más que lo entristecería en Africa que en cualquier otra región - y más para convencerlo de que siempre tuvo la razón acerca de la mano invisible. Muchos países africanos la han amputado deliberadamente. Algunos de ellos han visto décadas no sólo de estancamiento, sino que de retroceso como resultado de ello.

El sistema de precios más distorsionados en la lista de Mr. Agarwala, pertenece a Ghana. Lo que esta economía logró en los 25 años después de ganar su independencia es realmente escalofriante. En 1957 era el país más rico de Africa negra (sub-Sahara) y tenía la población con mejor educación. Era mayor exportador mundial de cocoa, producía 10% del oro del mundo, tenía diamantes, bauxita y manganeso, y un comercio floreciente de caoba. Su renta per cápita era casi igual a la de Corea del Sur: US\$ 490 contra US\$ 491 (en dólares de 1980).

Ya en los inicios de la década de los 80, la renta per cápita de Corea del Sur era cinco veces mayor que la de Ghana. Esto es tal vez menos extraordinario que el hecho de que el ingreso per cápita de Ghana había caído - y en casi 20%, a US\$ 400. En los 12 años transcurridos entre 1970 y 1982, el ingreso real per cápita en efecto cayó 30%, y los salarios reales un abismante 80%. La inversión cayó de 20% del P.G.B. en los 50 a 4% en 1982: las exportaciones de más de 30% del P.G.B. a 3%.

He aquí una economía potencialmente próspera arrasada por el mal gobierno en el transcurso de dos décadas. La historia está llena de amargas ironías. El líder del país para la independencia, Kwame Nkrumah, era un vocero de la nueva Africa independiente. Decía que la región necesitaba desarrollar su propio estilo de gobierno, adecuado a sus especiales circunstancias. Gastó inmensas sumas de dinero en una variedad de mega-proyectos sin ningún provecho. (Incluían un cuartel general espectacular para la Organización de Unidad Africana, que a continuación decidió establecerse en Etiopía).

A medida que aumentaban los problemas económicos, él agregó la miseria: nacionalizaciones de izquierda y derecha y luego represión política. Los capitales huyeron al extranjero, la gente capaz y con dinero hizo lo mismo. Los cleptócratas que quedaron a cargo, dejaron entonces al país por el suelo. A principios de los 80, Ghana era para Africa lo que Perú y Argentina son para Latino América, el destilado de todo lo que ha ido mal con las economías del continente.

Ghana, gracias a Dios, es un caso extremo aún para Africa. Pero la región en general ha sido un fracaso conspicuo durante años, y cayó ostensiblemente durante los 80. Durante los 70 el ingreso per cápita en Africa negra (excluyendo Nigeria, exportador de petróleo) apenas creció; en Asia del Sur (Bangladesh, Birmania, India, Nepal, Paquistán y Sri Lanka) creció escasamente un 1% al año. Entre 1980 y 1988 el ingreso per cápita de Africa disminuyó 1/2 por ciento anual; el de Asia del Sur creció 3% anual.

Un tan persistente y extendido fracaso, hace natural pensar que la fuerza de las circunstancias en algún modo es culpable: factores culturales y otros especiales (que van desde "que a África la falta tradición empresarial" hasta "Que clima más chocante") en lugar de los económicos. En verdad, el desarrollo es un asunto tremendamente complicado. Tal vez ningún país africano podría haber sido un Taiwán o una Corea del Sur. Pero eso no se puede dar por sentado. África tiene algunos logros.

En los próximos años tal vez una cambiante Ghana incluso pueda estar entre ellos. Estos casos son relevadores. La clara diferencia que existe entre los éxitos y los fracasos es el grado en el cual los gobiernos permiten a la empresa privada desarrollar sus negocios

Dejar en libertad a las empresas para desarrollar sus cometidos no es sólo asunto de que los gobiernos hagan menos, por mucho que esto sea de enorme ayuda. Más que cualquiera otra región, África demuestra cuán vital es que el gobierno haga las cosas que sólo el gobierno puede hacer, y las haga bien. Los negocios necesitan una adecuada (no ostentosa) infraestructura, y trabajadores capacitados, que sepan leer y sumar. Pero la tarea más crucial del gobierno es establecer el Estado de derecho. Cuando un mal gobierno en lo económico se junta con la anarquía, los resultados son desastrosos. Es otra prueba que los errores del gobierno (errores de omisión así como de acción) no se suman sino que se multiplican.

El Estado Monopolizador, Primera Parte.

Los ejemplos de esta regla son innumerables. Uno de los más evidentes es la historia de la dependencia de los poderes compradores agrícolas. Muchos de estos son monopolios establecidos. Ellos compran las cosechas de sus agricultores a precios controlados y los venden ya sea en el país o en el extranjero. (Algunos Poderes Compradores tienen un monopolio para el mercado internacional solamente, y tienen que competir con empresas privadas en el mercado local).

El sistema ha sido económicamente desastroso, pues los precios pagados a los agricultores han sido mantenidos artificialmente bajos. Esto, sin duda, se debe a la suposición condescendiente de que los agricultores son insensibles a las señales de los precios. Al provocar una brecha creciente entre el precio al agricultor y el precio al cliente final, los poderes compradores se convirtieron en rapaces cobradores de impuestos. En Tanzania, en los años 70, la participación del agricultor en los retornos de sus productos era menos del 50%. En Ghana, entre 1963 y 1979, el precio de los bienes de consumo subió por un factor de 22, y el precio de la cocoa, en los países vecinos, por un factor del 36; el precio pagado por la cocoa en los poderes compradores a los agricultores de Ghana, subió escasamente seis veces. Los agricultores "insensibles" a los precios, en Tanzania respondieron cambiándose a una producción para su subsistencia, y las exportaciones de algodón, café, tabaco y otras cosechas del país, cayeron en un tercio en siete años. Los agricultores ignorantes de Ghana hicieron lo mismo.

Pero las malas decisiones económicas son sólo la mitad del problema. Muchos de los Poderes Compradores han sufrido adicionalmente la plaga, no sólo de la ineptitud administrativa y leve corrupción (tales como el regalo de nombramientos en la institución de "compadres" de ministros), sino también directamente de robo a gran escala. Los fondos recolectados y gastados por estos Poderes son enormes en relación al tamaño de sus economías; algunos Poderes manejan tres cuartos o más de todos los ingresos del país por sus exportaciones. Con cifras tan altas, el daño causado por la ineficiencia y corrupción son mutilantes.

También lo es la resistencia al cambio. A pesar de eso, un informe del Sr. Keith Marsden (un consultor de Ginebra - Suiza, que trabajó anteriormente en el Banco Mundial y ha sido un estudioso de África durante muchos años), indica que varios países africanos están tratando de reformar sus sistemas de Poderes Compradores.

En 1981, el gobierno de Somalía quitó el monopolio de maíz y sorgo a su inepta Corporación de Desarrollo Agrícola (CDA). Felizmente, la declarada falta de espíritu empresarial nativo en el continente, no impidió a los empresarios privados el hacerse cargo rápidamente de sus funciones; en 1984, la participación de la CDA en las adquisiciones de estos productos había caído a menos de 2%. Los

agricultores entonces rápidamente dejaron de lado su insensibilidad a los precios y aumentaron su producción, de 251.000 toneladas en 1980 a 491.000 toneladas en 1984. Nigeria abolió todos sus Poderes Compradores de productos en 1986 (y devaluaron su moneda al mismo tiempo); y sus exportaciones agrícolas aumentaron. Malí, Madagascar, Camerún, Nigeria y Senegal también han liberado su agricultura en años recientes. Las lecciones son que los cambios en la agricultura son políticamente posibles y que los beneficios casi siempre se reciben rápidamente.

¿Aún en Ghana? Entre 1982 y 1983, el Sr. Jerry Rawlings (el joven piloto militar que recién se había tomado el poder por segunda vez en dos años, esta vez para mantenerse en él), inició un peculiar camino de reforma. Al principio cometió una serie de estupideces, tales como congelar los precios de alimentos y clausurar negocios de propiedad de los Hindúes (ambas acciones provocaron mayor escasez de alimentos). Gracias a la sequía, incendios e inquietud política, parecía que la economía estaba destinada a ir de mal en peor. Pero en 1983, como parte de un acuerdo con el FMI, el Sr. Rawlings devaluó el cedi en 90% - sí, 90% - y empezó a apretar el control de las finanzas públicas.

La devaluación causó una fuerte alza, tanto en los precios en moneda local de la cocoa como en los impuestos derivados de ella - aún cuando la tasa de los impuestos que se cargaban a ella bajaron. El sector público logró tener excedentes financieros, lo que permitió un gran (pero no inflacionario) aumento en la cantidad de crédito que fluyó hacia el sector privado. El crecimiento en el P.G.B. ha llegado recientemente al 6% anual, esperándose lo mismo para 1989. Empresas mineras multinacionales están demostrando un renovado interés en el oro del país. Aún la industria muestra signos de vida.

La economía ha tenido que empezar todo de nuevo; los últimos 30 años la han hecho retroceder 50. La reforma tiene que ir mucho más allá, y la persistente inseguridad política conspira contra una fuerte recuperación de la inversión privada. Parte del progreso a la fecha ha sido comprado con una generosa ayuda extranjera, que puede no durar. Pero prueben esto como un indicador estimulante. Los productores de cocoa de Ghana se han puesto a trabajar nuevamente; más de un tercio del área territorial con plantaciones de cocoa ha sido plantado desde 1984 - y las plantas demoran cinco años, más o menos, para empezar a producir cosechas.

El Estado Monopolizador, Segunda Parte.

Lamentablemente, la intervención torpe es tan extendida en Africa que las reformas en todas partes son una lucha cuesta arriba. Desde 1980 muchos países africanos golpeados por la deuda como Ghana, adoptaron programas de ajuste acordados con el FMI o el Banco Mundial. Estos programas se han concentrado especialmente en reducir los déficits del sector público, en ajustar los tipos de cambio a niveles reales, y en aumentar los precios de los productos agrícolas en moneda nacional. Los resultados de estas reformas, a través de una amplia gama de países, han sido buenos pero no deslumbrantes.

Hay que recordar que muchos de los países que han efectuado reformas adoptaron el programa solamente cuando la situación estaba tan mala, que les quedaban muy pocas opciones. También, tomados en conjunto, los países que adoptaron reformas enfrentaron la caída de los precios mundiales de sus exportaciones en 1985-87, mientras que aquellos que no efectuaron reformas se beneficiaron con precios en alza. A la luz de esos hechos, a los que hicieron reformas les fué bien durante el período, si se considera que igualaron la tasa de crecimiento del P.G.B. de los no reformistas; ellos crecieron 2,8% anual comparado con 2,7% (Cuadro 3). Si se excluye de esta comparación aquellos países afectados por grandes factores externos (tanto buenos como malos), las cifras se cargan decisivamente en favor de los reformistas: crecimiento de 3,8% anual del P.G.B. contra el 1,5%. Las reformas son efectivas, parece, aún cuando todavía no han obrado milagros.

Una razón de por qué el progreso no ha sido más rápido, es que a pesar de las reformas efectuadas en Africa hasta la fecha, el Estado todavía mantiene un poder económico avasallador. Las cifras que miden la amplitud de la intervención del sector público son incompletas: la mayoría de los países africanos no mantienen cuentas consolidadas que mostrarían, por ejemplo, todas las transacciones

entre los gobiernos centrales y las empresas de propiedad del Estado. Sin embargo, Mr. Marsden combinó su propias estimaciones a ojo con aquellas cifras que están disponibles, y obtuvo el Cuadro 4, que indica cómo se distribuyeron los recursos en 1987 entre los sectores públicos y privados en África negra.

El sector privado fué reponsable de alrededor del 70% del PGB de la región y del 85% del empleo. Sin embargo, recibió sólo 30% del crédito concedido por instituciones financieras locales durante el año, y era titular de sólo 23% del volúmen de créditos vigentes. El sector privado origina todo el ahorro, a un nivel de 14% del P.G.B. Pero del 16% del P.G.B. que la región destinó a inversiones, dos tercios fueron invertidos por el sector público. El Estado es aún más codicioso en cuanto se refiere a flujos de capital del extranjero. Los gobiernos o empresas del Estado recibieron el 80% de los fondos para la región y el 87% de los préstamos subsidiados. Al sector privado sólo le corresponde un 4% del volúmen de la deuda externa de la región a finales de ese año.

Recuerden que estas cifras son para 1987 - varios años después que muchos países africanos, voluntaria o involuntariamente, iniciaron las reformas de sus economías. Mientras el sector público retenga este control, no sería lógico esperar muchos milagros.

FALTA DE EMPRESARIOS.

No faltan empresarios. El tercer mundo tiene empresarios en abundancia.

Varios mitos ayudaron a dar forma a las estrategias de desarrollo de los años 50 y 60. Tal vez el más dañino y a la vez más absurdo, era la idea que los países en desarrollo (especialmente en África) no tenían empresarios. Veinte años más tarde, el mito aún sobrevive. En 1989 la cosa más sorprendente es que haya logrado engañar a tanta gente por tan largo tiempo.

En verdad, muchos países en desarrollo sufren de una notable escasez de graduados de escuelas de negocios, que usan ternos cruzados, corbatas amarillas y tirantes rojos. Pero la empresa viene en muchos otros envoltorios.

Los agricultores campesinos que se cambiaron a otras cosechas en respuesta a cambios en los sistemas de comercialización del gobierno, son empresarios. También lo son los choferes de taxi y minibuses que mantienen muchas de las ciudades del tercer mundo en movimiento. También lo son los vendedores callejeros, vendedores de agua ambulantes, cambistas y agentes de crédito informales. También son los que plantan cosechas ilegales tales como coca, a quienes en muchos países se le niega la oportunidad de ganarse la vida decentemente por medios legales. También lo son los contrabandistas de cualquier cosa, que hacen grandes negocios a lo largo de las fronteras de África, profitando de las distorsiones de precio masivas que crean las políticas gubernamentales. También lo son los burócratas de los países en desarrollo, que convierten sus oficinas en negocios de venta de cosas diversas, desde "permisos oficiales" hasta "fotocopias mientras usted espera".

La capacidad empresarial empieza con lo que John Hicks, un eminente economista británico que falleció a principios de este año, llamaba el "Principio Económico" - vale decir, la gente que aprovecha la oportunidad de ganar una ventaja cuando se les presenta. Mucho de la teoría económica del desarrollo tradicional asumía implícitamente que los países más pobres no pueden alcanzar siquiera este mínimo requisito. Es difícil imaginarse un punto de vista más condescendiente. Visite cualquier país en desarrollo, por pobre que sea, y la evidencia que refuta esto se le presentará directamente a sus ojos.

El segundo aspecto de la capacidad empresarial son las destrezas - en la elección de técnicas, en administración, en finanzas, y en la capacidad de leer las etiquetas de una bolsa de fertilizante. Las destrezas tienen que ser aprendidas, y en muchos países en desarrollo, son escasas. Pero esta oferta no es fija en una forma misteriosa.

El éxito de la revolución verde en India y en otras partes, indica que los campesinos están dispuestos

aprender nuevas destrezas cuando visualizan una ventaja para ellos en hacerlo. (La revolución verde incluía la introducción de cosechas de alto rendimiento que necesitaban diferentes métodos y más sofisticados insumos, tales como fertilizantes y una provisión de agua asegurada).

Una amplia provisión de educación elemental hace que sea más rápido el aprendizaje de las destrezas deseadas, y esta es una de las pocas áreas donde los gobiernos de países en desarrollo podrían hacer más, no menos. Aparte de eso, sin embargo, la razón principal de la falta de destrezas para trabajos específicos, es la falta de una buena razón para adquirirlas. Este amplio punto se aplica tanto para el capital físico como para las destrezas - es decir, el capital humano. En el desarrollo, las nuevas oportunidades para invertir ventajosamente casi siempre aparecen antes que el ahorro y la inversión empiecen a crecer más rápido - ya sea que la inversión sea adquirir maquinarias o aprender a usarlas. Esto sucedió por ejemplo, en Corea del Sur. Hay que recordar que su tasa de ahorro en los años 50 era menor que la de India; pero creció a medida que las oportunidades rentables de acumulación de capital se fueron presentando.

Lo mismo es generalmente cierto respecto de los países hoy ricos. Su tiempo más rápido de cambios económicos no vino después de la acumulación de excedentes financieros (superando así una supuesta restricción del desarrollo), sino que de períodos con innovaciones (que aumentaron las ganancias potenciales de hacer acumulaciones de excedentes financieros). Si esta investigación es acertada, los países en desarrollo tienen enormes oportunidades inexploradas de aumentar las ganancias de toda clase de actividades económicas. Una vez que los gobiernos permitan que estas oportunidades sean aprovechadas, los empresarios empezarán a adquirir las destrezas que necesitan.

El tercer aspecto de la capacidad empresarial es la voluntad de correr riesgos. Esto no es siempre necesario. Algunos empresarios encuentran formas de aprovechar ventajas sin correr riesgo. Como regla general, sin embargo, emprender involucra al menos el riesgo de que al hacer una cosa, usted pueda estar menos bien que si hubiera ocupado su tiempo haciendo otra cosa. Si se necesita inversión de algún tipo, el peligro de tener pérdidas es claramente mucho mayor. En países en desarrollo, los riesgos de hacer negocios son inmensos, y esto naturalmente retrae tanto a los empresarios nacionales como extranjeros.

Nuevamente, sin embargo, muchos de los riesgos fluyen directamente de las políticas gubernamentales. ¿Se va a alzar aún más la actual tasa de impuesto punitiva? ¿Efectuará el gobierno la reforma de su sistema de precios antes que entre en producción una inversión planeada? ¿Se va a nacionalizar esta industria, o se la regulará más estrechamente, o se le negará su ración de divisas internacionales? ¿Tendrá todavía partidarios en el ministerio después del próximo cambio de gobierno?

PERU, EN OTRAS PALABRAS.

En vista de los obstáculos que algunos gobiernos colocan en el camino de los empresarios de su país, es sorprendente que la empresa privada siquiera sobreviva. El célebre estudio del Sr. Hernando de Soto sobre la economía informal del Perú, "El Otro Camino", demuestra la notable persistencia e ingeniosidad de sus empresarios - y por qué han elegido estar fuera de la ley, a pesar de los riesgos. Africa espera su Sr. de Soto, pero él o ella encontrarán más o menos lo mismo que de Soto encontró.

En un experimento, los investigadores del Sr. de Soto, se hicieron pasar por trabajadores que deseaban instalar una pequeña fábrica de ropa en Lima. Después de arrendar espacio en una fábrica existente, solicitaron los diversos permisos. Tomaron también un atajo, al solicitar los permisos como propietario individual: eso reduce en gran parte los trámites burocráticos. Cuatro universitarios graduados y un abogado - pero ningún otro "gestor" - empezaron a luchar con el resto de la tramitación.

En los meses siguientes, en diez ocasiones se les solicitó pagar una coima. Dos veces accedieron, porque la alternativa era abandonar el proyecto; las otras ocho veces evitaron pagarlas, a pesar de

lo difícil que fue hacerlo. En total, 11 permisos diferentes les tomaron 42 semanas para conseguirlos. Significó repetidas visitas a siete ministerios diferentes u otros organismos (Gráfico 16). El Sr. de Soto estima que el costo de cumplir es casi tres veces el sueldo mínimo anual. Bien alto, cuando uno se da cuenta que este es el precio para ser autorizado a pagar impuestos.

Si al mismo tiempo el empresario hubiese estado tratando de obtener el título de propiedad de un pedazo de terreno baldío de propiedad del Estado, y establecer así su título de propiedad legal de su casa, su paciencia y billetera habrían sido realmente agotadas. Debido a que eso es un poquito más complicado. Se demora tres años y 7 meses e implica 207 trámites distintos en múltiples niveles de seis departamentos gubernamentales - incluyendo como ustedes se pueden imaginar, la oficina del presidente. Después de todo eso, nuestro abastecedor empresario tendría "la adjudicación de la tierra" pero no tendría derecho a venderla. Así es que, entre otras cosas, su valor como garantía colateral sería menor que si al propietario se le hubiera concedido el título correcto.

Enfrentando tal hostilidad, es un triunfo del empuje empresarial que la gente encuentre formas de desarrollar negocios de cualquier especie.

LOS EXPORTADORES DE BANGLADESH

Teniendo media oportunidad, los tres ingredientes de la capacidad empresarial pueden juntarse - y algunas veces, con resultados espectaculares. Sería difícil encontrar un caso más sorprendente y revelador que el del reciente florecimiento del negocio de ropa en Bangladesh (Los detalles siguientes han sido sacados de la publicación "El Rol de Agentes Catalíticos para penetrar los Mercados Internacionales". Banco Mundial, Industry Series Paper 5, 1989. No se engañe: es mucho más interesante de que lo que su título sugiere).

Este caso empezó con una colaboración entre Mr. Noorul Quader, un burócrata convertido en empresario, y Daewoo de Corea del Sur. La nueva empresa del Sr. Quader, Dosh, aceptó comprar máquinas de coser a Daewoo (la misma una manufacturera de ropas y otras cosas) y enviar personal para ser entrenado en Corea del Sur. Una vez que empezara a funcionar la fábrica Dosh, Daewoo aconsejaría sobre la producción y manejaría la comercialización a cambio de un 8% de las ventas como "royalty".

Daewoo no hizo préstamos a Dosh ni tampoco tomó participación en el negocio. Pero hizo otra cosa terriblemente útil. Enseñó a Dosh cómo diseñar un sistema de almacén particular (zona franca) (el cual fué autorizado por el gobierno). Esto, en efecto, hizo que la exportación de ropa fuese una zona económica especial - una isla de libre mercado en una economía altamente protegida. Dosh fue capaz de competir con productores extranjeros en iguales condiciones. (Así es que si ustedes se devuelven a mirar el Gráfico 9, comprenderán ahora cómo le fué tan bien a Bangladesh siendo una economía cerrada: donde le fue mejor, no lo era).

A fines de 1979, los 130 empleados entrenados de Dosh volvieron de Corea del Sur, con tres ingenieros de Daewoo para instalar las máquinas. La producción se inició en Abril de 1980, con 450 máquinas y 500 trabajadores. Ese año la empresa produjo 43.000 camisas con un valor de \$ 56.000; hacia 1987 las ventas habían subido a 2.3 millones de camisas y un valor de \$5.3 millones. Esto es una tasa de crecimiento anual de 92% al año.

Mientras tanto algo interesante ocurrió. A Dosh le empezó a ir tan bien tan rápido, que canceló su acuerdo de colaboración con Daewoo en Junio de 1981, sólo 18 meses después de partir. Comenzó a hacer su propia comercialización y compró sus materias primas de otros proveedores. De modo que ha conseguido la mayor parte de su éxito sólo. Mejor aún, para Bangladesh, la compañía ha soportado el retiro masivo del personal entrenado por Daewoo. Del grupo inicial de 130 que visitaron Corea del Sur en 1980, 115 abandonaron la compañía hasta 1987. ¿Por qué lo hicieron? Para comenzar sus propios negocios.

Partiendo de nada en 1979, Bangladesh tenía 700 industrias exportadoras de ropa hacia 1985. Pertenecían a Dosh, a los que se habían graduado en Dosh o a otros que siguieron su ejemplo. La ropa

superó a los productos de cáñamo como la principal exportación del país, a tal punto que en términos de valor de la producción rivaliza con las ventas del propio "Tfo Daewoo" (Gráfico 17).

Lo que casi echa a perder esta historia es un atropello que hará que los pesimistas de la exportación sonrían tristemente. Muchas de las primeras exportaciones de la industria fueron a Norte América. En 1985, preocupados por el crecimiento de su déficit comercial, ese valiente campeón de la libre empresa le impuso una cuota de importación a Bangladesh, quién en esa época era el segundo país más pobre en el mundo después de Etiopía (sin incluir Cambodia y un puñado de otros países para los cuales no tenemos datos), con una renta per cápita de US\$ 150, o sea menos de la centésima parte de la de Estados Unidos. La participación de Bangladesh en las importaciones de vestimentas (ni siquiera, favor tomar nota, su participación en el mercado local) era minúscula: menos de 1.8%. Pero ese rápido crecimiento había significado que sobrepasaba la participación de Taiwán y Corea del Sur en ciertas líneas de productos. Así es que se estableció el cuoteo.

Dios bendiga a Norte América. Y Dios bendiga a Gran Bretaña, Francia y Canadá por incorporarse por derecho propio al desfile, estableciendo sus propias cuotas. La industria en Bangladesh se tambaleó. De las 700 fábricas que tenían en 1985, 500 cerraron en los meses siguientes. Pero tal vez los pesimistas sonrieron demasiado pronto. Después de negociaciones, las cuotas se aflojaron en 1986 y 1987. Las exportaciones se fueron hacia arriba nuevamente, y cerca de 300 de las fábricas cerradas reabrieron nuevamente. Para evitar el riesgo de cuotas muy estrechas en el futuro, las empresas han hecho grandes esfuerzos para diversificarse en nuevos mercados (incluyendo Rusia, Australia, Japón y el Medio Oriente) y a lo largo de una gama más amplia de categorías de productos. Hacemos notar, sin embargo, que el valor de las exportaciones no cayó en realidad para el conjunto de la industria ni siquiera en 1985; su crecimiento simplemente fue más lento. A pesar de las tristes sonrisas entonces, el Gráfico 17, escasamente apoya la actitud de pesimismo frente a las exportaciones. Ni tampoco es de mucha ayuda para quienes sostendrán que Bangladesh es pobre pues carece de empresarios.

UN EMPUJE DESDE LA PRIVATIZACION

Para liberar todo el potencial de sus empresarios, los gobiernos de los países en desarrollo necesitan cambiar su enfoque en las formas fundamentales que este trabajo ha descrito. Se puede resumir en la frase "dejar que los precios trabajen". Sobre todo, eso significa una baja y estable inflación, una apertura amplia hacia el comercio exterior, poner fin a la represión financiera, y un retiro de la intervención directa de los mercados. Muchos gobiernos mirarían esta lista como impracticable, aunque deseable.

Sin embargo últimamente muchos de esos mismos gobiernos han estado llevando al sector privado a proveer servicios públicos, cerrando empresas estatales con pérdidas y vendiendo parte de otras potencialmente rentables. En esta forma, considerando una definición amplia del término, el Banco Mundial registró 600 casos de "privatizaciones" en el mundo, entre 1980 y 1988 - 400 de ellas en países en desarrollo, 160 en África negra.

Cuando las privatizaciones se producen contra un fondo, mayormente sin cambio, de mercados protegidos y distorsiones de precios, es probable que produzcan una desilusión. Esto es especialmente el caso cuando se hacen a regañadientes - presionados los gobiernos poco dispuestos por dificultades presupuestarias que ellos esperan que sean temporales. Pero la tendencia es por lo menos un signo de esperanza. Algunos gobiernos pueden aprender, para su sorpresa, que las privatizaciones les ayudan, al promover el espíritu empresarial.

Las privatizaciones a menudo parecen funcionar mejor en países en desarrollo cuando toman la forma de permitir que las empresas privadas compitan en términos iguales con lo que era antes un proveedor estatal monopolístico. Aún en áreas en que probablemente parte del servicio seguirá siendo provisto por el Estado - educación, salud, agua potable, transporte urbano, generación eléctrica y telecomunicaciones - una dosis de competencia le hace al Estado un bien tremendo.

Encima de esto, existe una demanda insatisfecha de tales servicios en muchos países en desarrollo - y por lo tanto se puede ganar dinero al proporcionarlos, si sólo el gobierno lo permitiera. En Lima, dónde más se demora cuatro años conseguir teléfono. Mucha gente estaría sin duda dispuesta a pagar más que la tarifa oficial (incluyendo las comisiones) para obtener servicio más rápido. (Este aspecto - la incidencia de un gran aumento de la oferta, no surge en el debate acerca de las privatizaciones en los países industrializados). Mejor que todo, especialmente para Africa, la tolerancia a la libre competencia atrae a más empresarios del país a la economía formal, donde como negocios legales tienen mayor acceso al crédito que necesitan para crecer. Las privatizaciones pueden, por lo tanto ser el extremo afilado de una cuña empresarial en el Tercer Mundo.

APABULLADOS POR LA DEUDA

Los problemas de la deuda externa de los países en desarrollo han hecho que los años 80 sean la década perdida.

Hasta el inicio de los años 80, los países en desarrollo habían gozado en general de 25 años de estable crecimiento. Ese logro fué profundamente decepcionante frente los niveles que se habrían podido obtener con mejores políticas. Pero confrontado con el crecimiento de períodos anteriores, o contra el crecimiento que los actuales países industriales experimentaron en etapas comparables de su desarrollo, fue un logro importante. Sobre todo, fué suficiente - excepto en esos países cuyos gobiernos casi lograron aniquilar completamente la empresa privada - para brindar un continuo y perceptible mejoramiento en la calidad de vida.

Una de las razones de por qué el falso pesimismo de los 50 y 60 esta resucitando ahora, es que ese largo período de lento pero seguro mejoramiento ha terminado. La razón que lo detuvo es la deuda externa. Desde 1982, a veces parece que casi todo lo que se ha dicho y escrito acerca del tercer mundo se ha centrado en la deuda. Este trabajo ha dejado este tema para ser analizado en sus páginas finales. ¿Por qué?. Ciertamente no porque el impacto del drama de la deuda haya sido exagerado - lo que sería difícil de hacer. La interrupción de los flujos de capital a los deudores durante los últimos siete años ha sido un retroceso inmenso, y el daño en términos humanos es enorme. Las deudas que habían podido ser servidas cuando las tasas de interés eran malas y las exportaciones crecían en buena forma en los 70, se volvieron malas cuando el dinero se encareció y los mercados se contrajeron en la recesión mundial del 80 al 82. Cuando México le informó al Federal Reserve Norteamericano, a mediados del 82, que podía caer en falencia en lo que debía a los bancos extranjeros, el flujo de capital hacia aquellos países que ahora se veían como sobre endeudados se detuvo - y así se validó el juicio de que las deudas eran impagables. La transferencia neta de recursos financieros de los países industrializados a los deudores (vale decir, la diferencia entre nuevos préstamos a los deudores y los pagos de los deudores por intereses y capital) cambió de un flujo positivo a uno negativo, aún cuando los deudores inmediatamente incurrieron en atrasos (y procuraron reprogramaciones).

La idea de una "transferencia neta" es malinterpretada fácilmente. A primera vista parece sugerir que cualquier aumento en nuevos préstamos (un aumento de la deuda con otro nombre) es bienvenido, lo cual es claramente erróneo. Pero como una medida del apretón a los flujos de caja de los deudores, sirve. Con nuevos capitales de los prestamistas bloqueados, los prestatarios se enfrentaron a un grave ajuste. Tenían que generar excedentes comerciales y rápidamente. Lo hicieron más evitando las importaciones que aumentando sus exportaciones. El resultado fue una caída del consumo y de la inversión.

Entre los 80 y 88, el ingreso per cápita en todos los países en desarrollo aumentó en promedio algo menos de 2% por año; eso era cerca de la mitad de la tasa con que habían crecido entre 1965 y 1980. Pero después de 1980, el ingreso per cápita de los "países altamente endeudados" (las 15 economías mayoritariamente Latinoamericanas mencionadas en el Plan Baker de 1985, más Jamaica y Costa Rica) cayeron en un 1.1/2% anual; entre 1965 y 1980 ellos habían crecido a razón de un 4% anual. Africa negra, con problemas de deudas que aparecían aún mayores en relación al tamaño de sus economías, también vieron que su crecimiento del ingreso per cápita se había convertido drásticamente en negativo.

COSTOS INCURRIDOS

Un reciente estudio del Sr. Stuart Tucker ("The legacy of debt") del Overseas Development Council en Washington, totaliza el daño. Si el ingreso per cápita en los países altamente endeudados hubiese aumentado en los años 80 tan rápidamente como entre 1965 y 1980, habría sido más de una vez y media superior a lo que fue el año pasado; casi US\$ 2.200 (en valores de 1986) comparado con US\$ 1.400.

En base a eso, la pérdida acumulada a través de 8 años es de US\$ 2 trillones, o US\$ 3.500 per cápita. Y puesto que la brecha entre lo que se alcanzó y lo que se habría alcanzado no es estática sino que crece, el "costo incurrido" es tal que seguirá creciendo.

¿Estas cifras son un engaño? Muchos dirían que sí, afirmando que el crecimiento anterior al año 1980 se alcanzó al precio de una acumulación desastrosamente rápida de deudas, de modo que no tiene sentido extrapolarlo. Pero eso es equivocado. El alza de las tasas de interés y la recesión mundial de comienzos de los 80 no fueron a pedido. Si nunca hubieran sucedido, el drama de la deuda podría no sólo haberse postergado, sino que no hubiese ocurrido - y las tasas de crecimiento 1965 - 80 bien podrían haber continuado. Pero el punto verdadero es este. Establecidas las políticas adecuadas, esas antiguas tasas de crecimiento habrían sido superadas. En ese caso, la medida de Mr. Tucker del costo del drama de la deuda, habría sido una subestimación.

La deuda ha tenido mucha importancia. Pero la recesión del 80 - 82 no puede deshacerse y la tendencia global al alza de las tasas de interés reales ha ocurrido y parece que permanecerá. De modo que la pregunta es ahora, ¿qué hacen los países en desarrollo para igualar o sobrepasar las antiguas tasas de crecimiento? El enfoque estrecho de cómo administrar el drama de la deuda externa, ha centrado la atención en otro lado, en un tema engañosamente complicado pero esencialmente trivial: los detalles de la negociación que tendrá que efectuarse entre deudores, acreedores y los gobiernos de los países ricos. Una vez más, la tarea de promover el crecimiento ha sido postergada en favor de una lucha por la participación en una torta supuestamente fija. Esa lucha no tiene nada que ver con la tarea que enfrentan los países pobres - entender y lograr alcanzar los prerrequisitos para un rápido desarrollo.

En busca de la eficiencia

Se resume en lo siguiente. Si los gobiernos de los países en desarrollo aplican las políticas adecuadas (lo que significa principalmente tener menos de ellas), sus economías comenzarán a florecer - independientemente de cuál de los mil y un plan de renegociación de la deuda se escoja, si es que se escoge uno. Si continúan con políticas erróneas, ningún plan de renegociación, por ingenioso que sea, hará mucha diferencia.

Para visualizar esto, se debe tener en cuenta tres grandes puntos. El primero es que "alto endeudamiento" es un concepto enteramente relativo: deudas que pueden ser mutilantes para un deudor, pueden ser administradas confortablemente y apenas ser notadas por otro. Todo depende de los ingresos disponibles para servir la deuda. La mayoría de los numerosos esquemas de deuda, incluyendo tanto el plan Baker como el plan Brady, tratan de llegar a una idea de cuán grande es el flujo de capital extranjero nuevo que necesitan los deudores, y entonces tratan de decidir cuánto debería venir de los bancos por un lado y de instituciones multilaterales por el otro. La línea tope de estos cálculos son las entradas por exportaciones de los deudores durante el plazo en que estará en práctica el plan - digamos cinco o diez años. (Mientras mayores sean las entradas por exportaciones de los deudores, se necesitará menor capital de fuentes extranjeras para obtener la cifra meta de crecimiento de importaciones). Esta predicción está generalmente basada en el supuesto de que los deudores, en términos generales, continuarán exportando tanto como ahora o tal vez, un poco más.

Por útil que sea esta suposición como punto de partida, conviene recordar que es justamente el antiguo pesimismo sobre las exportaciones con distinto disfraz. La línea tope, casi siempre fijada con

poco o ningún comentario, constituye en realidad el punto crucial del problema. Afirmar que los deudores "necesitan" tantos billones extra al año en alivio de deuda externa. (El plan Brady tiene considerados US\$ 7 billones extra al año), es decir, como en los años 50 y 60, que el crecimiento en el tercer mundo será asfixiado por una restricción fija de divisas (moneda extranjera). Una de las lecciones básicas de las últimas décadas ha sido que esas restricciones, con muy escasas excepciones, son variables. Darlas por fijas, es declararse derrotado desde la partida.

El segundo punto para recordar es este: más o menos la mitad del dinero que se ha prestado a los países en desarrollo durante los últimos diez años, fue enviado de vuelta rápidamente. Las cifras de esta "fuga de capitales", la mayor parte ilegal - son comprensiblemente imprecisas, pero indudablemente enormes. Los Economistas del J.P.Morgan de Nueva York reconocen que el stock de activos mantenidos en el extranjero por residentes privados de los países del plan Baker, alcanzaban la cifra de US\$ 300 billones a fines de 1987. Esto equivale a más de la mitad de su deuda externa. Se pensaba que México tenía US\$ 84 billones escondidos (cuatro quintos de su deuda) y Argentina US\$ 46 billones (tres cuartos).

Muchos comentaristas académicos han comenzado a acentuar la necesidad de que los esquemas de alivio de deudas, tales como el plan Brady, premien la "buena conducta". Se puede ver por qué lo hacen. Países como México han hecho grandes esfuerzos por obtener una estabilidad macroeconómica, adoptando las políticas recomendadas por el FMI. Como resultado se han apretado los ingresos de las personas. México ha liberado también su régimen comercial. A pesar de que todavía queda mucho por hacer en política microeconómica, México y un puñado de otros países (Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay) han dado un gran paso en la dirección correcta. El capital internacional ha empezado voluntariamente a fluir de vuelta a esos países. En general, nó. Pero entonces, los capitales fugados no han volado de regreso tampoco.

Gradualmente ambas cosas sucederán - si las reformas hechas hasta la fecha se mantienen y amplían. Los prestamistas extranjeros pueden ser, por supuesto, perdonados por dudar de la permanencia de las intenciones de los reformistas, si los ciudadanos de los propios países deudores permanecen sin convencerse. Estos países tienen largas historias de políticas autodestructivas que superar. Los bancos están ahora más inteligentes que antes, y más prudentes.

Hablar de "gratificaciones" para los buenos muchachos no es sólo condescendencia, sino que está algo fuera de lugar. Mejores premios que un poco de alivio de deuda bajo coerción esperan a aquellos países que siguen el camino correcto. Chile, uno de los primeros y más decididos reformistas, ha visto subir su tasa de crecimiento a 5% al año en 1984 - 86, 5.7% en 1987 y 6.3% en 1988. México, cuya conversión es mucho más reciente, ha visto ya que sus exportaciones no petróleo, se doblaron de menos de US\$ 7 billones en 1985 a US\$ 14 billones en 1988. Esto, y la perspectiva de revertir los capitales fugados y la esperanza de obtener más préstamos de los bancos, y del mercado de bonos, son seguramente un más tentador incentivo que una palmada en la espalda y unos pocos centavos del FMI.

De todos modos, conviene dejar que el FMI y el Banco Mundial usen cualquier disponibilidad que tengan que usar, para impulsar a los países en deuda hacia las reformas. Y sería una sabia medida de su parte el colocar sus disponibilidades en países como México y Chile, donde ahora tienen la oportunidad de usarlas productivamente, y no en Argentina y Brasil, donde todavía no la tienen. Ambas instituciones pueden ayudar un montón, especialmente en proveer asesoría técnica a los gobiernos que han decidido por su propia voluntad proseguir con programas de reforma. Pero que se involucren no es ni necesario (recuerden Bolivia) ni nada parecido a suficiente, para alterar las posibilidades de los países en desarrollo. Donde los gobiernos los usan como chivos expiatorios de políticas por las cuales ellos mismos no desean comprometerse, su presencia podría ser contraproducente incluso.

INGENIERA INTRODUCTORIA

El último punto que recordar es que, aún en los buenos tiempos, el capital extranjero sólo financia una pequeña parte la inversión de los países en desarrollo. Esto no es para afirmar que no es

importante, o que no debería existir más de él. Marginalmente, importa mucho, no sólo en términos cuantitativamente, sino también por la tecnología extranjera que casi siempre trae aparejado. Sin embargo, se necesita mantenerlo en su debida perspectiva.

El Gráfico 18 y la Tabla que va con él, muestra diversos resultados financieros. Para una muestra de países en desarrollo (algunos ahora "altamente endeudados", otros no), para los cuales existe disponible información suficientemente detallada.

Indica que lejos la mayor fuente de capital son los ahorros de las personas. Estos equivalían, por término medio, al 13% del P.G.B. en los 14 países incluidos. Un poco menos de la mitad de este capital fué invertido por las mismas familias. El excedente fue canalizado a través de los diversos intermediarios financieros del país.

Al contrario que las personas, las empresas invirtieron más que lo que ahorran - 16% del PGB contra 9%. La brecha o déficit financiero de las empresas fue de 7% del PGB, más o menos lo mismo que el superávit de las personas. Esto explica casi toda la situación de ahorros e inversiones en los países mencionados, y el capital extranjero no ha sido aún mencionado. De hecho, la entrada de capital extranjero en cifras gruesas, igualó el déficit financiero del gobierno. Ambos fueron cerca del 2% del PGB. La provisión doméstica de capital (vale decir, la suma de ahorros de las personas y los ahorros de los negocios) fue 22% del PGB, u once veces mayor que la provisión de capital extranjero. Supongamos que los ahorros domésticos fueran empleados con un 10% de mayor eficiencia que actualmente, lo que no es una tarea imposible. Los beneficios serían mayores que si se doblara la entrada de capital extranjero. El daño que todavía causa la inestabilidad macroeconómica, las economías cerradas y la represión financiera, sugiere que son alcanzables mejoras mucho mayores de productividad que esa. Más aún, esta comparación entre las ventajas de una mayor eficiencia en las inversiones y las ventajas de obtener más capital extranjero, considera solamente el flujo de cada año de nuevos ahorros. Un aumento en la eficiencia también obtendría mayor producción del mucho mayor volumen de capital que ya está invertido.

Muchos países en desarrollo son como un motor enormemente ineficiente. El encargado puede tener una constante provisión de galones de combustible, pero la máquina continúa fallando y parando. Está tan mal carburada que está quemando tres veces más de lo que necesita. Instrucciones simples para carburar la máquina y obtener el máximo de eficiencia, y las herramientas que se necesitan, están en una bolsa en la mesa de trabajo del ingeniero. Pero él divide su tiempo entre golpear ferozmente la máquina con un combo (había trabajado lo más bien hasta que el empezó hacer eso), y viajar por todos lados con un tarro en busca de más combustible. Lo que necesita es cambiar sus métodos.

LA MOCHILA DEL HOMBRE POBRE

Lo que los países pobres del mundo necesitan con mayor urgencia es menor ingerencia del gobierno.

Los partidarios de la intervención estatal siempre gustan posar de realistas. Los mercados no son perfectos; dicen. Si lo fueran, tal vez se podría confiar en ellos para asignar los recursos correctamente. Pero todo el mundo sabe que no lo son, especialmente en países en desarrollo, así es que los gobiernos tienen que intervenir. Mucha gente rechazaría las tesis de este informe sólo con ese argumento y con un gesto de rechazo moviendo su mano.

Estos realistas, son en realidad realistas acerca de los mercados. El sistema de precios nunca opera perfectamente, menos aún en los países en desarrollo, así es que no pueden hacer todo como ocurriría en un país de texto. Pero en este punto, los poderes de observación de los realistas se agotan. Son risiblemente irrealistas acerca de los gobiernos. Al pensar que el Estado debe intervenir cada vez que los mercados fallan, están cometiendo el mismo error que ellos sostienen (falsamente) que los economistas liberales están cometiendo. Confunden la teoría con la realidad. Con seguridad los realistas deberían saber que nada en este mundo - ni aún un gobierno - es perfecto.

La pregunta es si confiarse en mercados imperfectos o en gobiernos imperfectos. Hablando en general, los países pobres han seguido dos enfoques hacia el desarrollo desde los 50. Uno de estos enfoques - mucho más popular que el otro - rechazó deliberadamente las teorías microeconómicas ortodoxas, dijo que los precios no importaban mucho, y se concentró en el papel del Estado de soltar una variedad de frenos macroeconómicos del crecimiento. El otro enfoque permitió que los frenos se soltaran solos y dió a los precios (especialmente a los precios mundiales) una mucho mayor influencia en la asignación de recursos. Después de tres décadas la experiencia de estos países contesta la pregunta. La historia indica que la mano invisible es preferible.

En general, los países que han crecido más rápidamente mantuvieron la inflación bajo control, adoptando unas prudentes (esto es, no ambiciosas) políticas monetaria y fiscal; fomentaron las exportaciones, principalmente evitando discriminar contra los exportadores; dejaron sus economías abiertas a la competencia externa, lo que incentivó la eficiencia interna; dejaron sus sistemas de precios internos casi libres, en lugar de reemplazarlos por poderes compradores y otros monopolios del Estado; permitieron que sus sistemas financieros ofrecieran intereses adecuados a los ahorrantes; y dieron al sector privado un importante rol en la decisión de dónde usar esos ahorros.

MENOS PERO MEJOR

Para resumir, los países exitosos tenían gobiernos que apoyaban la libre empresa, no dirigiéndolas sino facilitando su acción. Ellos la promocionaron principalmente en el sentido que no se dedicaron a socavarla. Cuando los gobiernos apoyan una cultura en pro de emprender negocios de esa manera, un área de la economía gradualmente se define como un territorio para la libre empresa. Las relaciones entre el gobierno y la libre empresa llegan a ser definidas por reglas estables. La empresa está lo suficientemente segura como para invertir y crecer.

Esta división del quehacer entre los negocios y la política a menudo parece habersido un pre-requisito para el crecimiento acelerado del sector privado. Europa empezó a crecer rápido sólo después que sus mercaderes, a comienzos del siglo dieciocho, se ganaron la autonomía que hoy se da por sentada. Nunca se les ocurre a los empresarios de los modernos países industrializados que su propiedad pueda ser arbitrariamente requisada por el Estado, que el Estado pueda conceder un monopolio a un competidor dirigido por un amigote del presidente, o que los impuestos, sin razón aparente, puedan afectar a algunos sectores industriales y no a otros. En muchos países en desarrollo, tal abuso del poder es corriente.

Los gobiernos usan su poder no sólo arbitrariamente sino que incompetentemente. Casi no sorprende que en los países en desarrollo los mercados imperfectos funcionen mejor que los gobiernos imperfectos. Los mercados ahí están entorpecidos, es verdad, por débiles infraestructuras y otras dificultades. Pero el gobierno, es él mismo, mucho más débil en el tercer mundo - en otras palabras, mucho más imperfecto que los mercados. En la mayoría de los países pobres, la capacidad administrativa de intervenir en la forma inteligente que requerirían los grandes planes de desarrollo, simplemente no existe. Y aún en caso que existiera, los planes fallarían. Rusia e India tienen hábiles burocracias constituidas por elites educadas.

El gobierno tiene varios trabajos vitales que realizar, y no dispone de recursos sobrantes para gastar en otras cosas. El costo de un sistema legal efectivo es dinero público muy bien empleado. Esto significa reglas que definan el derecho de propiedad, los contratos, la responsabilidad limitada, las quiebras, etc. (que la mayoría de los países en desarrollo ya tienen); también significa aplicar esas reglas imparcialmente (ya son menos los que pueden lograrlo). Gastar en infraestructura, educación y servicios de salud, también reditúa, a pesar de que se necesitaría pruebas más estrictas de eficiencia que las actuales, y ninguna de estas tareas requiere que el Estado sea monopólico. En otras áreas, los gobiernos le harían un favor a sus economías si hicieran simplemente menos.

MILAGROS ESPERANDO PODER OCURRIR

Los políticos y los burócratas generalmente profitan del daño que hacen, en un extremo aniquilando la economía a cambio de coimas y en el otro, simplemente por cobrar un sueldo por hacer un trabajo improductivo. Pero en vista que ganan en una u otra forma, ¿no es absurdo esperar que ellos solos muestren voluntad de restringirse?. Sí, lo es. Los gobiernos nunca se ofrecen para hacer lo correcto a menos que les convenga. En sus distintas formas, México, Chile, Bolivia y Ghana - por no mencionar Rusia y China, demuestran que el incentivo para hacer reformas en economías altamente controladas es un fracaso económico en tan gran escala que destruye o amenazan destruir el poder del Estado. En tales casos, la "liberalización" puede paradójicamente ayudar al gobierno a recuperar su control. Siempre que no vaya muy lejos, las reformas se convierten en un asunto de interés político del propio gobierno. El peligro es, por supuesto, que la reforma entonces se suspenda tan pronto como el Estado se sienta seguro nuevamente, o, como en China, cuando la reforma parezca a punto de salirse de control.

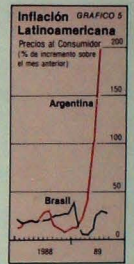
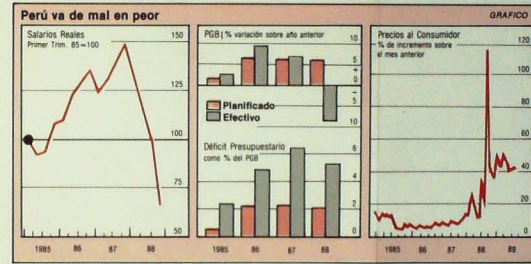
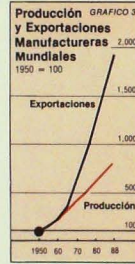
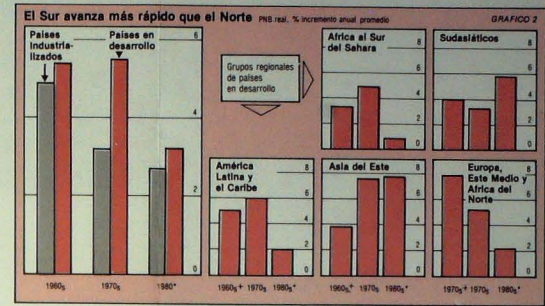
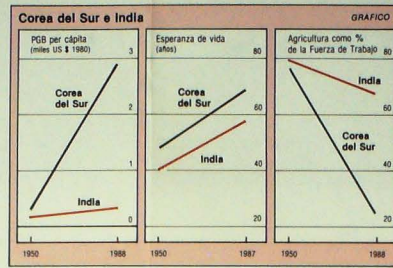
En las democracias, la gente dispone de los medios para mantener a sus gobernantes controlados. Aún así, como se demuestra en India y en las partes democráticas de América Latina, esto puede ser una lucha cuesta arriba. Donde no existe la democracia, las probabilidades políticas en contra de las reformas de largo alcance son aún mucho más altas. Así es que a pesar de que las actitudes de los gobiernos de países en desarrollo parecerían estar cambiando, habría que esperar a ver cuán lejos irán estos cambios, y si es que permanecerán.

Si los reformistas de África y Latino América mantienen su curso de acción, sus países progresarán. A diferencia de los dragones, estos serán casos difíciles de dejar de lado como "casos especiales". Todos, menos los más recalcitrantes de los no reformistas, podrían entonces empezar a sentir la brisa de una necesidad política. Donde las reformas recién se han iniciado, los beneficios ya empezaron a aparecer. Aún en África - donde los políticos han insistido durante tanto tiempo que la teoría económica ortodoxa no funcionaría, y donde un crecimiento duradero sería imposible de conseguir sin un modelo totalmente nuevo de desarrollo - parece que las lecciones empiezan a penetrar. Hoy en día, muchos miembros de gobiernos Africanos hablan de los fracasos del Estado y de la necesidad de la región de tener un sector privado pujante, con una franqueza que hubiera sido inimaginable diez años atrás.

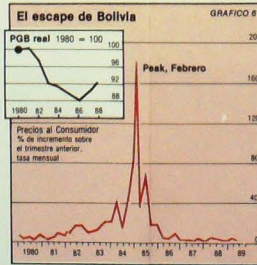
Otros muestran mucho menos deseos de cambiar. Los académicos del desarrollo que han construido sus carreras en la idea de que la economía ordinaria no es lo suficientemente buena para el Tercer Mundo, están todavía diciéndoles a los Tanzanios que ellos no tienen nada que aprender de Taiwán. Los pobres del mundo no necesitan académicos ni políticos de los países industriales que se disculpen de las perversidades coloniales pasadas, o que provean a sus gobiernos con excusas por el fracaso económico. Ni tampoco necesitan declaraciones de buena voluntad. Acceso libre a los mercados nortños y estabilidad macroeconómica global serían mucho más útiles en cambio.

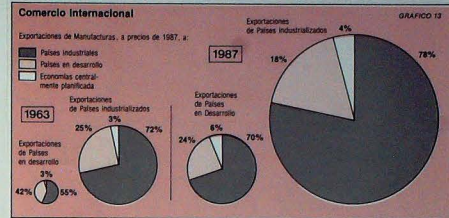
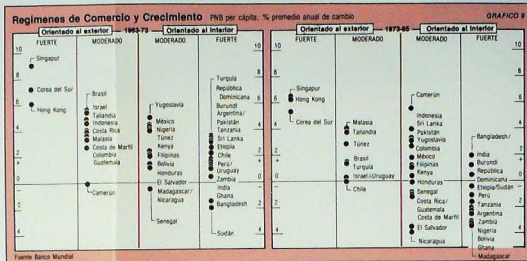
Más allá de esto, todo depende ya de sus propios gobiernos. La resistencia política al cambio puede ser grande, aún donde los gobiernos mismos están convencidos de su mérito, y muchos de ellos no lo están. En algunos países, sin duda, esta resistencia será al final demasiado grande. Estos países serán dejados atrás. Donde los Gobiernos toman su lugar, o son forzados a dejar de cargar las espaldas de su gente, el futuro es mucho más promisorio.

Tanto así, que en 20 años más, algunos de los reformistas de hoy, que luchan pero poco convencidos, mirarán hacia atrás agradecidos, la miseria de esta última década, y fijarán a partir de ella, la fecha del inicio de sus milagros económicos.

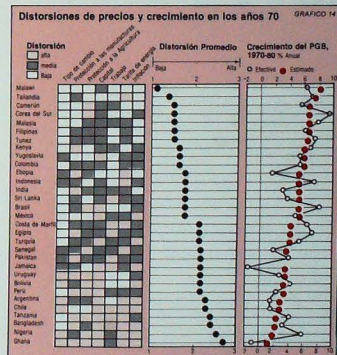
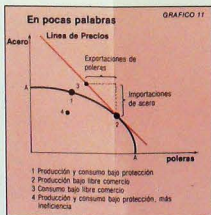
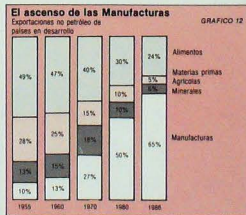
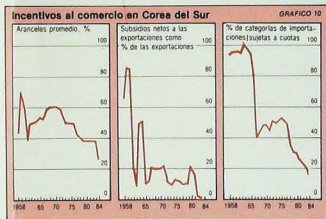


- 1 Corea del Sur e India
- 2 El Sur avanza más rápido que el Norte
- 3 Producción y Exportaciones Manufactureras Mundiales
- 4 Perú va de mal en peor
- 5 Inflación Latinoamericana
- 6 El escape de Bolivia
- 7 Dónde estaban los empleos
- 8 Dónde estaba la seguridad





- 9 Regímenes de Comercio y Crecimiento
- 10 Incentivos al Comercio en Corea del Sur
- 11 En pocas palabras
- 12 El ascenso de las Manufactureras
- 13 Comercio Internacional
- 14 Distorsiones de precios y crecimiento en los años 70



- 15 Reprimido
 - 16 Para establecer una fábrica en Perú
 - 17 Nace una industria
 - 18 Fuentes y Usos
- Mirar hacia afuera es bueno para ti
Midiendo el crecimiento

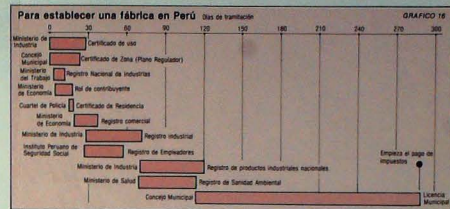
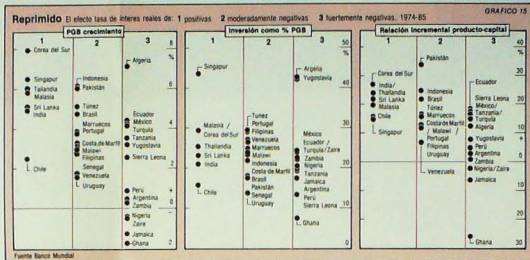


GRAFICO 18

Mirar hacia afuera es bueno para ti TABLA 1

Estrategia comercial	Crecimiento real de PGB % año		Crecimiento real del valor agregado de manufacturas % promedio anual		Relación incremental producto capital % promedio anual	
	1963-73	1973-85	1963-73	1973-85	1963-73	1973-85
Fuertemente orientada al exterior	9.5	7.7	15.6	10.0	40	22
Moderadamente orientada al exterior	7.8	4.4	9.4	4.0	40	20
Moderadamente orientada al interior	6.8	4.7	9.8	5.1	30	16
Fuertemente orientada al interior	4.1	2.5	5.3	3.1	19	11

Fuente: Banco Mundial

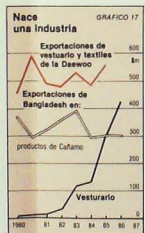


GRAFICO 18

Midiendo el crecimiento TABLA 2

% por año

Estrategia comercial y periodo	Crecimiento promedio del PGB	componentes del PGB por:		Aumento en capacidad de capital	Aumento en capacidad de trabajo
		aumento de la cantidad del capital y trabajo	aumento en Productividad del capital y trabajo		
Fuertemente orientado al exterior					
Hong Kong 1960-70	9.1	53.0	47.0	4.3	7.8
Corea del Sur 1960-73	9.7	57.7	43.5	4.1	9.8
Moderadamente orientado al interior					
Brazil 1960-74	7.3	78.1	21.9	1.6	7.5
Colombia 1980-74	5.6	62.5	37.5	2.1	3.9
Israel 1960-65	11.0	69.1	30.9	3.4	13.1
Moderadamente orientado al exterior					
México 1960-74	5.6	62.5	37.5	2.1	3.9
Fuertemente orientado al interior					
Argentina 1960-74	4.1	82.9	17.1	0.7	3.8
Chile 1960-74	4.4	72.7	27.3	1.3	4.2
India 1959-79	6.2	102.9	-2.9	-0.2	4.8
Perú 1960-70	5.3	71.7	28.3	1.5	4.4
Turquía 1963-75	6.4	65.2	34.8	2.2	6.8

Productividad de factores. Esto mide el crecimiento de PGB más allá del crecimiento en el uso de insumos factores, capital y trabajo.

TABLA 3

Qué hizo África			... y como le fue						
Políticas	Período	países con programa de reformas fuertes	países con programa de reformas débil	Resultado. % promedio anual de cambio					
				todos los países		países no afectados por shocks fuertes		Indicador	Período
				con programa fuerte de reforma	con programa débil de reforma	con programa fuerte de reforma	con programa débil de reforma		
Gastos Gobierno	1980-83	31.9	29.9	PGB	1980-84	1.4	1.5	1.2	0.7
% PGB	1986-87	29.9	30.3	Precios 1980	1985-87	2.8	2.7	3.8	1.5
Déficit presupuestario	1980-83	-8.7	-9.0	Producción agrícola	1980-84	1.1	1.3	1.4	1.8
% PGB	1986-87	-6.0	-8.9	Volúmen	1985-87	2.6	1.5	3.4	2.6
Tipo de cambio Nominal (1980-82 = 100)	1986-87	48	55	Exportaciones	1980-84	-1.3	-3.1	-0.7	-5.7
Tipo real efectivo de cambio (1980-82 = 100)	1986-87	79	83	Inversión Doméstica	1985-87	4.2	0.2	4.8	-3.3
Precios reales de exportaciones agrícolas (1980-82 = 100)	1986	145	108		1980-84	-8.1	-3.7	-3.5	-7.8
					1985-87	-0.9	-7.8	1.9	-4.8

- 4 Gobierno Codicioso
- 5 Qué hizo África ... y cómo le fue

TABLA 4

Gobierno Codicioso		
Distribución de los recursos entre el sector público y privado en África al sur del Sahara		
	% PGB	
Flujos Netos	Sector privado	Sector público*
ahorro interno	14	-1
impuesto a las transferencias	-18	18
crédito interno	1.5	3.5
ayuda externa: donaciones	1	4
préstamos	0.5	3.5
total inversión	6	10
Stocks		
Deuda Interna	9	30
Deuda Externa	4	80
PGB	70	30
Empleos (% del total)	85	15

*Departamentos de gobierno, agencias y empresas públicas.