



UNCTAD/PNUD

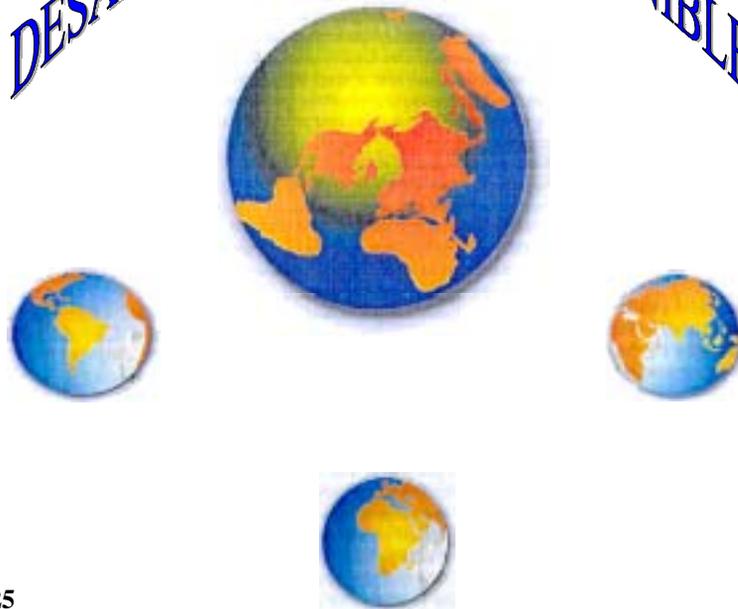
CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DESARROLLO

DOCUMENTO OCASIONAL

Globalización, liberalización y desarrollo humano sustentable: perspectivas analíticas

Manuel R. Agosin, David E. Bloom y Eduardo Gitli

ASOCIACIÓN PARA LA
MUNDIALIZACIÓN,
LIBERALIZACIÓN Y
DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE



El presente documento se preparó para el Programa Mundial UNCTAD/PNUD sobre mundialización, liberalización y desarrollo humano sostenible. Los autores expresan su agradecimiento a Jagdish Saigal, a Georges Chapelier y a Eimi Watanabe por sus acertadas sugerencias, y a River Path Associates por sus sumamente valiosos comentarios y su asistencia en la edición.

Las opiniones expresadas por los autores no representan necesariamente las de la UNCTAD o el PNUD.

INDICE

Compendio	1
Introducción	2
Esfera 1: Integración a la economía global y liberalización de mercados	4
Esfera 2: La promoción de un rápido crecimiento económico	6
Esfera 3: Desarrollo humano sustentable	8
En conclusión	20
Gráfico	21

COMPENDIO

1. El desarrollo humano sustentable (DHS) constituye el objetivo central del crecimiento y del desarrollo, pero es, al mismo tiempo, un poderoso instrumento para promover aquel proceso. Máxime cuando las inversiones en desarrollo humano se materializan en un entorno económico de liberalización y apertura al exterior.
2. Este documento examina las interrelaciones que prevalecen entre tres esferas complementarias de políticas: la integración a la economía global y la liberalización de los mercados; la promoción de un crecimiento económico rápido; y la búsqueda de un desarrollo humano sustentable. Se considera el impacto que cada una de estas tres entrelazadas esferas provoca sobre el fomento del desarrollo, formulándose a la luz de tal análisis una gama de propuestas de políticas. También se presta atención a las negativas consecuencias de la globalización, situándose en el ámbito de la política social y económica las estrategias para mitigar tales efectos.
3. El documento destaca la evidencia acumulada en abono del concepto de las espirales virtuosas, según la cual una serie de intervenciones de política favorables en una esfera contribuyen al avance en otras. Procede luego a contrastar tal evidencia con el fenómeno inverso, las espirales viciosas. La complejidad del contexto global en que deben desenvolverse los responsables de políticas merece también atención, al igual que las debilidades de los así llamados enfoques de desarrollo “holísticos” o “amplios”.

I. Introducción

4. En las postrimerías del siglo XX, la mayoría de los países en desarrollo adoptaron estrategias económicas crecientemente liberales. Abrieron sus mercados al comercio internacional, dieron mayor injerencia a las fuerzas del mercado en la asignación de los recursos y privatizaron numerosas empresas de propiedad estatal. Se operó asimismo un cambio trascendental en las políticas concernientes a la inversión extranjera directa (IED), marco en el cual en el transcurso de la década de los noventa las medidas de carácter liberalizador excedieron por amplio margen las de naturaleza restrictiva¹. Sin embargo, la liberalización no ha redundado en las tasas esperadas de crecimiento económico y la brecha entre los países ricos y los pobres no ha cesado de ensancharse².

5. El fracaso del encuentro realizado en Seattle a fines de 1999 por la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha cristalizado las preocupaciones acerca del sentido de la globalización, tanto entre los adherentes como entre los adversarios de este proceso. Voces definitivamente liberales, como las de *The Economist*, calificaron aquel fracaso como “un desastre global” y advirtieron que los verdaderos perdedores serán los pobres³. Otros saludaron lo que percibieron como la humillación de la OMC, aduciendo que “la globalización está perjudicando a muchos y ayudando a muy pocos” y que “las fuerzas subyacentes al cambio económico global, que exaltan la desregulación, complacen a las corporaciones, erosionan las estructuras sociales e ignoran las preocupaciones de la gente no merecen recibir apoyo”⁴. Por su parte, Claude Smadja, director gerente del Foro Económico Mundial, ha advertido acerca de los peligros de un retroceso de la globalización, el cual “puede poner en riesgo los beneficios que la globalización ha traído consigo al mundo industrializado y a las economías de mercado emergentes”⁵.

6. No deja de causar sorpresa que entre quienes formulan posiciones tan encontradas se observe algún consenso en lo tocante a la dirección que debería tomar ahora la globalización. Jay Mazur pone en guardia respecto de la construcción de “murallas en contra de la economía mundial”, abogando en cambio por “un esfuerzo para definir reglas dentro de ésta y un piso bajo ella”. *The Economist* admite que ni el comercio ni la globalización en términos generales resultarán suficientes para proporcionar a la fotogénica

¹ UNCTAD, *Informe Mundial de las Inversiones*, anual.

² Entre 1985 y 1997, la brecha entre más de la mitad de países pobres y el líder mundial (Estados Unidos) se ensanchó, en tanto que menos de un cuarto de aquel universo realizó avances sustanciales. Banco Mundial, *World Development Indicators, 1999*, Washington, D.C. La brecha es cuantificada en términos de la relación entre el PIB por habitante del país, calculado en unidades de poder adquisitivo equivalente (PPP), y el de Estados Unidos. Los datos se encuentran disponibles para un centenar países, de los cuales 54 experimentaron una ampliación de la brecha, y 22 una disminución de la misma.

³ Véanse diversos artículos en *The Economist*, 11 de diciembre de 1999.

⁴ Jay Mazur, “Labor’s New Internationalism”, *Foreign Affairs*, enero/febrero 2000. Mazur es un importante líder sindical estadounidense.

⁵ Claude Smadja, “Time To Learn From Seattle”, *Newsweek International*, 17 de enero de 2000.

niña india que aparece en su portada una vida mejor y que “por encima de todo ella necesita educación, salud y mucho más”. Claude Smadja proclama la muerte de la “tesis triunfalista de la globalización”, en la que tal proceso es visualizado en términos puramente económicos e impuesto “según el ritmo, las modalidades y la agenda de los países industrializados”.

7. Desde la perspectiva de un país en desarrollo, a estas alturas resulta claro que una “política pasiva”, de liberalización ha dejado de ser suficiente y que se requiere una constelación de “políticas activas”⁶. Ellas han de reconocer que la liberalización ofrece *oportunidades*, las que se materializarán únicamente si se desarrolla la capacidad suficiente para habilitar a una extensa gama de protagonistas a fin de que queden en condiciones de interactuar exitosamente con las nuevas condiciones del mercado.

8. Una perspectiva más amplia nos recuerda que la expansión económica constituye tan sólo un instrumento para un objetivo de mayor significación, cual es el desarrollo humano y social. El capital humano, el capital social y el crecimiento económico están inextricablemente vinculados en una serie de complejas interrelaciones. Cada cual involucra el potencial de apoyar a los otros, pero, del mismo modo, los déficits en un área puede conducir al deterioro en las restantes. En consecuencia se pueden dar tanto círculos virtuosos como viciosos, lo que deja de manifiesto la necesidad de un enfoque equilibrado acerca del desarrollo, aun cuando existe evidencia de que un contexto de políticas que pone el acento en el desarrollo humano tiene mayores probabilidades de redundar en una *espiral virtuosa* que uno que privilegie puramente el crecimiento económico.

9. Este documento examina tres esferas complementarias de política, las cuales abarcan:

- Integración a la economía global y liberalización de los mercados
- Fomento de un rápido crecimiento económico
- Desarrollo humano sustentable.

10. Estas tres esferas de políticas pueden ser caracterizadas como círculos que se intersectan (ver gráfico 1).

11. El confinamiento de las iniciativas de política a una esfera determinada tiende a generar resultados desalentadores, mientras que es en la intersección entre las esferas donde el desarrollo sostenido (económico, humano y social) se torna más probable. En consecuencia, los gobiernos democráticos deben promover un portafolio equilibrado de políticas, uno que suscite apoyo electoral y que previsiblemente contribuya a la generación de espirales virtuosas para el desarrollo. Han de tener conciencia del rango de maniobra de que efectivamente disponen para promover cambios en un área específica y de la posibilidad de que la intervención del gobierno inhiba el quehacer de otros actores. En

⁶ Manuel R. Agosin, *Trade and Finance: A SHD Centred Conceptual and Operational Framework*, Programa Global UNCTAD/PNUD, Ginebra, marzo 1999.

muchos casos, la sociedad civil o el sector empresarial pueden estar en condiciones de jugar un significativo y creciente papel en el fomento de un desarrollo de amplia base.

12. Respecto de las organizaciones de ayuda que operan a nivel nacional o internacional, hay un poderoso argumento a favor de la adopción de un enfoque amplio hacia el suministro de ayuda para el desarrollo. El Banco Mundial, por ejemplo, está promoviendo un Marco Amplio para el Desarrollo (“Comprehensive Development Framework”) que apunta a fomentar la asociación entre diferentes entidades y a conseguir avances simultáneos en distintos frentes. Siguen sin respuesta preguntas concernientes a si este enfoque mejorará la eficacia de la ayuda al desarrollo y a la forma de reconciliar las agendas de diferentes actores nacionales y multinacionales. Sin embargo, la evidencia y el análisis indican que es posible desarrollar un contexto de políticas para que la liberalización y la globalización entreguen beneficios reales a las personas y que, simultáneamente, las protejan de los impactos adversos más severos de tales procesos.

Esfera 1: Integración a la economía global y liberalización de mercados

13. Para la mayoría de los países en desarrollo, la apertura a la economía internacional suministra el contexto más adecuado para la promoción del crecimiento. Muchos de estos países son pequeños y las estrategias económicas de crecimiento hacia adentro pueden por consiguiente tropezar muy luego con restricciones por el lado de la demanda. Los países que orientan su desarrollo a las exportaciones están en condiciones de crecer mucho más rápido, especialmente si pueden diversificar los productos que colocan en los mercados internacionales. La apertura constituye, sin duda, un camino de dos vías. Los ingresos generados por las exportaciones permiten engrosar la inversión y la importación de tecnologías modernas que fortalecen la productividad. En una época en que los mercados se están expandiendo a ritmo vertiginoso, las economías cerradas se tornan cada vez menos viables.

14. Para alcanzar la apertura, los países en desarrollo han adoptado una serie de políticas:

- *Liberalización comercial.* El grueso de los países en desarrollo ha rebajado sustancialmente sus barreras comerciales, por lo que en promedio exhiben niveles tarifarios bajos, al tiempo que la dispersión arancelaria se ha estrechado de manera considerable. Los países miembros de la OMC, acatando sus nuevas obligaciones internacionales, han desmantelado una variedad de subsidios y barreras no arancelarias al intercambio. De igual modo, muchos países han suscrito acuerdos de libre comercio con sus vecinos, bloques regionales y ocasionalmente con países industrializados.
- *Liberalización de la IED.* El grueso de los países en desarrollo ha liberalizado sus regímenes concernientes a la inversión extranjera directa (IED). Sin duda algunos

operan regímenes que son claramente más liberales que los vigentes en el mundo industrializado⁷.

- *Liberalización de otros flujos de capital.* Muchos países en desarrollo miran ahora a los mercados financieros internacionales para complementar la inversión que se sustenta con ahorro interno, de manera que los flujos de capital al mundo en desarrollo se han acrecentado, si bien no siempre con resultados favorables.
- *Ajuste macroeconómico.* La persistencia de tasas inflacionarias elevadas desalienta la inversión, debilita la capacidad de que los precios relativos actúen como guía eficaz para la asignación de los recursos, y desalienta en forma severa al sector privado. En el pasado reciente, las tasas de inflación han sido rebajadas en casi todos los países del mundo en desarrollo⁸, y muchos han protagonizado notables avances hacia el equilibrio de sus presupuestos fiscales.

15. La materialización de estas reformas no ha sido fácil y existe a estas alturas una vasta literatura especializada que analiza los obstáculos que enfrentan las sociedades al adoptar políticas que estimulan la apertura. Bastante menos atención se ha prestado, sin embargo, al hecho de que, incluso cuando se materializa la apertura, numerosos países en desarrollo fracasan en el empeño de inducir un vigoroso crecimiento económico. No existen, por supuesto, explicaciones simples para estas frustraciones. La economía internacional se caracteriza por ser cambiante y exigente. En consecuencia, no basta que los países simplemente dismantelen industrias ineficientes con vistas a reasignar recursos a las exportaciones tradicionales, cuyo valor exhibe a menudo una tendencia al deterioro. Los países deben comprometerse en la búsqueda incesante de nuevas ventajas comparativas y empeñarse en el desarrollo de capacidades en sectores de elevada productividad.

16. Se requiere, por lo tanto, entregar señales coherentes en materia de precios a fin de canalizar los recursos hacia sectores de exportación más promisorios. Las políticas cambiarias revisten crucial importancia en este campo. A menudo la liberalización comercial va acompañada de masivas entradas de capital, que fortalecen el tipo de cambio. Ello termina estimulando la producción de bienes no transables, en lugar de fomentar la exportaciones emergentes.

17. La experiencia de países asiáticos exitosos resulta aleccionadora. Por más de dos décadas, aunque sus exportaciones crecieron a ritmos sin precedentes, la República de Corea y Taiwán (provincia de China) lograron estabilizar sus tipos de cambio mediante una activa administración del mercado. Ello contribuyó claramente a un mejor desempeño exportador. Por otra parte, los países que utilizan el tipo de cambio a manera de ancla para los precios internos han comprobado que la apreciación de la moneda nacional es muy difícil de evitar, con adversos efectos sobre el desempeño de las nuevas exportaciones.

⁷ Manuel R. Agosin, "Liberalization and the International Allocation of Foreign Direct Investment", inédito.

⁸ Naciones Unidas, *Estudio Económico y Social Mundial 1999*, Nueva York.

18. Sin embargo, aun en el evento de que las señales de precios sean nítidas, las respuestas por el lado de la oferta pueden ser débiles en numerosos países en desarrollo. A menudo los mercados están segmentados regionalmente y es probable que la fuerza de trabajo permanezca congelada en términos geográficos, además de hallarse desinformada acerca de los riesgos y las oportunidades que encara.

19. Los pequeños productores son incapaces de aprovechar las nuevas oportunidades debido a sus pobres niveles de educación y salud, la falta de capacidades tecnológicas y de gestión, o el inadecuado acceso a los mercados financieros. Por de pronto, la precaria calidad de la gestión puede determinar que aún empresas de mayor tamaño sean incapaces de responder con prontitud a las cambiantes condiciones del mercado. En lo tocante a la IED, antes de instalarse en un determinado país los inversionistas tratan de cerciorarse de la disponibilidad de recursos que satisfagan sus necesidades. Con la emergencia de un creciente número de industrias de alto valor, los activos humanos se han transformado en un eje clave para las decisiones de inversión. Así la capacidad, flexibilidad e iniciativa de la fuerza de trabajo disponible en el mercado ha llegado a estar en el corazón mismo de muchas, si no de la mayoría, de las decisiones de inversión.

20. Por último, el aumento de los flujos de capital puede plantear severas amenazas a la estabilidad de una economía. Es probable que los inversionistas directos tengan un interés al menos de mediano plazo en el país que los acoge; en cambio, los inversionistas de cartera y los acreedores externos han tendido a mostrar un comportamiento propio de manadas. Oleadas de entusiasmo en “mercados emergentes” han dado paso a oleadas de pánico⁹. El resultado ha consistido en espectaculares períodos de auge, seguidos de profundas recesiones. Estas últimas han suscitado perceptibles efectos sobre el desarrollo humano y social. La crisis financiera de Asia Oriental provocó secuelas no sólo económicas, tales como quiebras bancarias, incremento de la pobreza y desempleo ascendente, sino que condujo también a una disminución de la escolaridad, a una contracción de los servicios públicos y a un incremento de la fragmentación y la tensión sociales¹⁰.

21. Como lo comenta el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las economías están ahora recuperándose, pero “la recuperación humana demorará más tiempo”. Entretanto, escasa es la evidencia disponible en cuanto a que los países han incrementado su capacidad para administrar los flujos de capital foráneo o alcanzado consenso respecto de un nuevo sistema de regulación financiera internacional.

Esfera 2: La promoción de un rápido crecimiento económico

22. La liberalización ofrece grandes oportunidades de desarrollo a un país, pero es preciso arbitrar políticas activas para asegurar que aquéllas sean aprovechadas. Se requiere asimismo coherencia en el diseño de las políticas, si se quiere promover un crecimiento sostenido. Mediante la instauración de políticas amistosas con el crecimiento, los

⁹ S. Radelet y J. D. Sachs, “The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998, Nº 1.

¹⁰ PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano, 1999*, Nueva York.

responsables gubernamentales pueden no sólo fortalecer la confianza internacional en las perspectivas de desarrollo de sus países, sino también mejorar la confianza interna en cuanto a que el futuro puede ofrecer niveles cada vez mayores de prosperidad.

23. El crecimiento económico depende de la acumulación de factores y de mejoramientos en la productividad total de los factores (PTF). En años recientes nuestra comprensión de la acumulación de factores se ha ampliado, merced a una apreciación más cabal de la naturaleza del capital. El capital físico ha perdido importancia a medida que productos basados en el conocimiento o la información ven incrementarse su valor. Incluso en las industrias tradicionales, un creciente elemento de información puede capturar el grueso de las ventajas comparativas y transformarse en la fuente principal de las utilidades¹¹. La “economía del conocimiento” descansa pues cada vez más en la acumulación de capital humano y social, tema al que nos referiremos en mayor detalle en la siguiente sección.

24. La acumulación de capital físico en una economía depende de la tasa de inversión. Ya hemos examinado la IED y otros flujos internacionales de capital, por lo que sólo cabe agregar que las tasas de ahorro interno siguen siendo cruciales. En Asia Oriental, por ejemplo, ellas fueron excepcionalmente elevadas durante el período de rápido crecimiento, haciendo posible el nivel de inversión necesario para sustentar dicho proceso. En otras regiones, empero, y Latinoamérica es un buen ejemplo, las tasas de ahorro fueron muy inferiores (18% del PIB, comparado con 34% en Asia Oriental). En la mayoría de los países en desarrollo, incluidos aquellos que han introducido reformas, raramente han excedido de un quinto del PIB. Esto significa una cifra bastante inferior a la de 25-30%, que parece ser la requerida para situar en más de 5% al año, por un período prolongado, el ritmo de expansión del ingreso por habitante.

25. Muchos factores conspiran para deprimir el ahorro interno. Los mercados cerrados son poco dinámicos y no entregan incentivos a que las empresas ahorren. La inflación también es un fuerte desestímulo al ahorro. Por lo tanto, las políticas examinadas en la Esfera 1 debieran, en consecuencia, suscitar un favorable efecto sobre el ahorro. Los índices de democratización y la vigencia del imperio de la ley se encuentran también positivamente correlacionados con los niveles de ahorro. El desempeño históricamente insatisfactorio de muchos países en desarrollo en estas dos áreas explica en parte los bajos niveles de inversión en sus economías. Los responsables de política tienen también un importante papel que jugar en la instauración de regulaciones adecuadas para el mercado de inversiones. El libre acceso de los ahorrantes a información transparente resulta esencial para que aquél funcione en debida forma.

26. No basta con que los mercados resulten atractivos para los ahorrantes. También deben ser capaces de suministrar capital a quienes requieren crédito. En muchos países en desarrollo el margen entre las tasas de interés pasivas y activas es excesivamente amplio, lo que refleja ineficiencia y la naturaleza altamente riesgosa de tales mercados. En Asia Oriental, por ejemplo, el margen entre 1990 y 1995 promedió el 4% y se ubicó típicamente

¹¹ Véase, por ejemplo, P. Evans y T. S. Wurster, “Getting Real About Virtual Commerce”, *Harvard Business Review*, noviembre - diciembre 1999.

entre 1 y 6%, en tanto que en América Latina fue varias veces mayor. Debido a ello, la actividad crediticia en América Latina fue baja, toda vez que entre 1990 y 1995 los bancos de la región prestaron el equivalente apenas al 60% del PIB, lo que se compara con el 83% observado en Asia Oriental y el 106% correspondiente al mundo industrializado. En América Latina, la mitad del crédito tuvo como destino el sector público, lo que contrasta con la destinación del 80% al sector privado observada en Asia Oriental y en las democracias industrializadas.

27. Es preciso, por lo tanto, que los responsables de política consideren por qué la inversión *privada* se ha mantenido tan baja¹². Ellos pueden, a su turno, facilitar el adecuado funcionamiento del sector financiero mediante la provisión de un entorno macroeconómico estable y predecible, lo mismo que mediante el diseño de un marco regulatorio que fortalezca el imperio de la ley, respete la propiedad privada y asegure la validez de los contratos legítimos. También resulta necesaria una supervisión prudencial del sistema bancario, que ponga el énfasis en asegurar que los bancos mantengan montos adecuados de capital y reservas contra sus carteras vencidas y que prohíban los préstamos a empresas relacionadas. En ausencia de la confianza que otorgan normas de esta naturaleza, los mercados financieros serán menos activos y los ahorros tenderán a fugarse hacia el exterior.

Esfera 3: Desarrollo humano sustentable

28. La argumentación para otorgar creciente prioridad al desarrollo humano sustentable (DHS) ha sido planteada en muchos frentes en el transcurso de los últimos años.

29. Un primer argumento sostiene que el desarrollo humano constituye el fin último del desarrollo. Aunque sin duda importante, el crecimiento económico representa tan sólo un instrumento para la consecución de aquella meta. Tal enfoque ha sido vigorosamente promovido por el PNUD, el cual abre su primer informe sobre desarrollo humano con la siguiente declaración: “La verdadera riqueza de una nación es su pueblo. Y el propósito del desarrollo consiste en crear un ambiente que habilite a las personas para disfrutar de vidas largas, saludables y creativas. Esta verdad, simple pero poderosa, es a menudo olvidada en medio de los afanes por alcanzar la riqueza material y financiera”.

30. Existe creciente evidencia en cuanto a que, además de constituir el objetivo principal del desarrollo, el DHS es un *instrumento* en extremo poderoso para promover el crecimiento económico. Cada vez se aprecia mayor consenso en lo tocante a que el capital humano y social representan un insumo económico, no simplemente un resultado, y se acumula abrumadora evidencia en torno a que dichas modalidades de capital se están transformando en las más importantes en numerosos sectores en desarrollo.

¹² Hay también un gran número de restricciones para el logro de una inversión pública eficiente. Los recortes presupuestarios adoptados en el marco de políticas macroeconómicas de ajuste han tendido a golpear desproporcionadamente la inversión pública. La experiencia muestra asimismo que se sobrevalúa en exceso la capacidad de gestión del sector público para acometer grandes proyectos de inversión.

31. Al examinar el tema del capital humano y del capital social, este documento deja de manifiesto la importancia de ambos como objetivos legítimos de desarrollo, pero además explora el papel que les cabe en tanto instrumentos vitales en el proceso de desarrollo propiamente tal.

Capital humano

32. El estudio del capital humano se centra en el papel de las personas en la sociedad, marco en el que los incrementos en el capital humano redundan en mejoras de las oportunidades de que disfrutaban las personas. La educación, por ejemplo, fortalece la movilidad social, permite una creciente participación en una serie de actividades sociales, y posee efectos bien documentados sobre la salud y las percepciones relativas a la calidad de vida. Es también un factor determinante del crecimiento, ofreciendo claros beneficios económicos privados y públicos. Quienes poseen mayor instrucción son más productivos y tienen mayores oportunidades de éxito en el mercado laboral. En una economía del conocimiento que demanda niveles cada vez mayores de habilidades por parte de los trabajadores, la gente instruida está a su vez mejor equipada para responder a las cambiantes señales del mercado. Ello reviste especial importancia cuando una economía debe someterse a reestructuración. Los países asiáticos que consiguieron espectaculares tasas de expansión durante la segunda mitad del Siglo XX colocaron, todos sin excepción, gran énfasis en el mejoramiento tanto de la cobertura como de la calidad de sus sistemas educacionales.

33. Si la educación ofrece a la gente *oportunidades*, la salud les proporciona *seguridad*, aspecto cuya importancia está siendo cada vez más reconocida¹³. En cualquier sociedad el lastre de un precario estado de salud recae principalmente sobre los pobres. La pobreza no sólo los condena a un menor acceso a servicios de salud de calidad, sino que los obliga a depender más de su propio trabajo, en circunstancias de que una salud precaria erosiona rápidamente la capacidad laboral de las personas. En un país en desarrollo una enfermedad grave puede liquidar rápidamente los ahorros de una familia pobre o de ingresos medios, al tiempo que erosiona la inversión en otras modalidades de capital humano (es lo que sucede, por ejemplo, cuando un niño es sacado de la escuela, tanto para ahorrar el costo que ello supone para la familia como para cuidar del enfermo).

34. El mejoramiento de la salud suscita efectos cuantificables sobre la economía. Las personas saludables están en mejores condiciones para trabajar, ahorrar para la jubilación, e invertir en la educación de sus hijos, que serán, también, más saludables. Es probable que las mejoras en el estado de salud redunden en una significativa ampliación de las oportunidades de los más pobres en la sociedad¹⁴.

¹³ David E. Bloom y David Canning, "The Health and Wealth of Nations," *Science*, febrero 2000.

¹⁴ Véase David Bloom, David Canning, Bryan Graham y Jaypee Sevilla, "Out of Poverty: Moving Beyond the OECD/DAC Targets", enero 2000., inédito.

35. Un factor relacionado es el cambio demográfico, que ofrece a todos los países en desarrollo favorables oportunidades económicas en el futuro próximo. A medida que se incrementan las expectativas de vida, se produce un rezago antes de que las personas comiencen a optar por tener menos niños. Sin embargo, una vez que la fecundidad declina, aquel fenómeno se presenta vigorosamente, si bien su intensidad varía de un país a otro, a medida que las personas optan por invertir mayores recursos en un menor número de niños.

36. Esta transición demográfica está en la médula del proceso de desarrollo. Cuando lo común son las familias grandes, la educación universal aparece como un desafío muy difícil. Por otra parte, las familias rurales buscan que desde una edad muy temprana sus niños sean productivos en la tierra. El papel de la mujer cambia también rápidamente cuando las familias pequeñas pasan a ser la norma. Entonces se hace más probable que las mujeres logren acceso a la educación y que se transformen en activas fuera del hogar. Ello a su turno fortalece las oportunidades de los niños, quienes tienden a recibir una mejor educación y a lograr mayor acceso a recursos a medida que sus madres ven aumentar sus años de escolaridad y sus ingresos. Las investigaciones muestran que tales procesos pueden ser acelerados mediante políticas que promuevan decididamente la capacidad y la autonomía de las mujeres y que apunten a protegerlas de la discriminación y del abuso físico.

37. Las transiciones demográficas provocan también efectos económicos. Las reducciones en la mortalidad afectan inicialmente a los infantes y a los niños y desatan tendencias que crean un abultamiento (o auge de los bebés) en la distribución por edades. En términos más específicos, en un principio, el descenso de la mortalidad da origen al abultamiento de las cohortes de niños y jóvenes, mientras que la eventual disminución de la fecundidad hace aumentar las cohortes en edad de trabajar. Una vez que estas últimas han recibido instrucción, sus integrantes quedan disponibles para el mercado laboral, lo que redundará en un abrupto aumento en el coeficiente trabajadores/dependientes. Si se logra emplear en forma productiva a estos trabajadores, entonces el país tendrá ocasión de captar un sustancioso *dividendo demográfico*. Este último se ve engrosado por la probabilidad, en el caso de que se apliquen las políticas adecuadas, de que la generación del auge de los bebés, con mayores expectativas de vida y menor número de niños, fortalezca su ahorro¹⁵. Es probable también que sus aptitudes resulten más empresariales, toda vez que el desplazamiento desde el medio rural a pueblos y ciudades promueve la emergencia de posturas más individualistas.

¹⁵ Véase David E. Bloom, David Canning y Pia Malaney, "Demographic Change and Economic Growth in Asia", *Population and Development Review*, por aparecer, 2000; David E. Bloom y Jeffrey G. Williamson, "Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia," *World Bank Economic Review*, 1998, Vol. 12, No. 3, 419-55; y David E. Bloom y Jeffrey D. Sachs, "Geography, Demography, and Economic Growth in Africa," *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998, Vol. 2, 207-295.

El capital social

38. El concepto del capital social profundiza la atención que le presta el capital humano a los individuos para explorar la importancia de las relaciones que entablan ellos con los demás¹⁶. El Índice de Desarrollo Humano refleja, según el PNUD, “las capacidades humanas más elementales conducentes a una vida prolongada, en la cual el individuo recibe instrucción y disfruta de una condición de vida decente”. Su grado de cumplimiento se mide a través de la expectativa de vida al nacer, los logros educacionales (la tasa de analfabetismo entre los adultos es combinada con los coeficientes de matrícula en la enseñanza primaria y en la secundaria) y el ingreso por habitante. Sin embargo, según lo destaca el propio PNUD, existen otras “opciones” de importancia para las personas, entre las cuales figuran la libertad política y la participación, el desarrollo de las familias y los derechos de las mujeres, la cohesión y la desintegración sociales (en especial los niveles de criminalidad y la corrupción).

39. Los regímenes democráticos equilibran los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos, en lo que parece constituir la forma de gobierno que mejor se adapta al mundo moderno¹⁷. La fortaleza y eficiencia de una democracia --y la confianza popular en y el apoyo a su supervivencia-- tienen importantes implicaciones sobre la calidad de vida de que disfruta un pueblo. Las democracias parecen constituir también el régimen político más adecuado para promover valores favorables a la consolidación de economías modernas y exitosas. El mito de que la reforma pro mercado sólo puede ser implementada bajo dictaduras ha sido desvirtuado por los hechos. Los gobiernos democráticos han demostrado que son capaces de diseñar y poner en marcha reformas económicas de largo aliento y que sus políticos pueden labrarse el apoyo ciudadano indispensable para la materialización de tales transformaciones. De hecho, en ausencia de democracia la reforma económica adolece de falta de legitimidad y puede ser fácilmente revertida. Resulta también más fácil, al amparo de una democracia, promover actitudes empresariales en los más amplios sectores, en la medida que los individuos asumen los riesgos y beneficios de transformarse en actores de sus propias decisiones.

40. Las democracias fuertes se asientan en instituciones que también lo son, lo cual resulta vital para el desarrollo económico y el funcionamiento eficiente de los mercados, según lo comprueba la desastrosa experiencia de la ex Unión Soviética. La democratización en Rusia y la liberalización de los mercados fueron acompañadas de un rápido deterioro en casi todas las instituciones, lo que ha sumido al país en el estancamiento económico,

¹⁶ Para una discusión más amplia acerca del capital social y humano y su relación con el proceso de globalización, véase David E. Bloom y River Path Associates, *Social Capitalism and Human Progress*, documento preparado para la Conferencia de la OCDE sobre la Dinámica Social en el Siglo XXI, Berlín, 6-7 de diciembre de 1999. También disponible en www.riverpath.com

¹⁷ El número de democracias aumentó rápidamente en las últimas décadas del siglo XX. Para un análisis detallado, véase Robert A. Dahl, *On Democracy*, 1998, Yale University Press.

creciente pobreza y un derrumbe del estado de salud¹⁸. Incluso los países que cuentan con instituciones operantes no pueden darse el lujo de la complacencia. Como el propio Banco Mundial lo señala, las organizaciones exitosas se reinventan periódicamente a sí mismas, “adaptando incesantemente sus normas internas, centralizando algunas funciones y descentralizando otras, incorporando discrecionalidad allí donde pueda resultar ventajoso o modificando los criterios de retribución cuando hacer eso ayuda presumiblemente a mejorar el desempeño”¹⁹.

41. Muchas instituciones consideran que es difícil llevar a la práctica este proceso de reforma continua. Tanto los países ricos como los pobres luchan contra una confianza excesiva en instituciones obsoletas que ofrecen escaso valor y precarios niveles de servicio.

42. El capital social abarca, sin embargo, mucho más que las relaciones formales en la sociedad. De hecho, muchos han sostenido que es mejor reducirlo a la descripción de las relaciones informales. Por ejemplo, Francis Fukuyama sostiene que “el capital social puede ser definido simplemente como un conjunto de valores o normas informales que son compartidas entre miembros de un grupo y que permiten la cooperación entre ellos”, sin perjuicio de dejar constancia de que el sólo hecho de compartir normas y valores no redundan automáticamente en capital social²⁰. Algunos grupos que exhiben fuerte cohesión interna, por ejemplo las bandas organizadas de criminales, pueden erosionar sustancialmente la cuota de capital social de una sociedad. A diferencia del desarrollo humano, el social resulta mucho más difícil de analizar y cuantificar. De igual modo, resulta más arduo decir qué *cambio* social contribuirá previsiblemente al logro de niveles significativos de *desarrollo* social.

43. La familia es la unidad básica del capital social. Ella está experimentando cambios a lo largo y ancho del mundo, a consecuencia de procesos asociados a la transformación demográfica, el incremento de la urbanización y la revalorización de los derechos de mujeres y niños, a lo que se agrega un fortalecimiento del individualismo. Los cambios que se están operando al interior de la familia suscitan presiones contradictorias. Por ejemplo, según el PNUD, Noruega, Suecia y Dinamarca ofrecen a las mujeres la gama más extensa de oportunidades. Sin embargo, esos países exhiben también tasas excepcionalmente altas de niños nacidos de madres solteras, del orden de 46% del total de nacimientos en Dinamarca²¹, lo que sugiere que el grueso de las responsabilidades del cuidado parental continúa recayendo sobre las mujeres.

¹⁸ Véase Charles Becker y David E. Bloom, eds., *The Demographic Crisis in the Former Soviet Union*, edición especial de *World Development*, noviembre de 1998.

¹⁹ Banco Mundial, *Informe del Desarrollo Mundial, 1999/2000*.

²⁰ Francis Fukuyama, *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order*, The Free Press, 1999.

²¹ *Ibid.*

44. El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) considera que la calidad del cuidado constituye uno de los factores más importantes en la prevención de la desnutrición infantil (conjuntamente con la seguridad en el hogar, la atención de salud y el acceso al agua potable y el alcantarillado). A su vez, el PNUD estima que las mujeres destinan alrededor de dos tercios de su jornada a labores no remuneradas, lo que contrasta con los varones, que destinan apenas un cuarto. Describe la “feminización de la fuerza de trabajo” en términos de un proceso que ofrece a las mujeres ventajas y desventajas y postula que la globalización está decididamente deteriorando los estándares de cuidado en el hogar²². Analistas de orientación conservadora, entre tanto, aducen que el cambio al interior de la familia está deteriorando por sí mismo los estándares de cuidado. Las mujeres se encuentran ahora en mejor pie para afrontar el divorcio, debido a su independencia económica, en tanto que el menor número de niños significa que muchas parejas han invertido menos en capital conjunto como matrimonio²³. Por su parte Fukuyama hace notar que la posición económica de las mujeres después de divorciarse tiende a ser bastante peor que la de los hombres e incluso cita evidencia de que los niños de padres divorciados están mucho más expuestos a sufrir abuso físico y sexual.

45. La naturaleza y función de la familia presenta relaciones poderosas pero de alta complejidad con el desarrollo económico. Por ejemplo, la transición desde la vida rural a la urbana y el consiguiente quiebre de la familia extendida redundan naturalmente en que más gente ahorre mayores cantidades para la época de su retiro de la fuerza de trabajo. A la vez, es mucho menos probable que los niños trabajen, ya que pasan más tiempo en la escuela. Ello incrementa la probabilidad de que posteriormente encuentren empleos de elevada productividad. Con menos niños, más mujeres están en condiciones de trabajar en forma remunerada, lo que aminora el coeficiente de dependencia y ofrece a la sociedad la oportunidad de captar el llamado “dividendo de género”. Asimismo las mujeres están en mejores condiciones de exigir más educación con el objeto de mejorar el valor de su trabajo en el mercado laboral. Adicionalmente, las mujeres con mejor instrucción traspasan sus habilidades vitales a sus hijos, especialmente cuando se trata de pre-escolares. Las mujeres también tienden a gastar un porcentaje más elevado de sus ingresos dentro de la familia, principalmente en inversiones en el futuro de sus hijos. Adicionalmente, parecen mucho más proclives a compartir la información (tal como el conocimiento médico), lo cual fortalece la seguridad de sus respectivas familias.

²² "La expansión de los mercados tiende a penalizar el altruismo y el cuidado solícito. Los individuos y las instituciones han obtenido en forma gratuita el cuidado solícito que entregan principalmente las mujeres. Si ellas seguirán entregándolo o no en ausencia de una remuneración justa es otro tema." *Informe sobre el Desarrollo Humano, 1999*.

²³ Véase por ejemplo, Gary S Becker, *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, Cambridge, MA., 1991

46. Los niveles de capital social determinan igualmente las capacidades de las personas para trabajar en conjunto con eficiencia²⁴. Las relaciones de este tipo pueden asumir diversas modalidades, pero siempre tienen su base en interpretaciones compartidas acerca de los derechos y responsabilidades de los diferentes segmentos de la sociedad.

Interacciones

47. Ninguna de las tres esferas de política puede desarrollarse en forma aislada. Resulta extremadamente difícil alcanzar un rápido crecimiento económico si se ignora la situación de los mercados globales. A comienzos del siglo XXI la tecnología avanza a ritmo tan vertiginoso que ningún país puede prescindir de ella y el conocimiento muestra escaso respeto por las fronteras nacionales. Las políticas que estimulan la apertura, sin embargo, resultan insostenibles en ausencia de crecimiento económico. Los mercados globales cambian con rapidez y exigen que las economías estén atentas a sus señales. Las que se demoren en reaccionar no obtendrán de la liberalización beneficios suficientes para compensar los inevitables costos. Las consecuencias para todas las sociedades, y en especial para las democráticas, serán crecientes presiones proteccionistas y peligro de reversión de las políticas liberalizadoras.

48. Tampoco el desarrollo económico puede procurarse en el vacío. El desarrollo humano sustentable (DHS) es el objetivo último de la política de desarrollo, pero constituye también una senda imprescindible para lograr desarrollo económico y habilitar a la sociedad a fin de que se beneficie de la apertura. Sin embargo, el DHS no puede manifestarse de manera tangible en ausencia de crecimiento económico. Si bien es factible que una sociedad prospere sin que sus segmentos más pobres perciban mejores perspectivas, nunca se ha sabido de que grandes segmentos de la población de un país escapen de la pobreza mientras la sociedad a la que pertenecen se debate en el retroceso o en el estancamiento económicos. Igualmente, una sociedad abierta ofrece numerosas ventajas a quienes bregan por alcanzar un desarrollo humano. El mejoramiento de las comunicaciones y la mayor conciencia acerca de las condiciones de vida en otras sociedades se erigen en amenazas fundamentales para los regímenes opresivos, en tanto que las políticas de liberalización ponen el acento en la responsabilidad individual, lo que es imposible de conseguir cuando el capital social y humano se ha estado erosionando.

49. Al trabajar en la intersección entre las esferas de políticas y crear un portafolio balanceado de políticas, los responsables de éstas pueden procurar la puesta en marcha de un positivo lazo de retroalimentación entre los diferentes elementos de política. El fomento de sostenidas mejoras en materia de salud, por ejemplo, permitirá suscitar efectos directos sobre el perfil demográfico, la inversión educacional, la acumulación en capital físico y el funcionamiento eficiente del mercado laboral. Por otro lado, las familias más pequeñas gastan más en la salud de sus niños. Y así como las personas más instruidas están en condiciones de sacar más provecho de los sistemas de salud y de ser más receptivas a los

²⁴ Fukuyama sostiene que la competitividad descansa en "grupos de individuos que, a causa de la preexistencia de una comunidad moral, son capaces de trabajar juntos eficazmente". Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, The Free Press, Nueva York, 1995.

mensajes de prevención de enfermedades, también aquellos con empleos productivos gastan más en alimentación adecuada y cuidado de la salud.

50. Similares interacciones se observan respecto de todas las políticas. Se ha recurrido por ejemplo al análisis formal para explorar la interacción entre la evolución demográfica y la liberalización. En un país cuya fuerza de trabajo se expande al 3% anual (siendo 1,5 % su tasa de crecimiento poblacional), el dividendo demográfico es tres veces superior cuando su economía se abre al comercio que cuando ella está cerrada. La aceleración en el crecimiento que se desprende del dividendo demográfico es de 1,5 puntos porcentuales en economías abiertas y sólo de 0,5 puntos en economías cerradas.²⁵ En consecuencia, los responsables de política debieran esforzarse por generar espirales virtuosas allí donde los resultados de la interacción entre los elementos de política puedan dar origen a beneficios crecientes. A la inversa, deben también actuar con rapidez y decisión para encarar cualquier deterioro grave en un área determinada, toda vez que ello amenace con desatar una espiral viciosa que incida negativamente sobre otros indicadores. En Africa al sur del Sahara, por ejemplo, la epidemia del Sida está ocasionando una disminución dramática en la esperanza de vida, la productividad de la fuerza de trabajo y la capacidad de los padres de invertir en el futuro de sus niños. A consecuencia de ello, las perspectivas económicas de la región están erosionándose aceleradamente.

51. Las teorías respecto de las espirales virtuosas y viciosas del desarrollo han llevado a crecientes demandas para que se adopte una visión amplia del desarrollo, que contenga múltiples objetivos. El Marco Amplio del Desarrollo del Banco Mundial, en la actualidad en una fase piloto²⁶, constituye un ejemplo de este enfoque.

¿"Holístico" o realista?

52. El enfoque amplio a los problemas del desarrollo plantea algunas serias interrogantes. Veamos tres temas fundamentales.

53. Primero, no obstante las numerosas interacciones favorables que se observan entre el desarrollo económico, social y humano, no cabe presumir que los requerimientos de cada cual apunten siempre en la misma dirección. Según el PNUD, la globalización está creando "nuevas amenazas a la seguridad humana, súbitos y dolorosos quiebres en los patrones de la vida cotidiana". Muchos sostienen que los intereses globales no siempre coinciden con los de las economías nacionales. Desde esta perspectiva, constituyen un imperativo las medidas tendientes a restringir o regular la operación de los mercados libres.

²⁵ David E. Bloom, David Canning, David Evans, Bryan Graham, Patrick Lynch y Erin Murphy, "Population Change and Human Development in Latin America," documento básico preparado para Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1999-2000*, por aparecer, 2000.

²⁶ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1999/2000*, Washington, DC, 1999.

54. En contraste, otros, por lo general desde el flanco de la derecha política, plantean vigorosamente que la capacidad de participar en los mercados libres constituye en sí misma una libertad humana fundamental, enfoque sustentado por Amartya Sen²⁷, quien destaca la importancia de la “libertad transaccional”, esto es la de participar en el mercado.

55. Consideran los partidarios de este enfoque que las oportunidades de desarrollo humano resultan constreñidas cuando se imponen trabas a los mercados, los cuales ofrecerían una forma de orden espontáneo de calidad superior a cualquiera que pueda emerger de una jerarquía centralizada. F. A. Hayek, por ejemplo, describió como “una presunción fatal” a la idea de que la asignación de recursos se logra mejor a través de la burocracia y las regulaciones que a través del mercado²⁸. Tras el colapso del comunismo, los puntos de vista de Hayek son acogidos con mayor simpatía en todo el espectro político. Sin embargo, la experiencia de las naciones ex comunistas indica que los mercados funcionan mejor dentro de sociedades altamente desarrolladas, en las que le sirven de sustento la regulación formal, las normas informales y la confianza. La construcción de un enfoque equilibrado entre las demandas por regulación y desregulación no será fácil, especialmente en países cuyas economías están experimentando cambios rápidos, para bien o para mal.

56. El segundo tema se relaciona con los intentos de conseguir avances simultáneos en diversos frentes. Existe un peligro muy real de que un enfoque excesivamente amplio del desarrollo desemboque en una “parálisis de políticas”. En muchos casos, sin embargo, los gobiernos adolecen desde la partida de escasez de recursos y capacidades para poner en marcha opciones de política. Todo cambio de políticas resulta costoso, al exigir la aplicación sostenida de recursos humanos altamente calificados con el objeto de desarrollar acciones concretas y específicas a partir de soluciones genéricas y luego traducirlas en leyes y procedimientos administrativos susceptibles de ser llevados a la práctica.

57. El tercer tópico se relaciona con las fuentes de legitimidad de un enfoque amplio del desarrollo. Muchas organizaciones de ayuda han sido empujadas a concentrarse en la disminución de la pobreza, adoptando a menudo objetivos definidos para tal propósito por la OCDE. En consecuencia, su ayuda viene condicionada a la adopción del país que la recibe de una agenda bastante definida. Por de pronto, ahora es más probable que los receptores estén regidos por gobiernos democráticos, que deben poner el foco de sus políticas en sintonía con las exigencias de los votantes. En una democracia las políticas impopulares son sostenibles únicamente en el corto plazo, por lo común más breve que un ciclo electoral, y deben saber concitar el apoyo del electorado para el mediano y largo plazo. Por consiguiente, los responsables de políticas deben hacer algo más que limitarse al diseño y la entrega de sus portafolios de política desde lo alto, especialmente cuando muchas de ellas, aunque imprescindibles, involucren costos en el corto plazo. Cabe señalar que la reestructuración económica es habitualmente costosa para algunos grupos, en tanto

²⁷ Amartya Sen, *Development as Freedom*, Knopf, Nueva York, 1999.

²⁸ Friedrich A Hayek, *Fatal Conceit: The Errors of Socialism*. University of Chicago Press, 1998.

que la inversión en capital humano y social supone gastos en el corto plazo, con vistas a la obtención de retornos en el largo plazo. Entonces, es legítimo preguntarse si en muchas democracias el criterio de priorizar el desarrollo humano resultará o no sostenible, toda vez que el crecimiento económico tiende a ser altamente popular entre los votantes.

Puntos de acción

58. El concepto de espirales virtuosas abre una vía de escape a esta impasse, ofreciendo la oportunidad de tomar en cuenta la complejidad, actuar en un número definido y limitado de direcciones y adoptar una serie de enfoques distintos. En vez de avanzar en todos los frentes, los gobiernos deben identificar puntos estratégicos de entrada, susceptibles de ser utilizados para desencadenar la espiral virtuosa. Cuando se manifiestan los primeros beneficios, es importante procurar que ellos se difundan a otras áreas de la cartera de políticas. En otras palabras el equilibrio cobra en la práctica mayor viabilidad si se pone en marcha un proceso dinámico, semejante a la forma en que un ciclista, mediante el constante ajuste a un estado permanente de desequilibrio, logra permanecer en posición vertical.

59. Una de las consecuencias de este enfoque es el tañido largamente demorado de campanas fúnebres para el modelo simple de desarrollo, el cual tendía a expresarse en cualquier momento como inmutable y dogmático (“ésta es la forma correcta de hacer las cosas”), pero que ha estado sujeto en el transcurso del tiempo a cambios según la moda intelectual del día. En su lugar surgen ahora múltiples modelos que pueden dar frutos, aunque son más numerosos los que tienen escasas posibilidades de éxito. Alejandro Ramírez, Gustav Ranis y Frances Stewart presentan cierta evidencia de que un sesgo en favor del desarrollo humano tiene mayores probabilidades de desencadenar una espiral virtuosa que un sesgo cortoplacista en favor del crecimiento económico³⁵. Sugieren igualmente que es preciso modificar los modelos a medida que el progreso se materializa, priorizando la salud y educación básicas en las fases iniciales, pero con un gradual traspaso de recursos a la ciencia, la tecnología y la educación superior. Advierten asimismo que el empleo rural altamente intensivo en mano de obra puede constituir una prioridad inicial, pero que el desarrollo de sectores de mayor productividad resulta imprescindible para sustentar el crecimiento.

60. En la actualidad es posible identificar una serie de puntos estratégicos de entrada que ofrecen a los responsables de política la oportunidad de conseguir avances sustanciales en materia de desarrollo. Los ejemplos incluyen:

Encarando la exclusión social. Hasta la fecha los gobiernos han sido menos que exitosos en su empeño por brindar protección a los grupos más vulnerables de la sociedad ante las dislocaciones derivadas de la implantación de reformas pro mercado. En consecuencia, éstas se encuentran amenazadas por la creciente desigualdad. Las medidas orientadas a encarar la exclusión social persiguen dos objetivos. El primero consiste en

³⁵ Alejandro Ramírez, Gustav Ranis y Frances Stewart, *Economic Growth and Human Development*, Yale University Economic Growth Center Discussion, Paper No. 787, diciembre 1997.

fortalecer la protección de los socialmente marginados a través de redes de seguridad que defiendan de los inevitables efectos laterales derivados de la liberalización de la economía a los miembros vulnerables de la sociedad³⁶. Tales redes debieran estructurarse de modo de inducir a los individuos y grupos a la adopción de comportamientos cada vez más autónomos y a la asunción de riesgos, antes que simplemente incentivar la dependencia, que es lo que hacen, por ejemplo, los sistemas de ayuda a los desempleados y otras personas necesitadas en muchos países industrializados. El segundo propósito apunta a fortalecer las oportunidades mediante la oferta de una gama de modalidades para que los excluidos incrementen su participación en la sociedad, a través de la educación, el apoyo a las pequeñas empresas y la puesta en marcha de servicios de microcrédito.

Reducción de la pobreza. La desigualdad constituye un formidable obstáculo para el progreso de la sociedad, especialmente en países donde una sustancial minoría o mayoría de personas vive en la pobreza. El PNUD recomienda que las estrategias de crecimiento en favor de los pobres se concentren en la restauración del pleno empleo; la remoción de los sesgos antipobres que persisten en las políticas de ajuste macroeconómico; la inversión en el mejoramiento de las capacidades de las personas pobres; el fortalecimiento del acceso de los pobres a los factores de producción, incluido el crédito; el incremento de la productividad de la agricultura de pequeña escala y de las pequeñas empresas; y la promoción de una industrialización intensiva en mano de obra.

Apoyo a la pequeña empresa. Las pequeñas empresas cobran cada vez mayor importancia en las economías modernas. Sin embargo, muchas de ellas, especialmente en los países en desarrollo, exhiben baja productividad, carencia de capacidades y métodos arcaicos de producción. De hecho, un buen número de quienes aparecen como pequeños empresarios no son más que un síntoma de desempleo disfrazado. La acción destinada a fortalecer el sector de pequeñas empresas puede ayudar a moderar el desempleo, al transformar a trabajadores subocupados en empresarios por cuenta propia, los cuales pueden, andando el tiempo, contratar a otros, a medida que eleven sus capacidades, mejoren el acceso que tienen a la tecnología y se acreciente la disponibilidad crediticia para el capital de trabajo y la inversión. La acción a favor de empresarios potenciales resulta efectiva cuando la gente se incorpora a otras modalidades de empleo, ayudando a la aparición de trabajadores dotados de una actitud “emprendedora” que el mundo de los negocios sabe valorar. Una primera generación de empresarios puede engendrar una segunda, con una ambición y perspectiva vastamente mayores. En la India, por ejemplo, pequeñas empresas computacionales, que a menudo atraen inversión de expatriados residentes en Estados Unidos, están promoviendo un acelerado crecimiento del sector de alta tecnología, el cual, según estimaciones conservadoras, podría llegar a exportar 50 mil millones de dólares hacia el año 2008³⁷.

Educación superior. Hoy en día un mayor nivel de instrucción se ha transformado, de muchas maneras, en la base de la llamada economía del conocimiento. Sin embargo, los

³⁶ Un enfoque similar puede encontrarse en D. Rodrik, *Has Globalization Gone too Far?*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1997.

³⁷ *India: Information Technology*, *Financial Times*, 1º de diciembre de 1999.

sistemas de enseñanza superior en los países en desarrollo siguen padeciendo de escasez de recursos y de una precaria estructura. Se requiere en consecuencia una acción urgente para planificar su expansión y diversificación, lo mismo que para construir sistemas que satisfagan las necesidades del mundo del mañana. El mejoramiento de la educación superior no sólo redundará en graduados más calificados, sino que también proporcionará importantes puntos de contactos con el “espacio común” de la economía global, al tiempo que presionará a favor de un aumento de la calidad de la enseñanza en el resto del sistema educacional.³⁸

Acción en materia de salud. Según señalábamos antes, el mejoramiento del estado de salud resulta crucial para el combate contra la pobreza. Por otro lado, un retroceso en salud o una epidemia pueden hacer fracasar cualquier esfuerzo de desarrollo. Las acciones en materia de salud conforman un campo especialmente propicio para la cooperación internacional, según lo comprueban los programas de inmunización. Hay muchas áreas donde se requiere una acción renovada. En Europa Oriental, por ejemplo, el deterioro de la salud, que ha ido de la mano del colapso de la gobernabilidad, se encuentra en el corazón mismo del desastroso desempeño de muchos países³⁹. Por de pronto, el Sida puede ser encarado mediante la educación y efectiva difusión de mensajes de prevención, según lo comprueban los casos de Uganda y Tailandia. Una renovada campaña a escala global, con un firme involucramiento del sector privado, podría generar un enorme impacto sobre las perspectivas de buena parte del mundo en desarrollo⁴⁰.

61. Un área especialmente controvertida, que requiere debate y acción internacional, lo constituye el acceso a los fármacos. Una vez que se desarrolla una droga, el costo de producirla es bajo y existe seguramente amplio margen para explotar el diferencial entre el precio de mercado y los costos marginales de asegurar a las personas a todo lo ancho del planeta que tendrán acceso a las drogas que pueden hacerla más felices y más productivas. Hasta ahora, las compañías farmacéuticas se muestran comprensiblemente poco proclives a invertir en drogas cuyo mercado básico esté en el mundo en desarrollo, debido a la dificultad de comercializarlas en términos rentables⁴¹. Soluciones creativas a este problema, junto con acción concertada en materia de Sida y el desarrollo y distribución de vacunas, podrían constituir la base de una acción internacional coherente en materia de salud.

³⁸ Banco Mundial, Grupo de Trabajo sobre Educación Superior, *Peril and Promise: Higher Education in Developing Countries*, Washington, D.C., por aparecer.

³⁹ Véase Becker y Bloom, op. cit.

⁴⁰ Véase D.E. Bloom, A. Rosenfield y River Path Associates, *A Moment In Time – AIDS and Business*, American Foundation for AIDS Research (AMFAR), 1999.

⁴¹ De igual modo, los intentos de las compañías farmacéuticas de “donar” drogas a los países en desarrollo (por ejemplo, Malarone para la malaria) han demostrado ser algunas veces excepcionalmente frustrantes. En contraste, la distribución que Merck ha hecho de Ivermectin para combatir la ceguera de los ríos en Africa ha sido notablemente exitosa y beneficiosa. Sin embargo, incluso en este caso se suscitaron problemas. Una década después del descubrimiento del espectacular efecto del Ivermectin sobre este tipo de ceguera, apenas 3 millones de los 120 millones de personas en situación de riesgo habían recibido la droga, debido a que la Organización Mundial de la Salud ha carecido de los recursos necesarios para distribuirla.

Renovación institucional. Ya hemos examinado el imperativo de nuevas modalidades de gobernabilidad. En una economía globalizada existe necesidad de contar con instituciones internacionales fuertes, lo mismo que de emprender acciones tendientes a dotar a las entidades nacionales de las capacidades para que se involucren de manera más eficiente en el sistema global. El fracaso de las recientes negociaciones de la OMC en Seattle dejó de manifiesto cuánto resta por hacer en este campo. Las negociaciones revelaron una difundida desilusión pública respecto de la globalización, mostrando cuán pobremente los responsables de políticas han articulado los argumentos a favor de la apertura. También revelaron dañinos quiebres entre países desarrollados y en desarrollo.

62. A estos últimos se les predica que la liberalización es la mejor política, pero ellos no siempre encuentran mercados que se les abran en el mundo industrializado. Muchos países en desarrollo han mostrado asimismo falta de capacidad para negociar acuerdos eficaces. La asistencia técnica y financiera es claramente imprescindible para ayudar a los países a implementar las nuevas normas comerciales y para adaptarse a las nuevas exigencias en el Norte, las cuales, si bien pueden estar diseñadas para mejorar la protección a los consumidores, son también a menudo visualizadas, desde la perspectiva del Sur, como manifestaciones de proteccionismo encubierto.

63. Existen necesidades de mayor gobernabilidad a nivel internacional también en otros campos. Uno de gran prioridad es el financiero. La crisis mundial que comenzó en Asia en 1997 reveló que la globalización de las finanzas ha procedido a pasos mucho más rápidos que la capacidad del sistema internacional para asegurar que los flujos internacionales de capital contribuyan al desarrollo de los receptores. Con la crisis quedó ampliamente demostrado que el daño que las crisis financieras le pueden infligir a los países más frágiles es enorme y que existe una necesidad urgente de trabajar en el diseño de lo que ha venido en llamarse una “nueva arquitectura financiera internacional”²⁹.

En conclusión

64. En los umbrales de un nuevo siglo, los responsables de políticas a través del mundo tienen la gran oportunidad y responsabilidad de ayudar a definir los perfiles de esta nueva época. El siglo XX trajo consigo una serie de sustanciales mejoras en las vidas de muchos de los pobres y postergados del mundo. Sin embargo, resta todavía mucho por hacer. La nueva tecnología tiene profundas implicancias. Puede ayudar a diseminar décadas de “capital – conocimiento” para el desarrollo y abrir una increíble gama de nuevas oportunidades. Igualmente sería, sin embargo, es la responsabilidad que nos cabe a todos de asegurar que tales oportunidades sean usadas para proporcionar un futuro libre, humano y global a todos los habitantes del planeta.

²⁹ Véase José Antonio Ocampo, *La Reforma del Sistema Financiero Internacional: Un Debate en Marcha*, Fondo de Cultura Económica, México, DF y Santiago, 1999; y Barry Eichengreen, *Toward a New International Financial Architecture*, Institute for International Economics, Washington, DC, 1999.

Gráfico 1
Las tres esferas de la política para el desarrollo

