



Superar las barreras estructurales para crecer: lograr los Objetivos

El principal mensaje del Pacto de Desarrollo del Milenio —y de este capítulo— es que muchos de los países y regiones más pobres del mundo tienen ante sí impedimentos estructurales que dificultan enormemente la consecución de un crecimiento económico sostenido; de ahí que no sea una casualidad que sean los más pobres.

El crecimiento sostenido exige que los países alcancen previamente ciertos umbrales básicos en una serie de frentes: buena gobernabilidad económica; atención médica y educación básicas; infraestructuras esenciales; acceso a mercados extranjeros. Si un país no alcanza uno o más de los citados umbrales debido a determinadas condiciones estructurales —enfermedades endémicas, situación geográfica alejada de los mercados mundiales, suelos especialmente frágiles y escasa producción de alimentos o elevada susceptibilidad a sufrir desastres naturales— tiende a caer en una trampa de pobreza que reduce las posibilidades de lograr un crecimiento económico sostenido. Debido a los enormes obstáculos que afrontan y a los limitados recursos de que disponen, estos países no pueden alcanzar por sí solos los umbrales del desarrollo: necesitan ayuda externa.

Incluso en países que, de otro modo, están prosperando, los obstáculos estructurales pueden llegar a crear sectores de pobreza muy arraigados. Las regiones interiores remotas de China, por ejemplo, están mucho más alejadas de los puertos, poseen unas infraestructuras mucho más escasas y padecen condiciones biofísicas mucho más graves que las regiones costeras del país, que están experimentando el crecimiento económico sostenido más rápido de la historia de la humanidad. Reducir la pobreza en naciones tan pobladas como China, Brasil y la India exige centrarse en cómo asignar los recursos para que la pobreza y las desigualdades disminuyan. Ahora bien, este reto es bien distinto al que afrontan los países de máxima prioridad, que suelen estar atascados en trampas de pobreza y que no disponen de recursos suficientes para satisfacer las necesidades del ciudadano medio, sin mencionar las de los más pobres. Dicha falta de recursos se debe en gran medida, a una falta de crecimiento económico (recuadro 3.1).

El crecimiento económico es necesario para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio por dos motivos. En primer lugar, el crecimiento económico reduce directamente la pobreza de ingresos

de muchas familias, gracias al aumento de sus ahorros y a la liberación de recursos destinados a inversiones en desarrollo humano. Sin crecimiento económico, los países no tienen posibilidades de reducir a la mitad la proporción de habitantes en condiciones de pobreza de ingresos, que es la primera meta de los Objetivos. En segundo lugar, el crecimiento económico tiende a traducirse en más ingresos gubernamentales. Puesto que la mayoría de las inversiones en desarrollo humano —salud, nutrición, educación, infraestructuras— proceden del sector público, es esencial contar con mayores recursos fiscales para alcanzar los Objetivos.

Ahora bien, aunque el crecimiento económico es necesario para que se produzcan tales incrementos del gasto público en desarrollo humano, de ningún modo es suficiente. Algunos gobiernos desatienden dichas inversiones o las distribuyen de forma discriminatoria entre ciertos grupos de la población, atenuando así los posibles beneficios que el crecimiento económico general puede aportar para conseguir los Objetivos. En las últimas ediciones del *Informe sobre el Desarrollo Humano* se utilizó la expresión “crecimiento despiadado” para describir un crecimiento que no llegaba a los pobres, ya sea porque los hogares más ricos reciben la mayor parte de los ingresos adicionales o porque los gobiernos no los utilizan para invertir en las necesidades de desarrollo humano de los pobres. Y, tal y como quedó demostrado en el *Informe sobre el Desarrollo Humano 1996*, sin mejoras considerables en educación y

RECUADRO 3.1

Crecimiento necesario para reducir a la mitad la pobreza de ingresos

Aunque el crecimiento económico es importante para lograr todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, guarda una relación más directa con la primera meta de los mismos, que propone entre 1990 y 2015, reducir a la mitad el número de personas que viven en la pobreza. En muchos estudios se ha calculado la “elasticidad de la pobreza respecto de los ingresos medios”, es decir, la reducción porcentual del índice de pobreza por cada 1% de incremento del ingreso per cápita. Un cálculo característico en la amplia literatura econométrica, manteniendo constante la distribución de los ingresos, propone que la tasa de pobreza disminuye un 2% por cada incremento del

1% de los ingresos per cápita medios, para una elasticidad de 2 (Bruno, Ravallion y Squire 1998; véase también Adams 2002).

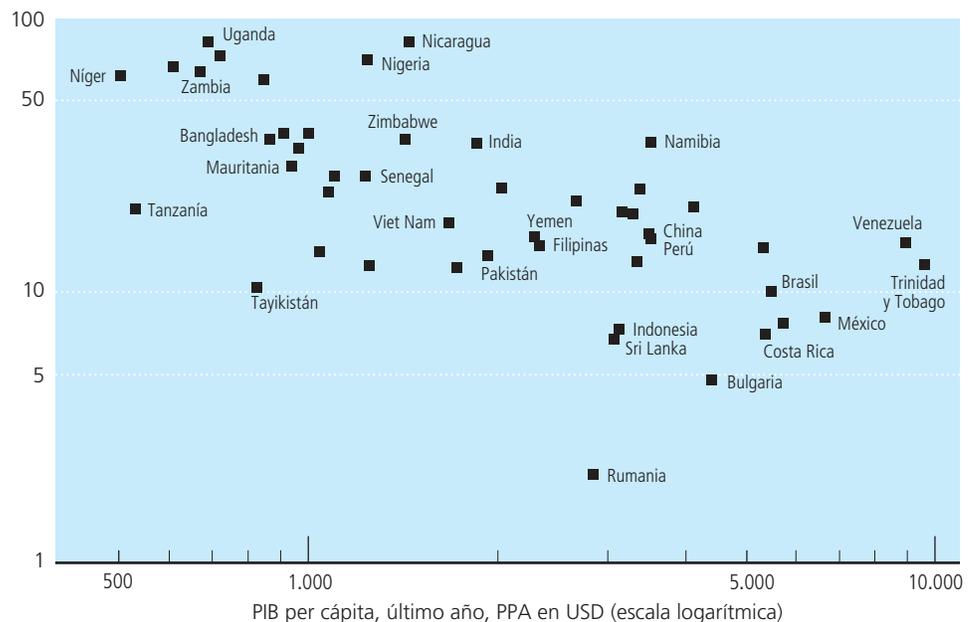
Este cálculo de elasticidad sugiere que reducir a la mitad la pobreza exige incrementar un 41% los ingresos per cápita. Si dicho 41% se prolonga durante 25 años (de 1990 a 2015) se necesitará un crecimiento anual del 1,4%. Si un país se propone alcanzar este incremento entre los años 2003 y 2015 necesitará una tasa anual mayor (2,9%). Y aunque no lo parezca, incluso esta tasa superior entra dentro de las posibilidades de un país de bajos ingresos, siempre y cuando se den las condiciones y políticas previas para el crecimiento.

Fuente: Bruno, Ravallion y Squire 1996; Adams 2002.

FIGURA 3.1

Ingresos per cápita y pobreza de ingresos, década de los 90

Tasa de pobreza, último año (porcentaje de la población con menos de \$1 diario, PPA, escala logarítmica)



Fuente: Banco Mundial 2002j y Maddison 2001.

salud, no se puede llegar a un crecimiento económico sostenido.

En países con ingresos per cápita más elevados, la proporción de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza es menor, lo que sugiere que para reducir la pobreza es necesario contar con ingresos superiores. Ahora bien, a pesar de que existe una relación inversa entre la pobreza de ingresos de un país y el nivel de ingresos, la ecuación dista mucho de ser perfecta. Las tasas de pobreza de países con niveles de ingresos per cápita similares pueden ser dispares: así, Tanzania y Níger poseen niveles de ingresos similares, pero Tanzania registra una tasa de pobreza muy inferior (figura 3.1).

Asimismo, los ingresos per cápita están estrechamente ligados a la pobreza no económica. No obstante, mientras algunos países, como Viet Nam, presentan buenos niveles de desarrollo humano teniendo en cuenta sus ingresos, otros, como Zimbabwe, están registrando peores resultados que naciones con niveles de desarrollo económico similares (figura 3.2).

Así, los fuertes lazos que existen entre el crecimiento económico y las reducciones de la pobreza están mediados por opciones políticas y factores estructurales. Algunos países con un crecimiento económico de más del 4% anual desde 1990, todavía no han logrado grandes progresos en ciertas dimensiones no económicas de la pobreza (la República

Dominicana, Mozambique)¹. Por lo tanto, aunque el crecimiento económico puede proporcionar recursos para mejorar una amplia gama de resultados, los responsables políticos han de orientar las políticas públicas y las inversiones hacia resultados no económicos, sin dejar de prestar atención al crecimiento. Por este motivo, el Pacto de Desarrollo del Milenio propugna la aplicación de políticas públicas para reducir distintas dimensiones de la pobreza no económica.

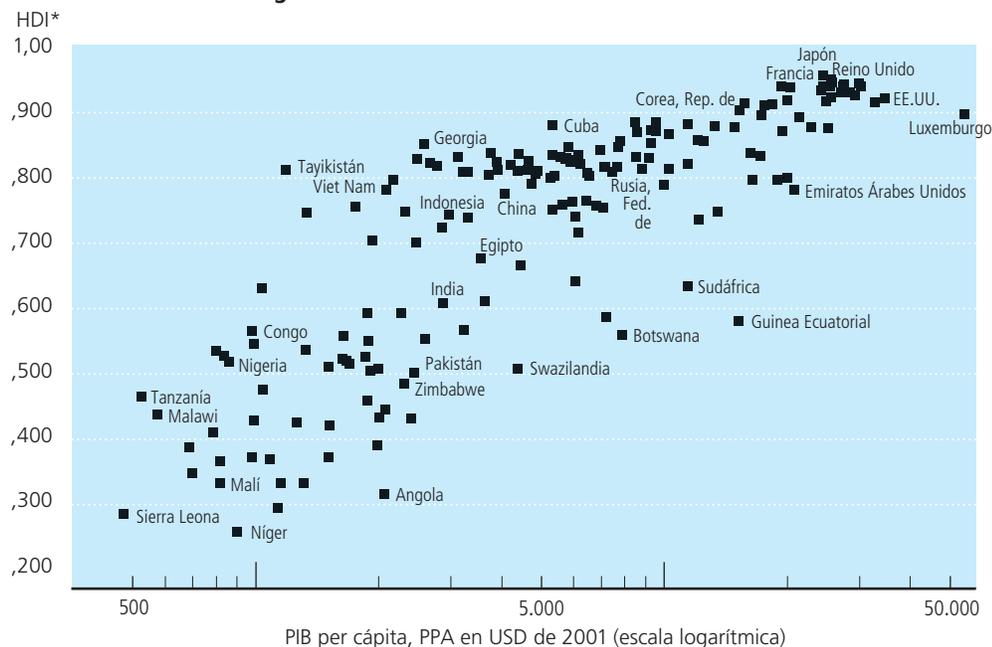
DEL DESARROLLO HUMANO AL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y VICEVERSA

Un buen nivel de educación y salud es un valor intrínseco para el bienestar de las personas. Ambos están estrechamente relacionados, a saber, la educación ayuda a mejorar la salud y una buena salud contribuye a aumentar el nivel educativo. Además, la educación promueve el crecimiento económico y eleva los ingresos de los pobres. Las mejoras en salud también generan importantes ingresos económicos².

Considérese el crecimiento medio de los ingresos per cápita de varias docenas de países en desarrollo entre 1965 y 1995, agrupados por sus ingresos y tasas de mortalidad infantil en 1965 (la mortalidad infantil es un indicador indirecto general de los niveles globales de enfermedad). Los países que inicialmente disponían de ingresos per cápita inferiores a \$750 (en dólares constantes de 1990 ajustados para la paridad

FIGURA 3.2

Desarrollo Humano e ingresos



Nota: Esta figura utiliza el índice de desarrollo humano*, elaborado a partir de los componentes de educación y longevidad del IDH y excluyendo el PIB per cápita. Fuente: Cálculos de la Oficina encargada del Informe sobre el Desarrollo Humano basados en el Banco Mundial 2003i.

Quando el poder político de los pobres está protegido por derechos civiles y políticos, aumenta su capacidad de ejercer presión y lograr oportunidades sociales

del poder adquisitivo) y tasas de mortalidad infantil superiores a 150 por cada 1.000 nacidos vivos, los ingresos crecieron un promedio del 0,1% al año, mientras que los que presentaban tasas de entre 100 y 150, lo hicieron en un promedio del 1,0% anual y aquellos con tasas inferiores a 100 crecieron a un ritmo medio anual del 3,7%.

Del grupo de países con ingresos iniciales entre \$750 y \$1.500, los que tenían tasas de mortalidad infantil superiores a 150, registraron un crecimiento medio negativo (-0,7% anual), mientras que los de tasas entre 100 y 150 experimentaron un crecimiento medio del 1,1% y los de tasas inferiores a 100 lo hicieron a un ritmo medio anual del 3,4%³. Así, incluso teniendo en cuenta el nivel de ingresos inicial, sistemáticamente los países con mejores condiciones sanitarias lograron mayores crecimientos. Además, el crecimiento económico aporta más recursos para invertir en educación y salud, y, como ya se ha advertido, dichas inversiones contribuyen a un mayor crecimiento.

Esta relación recíproca entre desarrollo humano y crecimiento económico crea, por un lado, círculos virtuosos, dado que un buen desarrollo humano fomenta el crecimiento económico y éste, a su vez, promueve el desarrollo humano (figura 3.3) y, por otro, círculos viciosos ya que un desarrollo humano deficiente contribuye al declive económico, dando pie a un mayor deterioro del desarrollo humano. Para

muchos países, especialmente los de máxima prioridad, alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio exigirá salir de los círculos viciosos (o de las trampas de la pobreza, por utilizar un concepto más relacionado) y entrar en los círculos virtuosos.

También son destacables las sinergias entre los distintos aspectos del desarrollo humano: mejorar la salud y la educación requiere intervenciones afines en escolarización, planificación familiar, atención médica, nutrición, agua y saneamiento. Por ejemplo, controlar la diarrea y el sarampión no solamente mejora la salud sino que también reduce la desnutrición. Habida cuenta de que la desnutrición mina gravemente la capacidad de las personas de aprender y crecer, ésta tiene importantes consecuencias en la educación y el desarrollo de una mano de obra productiva. El control de la diarrea, por su parte, se consigue con mejoras en el suministro de agua y de saneamiento, combinadas con la aplicación de conductas más higiénicas, alentadas por la educación.

Subyacente a estas sinergias se encuentran la intervención y la equidad. Cuando el poder político de los pobres está protegido por derechos civiles y políticos, aumenta su capacidad de ejercer presión y lograr actuaciones que den pie a la creación de oportunidades sociales y económicas⁴. Dicho poder es especialmente importante para las mujeres y los grupos étnicos y raciales discriminados. Fomentar la igualdad de género y las competencias de las mujeres

FIGURA 3.3

Del desarrollo humano al crecimiento económico y viceversa



Fuente: PNUD 1996

es esencial para que el desarrollo económico avance y se materialicen los Objetivos (véase el capítulo 4)⁵.

Con el fin de sacar el mayor partido de las complementariedades de los servicios sociales básicos, la enseñanza primaria universal (especialmente de las niñas) debería ser una cuestión primordial y prioritaria, así como la realización de inversiones considerables en salud, planificación familiar, agua y saneamiento⁶. La mayoría de estas inversiones no son efectos secundarios inmediatos del crecimiento económico sino que exigen importantes esfuerzos por parte del sector público.

MODELOS RECIENTES —Y PROBLEMAS— DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO MUNDIAL

De los 128 países del mundo con al menos 1 millón de habitantes en 1990 y sobre los que se dispone de datos suficientes, 76 experimentaron un crecimiento económico en términos de ingresos per cápita entre

1980 y 1998, mientras que 52 vieron cómo menguaban (véase la presentación general 3.1, cuadro 1). Los países más poblados tendieron a crecer por lo que, cuando las tendencias económicas se miden por el número de habitantes, los resultados parecen mucho mejores. Más de 4.000 millones de habitantes viven en países que entre 1980 y 1998 registraron un crecimiento anual real de los ingresos per cápita superior al 1,4%, incluyendo China y la India, los dos países más poblados⁷. Esta cifra del 1,4% proporciona un cálculo aproximado de la tasa de crecimiento económico per cápita necesaria para lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad a la pobreza de ingresos (véase el recuadro 3.1).

Ahora bien, el avance económico no garantiza que los países en desarrollo consigan los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por cuanto el crecimiento podría inclinarse a favor de los hogares con mayores ingresos o los beneficios fiscales podrían no ser invertidos en las personas más necesitadas. Aún con todo, muchos países en desarrollo están amasando recursos para invertirlos en la consecución de los Objetivos.

Cerca de 1.500 millones de personas viven en países en desarrollo que entre 1980 y 1998 obtuvieron un crecimiento de sus ingresos per cápita inferior al 0,7% anual, incluyendo muchos de los países más pobres⁸. Si estos países siguen estancándose no dispondrán de los recursos necesarios para alcanzar los Objetivos. Para hallar la manera de materializarlos, sobre todo en los países de máxima prioridad donde se combina la pobreza generalizada con un crecimiento económico escaso o nulo (véase el capítulo 2), es necesario comprender por qué estos países registran un crecimiento escaso o nulo mientras otros están creciendo rápidamente.

En materia de crecimiento económico, alcanzar o no el éxito, depende estrechamente de la forma en que se integra la economía en los mercados mundiales. Algunas formas de globalización ayudan a producir crecimiento económico mientras que otras no. Alcanzar o no el éxito tiene menos que ver con los ingresos iniciales de un país que con la estructura de sus exportaciones. Si se excluye a los países en transición y a los exportadores de combustible, entre 1980 y 1998 los países de ingresos medios alcanzaron un crecimiento medio anual del 1,3%, mientras que aquellos con ingresos bajos obtuvieron un promedio del -0,1%⁹, lo que no impide que muchos países de ingresos bajos, entre ellos China y la India, registraran unos resultados extraordinarios.

La mayoría de experiencias concluidas con éxito en los países con bajos ingresos se concentraron en exportaciones de productos manufacturados (véase presentación general 3.1). En 1995, entre los países

Bangladesh, un país extenso e interior, con acceso a la costa

Desde su creación en 1971, Bangladesh ha evolucionado hacia una democracia y ha conseguido una notable reducción de la pobreza de ingresos y de la pobreza no económica. La pobreza de ingresos descendió de un 48% en 1989 a un 34% en 2000. Las políticas sociales básicas —en salud, educación, servicios de salud reproductiva y planificación familiar— ayudaron a reducir el crecimiento de la población y la mano de obra. Además, la mayor parte de la población está alfabetizada. Los cambios positivos surgidos del dinamismo de las exportaciones subrayaron la necesidad de mejorar la educación de la población.

El crecimiento del sector manufacturero fue un factor clave de dicho éxito. Por otra parte, los organismos gubernamentales han respaldado al sector privado con inversiones en infraestructura y capacitación que han demostrado ser cruciales a la hora de lanzar y mantener el motor de las exportaciones. Asimismo, el gobierno ha mantenido la estabilidad imprescindible para la aplicación de políticas de crecimiento en favor de los pobres. Como resultado de di-

chas iniciativas políticas, Bangladesh registró un aumento en sus exportaciones de prendas de vestir, de mano de obra intensiva, que pasaron de \$867 millones en 1991 a \$4.600 millones en 2002 (Asociación de Exportadores y Productores de prendas de vestir de Bangladesh, 2003).

Pero aunque Bangladesh ha cosechado un éxito formidable al crecer partiendo de una profunda pobreza y progresar en el campo de la salud maternoinfantil a lo largo de los últimos 30 años, es posible que sus experiencias no sean reproducibles universalmente. El motivo es que Bangladesh es una economía de grandes dimensiones, con una población de 133 millones de habitantes.

Por otro lado, y a pesar de los éxitos logrados, Bangladesh se encuentra muy lejos de alcanzar varios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como los relativos al hambre y al saneamiento. Así, se sigue aplicando la principal recomendación del Pacto de Desarrollo del Milenio: para materializar los Objetivos en todos los sectores es necesario un planteamiento plural.

Fuente: Banco Mundial 2003; Asociación de Exportadores y Productores de prendas de vestir de Bangladesh, 2003

en desarrollo sobre los que se dispone de datos suficientes sobre comercio y crecimiento económico para el periodo comprendido entre 1980 y 1998, 24 exportaron principalmente productos manufacturados y 61 principalmente productos básicos distintos del petróleo¹⁰. Sólo uno de los exportadores de productos manufacturados no registró crecimiento económico en el periodo referido, en comparación con 32 de los exportadores de productos básicos.

Cuando se reconocen los vínculos que existen entre crecimiento y estructura económica es posible centrarse en los problemas que afrontan los países más pobres. ¿Por qué China se convirtió en un exportador de productos manufacturados y no así Malí, por ejemplo? ¿Se debió únicamente a las políticas económicas o también tuvieron algo que ver las condiciones estructurales? Y si las condiciones estructurales influyeron, ¿cómo es posible mejorar las estructuras subyacentes de Malí para que también este país obtenga buenos resultados en exportación?

Llegar a ser competitivo internacionalmente con productos distintos a los básicos tradicionales no es tarea sencilla. Las rentabilidades de las inversiones en el sector manufacturero de Malí no son muy elevadas, y no solamente debido a las políticas económicas. Este país carece de litoral; registra elevados niveles de paludismo, tuberculosis, VIH/SIDA y otras enfermedades; posee suelos poco productivos y las lluvias erráticas caídas a lo largo de muchas décadas son las responsables de su bajo índice de productividad alimentaria. Al disponer de escasos recursos energéticos, debe importar combustibles fósiles y, por último, como su población es reducida, su mercado nacional es minúsculo. Para los inversores, el nivel de educación y capacitación del

país es demasiado bajo para justificar los costos derivados de la falta de litoral, las malas condiciones sanitarias, los bajos niveles de nutrición, el minúsculo mercado nacional y otras barreras relacionadas. En resumen, Malí no alcanza los umbrales requeridos para atraer a numerosos inversores nacionales o extranjeros fuera de los sectores tradicionales.

Así, si se pretende que Malí —y muchos otros países en circunstancias similares— alcance los Objetivos de Desarrollo del Milenio, habrá que realizar inversiones especiales en una amplia gama de sectores. Se necesitan mejores niveles de salud, educación, agua, saneamiento, carreteras, puertos y energía para alcanzar los umbrales requeridos para las inversiones comerciales privadas (el recuadro 3.2 ilustra la satisfactoria experiencia de Bangladesh). Entre otras cosas, Malí podría convertirse en un buen exportador de prendas de confección y destinos turísticos, así como procesador de productos agrícolas tropicales. Sin embargo, todas estas actividades sólo verán la luz cuando se alcancen niveles suficientes en salud, educación y otros umbrales básicos. Dado que se trata de un país demasiado pobre para realizar dichas inversiones por sí mismo, deberán ser países asociados los que colaboren y financien semejante despegue económico.

RETOS ESTRUCTURALES IMPUESTOS POR GEOGRAFÍAS DESFAVORABLES, PEQUEÑOS MERCADOS Y ELEVADOS COSTOS DE COMERCIO

Para comprender por qué algunos países afrontan mayores obstáculos a la hora de alcanzar los umbrales que les permitan crecer económicamente es necesario considerar, en primer término, las implicaciones

En este sentido, hace más de dos siglos, Adam Smith explicó que la capacidad de un país de mantener la intrincada división del trabajo necesaria para ser internacionalmente competitivo en el sector manufacturero depende de la extensión del mercado

estructurales de la geografía. En este sentido, hace más de dos siglos, Adam Smith explicó que la capacidad de un país de mantener la intrincada división del trabajo necesaria para ser internacionalmente competitivo en el sector manufacturero depende de la extensión del mercado.

COMO AFECTA LA GEOGRAFÍA A LOS MERCADOS, EL COMERCIO Y EL CRECIMIENTO

Hay dos modos de que un país tenga una amplia extensión del mercado. La primera es contar con una gran población. Los países cuyas poblaciones son pequeñas tienden a poseer mercados nacionales reducidos (en este contexto, por pequeñas poblaciones se entiende aquellas con menos de 40 millones de habitantes en 1990). La segunda es mantener un comercio de bajo costo con los mercados mundiales, reconociendo que los costos comerciales están fuertemente influenciados por la geografía. Los países próximos a mercados importantes (para México, los

Estados Unidos y para Polonia, Alemania) o los costeros con fácil acceso a transporte marítimo de bajo costo tienen más ventajas que los países interiores alejados de los principales mercados o puertos marítimos (se entiende por países interiores aquellos en los que más de las tres cuartas partes de la población vive a más de 100 kilómetros de la costa).

Entre 1980 y 1998, los países en desarrollo con un gran número de habitantes, los países costeros, o ambas circunstancias, lograron un crecimiento económico muy superior al de otros con poblaciones pequeñas e interiores. Los países costeros extensos crecieron en 3 de cada 4 casos a un promedio anual del 3,2% per cápita (véase la presentación general 3.1, cuadro 2). Los países interiores extensos crecieron en 10 de cada 10 casos, a un promedio del 2,5%. Por otra parte, los países costeros de menor dimensión, crecieron en 15 de cada 17 casos, a un promedio del 1,9% (véase la presentación general 3.1). Sin embargo, de 53 países pequeños e interiores, sólo crecieron 24. Además, el promedio del crecimiento per cápita de este grupo fue negativo.

RECUADRO 3.3

Desafíos de la región andina

Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela son los países que forman la región andina. De todos ellos, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú comparten similares limitaciones estructurales y retos políticos. A pesar de presentar indicadores de desarrollo humano medios, la región se enfrenta de manera persistente a altos niveles de pobreza y desigualdad. Aunque los ingresos medios varían enormemente entre estos cuatro países —en términos de paridad del poder adquisitivo, en 2001, el PIB per cápita era de \$2.424 en Bolivia, \$3.202 en Ecuador, \$4.799 en Perú y \$6.248 en Colombia— más de un tercio de la población sigue viviendo con menos de \$2 diarios. Venezuela, a pesar de ser el sexto productor de petróleo más importante del mundo, tiene ante sí desafíos igualmente impresionantes. El crecimiento de su PIB per cápita ha sido de -0,7% y -1,0% en las últimas dos décadas y más de la cuarta parte de su población subsiste con menos de 1\$ diario.

La persistencia del estancamiento económico y la pobreza en estos países andinos responde a diferentes características estructurales.

- El primer factor, sobradamente conocido, es la persistencia de las desigualdades. Cada país posee un coeficiente Gini superior a 0,5 y las divisiones étnicas acentúan aún más este fenómeno. Para que las políticas de desarrollo arrojen resultados satisfactorios en estos países, éstas deben centrarse en la prestación de servicios sociales fundamentales en materia de educación, salud, agua y saneamiento, que desarrollen las oportunidades de los grupos excluidos.
- Otro factor estructural que suele pasarse por alto y que contribuye a los desafíos de desarrollo que tienen ante sí estos países, es que en cada uno de ellos, una parte importante de la población vive en zonas interiores de gran altitud, lo que implica que sus economías deben pagar costos de transporte muy elevados para acceder a los mercados mundiales. A pesar de que

Bolivia es el único país de los cuatro que carece de litoral, la mitad de los habitantes de Ecuador y Perú viven a más de 100 kilómetros de la costa, mientras que aproximadamente una cuarta parte de la población de Colombia vive en el interior.

- Como consecuencia de esta falta de acceso a los mercados, estos países dependen de los recursos naturales y por lo tanto están expuestos a importantes fluctuaciones de los precios de los productos básicos. En Venezuela, el petróleo representa más del 80% del total de exportaciones. Más de la mitad de las exportaciones de Ecuador son de petróleo (30%) y plátanos (21%), mientras que menos de una cuarta parte la conforman productos manufacturados (23%). Bolivia sigue aún dependiendo en gran medida del gas y de la soja (45% de sus exportaciones) mientras los productos manufacturados representan únicamente una pequeña parte (14%).

- El cuarto desafío viene dado por El Niño, fluctuación climática cíclica de temperaturas y lluvias que tiene importantes repercusiones en la producción agrícola. Para superar su vulnerabilidad ante las fluctuaciones externas, es necesario aplicar en estos países políticas de infraestructuras activas, sobre todo en puertos y carreteras, que les proporcionen acceso a los mercados mundiales. También necesitan políticas industriales activas que permitan desarrollar una base diversificada de productos manufacturados destinados a la exportación.

- Por último, estos países poseen una limitación estructural que se refleja en sus persistentes problemas económicos: la deuda. A lo largo de los últimos veinte años, tanto Bolivia como Ecuador y Perú han tenido al menos cinco reprogramaciones del servicio de la deuda a través del Grupo de los Diez (con países acreedores públicos). Con esta deuda, resulta difícil realizar las inversiones nacionales necesarias para aumentar

las capacidades humanas y alentar el crecimiento económico.

En el caso de Venezuela, la falta de diversificación de las exportaciones y el descenso de la productividad han contribuido al estancamiento económico. En los últimos años, a los desafíos comentados se han sumado desórdenes políticos, crecientes desigualdades y una planificación económica inadecuada.

Además de estos retos estructurales, las inestabilidades sociales, económicas y políticas de la región han interactuado con la producción de hoja de coca y cocaína, destinada fundamentalmente a los mercados europeo y estadounidense. La industria de la droga ha propiciado la proliferación del crimen organizado, la corrupción y otros males de la administración pública y, por ende, la militarización de las sociedades con la permanente amenaza a la paz y la democracia social que ésta conlleva.

Las últimas estimaciones, basadas en las tendencias históricas, indican que de los cinco países, sólo Colombia parece seguir la pauta en cuanto a cumplimiento del Objetivo de la pobreza. Sin embargo, se espera que en los otros cuatro se produzca un aumento de los niveles de pobreza, en gran medida debido al crecimiento de la desigualdad, a la ralentización económica o a ambos factores (PNUD, CEPAL e Instituto de Pesquisa Económica Aplicada 2002).

Aunque esta combinación de desafíos es importante, existen acciones políticas para superarlos, como la construcción de puertos y carreteras, la realización de inversiones públicas en grupos marginados, la diversificación de los mercados y la renegociación de las relaciones con los deudores. Lo realmente crucial, tal y como se contempla en el Pacto de Desarrollo del Milenio, es que todos estos retos se aborden simultáneamente, mediante un compromiso materializado en un pacto entre cada país y sus socios.

Fuente: Banco Mundial 1998b, 2002h, 2002i; PNUD, CEPAL y el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada 2002.

Pese a que podría parecer que estos datos están sesgados por el África Subsahariana —por cuanto en este continente hay más de 30 países pequeños e interiores— el mismo patrón es aplicable en todos los casos: de los 50 países no africanos de la muestra, 27 de cada 30 que son grandes, costeros, o ambas cosas, experimentaron un crecimiento económico, mientras que sólo 11 de cada 20 pequeños e interiores lo lograron.

Esta muestra revela que aproximadamente la mitad de la población mundial vive en países interiores extensos que han registrado un crecimiento sostenido (entre los que destacan China y la India). Por otro lado, cerca de 420 millones de personas viven en grandes países costeros y 341 millones de ellos en economías que crecen a buen ritmo (los otros 77 millones viven en Filipinas). La mayoría de los 130 millones de personas que habitan en países costeros pequeños viven en economías en crecimiento, pero casi 420 millones de personas lo hacen en pequeñas economías interiores cuyo crecimiento es nulo. Algunos de ellos se encuentran en la región andina (recuadro 3.3).

Estas cifras no significan que todos cuantos viven en economías en crecimiento estén disfrutando de mayor bienestar. Las limitaciones estructurales se pueden dar tanto dentro de los países como entre ellos, aparte de que también pueden aparecer desigualdades de otro tipo. China y la India todavía cuentan con grandes sectores de pobreza que requieren la atención de las políticas nacionales (recuadro 3.4).

Tampoco reflejan estas cifras unos requisitos muy altos para indicar que existe crecimiento, habida cuenta de que se considera que un país está creciendo incluso si entre 1980 y 1998 registró un promedio de crecimiento anual de tan sólo el 0,1%. Sea como fuere, lo que ponen de manifiesto es el tipo de países —economías pequeñas e interiores— que tienen ante sí los mayores retos para alcanzar los Objetivos, que necesitan la mayor ayuda posible de la comunidad internacional y que merecen recibir la mayor atención en el marco del Pacto de Desarrollo del Milenio. Esto no significa que haya que desatender a algunos países extensos con amplias regiones costeras, como

RECUADRO 3.4

China y la India: crecimiento impresionante, importantes diferencias

A lo largo de la pasada década, China y la India, donde vive hasta una tercera parte de la población mundial, han disfrutado de un extraordinario crecimiento económico. Los éxitos conseguidos en la mejora del bienestar medio han supuesto mejoras fundamentales para gran parte de la humanidad. Sin embargo, sus experiencias también indican que conviene mirar más allá de los promedios nacionales para comprender las diferencias entre ambos países.

Aunque los dos han logrado un crecimiento económico rápido y sostenido, sus tasas de progreso han sido bastante distintas. China ha registrado el ascenso económico sostenido más rápido de la historia de la humanidad, con un crecimiento per cápita real medio del 8% anual en la última década. Actualmente, sus ingresos per cápita se sitúan en \$3.976 en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA). Entretanto, el ingreso per cápita real de la India creció a un ritmo medio más modesto pero vigoroso (4,4%), alcanzando los \$2.358 en 2001. Como reflejo de su brillante crecimiento económico, en ambos países se ha producido una significativa reducción de la pobreza. Según los cálculos del Banco Mundial, basados en estudios de consumo, la proporción de personas que viven con menos de \$1 diario descendió en China del 33% en 1990 al 16% en 2000, y en la India del 42% en 1993-1994 al 35% en 2001 (Banco Mundial 2003i). A pesar de haber sido muy rebatidos por las diferencias en la metodología, el diseño de las encuestas y las muestras, estos cálculos proporcionan una indicación aproximada de las tendencias de la pobreza en dichos países.

Reformas del mercado

El excepcional crecimiento de China se explica en parte por las reformas basadas en el mercado que se iniciaron en 1978, mucho antes que la India aplicase reformas similares en 1991. Todas ellas han permitido a China integrarse en la economía mundial a un ritmo

extraordinario al punto que, hoy por hoy, es el principal receptor de inversiones directas extranjeras de los países en desarrollo, con un aumento anual de la inversión de prácticamente cero en 1978 a cerca de \$52.000 millones en 2002 (cerca del 5% del PIB). También en la India han aumentado de manera importante las inversiones directas, si bien a niveles más bajos, pasando de \$129 millones en 1991 a \$4.000 millones 2002 (menos del 1% del PIB).

Un fuerte crecimiento de las exportaciones ha contribuido a la rentabilidad económica de los dos países, donde se ha constatado un crecimiento dominante de las exportaciones de productos manufacturados. Una vez más, China ha cosechado mucho más éxito en este campo. Sus exportaciones alcanzaron los \$320.000 millones en 2001, que contrastan con los \$35.000 millones de la India. Mientras que las exportaciones de productos manufacturados representaron el 53% del total de exportaciones de China en 1981 y el 90% en 2001, en la India dicha cuota ascendió del 60% al 77%. China ha tenido especialmente éxito a la hora de pasar de exportaciones que requieren intensa mano de obra a otras donde lo que prima es la tecnología, como lo demuestra el que los ordenadores y los equipos de telecomunicaciones representen una cuarta parte de sus exportaciones.

Se necesitan inversiones sociales para conseguir un crecimiento económico sostenido. En China, el gasto público en educación es del 2,3% del PIB mientras que en salud alcanza aproximadamente el 2,1%. Los beneficios para el desarrollo humano son evidentes. La alfabetización es del 84%, las tasas de mortalidad infantil son de 32 niños por cada 1.000 nacimientos y las tasas de mortalidad de niños menores de cinco años de 40 por cada 1.000. La India, por su parte, ha mostrado tradicionalmente niveles de gasto más bajos. El gasto en salud representa el 1,3% del PIB (combinados los gobiernos central y estatales).

En educación, el gasto ha aumentado notablemente, del 0,8% del PIB en 1950 a los niveles actuales del 3,2%, aunque sigue por debajo del 6% que se ha fijado el gobierno como objetivo. A pesar de este incremento, los indicadores de desarrollo humano de este país siguen siendo muy inferiores a los de China. La alfabetización se sitúa en el 65%, las tasas de mortalidad infantil son de 68 niños por cada 1.000 nacimientos y la de niños menores de 5 años de 96 por cada 1.000 nacidos vivos.

Induciría a error hablar únicamente en términos de promedios nacionales de dos países tan poblados y extensos. Tal como se ha apuntado en el Capítulo 2, en China el mayor crecimiento económico se produjo en las provincias costeras mientras que las provincias noroccidentales, aisladas geográficamente, han experimentado un crecimiento muy inferior. La India también abriga importantes variaciones entre regiones. Entre 1992 y 1997, el crecimiento económico per cápita fluctuó de -0,2% en Bihar a 7,8% en Gujarat. Variaciones similares se pueden ver en otros indicadores de desarrollo humano, tales como los correspondientes a educación y salud.

Ambos países siguen teniendo retos ante sí, por ejemplo, la propagación del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, además de una migración de mano de obra cada vez mayor y el comercio internacional. Ambos también se enfrentan al desafío de tener que fomentar una economía basada en el conocimiento, para mantener constantemente un alto crecimiento económico conforme aumenten los niveles medios de las competencias. Asimismo, los dos necesitan difundir las ganancias procedentes del crecimiento a regiones, comunidades y grupos étnicos que se han beneficiado poco de la nueva prosperidad. Las políticas públicas participativas deberían centrar sus inversiones en salud, educación e infraestructuras para el desarrollo futuro.

Fuente: Woo y Bao 2003; Banco Mundial 2003e, 2003f, 2003i y cálculos realizados por Shaohua Chen del Banco Mundial y Angus Deaton de la Universidad de Princeton; India 2003; China 2003; Bajpay 2003; UNCTAD 2002b.

Si aquí se hace hincapié en la geografía es para destacar la necesidad de contar con políticas ajustadas a los desafíos de cada país

Pakistán, que también se enfrentan a grandes desafíos en términos de pobreza y desarrollo humano.

Algunos aspectos adicionales en torno a la geografía:

- La geografía puede ser tanto una ventaja como una desventaja. No es ninguna coincidencia que todos los países del Este Asiático que han logrado desarrollarse a finales del siglo XX tengan acceso a las costas y a las principales rutas de transporte marítimo; por lo tanto, el acceso a los grandes mercados ayuda a contrarrestar los efectos de las poblaciones pequeñas.
- Los recursos naturales —otra manifestación geográfica— pueden ser un gran incentivo si se realiza una gestión adecuada de sus dividendos económicos. El mejor ejemplo posible lo encontramos en el descubrimiento de las minas de diamantes de Botswana, donde los ingresos invertidos en educación y salud sirvieron para que un país bastante pequeño e interior cuadruplicara sus ingresos per cápita en un cuarto de siglo (aunque todos estos avances se han encontrado recientemente con el obstáculo de una alta tasa de VIH/SIDA).
- La dimensión del mercado nacional y la orientación costera de un país no son las únicas cuestiones geográficas que requieren atención urgente. Mientras que algunas regiones son vulnerables a los cambios climáticos (como El Niño) otras no. Algunas son vulnerables a los desastres naturales (terremotos, tormentas tropicales, erupciones volcánicas, inundaciones) y otras no. Las hay proclives a padecer enfermedades relacionadas con el medio ambiente (paludismo) y otras no. Algunas sufren de un estrés hídrico extremo y otras no. Todas estas limitaciones geográficas pueden pesar enormemente en la economía y requieren la atención de las políticas gubernamentales.

PERO LA GEOGRAFÍA NO ES EL DESTINO

Aunque la geografía puede presentar retos, no es lo que define el destino de un país. Si aquí se hace hincapié en la geografía es para destacar la necesidad de contar con políticas ajustadas a los desafíos de cada país. Con políticas adecuadas es posible superar incluso dificultades como disponer de mercados pequeños, suelos pobres o fluctuaciones climatológicas. En países aislados geográficamente, contar con mejores carreteras y comunicaciones puede servir para acabar con las desventajas que supone la distancia.

En países con poblaciones pequeñas, la integración con naciones vecinas puede proporcionar la escala necesaria para desarrollar mercados. Es más, los países ricos pueden abrir sus mercados a las exportaciones de países pequeños en desarrollo; así es como países pequeños o sin litoral de Europa Occi-

dental han logrado el éxito: gracias a su integración económica en la Unión Europea.

Si una economía soporta la carga de suelos pobres necesitará complementos nutrientes que para sus tierras (mediante fertilizantes, árboles leguminosos, mejores rotaciones de las cosechas y otros medios). También es posible controlar los desastres tropicales recurriendo, entre otros métodos, a mosquiteros impregnados de insecticida para combatir el paludismo. El problema no es que los obstáculos geofísicos sean insalvables, sino que a menudo se pasan por alto y abordarlos cuesta dinero.

BUENAS POLÍTICAS, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO HUMANO

Generalmente, un primer paso del progreso económico conlleva aumentar la productividad de los pequeños agricultores pobres. Puede ocurrir cuando las fuerzas del mercado propician avances agrícolas o cuando los gobiernos invierten en investigación y desarrollo. A menudo, las granjas con falta de recursos producen alimentos para su propia subsistencia y apenas queda nada para vender en el mercado, de modo que aumentar la productividad agrícola con distintos tipos de semillas y fertilizantes, como sucedió en la revolución verde de los años 70, por ejemplo, eleva el nivel de salud y educación de los hogares. Asimismo, permite a las unidades familiares invertir más en la educación y la salud de los menores, muchos de los cuales acaban por migrar a zonas urbanas, sobre todo desde que menos campesinos (pero más productivos) son capaces de satisfacer las necesidades alimentarias.

En el sector manufacturero, el incremento de la productividad es consecuencia de un entorno macroeconómico estable, de unas instituciones públicas solventes y de una infraestructura física fiable. Las poblaciones urbanas en crecimiento también sustentan una fabricación de mayor envergadura y más productiva. Además, las importaciones de altas tecnologías también sirven para dar un gran impulso a la productividad. En el Este Asiático, la productividad del sector manufacturero aumentó cuando las empresas nacionales se convirtieron en proveedores de compañías multinacionales, gracias a la utilización de tecnologías y especificaciones de productos que dichas multinacionales les proporcionaron. Entre las exportaciones de productos manufacturados durante la primera etapa de desarrollo destacan los juguetes, prendas de vestir, calzado, componentes electrónicos, piezas para la automoción y similares.

Elevar los ingresos permite a las familias gastar más en educación y salud. Invierten en agua potable,

escolarizan a sus hijos o compran medicamentos cuando los necesitan. También mejora la nutrición de los mismos. Pueden mejorar la seguridad de sus casas mediante la compra de mosquiteros que instalan en las ventanas e impiden que entren mosquitos transmisores de enfermedades o estufas de propano en lugar de estufas de madera, que son muy contaminantes. Las inversiones que los hogares realizan en educación y salud normalmente van acompañadas de inversiones públicas en servicios sociales.

Conforme aumentan los ingresos también lo hacen las tasas de ahorro (la proporción de ingreso nacional remanente tras el consumo de los hogares y el gobierno). Cuando los ingresos son muy escasos, los hogares no pueden ahorrar, es decir, han de gastar todo cuanto poseen para poder sencillamente subsistir. La mayor parte del gasto se destina a alimentación, vivienda, ropa y, en caso de emergencia, atención médica. A medida que los ingresos aumentan por encima del umbral de supervivencia, los hogares pueden permitirse ahorrar dinero para su seguridad y bienestar económico. La capacidad de ahorro de un país también impulsa el crecimiento económico por cuanto permite a la empresa privada y al gobierno realizar inversiones que se traducen en un aumento de las reservas de capital físico e infraestructura por persona.

Otro impulso vital para el crecimiento económico se produce cuando los índices de fertilidad descienden en respuesta a políticas públicas y al aumento de los ingresos de los hogares. Los hogares pobres con numerosos hijos raramente son capaces de invertir lo suficiente en la educación y la salud de todos ellos. Quizá solamente el mayor pueda acudir a la escuela durante algo más que unos pocos años. Ahora bien, cuando la fertilidad disminuye, incluso las familias más pobres pueden ofrecer un buen nivel de educación a, digamos, dos hijos en lugar de seis y ser más ecuanímenes a la hora de invertir en sus hijos e hijas. Cuando éste es el caso, la economía se encuentra en una vía de crecimiento sólida y autosostenida. Al escapar de la agricultura de subsistencia, las dinámicas que propician el crecimiento económico tienen vía libre.

En una fase posterior surge otra tendencia importante. Conforme aumentan los niveles de educación y las empresas nacionales producen bienes y servicios más sofisticados (a menudo respaldados por inversiones, conocimientos técnicos y tecnología transferida por empresas foráneas), los ingenieros y científicos del país comienzan a desarrollar nuevos productos. El gasto privado en investigación y desarrollo aumenta, al tiempo que lo hacen las inversiones gubernamentales. Asimismo, las universidades locales contribuyen de forma crítica al crecimiento

económico mediante la formación de científicos e ingenieros y siendo fuentes de niveles cada vez superiores de investigación y desarrollo.

POLÍTICAS DÉBILES, DECLIVE ECONÓMICO Y POBREZA HUMANA

Entonces ¿qué ocurre, o qué no ocurre, en los países que no consiguen este tipo de despegue económico? Como en el caso anterior, estas economías comienzan siendo pobres y básicamente rurales con un sector manufacturero urbano limitado. Pero, a diferencia de las economías en crecimiento, la productividad agrícola —y, por tanto, la economía rural— está estancada o en declive debido al agotamiento de los suelos y a los cambios climáticos. La deforestación y la escasez de agua han crecido al mismo ritmo que la población. No se han introducido nuevas tecnologías, ya sean públicas o privadas, para impulsar la agricultura. Los agricultores ni siquiera pueden comercializar sus productos en los mercados por cuanto los gobiernos son incapaces de construir o mantener las carreteras.

En estos países los hijos de los agricultores trabajan desde edades muy tempranas: a menudo tienen que caminar varios kilómetros para recoger agua y madera para el fuego, por ejemplo. Incluso cuando hay escuelas, carecen de tiempo o de la energía suficiente para acudir a ellas. Tampoco tienen acceso a la atención sanitaria primaria necesaria para prevenir o tratar el paludismo, los parásitos verminosos u otras enfermedades, ya que sus familias no pueden pagar a los médicos y los gobiernos no pueden asumir los sueldos de éstos o las medicinas necesarias. Muchos niños, quizá 15 de cada 100, mueren antes de los cinco años; por ello, los padres tienen muchos hijos.

Para empeorar aún más la situación, la productividad en las áreas urbanas es baja. Es probable que sus productos manufacturados no estén dentro de los círculos de los mercados mundiales ya sea porque el país carezca de litoral y esté alejado de los puertos o porque su principal exportación se enfrente a barreras comerciales en todo el mundo. Quizá la carretera que une la capital con el puerto más próximo cruce otro país hostil a los intereses económicos de su vecino sin litoral. O puede que la economía costera esté mal gestionada y que incluso si un país sin litoral construye una buena carretera principal que vaya hasta la frontera del país de tránsito, la economía costera no construya, mantenga y dote de vigilancia todo el trayecto hasta el puerto.

Como ya se ha advertido, el hecho de que la población de un país sea reducida se suma a los obstáculos que han de afrontar no pocas economías pobres sin

Conforme aumentan los niveles de educación y las empresas nacionales producen bienes y servicios más sofisticados, los ingenieros y científicos del país comienzan a desarrollar nuevos productos

A pesar de que se necesitan políticas económicas sólidas y una buena gobernabilidad económica para escapar de la trampa de la pobreza, esto no es suficiente

litoral. Como resultado de todo esto, los inversores internacionales muestran poco interés en establecer actividades de producción local para servir a los mercados también locales. Si venden algo, lo harán exportando al país y no mediante la producción local.

En semejantes circunstancias, incluso con las políticas gubernamentales más eficientes, es muy poco probable que la fabricación local fomente el crecimiento autosostenido. Es posible que los fabricantes locales comercialicen en el mercado local ciertos productos básicos, como jabón, alimentos procesados, muebles de madera, ladrillos y otros materiales para la construcción o algunos productos químicos, pero poco más. La tecnología es algo básico y las empresas no son suficientemente competitivas para vender a los mercados mundiales, especialmente si se considera lo que cuesta transportar la mercancía a los puertos (y lo prohibitivo que resulta transportar por aire productos tan básicos). Si no se dispone de un motor que impulse el crecimiento del sector manufacturero es muy poco probable que economías como las descritas alcancen el crecimiento.

Incluso aunque el sector público esté sacando el máximo partido de sus recursos, este tipo de países se enfrentan a numerosos cuellos de botella que impiden su crecimiento, a saber:

- Las tasas de ahorro privado son bajas, si no negativas.
- Los gobiernos utilizan la mayor parte de sus ingresos para pagar a los funcionarios (ejército, policía, profesorado, administración pública) dejando poco o nada para invertir en salud, educación e infraestructuras.
- La productividad agrícola es baja porque existen pocos insumos manufacturados internamente (fertilizantes, por ejemplo) y los graves problemas de transporte hacen que la importación de fertilizantes resulte prohibitiva para los pequeños agricultores.
- La fecundidad sigue siendo elevada, lo que apunta a la existencia de bajos niveles educativos de niñas y mujeres, amplias poblaciones rurales, elevadas tasas de mortalidad infantil y falta de planificación familiar y de servicios de salud reproductiva.
- La salud de las madres sufre debido a que las mujeres tienen escaso acceso a la educación o a la atención médica, con las consecuencias negativas que ello supone para sus descendientes. La mayor parte de la población permanece en zonas rurales, ya que deben cultivar alimentos para una población nacional cada vez mayor, lo que se traduce en costos más elevados para los habitantes de las ciudades.
- A medida que crece la población rural, disminuye la tierra de cultivo por agricultor, provocando así una reducción de su producción. Este fenómeno,

sumado a la falta de atención médica, deteriora la salud pública, contribuye a la propagación de enfermedades infecciosas (alentado en parte por el debilitamiento del sistema inmunológico provocado por la desnutrición) y reduce la productividad laboral.

En pocas palabras, países como los descritos están atrapados en la pobreza, carecen de los recursos necesarios para superar los retos estructurales y no alcanzan los umbrales básicos en educación, salud e infraestructuras que les permita un desarrollo económico autosostenido. Muchos de los países de máxima prioridad descritos en el capítulo 2 entran dentro de esta categoría. A pesar de que se necesitan políticas económicas sólidas y una buena gobernabilidad económica para escapar de la trampa de la pobreza, esto no es suficiente. En la mayoría de los casos es imprescindible también superar enormes limitaciones estructurales para alcanzar dichos umbrales.

Adviértase la distinción entre las limitaciones estructurales que impiden alcanzar los umbrales necesarios para el crecimiento sostenido y las limitaciones de la gobernabilidad económica que no permiten conseguirlos. Los gobiernos incompetentes o corruptos causan estragos en muchos países, lo que impide la materialización de las inversiones necesarias para el desarrollo económico. Esta carga puede deberse a políticos cleptocráticos, instituciones legales débiles, burócratas corruptos o conflictos armados o políticos (recuadro 3.5).

ESCAPAR DE LAS TRAMPAS DE LA POBREZA

Por lo tanto ¿qué se puede hacer por los países que están atrapados en trampas de pobreza? El Pacto de Desarrollo del Milenio descrito en este Informe pretende basarse en una gestión macroeconómica sólida para reforzar el desarrollo humano mediante la combinación de seis grupos de políticas:

- *Inversiones en sectores sociales.* Es posible realizar grandes progresos en salud, nutrición, educación, agua y saneamiento en entornos de ingresos escasos cuando se dispone de fuentes de donantes adicionales, por cuanto se conocen bien y se han probado suficientemente las actuaciones necesarias, y el sector público, respaldado por la financiación de los donantes, es capaz de hacer fuertes inversiones. Antes de que los ingresos per cápita puedan aumentar notablemente es necesario conseguir grandes logros en educación y salud.
- *Inversiones para aumentar la productividad agrícola.* La productividad agrícola puede aumentar si se introducen tecnologías más adecuadas (mejores semillas, sistemas de laboreo y rotación de cosechas y tratamientos para nutrir el suelo y acabar con las plagas)

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los países con conflictos

Cualquier tentativa sería de lanzamiento de una campaña para alcanzar satisfactoriamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio debe prestar especial atención a las áreas afectadas por conflictos. Durante la década de los 90, cerca de 60 países fueron escenario de conflictos violentos. Además de los costos directos en vidas humanas, estos conflictos pueden debilitar las economías, desestabilizar gobiernos, dañar infraestructuras, interrumpir la prestación de servicios sociales y provocar movimientos masivos de personas. Más de 14 millones de personas padecen hambre como consecuencia de conflictos actuales o recientes. El VIH/SIDA y otras enfermedades infecciosas suelen propagarse cruelmente en las áreas afectadas por conflictos. En algunos ejércitos de África Subsahariana, más de la mitad de los soldados son seropositivos. Con frecuencia, la mortalidad materno-infantil se dispara en las zonas en guerra, donde los servicios de salud están destruidos y los partos se producen durante la huida.

Los estudios realizados en los 25 países más afectados por conflictos (entre 1960 y 1995) revelan que existen notables disparidades entre los costos humanos y económicos de las guerras. En Uganda, Etiopía y Liberia por ejemplo, las tasas de mortalidad infantil fueron muy superiores durante los conflictos que en tiempo de paz. Sin embargo, El Salvador, Guatemala y Mozambique registraron tasas inferiores a su promedio regional incluso durante la guerra. Las conclusiones de dichos análisis demuestran que, incluso durante el transcurso de un conflicto, es posible adoptar políticas para reducir los costos humanos y económicos del mismo.

Reducción de los costos humanos del conflicto

Es difícil recomendar fórmulas políticas generales, dada la heterogeneidad y complejidad de las economías afectadas por conflictos. En ocasiones, se plantea como objetivo de guerra privar a ciertas regiones de servicios básicos (Sudán). Los conflictos también pueden debilitar seriamente a los gobiernos, impidiendo que éstos presten servicios a ningún grupo (como en Afganistán, Sierra Leona y Somalia). De hecho, el colapso del gobierno sin la aparición de estructuras que lo sustituyan ha tenido consecuencias bélicas económicas y humanas particularmente adversas (Uganda). Los países que pudieron reducir los costos económicos y humanos de la guerra y en algunos casos, avanzar hacia la consecución de las metas de desarrollo, sólo lo hicieron cuando todas las familias, situadas a ambos lados de la línea de batalla, tuvieron acceso a alimentos, atención médica básica y educación primaria (Guatemala, Sri Lanka y Mozambique).

En muchos casos es posible seguir garantizando la financiación pública adecuada de los servicios esenciales incluso aumentando el gasto en defensa asociado a la guerra. Mozambique, Sudán y Nicaragua incrementaron sensiblemente su gasto social per cápita durante los periodos de conflicto. No obstante, incluso si resulta necesario reducir el gasto social total, no existe motivo alguno por el cual dichas reducciones tengan que traducirse automáticamente por una dismi-

nución drástica del presupuesto asignado a los servicios sociales básicos. Incluso en tiempos de paz, estos servicios sólo representan una fracción del gasto social total.

Los recortes del gasto social suelen ir acompañados de la reducción de los recursos humanos, puesto que los profesores y los médicos huyen de las regiones afectadas por conflictos. Asimismo, los recortes van asociados a interrupciones imprevisibles en los mecanismos de prestación. Por ello, es fundamental adoptar planteamientos flexibles de la prestación de servicios, recurriendo a diferentes actores como ONG y estructuras cuasi gubernamentales. Mozambique experimentó con aulas y clínicas móviles cuando los centros de enseñanza se convirtieron en objetivos de guerra. En El Salvador, en tres ocasiones distintas, los dos bandos detuvieron el combate para que se pudiera llevar a cabo la vacunación infantil.

En las zonas afectadas por un conflicto, las personas son especialmente vulnerables a la desnutrición grave, debido al descenso de la producción alimentaria y a la interrupción de las ayudas provocada por el conflicto. A menudo, la escalada de los precios de los alimentos representa una amenaza clave para la seguridad alimentaria. Muchos países industrializados subvencionaron y racionaron los alimentos en periodo de guerra para evitar la escalada de precios. Nicaragua también recurrió a este tipo de mecanismos para mejorar la nutrición de los habitantes de las regiones afectadas por la guerra.

En las áreas urbanas, la administración de este tipo de esfuerzos resulta relativamente sencilla; sin embargo, para las comunidades rurales puede ser más útil ofrecer apoyo a la agricultura en forma de suministros, préstamos y trabajo pagado. La distribución de alimentos a través de escuelas y clínicas también puede mejorar el acceso a los mismos, sin fomentar el movimiento hacia los campamentos. Por otra parte, esta distribución promueve la asistencia escolar y reduce los incentivos para que los niños se hagan soldados o ladrones.

Reducción de los costos económicos del conflicto

Por último, los costos económicos de los conflictos también tienen consecuencias de diversa índole para el bienestar humano, desde el aumento del costo de los alimentos hasta el descenso de las oportunidades laborales. Por término medio, entre 1960 y 1995, los países más afectados por conflictos registraron un descenso acusado del crecimiento económico, reducciones en la producción destinada a la exportación y una disminución de los niveles de consumo y de los ingresos del gobierno (como porcentaje del PIB) en comparación con los países que no sufrieron conflictos. La mayoría de los países también se enfrentaron a déficits presupuestarios crecientes y al disparo de la deuda, provocados por la combinación de un aumento significativo del gasto en defensa y un notable descenso de los ingresos gubernamentales. No obstante, algunos países desafiaron el promedio, llegando incluso a alcanzar notables resultados económicos en periodo de guerra. Sri Lanka, por ejemplo, mantuvo un creci-

miento económico del 2% durante la misma década en la que vivía un conflicto. Los países en los que existen conflictos en curso deberían centrarse, como mínimo, en cuatro áreas políticas clave:

- *El mantenimiento de los ingresos fiscales* en tiempos de guerra resulta complicado, ya que generalmente se produce simultáneamente una disminución de los ingresos fiscales y una escalada del gasto en defensa. Es necesario mantener las estructuras institucionales encargadas de la recaudación de impuestos mientras dure la guerra, así como mantener los tipos impositivos existentes antes del conflicto y aplicar nuevos impuestos (sobre los bienes de lujo o los bienes relacionados con la guerra). Los gobiernos también podrían emitir bonos de ahorro obligatorios y vender ayuda alimenticia para aprovechar nuevas fuentes de ingresos. De hecho, Sudán, Nigeria y Sri Lanka lograron mantener los niveles de ingresos (como porcentaje del PIB) durante los periodos de conflicto.

- *El necesario control de la inflación.* Una inflación desbocada crea incertidumbre, fomenta la especulación en el sector privado y dificulta sobremedera las labores de control presupuestario y financiero. La liberalización de los precios durante los conflictos como consecuencia de la escasa flexibilidad del suministro, es una de las principales causas de la escalada de la inflación. En Mozambique, por ejemplo, esta liberalización dio lugar a un notable aumento de los precios de bienes racionados como el maíz, el aceite de cocina y el azúcar.

- *Garantizar los recursos en divisas* es fundamental ya que el declive de los recursos en divisas se traduce en una disminución de la producción. Algunos países del África Subsahariana han padecido hambrunas devastadoras provocadas por la combinación de conflictos, disminución de la producción y sequía. Para mantener la producción, el objetivo de las políticas nacionales e internacionales debería ser la financiación de importaciones productivas, manteniendo abiertos los mercados de la exportación y ofreciéndoles asistencia, así como facilitando apoyo a dichas importaciones en forma de ayudas o préstamos. Las políticas nacionales también deberían garantizar que los recursos en divisas disponibles se utilizan para la compra de bienes de primera necesidad como medicamentos e insumos agrícolas. Para ello podrían adoptar dispositivos de control de las importaciones, como cupos y aranceles.

- *Mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo.* Los países afectados por conflictos se enfrentan a enormes dificultades a la hora de gestionar su balanza de pagos, debido a la incertidumbre en cuanto a los ingresos de la exportación y los compromisos de ayuda. Las políticas deben mantener un tipo de cambio real competitivo para no desalentar las exportaciones. Los países también deberían garantizar el control sobre los tipos de cambio nominales, dados los inevitables desequilibrios macroeconómicos de las guerras. En Angola, por ejemplo, la inflación pasó del 160% al 246% entre 1991 y 1992, afectando con especial dureza a los angoleños más pobres.

Fuente: Stewart 2003; Fitzgerald 2001.

y si se mejora la infraestructura rural (proyectos de regadío, instalaciones de almacenamiento y transporte, carreteras que conecten los pueblos con mercados más grandes). Asimismo, la seguridad en la tenencia de la tierra puede proteger los derechos de los agricultores

y animarles a invertir en mejoras que propicien un aumento de la producción a largo plazo.

- *Inversiones en infraestructura.* Alcanzar un umbral adecuado en carreteras, energía, puertos y comunicaciones capaz de respaldar la diversificación de

La idea principal es que los países pobres estancados o en declive puedan recibir un impulso que les sitúe por encima de los umbrales básicos y les permita generar un crecimiento autosostenido si reciben ayuda suficiente para invertir en salud, educación e infraestructuras básicas

la economía en áreas no tradicionales será relativamente sencillo en determinadas zonas como, por ejemplo, las ciudades donde haya puertos costeros, pero mucho más difícil en otros lugares, como países sin litoral o montañosos, abocados a soportar elevados costos de transporte.

- *Políticas de desarrollo industrial para reforzar las actividades privadas.* A menudo, el buen desarrollo de actividades no tradicionales exige la aplicación de políticas industriales especiales, entre ellas, exenciones fiscales bien diseñadas, selectivas y temporales, zonas para el procesamiento de las exportaciones, áreas económicas especiales, parques tecnológicos, inversión en créditos fiscales, fomento de la ciencia y la tecnología, financiación centrada en desarrollo e investigación y concesiones públicas de infraestructura y tierra.

- *Un gran énfasis en la equidad en toda la sociedad.* Las instituciones políticas deben hacer posible que los desfavorecidos, sobre todo las mujeres, participen en decisiones que afecten a sus vidas y les protejan de acciones arbitrarias e inexplicables emprendidas por los gobiernos y otras fuerzas. Así, las estrategias para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben garantizar los derechos de las mujeres a la educación, los servicios de salud reproductiva, la posesión de propiedad, la participación en el mercado laboral y la tenencia segura. También deben centrarse en acabar con cualquier otra forma de discriminación, ya sea por motivos raciales, étnicos o regionales.

- *Un énfasis en la sostenibilidad ambiental y la gestión urbana.* Muchos de los lugares más pobres del mundo se encuentran en regiones de enorme variabilidad climática y vulnerabilidad, lo que exige un nivel de gestión ecológica fiable. Entre dichas regiones se encuentran las tropicales y subtropicales vulnerables al Niño (es decir, sometidas a intensas fluctuaciones de lluvias y temperatura) y otras que también sufren las presiones del cambio climático a largo plazo. Otro reto ecológico es abordar la rápida urbanización mediante una planificación cuidadosa y grandes inversiones públicas.

Estas políticas pueden provocar un distanciamiento de la pobreza. Los países pueden comenzar a suministrar bienes que requieran una alta intensidad de mano de obra (prendas de vestir, componentes electrónicos) a los mercados externos. El turismo y los servicios basados en la información (como la transcripción de datos y los trabajos administrativos relacionados con la informática) pueden provocar un auge comparable en la exportación de servicios. Este crecimiento de exportaciones, que nada tienen que ver con las tradicionales, puede ser el motor de los procesos de crecimiento acumulados descritos an-

teriormente, incluyendo el aumento de los niveles de ahorro, mayores ingresos gubernamentales, mayor urbanización, menor fecundidad y mayor productividad agrícola (en parte debido a más insumos procedentes de la fabricación).

Conseguir un crecimiento a largo plazo pasa por abordar todas estas políticas de manera simultánea, e independientemente de la fase de desarrollo económico en que se encuentre un país. Ahora bien, los países más pobres no pueden hacer frente a estas inversiones sin ayuda. Para ellos, el Pacto de Desarrollo del Milenio hace hincapié en que los donantes deberían ayudar a cubrir los costos siempre y cuando los países con bajos ingresos asuman su parte, fomentando la buena gobernabilidad económica, protegiendo los derechos humanos y trabajando en pos de políticas transparentes y eficientes (recuadro 3.6).

La idea principal en este caso es que los países pobres que estén estancados o en declive puedan recibir un impulso que les sitúe por encima de los umbrales básicos y les permita generar un crecimiento autosostenido si reciben ayuda suficiente para invertir en salud, educación e infraestructuras básicas. No es necesaria financiación externa para financiar todo el proceso de crecimiento, solamente se trata de respaldar el despegue. En la mayoría de los casos dicho despegue se puede lograr en una generación.

POLÍTICAS DE CRECIMIENTO QUE BENEFICIAN A LOS POBRES

En este capítulo se ha puesto énfasis en la necesidad de aplicar estrategias globales y multisectoriales para conseguir el crecimiento económico, entre otras cosas, políticas dedicadas al fomento de las exportaciones de productos manufacturados. Dada la variedad de barreras estructurales a las que se enfrentan los países, no cabe duda de que cada país debe emprender el conjunto de políticas que mejor se adapten a sus propias características (véase la contribución especial del Premio Nobel Joseph Stiglitz). Esta sección aborda dos cuestiones relacionadas cuyo objeto es garantizar que el crecimiento beneficie a los pobres. En primer lugar, ¿qué políticas pueden fomentar el crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados que requieren intensa mano de obra (en lugar de un gran aporte de capital)? Este tipo de productos pueden difundir directamente las oportunidades de empleo e incrementar los niveles de los sueldos de los necesitados. En segundo lugar, ¿qué políticas pueden también garantizar mayores ingresos para los pobres que no trabajen directamente en el sector manufacturero? Semejan-

Lo que hace falta para que el Pacto de Desarrollo del Milenio funcione en Uganda

Uganda ha experimentado un excelente progreso económico en la última década, pero a pesar de haber tenido un crecimiento real medio del 3,7% entre 1992 y 1997, sus ingresos per cápita siguen siendo de tan sólo \$330.

Uganda es un país pequeño, sin litoral, donde la agricultura ocupa al 80% de la población trabajadora. En 1997, la tasa de pobreza era del 44% de la población, la mortalidad infantil era de 83 niños por cada 1.000 nacidos vivos (en 2000), la mortalidad materna de 505 mujeres por cada 100.000 y la mortalidad de niños menores de cinco años de 161 por cada 1.000.

En ese mismo año, Uganda fue el primer país en aplicar una estrategia de desarrollo orientada a los más pobres mediante el diseño de una Plan de Actuación para Erradicar la Pobreza, que en el año 2000 fue revisado y quedó plasmado en un Documento Estratégico para Reducir la Pobreza, en colaboración con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En dicho documento, Uganda fijó cuatro objetivos:

- Reducir la pobreza más acuciente al 10% de la población para el año 2017.
- Elevar los logros en educación de los ugandeses.
- Mejorar la salud de las personas.
- Otorgar voz a los pobres.

Para conseguir tales metas, las políticas que formuló el gobierno se basaban en cuatro pilares que se solapan en muchos sentidos con las dimensiones políticas del Pacto de Desarrollo del Milenio. Entre ellas destacan: crear un marco de trabajo para el crecimiento y la transformación económica a través de la estabilidad macroeconómica; centrarse en exportaciones estratégicas; y fomentar el sector privado. Para ello, Uganda tendrá que atraer mucha inversión directa extranjera y diversificar su economía, difícil tarea dado que es un país sin litoral y se ve obligado a soportar altos costos de transporte.

El cuarto pilar incluye impulsar la buena gobernabilidad económica y la seguridad, acciones que ayudan directamente a que los pobres puedan aumentar sus ingresos (mediante un plan para modernizar la agricultura) y sirven para mejorar su calidad de vida (con mejores niveles de salud, educación, agua y saneamiento). Pero la pregunta fundamental es si Uganda será capaz de realizar las inversiones suficientes para aplicar estas estrategias y lograr dichos objetivos.

La planificación presupuestaria se alinea con el Documento Estratégico para Reducir la Pobreza y el gasto social hará uso de fondos procedentes de la li-

beración de la deuda. Según un cálculo de 2002 realizado por el Economic Policy Research Center, aplicar los planes del documento generará un vacío de recursos de \$417 millones en 2003 (equivalente al 6,4% del PIB) cifra basada en un cálculo ligeramente bajo de los costos de atención médica. De hecho, si se incluyesen los costos que supone la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio —tales como suministrar agua potable y saneamiento, aliviar la hambruna y proporcionar infraestructura— dicho vacío sería incluso mayor.

Tales proyecciones son muy valiosas para la comunidad internacional pues ofrecen una indicación del gran gasto requerido en el ámbito nacional, esto es, tener que incrementar el gasto público en un 83% para paliar el VIH/SIDA; un 109% en educación y un 212% en salud. Así, a pesar del buen compromiso y la planificación que se ha hecho en el país, los Objetivos de Desarrollo del Milenio seguirán sin alcanzarse a menos que se reciba la ayuda de corrientes económicas mucho mayores de la comunidad internacional, lo que constituye gran parte de la función que han de desempeñar los países ricos en el Pacto de Desarrollo del Milenio.

Fuente: Uganda 2002; FMI 2002a; Banco Mundial 2000b.

tes políticas son necesarias tanto en los países con bajos ingresos como en otros de ingresos medios pero con persistentes sectores de pobreza.

POLÍTICAS PARA FOMENTAR LA FABRICACIÓN DE BIENES QUE REQUIEREN INTENSA MANO DE OBRA

A lo largo de los últimos veinte años se han estudiado y puesto en práctica tantas medidas sobre el desarrollo que se ha acabado por confundir el crecimiento económico basado en el mercado con el *laissez faire*. Incluso cuando el crecimiento económico está basado en la propiedad privada y las fuerzas de mercado, las políticas gubernamentales deben fomentar el establecimiento de sectores industriales que sean nacionales, competitivos y eficientes. Respaldar la creación de exportaciones de productos manufacturados, por ejemplo, puede suponer la mitad de la batalla a la hora de lograr un crecimiento sostenido, especialmente si la historia económica de un país se ha fundamentado en la exportación de productos primarios.

Análogamente, las políticas pueden ser cruciales cuando se trata de impulsar actividades más basadas en la mano de obra que en el capital, de aumentar el empleo y, a la larga, de elevar la productividad y los salarios. Desde hace tiempo, las políticas han desempeñado una función primordial a la hora de espolear el desarrollo industrial, como ha sucedido en las economías de los “tigres” del Este Asiático desde los años sesenta, si bien dependió de

una serie de condiciones, sobre todo de una capacidad institucional disciplinada de los gobiernos.

Las políticas de desarrollo industrial en favor de los pobres deberían seguir un número de pautas generales. La primera, como se muestra en este capítulo, es que las exportaciones de productos manufacturados son esenciales para lograr un crecimiento a largo plazo. Para ello, las políticas comerciales y macroeconómicas son vitales para diversificar las estructuras económicas. Tipos de cambio sobrevalorados que dañen a los exportadores pueden acabar limitando gravemente las posibilidades de que el empleo se propague. La transición a una economía basada en la exportación es compleja (y centro de un intenso debate en todo el mundo). Sin embargo, para economías pequeñas, las políticas macroeconómicas exigen un giro hacia las exportaciones. En China y la República de Corea, la protección gubernamental de los mercados nacionales se simultaneó con incentivos a la exportación. Corea ofreció a los exportadores incentivos fiscales e importaciones de insumos sin aranceles, lo que elevó la rentabilidad del capital invertido en los sectores deseados.

La segunda se refiere a la necesidad de incentivos financieros necesarios para que distintos sectores industriales se pongan en marcha en economías donde el capital escasea. En este sentido se ha utilizado una serie de instrumentos, a saber, créditos dirigidos y subvencionados; ayuda a determinados

Pobreza, globalización y crecimiento: perspectivas en torno a algunos de los vínculos estadísticos

Varios estudios econométricos recientes han intentado demostrar una relación sistemática entre la globalización y el crecimiento, y entre el crecimiento y la reducción de la pobreza. El mensaje que se desprende de todos ellos es claro: abran sus economías, liberalícenlas y crecerán; y mientras crezcan, la pobreza disminuirá. Se supone que el presente estudio deja a un lado los ataques a la globalización y, aunque rechaza los términos, infunde nueva vida a las economías hace tiempo desacreditadas que proponían que cualquier cambio en los estratos más ricos desencadenaría mejoras en todos los restantes.

El descrédito de este tipo de economías se debió a una razón obvia: eran una falacia. Hay ocasiones en las que el crecimiento ayuda a los pobres, pero en otras no. Con la aplicación de algunas medidas, la pobreza aumentó en Latinoamérica en la década de los noventa, incluso en países en los que se constataron niveles de crecimiento. No es ya que los más pudientes obtuviesen beneficios de manera desproporcionada a partir de dicho crecimiento, sino que algunas de sus ganancias pudieron incluso lograrse a expensas de los pobres.

Aunque son varios los problemas técnicos que se aprecian en los citados estudios recientes, el más revelador es que formulaban la pregunta errónea: la globalización y el crecimiento son endógenos, son el resultado de determinadas políticas. El debate no gira en torno a si la globalización es positiva o negativa, sino si ciertas políticas —incluyendo las que pueden dar pie a una integración global más estrecha— propician el crecimiento y si dichas políticas conducen al tipo de crecimiento que mejora el bienestar de los más desfavorecidos. Un examen de los países que mayor éxito han cosechado, tanto en crecimiento como en reducción de la pobreza, muestra hasta qué punto estos estudios inducen a error.

China y otros países del Este Asiático no han seguido el consenso de Washington. Tardaron en abolir las barreras arancelarias e incluso China todavía no ha liberalizado plenamente su cuenta de capital de la balanza de pagos. Aunque los países de esta zona se “globalizaron”, utilizaron políticas industriales y comerciales para fomentar las exportaciones y las transferencias mundiales de tecnología, desoyendo los consejos de las instituciones económicas internacionales. Más importante quizá, y a diferencia del consenso de Washington, integraron explícitamente las políticas de fomento de la equidad en sus estrategias de desarrollo. Lo mismo se puede afirmar de Chile, posiblemente el país de América Latina que más éxito ha cosechado y que a comienzos de los noventa,

durante sus grandes días de crecimiento, aplicó con eficiencia un impuesto sobre los flujos de capital a corto plazo.

La cuestión en torno a las políticas no es “globalizar o no globalizar” ni “crecer o no crecer” ni siquiera “liberalizar o no liberalizar” sino más bien: ¿liberalizar cuentas de capital a corto plazo? Pero ¿cómo? ¿A qué ritmo y qué medidas deberían acompañar a dicha liberalización? ¿Existen estrategias de crecimiento pensadas en los pobres que hagan más por reducir la pobreza sin dejar de fomentar el crecimiento? ¿Existen estrategias de crecimiento que incrementen la pobreza a la vez que propician el crecimiento, es decir, estrategias que deberían descartarse?

Por ejemplo, ni la teoría ni la experiencia avalan la idea de que la apertura de los mercados a flujos de capital especulativo a corto plazo haga aumentar el crecimiento. Por el contrario, sí hay considerable experiencia y teoría como para afirmar que incrementa la inestabilidad económica y que ésta contribuye a la inseguridad y la pobreza. Por consiguiente, dichas formas de liberalización de mercados de capital podrían, de algún modo, aumentar la “globalización”. Pero lo que no hacen es mejorar el crecimiento y aunque éste se optimice ligeramente, el modo en que lo hace puede incrementar la pobreza, sobre todo en países que carecen de las redes de seguridad social adecuadas.

Análogamente, se supone que la liberalización del comercio permite trasladar los recursos de sectores protegidos de escasa productividad a otros dedicados a la exportación y con mayores niveles de productividad. Pero ¿qué sucede si se acaban por cerrar mercados de exportación en zonas de ventaja competitiva (como la agricultura) o si no se dispone de créditos (o los hay pero a unos tipos de intereses exorbitantes) para crear los nuevos empleos relacionados con la exportación? En ese caso, los trabajadores sencillamente pierden los empleos que tenían en los sectores protegidos de baja productividad y pasan a incrementar las tasas de desempleo. No se mejora el crecimiento y se aumenta la pobreza.

Incluso medidas a menudo elogiadas, como el establecimiento de aranceles, han demostrado ser armas de doble filo, por cuanto han expuesto a los países en desarrollo a riesgos adicionales imposibles de afrontar por su falta de preparación. Una vez más, no está claro si los aranceles contribuyen a un crecimiento más rápido; sin embargo resulta más evidente que un aumento de la variabilidad incrementa la pobreza.

Existen políticas que a largo plazo, podrían mejorar el crecimiento y reducir la pobreza como, por ejemplo, mejorar las oportunidades de educación de

los grupos desfavorecidos, ya que de este modo los países pueden aprovechar amplios cúmulos de talento infrautilizado. Sin embargo, los beneficios que se puedan extraer de las inversiones en educación preescolar no se manifestarán hasta dos o más décadas después y sin duda, no son el tipo de resultados que aparecen en los típicos estudios econométricos.

En estos estudios econométricos sobre la globalización subyace, además, otro tipo de mensaje: puesto que la globalización ha demostrado ser tan óptima para el crecimiento y para reducir la pobreza, las críticas que se esgrimen en contra de ella deben estar equivocadas. Ahora bien, estos estudios que se ocupan de distintos sectores no pueden abordar la principal crítica extraída de la experiencia: que es injusta y que sus beneficios han acabado en manos de los ricos de manera desproporcionada. Tras la Ronda de Uruguay, última ronda de negociaciones de comercio, un estudio del Banco Mundial puso de manifiesto que, en realidad, la situación del África Subsahariana era peor. La liberalización asimétrica repercutió en las condiciones globales de comercio. Los estudios en torno a la liberalización sugieren que África ha sufrido porque no se ha globalizado. Puede que esto sea parcialmente cierto, aunque no es menos cierto que África ha sufrido por la manera en la que dicha globalización se ha llevado a cabo.

Así, todos estos estudios econométricos sobre globalización, crecimiento y pobreza han provocado una confusa distracción y han llevado el debate a un terreno que no es el que debiera: hasta qué punto son adecuadas determinadas políticas para ciertos países; cómo se puede dar forma a la globalización (incluyendo las reglas del juego); y la función que han de desempeñar las instituciones económicas internacionales para fomentar mejor el crecimiento y reducir la pobreza en el mundo en desarrollo. Frecuentemente, se ha tachado de simplista al movimiento antiglobalización, alegando que su única preocupación es si la globalización es buena o mala. Pues bien, los estudios econométricos, a pesar de la aparente sofisticación de sus estadísticas, son igualmente culpables.



Joseph E. Stiglitz
Premio Nobel de Economía 2002.

subsectores; ayudas a la exportación; instituciones dedicadas a adquirir tecnología; y todo un abanico de otras intervenciones centradas específicamente en sectores. Algunos países del Sudeste Asiático han utilizado créditos a la exportación e incentivos fiscales para elevar las rentabilidades en inversiones a la exportación. Pero como son medidas relativamente recientes, la inversión directa extranjera ha desempeñado tradicionalmente una función mayor en sus motores de exportación, y en los de China, que en el caso de los tigres asiáticos.

La tercera apunta a que para respaldar tales políticas es necesario que la burocracia pública imperante sea competente, profesional y relativamente independiente. La excesiva interferencia política ha dañado a las instituciones estatales, en algunos casos llegando a propiciar el fracaso del Estado. La respuesta no debería ser abandonar el Estado. No importa cuán difícil puede llegar a ser, la revitalización de las instituciones estatales podría ser vital para acabar con las limitaciones a la gobernabilidad económica que impiden el crecimiento (véase la presentación general 3.1).

En este punto, la política de empleo del sector público es importante. El Estado no puede ser un “empleador como último recurso”. En el Este Asiático, los sueldos bastante elevados del sector público, sobre todo los de los directores, atraen a funcionarios cualificados que optan por permanecer en sus puestos. Estos grupos tecnocráticos se mantienen relativamente al margen de las presiones políticas, lo que ayuda a garantizar la claridad durante la toma de decisiones y a generar confianza en los mercados. Hacer las cosas bien ha sido tan importante como cualquier intervención política porque las políticas “adecuadas” pueden tener efectos perversos cuando existe incoherencia institucional.

La cuarta aborda el hecho de que el sector público debe respaldar y construir el sector privado más que competir con él. Los organismos públicos pueden apoyar las competencias privadas de distintas formas. Japón, la República de Corea, Malasia y Tailandia establecieron consejos formales de deliberación para reducir los costos de la información y las transacciones de los agentes privados. También para la política sobre la tecnología se está utilizando una nueva forma de consejo de deliberación. En Costa Rica e Irlanda, procesos y programas de previsión tecnológicos agrupan a los distintos departamentos gubernamentales, al sector privado y demás organizaciones internacionales y no gubernamentales para reducir los costos de la información y las transacciones y para alcanzar un consenso sobre cómo mejorar las competencias en materia tecnológica. Dichos organismos pueden ser especialmente importantes para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas orientadas a la exportación. Por otra parte, se deberían incrementar los esfuerzos en favor de la transparencia y la responsabilidad social. Las empresas privadas internacionales, por su parte, desempeñan un importante papel en materia de formación de capital local y desarrollo del sector privado local, ya que fomentan la creación de puestos de trabajo adicionales en los mercados laborales locales. Por último, es posible obtener un crecimiento que beneficie a los pobres por medio de alianzas público-privadas más ambiciosas, particularmente en la construcción de infraestructuras básicas y en la prestación de servicios (como el suministro eléctrico) en las regiones en desarrollo.

POLÍTICAS FUERA DEL SECTOR INDUSTRIAL

Las políticas de desarrollo industrial descritas pueden ayudar a desarrollar el motor de crecimiento de la economía, ahora bien, muchos pobres (si no la mayoría) trabajan fuera del sector manufacturero, es-

pecialmente en las primeras fases de desarrollo, con lo que es imperioso que dichas políticas aborden las necesidades conforme se vayan aplicando.

En primer lugar, el gobierno ha de contar con un sistema fiscal efectivo que movilice suficientes ingresos para invertir en las necesidades básicas de los pobres. En los países más necesitados esto exigirá no solamente más ingresos nacionales, invertidos sabiamente, sino también más ayuda de donantes. Un sistema fiscal efectivo no tiene por qué significar altos impuestos. Una vía más sensata es tener tasas de impuestos sobre el ingreso relativamente bajas, pero hacer hincapié en el cumplimiento y acabar con el abuso además de con las exenciones políticamente motivadas. Uno de los mayores problemas de muchos países es que los ricos sencillamente no pagan impuestos directos.

En segundo lugar, los países donde la población agrícola es amplia deberían invertir en incrementar la productividad y en diversificar las cosechas que se venden al contado con vistas a los mercados de exportación (en el capítulo 4 se analiza en detalle la productividad agrícola). Entre otros esfuerzos para lograrlo debería figurar el desarrollo de estrategias para nutrir los suelos y cultivar semillas pensando en lugares específicos con el previsible resultado de obtener grandes rendimientos pero en las condiciones locales. Asimismo, los gobiernos pueden proporcionar a los exportadores incentivos económicos y ayudas en materia de marketing para diversificar las cosechas. Tampoco se deberá olvidar garantizar unos precios mínimos para aquellos agricultores que habitan en áreas donde los mercados no sean fuertes. Éste es el caso de Tailandia, que cambió las cosechas tradicionales por otras más sofisticadas, como la del espárrago, producto que no se consume en el país.

En tercer lugar, las políticas deben garantizar que los pobres puedan acceder a activos económicos pues sin ellos su participación en los mercados es imposible. Necesitan tierra, medios económicos y competencias, así como la intervención pública para conseguirlo. La inversión en desarrollo humano para ampliar las oportunidades sociales de todas las personas es uno de los seis conjuntos de políticas que se exponen en el capítulo 4. En este apartado nos centramos en la tierra y los medios económicos.

El acceso a la tierra. Más de 500 millones de personas, o aproximadamente 100 millones de hogares de países en desarrollo, carecen de derechos de propiedad o derechos similares respecto de la tierra que cultivan. La mayoría son agricultores arrendatarios, mano de obra agrícola o antiguos trabajadores de granjas colectivas. La cifra anterior también incluye

Uno de los mayores problemas de muchos países es que las personas ricas sencillamente no pagan impuestos directos

Este capítulo pone el acento en los problemas estructurales que frenan el avance del crecimiento económico de los países de máxima y alta prioridad para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio

granjas con derechos precarios de arrendamiento, como ocupantes ilegales o tenedores de derechos tradicionales que carecen de derechos legales respecto de la tierra que ocupan.

La falta de derechos legales respecto de la tierra impide que estas personas generen ingresos y vivan de lo que trabajan, con el consiguiente debilitamiento del crecimiento económico. Puesto que la tierra es su principal fuente de ingresos y les proporciona seguridad y condición social, la formalización de sus derechos de propiedad mediante reformas agrarias debería servir para:

- La creación de derechos de tierra transferibles con determinado valor de mercado hace que la tierra sea un activo que pasa de una generación a otra.
- Las propiedades de menor tamaño son, a menudo, más productivas que las grandes, hectárea por hectárea, especialmente si son de propiedad y las trabajan las familias¹¹.
- Los propietarios de tierras están incentivados y son capaces de realizar inversiones de capital a largo plazo que directamente incrementen la productividad agrícola.
- El acceso a la tierra mejora el nivel de nutrición de los hogares y aumenta los ingresos que no proceden de la agricultura en algunas unidades familiares agrícolas.
- Derechos de propiedad legales y consolidados para las mujeres, generalmente las productoras de alimentos en un hogar, propician ingresos más equitativos y bienestar.
- Derechos seguros consolidan la gestión ambiental e incrementan la participación de la comunidad.
- A pesar de que las reformas agrarias han sido políticamente contenciosas y difíciles de aplicar, como lo demuestran las experiencias de los años 70 y 80, están tan estrechamente ligadas a la equidad que han vuelto de nuevo a las agendas políticas de muchos países como Brasil y China.

Para que los beneficios de la propiedad lleguen al mayor número de personas, es necesario ofrecer tales derechos a gran escala, sobre todo a las mujeres que trabajan las tierras. Además de lo comentado, deberá proporcionarse una compensación razonable a los propietarios privados cuyas tierras vayan a ser redistribuidas. De forma similar, las reformas deberían ponerse en práctica en el contexto de sistemas de tenencia de tierras tradicionales para que los propietarios antiguos no pierdan sus derechos. A la hora de diseñarlas no debería pasarse por alto la introducción de otros posibles beneficiarios. Por último, las normas que acompañen a dichas reformas

deberían garantizar la tenencia e imponer incentivos apropiados para que la transferencia de tierra sea real y no meramente teórica.

Acceso a créditos. Las microfinanzas —tanto microcréditos como microahorros— suponen para los pobres un modo de procurarse y acumular activos. Anima a los prestatarios a invertir en actividades productivas y a los ahorradores a amasar activos y a ganar intereses. Los primeros también pueden utilizar los fondos para suavizar los flujos de ingresos y planificar el futuro económico a largo plazo. El número de personas pobres con acceso a planes de microcréditos pasó de 7,6 millones en 1997 a 26,8 millones en 2001; 21 millones eran mujeres, que con ellos pudieron controlar activos, tomar decisiones económicas y asumir el control de sus vidas¹². Según ciertos cálculos, el 5% de quienes participan en programas de microfinanciación podrían sacar a sus familias de la pobreza cada año¹³.

Desde una perspectiva macroeconómica, la microfinanciación es útil para canalizar y generar créditos para los más necesitados. Sigue siendo un instrumento importante de las políticas para reducir la pobreza a gran escala. Ahora bien, su éxito depende del programa, de la comunidad que participe y del apoyo que se reciba de los donantes, del gobierno local y del organismo que lo administre. Superar las barreras depende de la estabilidad macroeconómica, de la salud, la cobertura y la eficiencia del sector económico y (a la larga) de cuán capaz sea el gobierno de llegar a los pobres de todo el país a través del sector financiero.

* * *

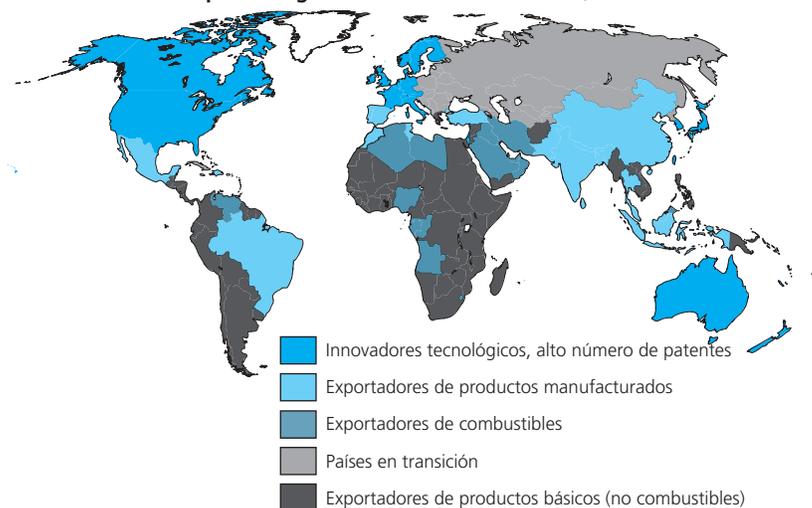
Este capítulo pone el acento en los problemas estructurales que frenan el avance del crecimiento económico de los países de máxima prioridad y de alta prioridad para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. También ofrece remedios prácticos para superarlos. Estos países deben mirar más allá de las reformas de mercado para superar los retos básicos impuestos por las enfermedades propagadas, el aislamiento geográfico, las infraestructuras deficientes, el escaso capital humano y los mercados limitados. Se necesitan inversiones públicas clave para alcanzar los umbrales básicos en campos como la salud, la educación y otros. Dado que son demasiado pobres para financiar tales inversiones, las naciones ricas deben persistir en el compromiso que han adquirido respecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ayudando a financiar inversiones públicas vitales que se traduzcan, a largo plazo, en el éxito del desarrollo económico y humano.

Presentación General 3.1 Desafíos del desarrollo a través del prisma de la geografía

El mapa 1 divide el mundo en cinco categorías de países. En primer término y en azul oscuro aparecen los que muestran un alto nivel de innovación económica, según el cálculo del número de patentes por millón de habitantes. Tienen a ser países de altos ingresos. En segundo término, se encuentran los países en desarrollo que son exportadores de productos manufacturados, indicados en azul claro. En 1995, al menos la mitad de las exportaciones de estos países correspondían al sector manufacturero. En tercer término se hallan las economías exportadoras de combustibles, indicadas en azul grisáceo. En cuarto lugar, los países en transición, señalados en gris y en quinto, en negro, los países en desarrollo que exportan productos básicos (excluidos los combustibles).

MAPA 1

Clasificación de los países según su estructura económica, 1995

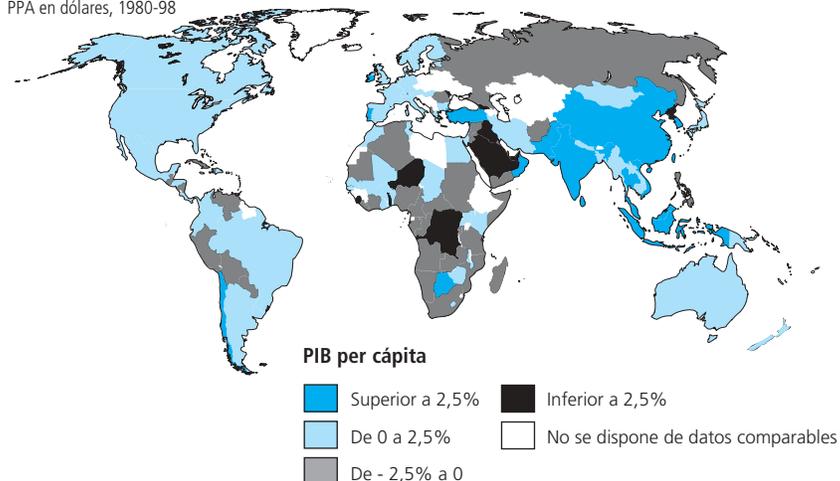


El mapa 2 pone de relieve los modelos de crecimiento económico entre los años 1980 y 1998, utilizando como medida el PIB per cápita constante en términos de paridad del poder adquisitivo. Adviértase la notable relación que guarda con el primero de los mapas. Los países que son innovadores o exportadores de productos manufacturados tienden a crecer económicamente (indicado en azul oscuro) a diferencia de los restantes grupos de naciones (exportadores de petróleo, en transición y exportadores de productos básicos) que tienden a experimentar un declive económico. Entre las economías en auge se encuentran amplias regiones de Norteamérica, Europa Occidental, Oceanía, Asia Oriental y Asia Meridional. Los países en declive están concentrados en el África Subsahariana, la antigua Unión Soviética, Oriente Medio y ciertas partes de Latinoamérica, principalmente los Andes y América Central. El África Subsahariana es la región del mundo que registra los peores resultados: dos tercios de los países y tres cuartas partes de la población que allí se congregan se han visto afectados por el declive económico que se ha producido entre 1990 y 1998.

MAPA 2

Clasificación de los países según el crecimiento medio anual del PIB per cápita, 1990

PPA en dólares, 1980-98



Fuente: Maddison 2001; Gallup, Sachs y Mellinger 1999; Banco Mundial 2003i.

En el cuadro 1 se muestra un desglose de los modelos de crecimiento económico de acuerdo con la estructura económica del país. Tras agrupar los países en las cinco categorías establecidas en el mapa 1, vemos que los principales problemas —en lo que a crecimiento económico se refiere— se dan en tres tipos de economías: las economías en transición, las economías exportadoras de petróleo (que afrontaron una enorme pérdida de poder adquisitivo a causa de su producto de exportación único o dominante) y las de los países en desarrollo que exportan productos básicos (no combustibles). La mayoría de estos últimos se encuentran en el África Subsahariana, Latinoamérica y Asia Central. De entre los países en desarrollo, las economías innovadoras y los exportadores de productos manufacturados han experimentado un amplio crecimiento económico.

CUADRO 1

Tasas de crecimiento económico por grupos de países, 1980-98

Grupo	Países que registraron un crecimiento del PIB per cápita	Crecimiento medio del PIB per cápita (%)
Innovadores tecnológicos	18 de 18	1,7
Países en transición	4 de 12	-1,7
Exportadores de combustibles	2 de 13	-1,5
Exportadores de productos manufacturados	23 de 24	2,7
Exportadores de productos básicos (no combustibles)	29 de 61	-0,1

Nota: el PIB per cápita se ha medido en términos de paridad del poder adquisitivo.
Fuente: Maddison 2001. Banco Mundial 2002j.

CUADRO 2

Tasas de crecimiento económico por tamaño y ubicación de la población, 1980-98

	Países pequeños			Países grandes		
	Países que registraron un crecimiento del PIB per cápita	Crecimiento medio del PIB per cápita (%)	Población que vive en países que crecieron (2001) (millones)	Países que registraron un crecimiento del PIB per cápita	Crecimiento medio del PIB per cápita (%)	Población que vive en países que crecieron (2001) (millones)
Poblaciones interiores	24 de 53	-0,2	379 de 799	10 de 10	2,5	3087 de 3087
Poblaciones costeras	15 de 17	1,9	118 de 130	3 de 4	3,2	341 de 418

Nota: el PIB per cápita se ha medido en términos de paridad del poder adquisitivo.

Fuente: Maddison 2001; Gallup, Sachs y Mellinger 1999; Banco Mundial 2003i.

En el cuadro 2 se ponen de relieve modelos de crecimiento económico observando la situación a través de un prisma distinto: la geografía. En esta tabla y a partir de los datos disponibles, se hace una valoración de las tasas de crecimiento de los países en desarrollo, las economías en transición, y los países exportadores de productos básicos (no combustibles). Se agrupa a los países por su población y la concentración de ésta cerca de las rutas comerciales marítimas. Se consideran países "pequeños" a aquellos con una población de menos de 40 millones en 1990; son "costeros" aquellos en los que más de un 75% de la población vive a más de 100 km de la costa. Los datos ponen de manifiesto cómo los grupos de países que son o grandes o costeros experimentaron un crecimiento económico per cápita medio sistemático entre los años 1980 y 1998. Los países pequeños e interiores, por el contrario, tuvieron un desarrollo mucho menor en el mismo periodo. Los hallazgos son especialmente relevantes en lo que a África se refiere, puesto que 33 países de los 54 considerados pequeños e interiores están ubicados en este continente.

Fuente: McArthur y Sachs 2002; Banco Mundial 2002j, 2003i; FMI 2002b; Maddison 2001.