

I El problema

Burki y Perry han publicado recientemente una obra cuyo tema central es la agenda de reformas económicas para América Latina y el Caribe en la próxima década.¹

Según los autores, en 1994 existía cierto grado de euforia en América Latina. Todos los países habían ya tomado medidas estructurales significativas y puesto en marcha importantes reformas: el reajuste de las finanzas públicas, la apertura comercial, la desregulación del sistema financiero, la privatización de activos públicos, el régimen de inversiones extranjeras (pág. 14). Con este esfuerzo se creía posible alcanzar elevadas tasas de crecimiento económico de manera sostenible dentro de un marco de estabilidad macroeconómica.

En diciembre de 1994 sobreviene la crisis de México y con ella un rudo golpe: la euforia se trocó en incertidumbre, ansiedad y temor. El efecto "tequila" podía contagiar a los demás países del continente. Para agosto de 1997, cuando se publica la obra de Burki y Perry, los autores consideran la situación mu-

cho más serena y el espíritu mucho más sobrio. Los puntos más descolantes pueden precisarse fácilmente como sigue:

(i) Los programas de estabilización, acompañados con las reformas de ajuste estructural, han tenido como resultado un aumento del 2% del ingreso real por habitante por año.

(ii) El mayor ritmo de crecimiento económico no ha sido suficiente para reducir la pobreza. Para lograr este objetivo sería necesario alcanzar tasas de crecimiento económico anual de al menos el 6%, en términos reales.

(iii) Para poder llegar, de manera sostenible, a este nivel de crecimiento económico, América Latina y el Caribe (ALC) deben llevar a cabo aún una serie de reformas estructurales adicionales. Esta segunda generación de reformas es más compleja y difícil de realizar, pero es el único camino para poder vencer el flagelo de la pobreza en los países del continente.

(iv) De ahí entonces la necesidad de elaborar la agenda de reformas para la próxima década. Los puntos de esta agenda surgen de dos fuentes: los conocimientos más recientes sobre la teoría del desarrollo económico y las experiencias adquiridas en otros países y latitudes, incluidas las de los mismos países de ALC.

II

La agenda

Los autores consideran que las medidas para asegurar un ritmo de desarrollo acelerado y sostenible

en los países de ALC deben centrarse en cinco áreas estratégicas, a saber:

- (i) consolidar la estabilidad macroeconómica;
- (ii) promover el mejoramiento de los recursos humanos;
- (iii) acelerar el desarrollo financiero de la región;
- (iv) perfeccionar el marco legal y regulatorio para facilitar el desenvolvimiento del sector privado; y
- (v) mejorar la eficiencia del Estado.

* Doctor en Economía por la Universidad de París, M.Sc. por la Universidad de Londres, Licenciado por la Universidad de Ginebra. Ex-Presidente del Banco Central de Costa Rica, profesor emérito de la Universidad de Costa Rica. Maestro del *Stvdium Generale* Costarricense de la Universidad Autónoma de Centro América.

1. Shadid Javed Burki and Guillermo E. Perry, *The Long March, A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, World Bank Latin America and Caribbean Studies, Viewpoints, World Bank, Agosto 1997. Burki es el vicepresidente regional y Perry el economista jefe, ambos en el departamento de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. La obra es resultado de una serie de trabajos preparados por especialistas del Banco Mundial presentados en un seminario en noviembre de 1996.

A continuación, se hacen algunos comentarios sobre cada una de estas áreas estratégicas.

A. La consolidación de los equilibrios macroeconómicos juega un papel importante para el desarrollo económico por tres motivos principales:

- el efecto positivo de la estabilidad macroeconómica en la eficiencia con que se usan y asignan los factores de la producción, en la economía,

- el impacto positivo en las tasas de ahorro nacional,
- la posibilidad para el gobierno de destinar recursos adecuados a programas de formación de recursos humanos, gracias al saneamiento de las finanzas públicas.

El camino propuesto para alcanzar la estabilidad macroeconómica es muy simple: la política fiscal y la política financiera han de ser sanas y flexibles.

B. El mejoramiento de los recursos humanos debe tener una alta prioridad. El desarrollo humano es hoy uno de los factores determinantes más importantes, si no el más importante, del grado de competitividad y del aumento de la productividad (pág. 64). De ahí la urgente necesidad de poner énfasis en los programas de educación y salud en los países del ALC. Se llama la atención sobre un hecho de la máxima importancia: en muchos países de la región el problema no es la escasez de recursos -la proporción del PIB dedicado a programas de recursos humanos es bastante satisfactoria- sino la marcada ineficiencia con la que se usan dichos recursos.

C. El desarrollo del sector financiero es un elemento clave para promover el desarrollo económico. Un sistema financiero eficiente facilita la estabilidad macroeconómica y, además, ayuda a la correcta canalización y asignación de los recursos disponibles, tanto los del país como aquellos otros traídos del exterior. A la vez, si el sector financiero no funciona de manera adecuada, ello representa un serio obstáculo para alcanzar la estabilidad macroeconómica y lograr el desarrollo económico sostenible. Al respecto debe ponerse atención tanto a los temas macro como a los de carácter micro. Son varios los puntos sobre los cuales los autores llaman la atención para mejorar el desarrollo financiero de los países de ALC.

(i) el sistema de regulación y supervisión de los intermediarios financieros debe mejorarse sustancialmente,

(ii) el sector bancario debe mejorarse: aumentar las reservas para préstamos dudosos, establecer sistemas de contabilidad adecuados, etc;

(iii) los bancos de propiedad estatal deben ponerse en condiciones de poder competir con los bancos privados, nacionales y extranjeros;

(iv) el mercado de capitales y de valores -y no solo el sector bancario- deben fortalecerse, incluido lo referente a los seguros y a los sistemas de pensiones.

D. El Estado de Derecho desempeña un papel de primordial importancia para promover el desarrollo económico. Es indispensable crear un marco legal y un entorno reglamentario conducentes a favorecer el crecimiento y expansión del sector privado. Tres puntos específicos necesitan mención especial:

(i) La desregulación del mercado de trabajo, a fin de darle la flexibilidad debida. Las distorsiones existentes son un serio obstáculo para crear nuevas oportunidades de empleo y aumentar los salarios reales.

(ii) La creación de entes públicos reguladores. La agenda de la próxima década exige la liberalización de los mercados de bienes y servicios, así como los de los factores de la producción. Pero liberalización no es sinónimo de libertinaje. Por ello la creación y el fortalecimiento de entes a cargo de las funciones de supervisión y de regulación es de la máxima importancia. Los riesgos son evidentes: un exceso de regulación significaría sin duda, una traba para el desarrollo económico y la insuficiencia de la regulación también. Encontrar el justo medio no será nada fácil, pero es necesario intentarlo.

(iii) La promoción de la competencia. Al liberalizar los mercados la defensa del consumidor llega a representar un objetivo importante. Aquí de nuevo un exceso de celo bien puede acarrear consecuencias peores para el crecimiento que la deficiencia cuyos efectos se trata de evitar.

Según los autores, los países ALC están bastante retrasados en este campo cuando se comparan con los de la OECD y de Asia del Este. Para los países ALC es muy necesario reducir la incertidumbre y los costos de transacción mediante el mejoramiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los derechos de propiedad, la validez de los contratos y la permanencia de la "reglas del juego". Los costos debidos a marcos legales y reglamentarios inadecuados son muy elevados.

E. La modernización del Sector Público es una tarea impostergable, urgente. No solo es importante crear un Estado de Derecho; igualmente lo es su funcionamiento cabal. La eficiencia y la eficacia del Sector Público es muy importante para establecer la

debida credibilidad en las decisiones del Estado. Este es el único camino para erradicar la costumbre, de parte de las instituciones, entidades y organizaciones públicas, de crear "rentas" en beneficio de ciertos grupos de interés económico y político. Son pocas las posibilidades de los países de ALC de acelerar su desarrollo económico mientras existan burocracias flagrante mente ineficientes (la necesidad de reformar el servicio civil); la excesiva concentración de funciones en el gobierno central con desdén de los gobiernos municipales (la urgencia de la descentralización y la desconcentración); los sistemas judiciales que no cumplen con sus labores (la necesidad de modernizar su funcionamiento); la corrupción en no pocas de las actividades públicas (la tarea de asegurar la transparencia y la calidad de la información al público). Se requiere mejorar, de manera muy apreciable, lo que en inglés se denomina "the governance", es decir la aplicación estricta de la ley y el orden público por parte de entidades públicas cuyo desempeño debe responder ante los ciudadanos y la opinión pública. Para Burki y Perry lograr avanzar en esta área estratégica es la tarea más difícil de toda la agenda (pág. 66), en vista de los múltiples obstáculos existentes. Los autores insisten en la estrecha relación recíproca entre las cinco áreas de la agenda. Reconocen, de otra parte, que los países de ALC se han quedado rezagados con respecto a Chile y a los países de Asia del Este, precisamente por no haber progresado lo suficiente en ninguno de los cinco puntos de la mencionada agenda. Los países de ALC pueden revertir la situación. Si así lo hicieran entonces podrían alcanzar tasas de desarrollo económico elevado y sostenible, comparables con las de los países mencionados.

III

La pobreza

Los autores dan al tema del combate de la pobreza una importancia de primer orden. Se dedica un capítulo completo -el cuarto- a analizar este problema, incluidas las medidas para superarlo. El estudio sigue aquí la historia del Banco Mundial, a saber: otorgar al tema de la pobreza un lugar destacado en la política del desarrollo económico, al menos desde los últimos años de la década de los sesentas cuando Robert McNamara era el Presidente de la Institución.

Burki y Perry consideran la reducción de la pobreza como el mayor reto al cual hacen frente los países de

ALC para impulsar su desarrollo económico (pág. 87). Esto por varios motivos: es un insulto moral, es un obstáculo serio para el crecimiento económico sostenible, es una amenaza para la consolidación de la democracia y es el impedimento más grande para lograr la estabilidad socio-política (pág. 87). De ahí la necesidad muy urgente de incluir en la agenda de los países de ALC, combatir el flagelo de la pobreza y dar la máxima prioridad a esta tarea. Ello se justifica, como se indicó, por razones de carácter moral, político, social y económico.

Deben señalarse algunas características del problema.

(i) Su naturaleza es compleja debido a sus múltiples aristas: hay una pobreza rural y otra urbana; hay una pobreza "vieja" (desde antes de los programas de ajuste estructural) y otra "nueva" (aparecida después de dichos programas); hay unos pobres desempleados y otros empleados; hay pobres masculinos y otros femeninos; hay pobres de edad avanzada y otros jóvenes; hay pobres crónicos y otros transitorios. Los grupos sociales más vulnerables son también conocidos: madres solteras, jefas de familia, niños y adolescentes, indígenas, viejos y discapacitados.

(ii) El problema alcanza magnitudes muy significativas. Según la CEPAL el porcentaje de pobres pasó de 35% en 1980 a 41 % en 1990, para disminuir levemente a 39% en 1994. Según estimaciones del Banco Mundial, la pobreza en la región ALC se mantuvo sin cambio durante la última década (pág. 88). Ahora bien, como la población durante esos años aumenta, el número de pobres también. Así el número de pobres pasó de más o menos 91 millones en 1987 a 110 millones en 1993. Algunos países como Argentina y Brasil muestran tendencias favorables en la década de los años noventa (pág. 88)

(iii) La situación de los países ALC es muy desfavorable cuando se les compara con otros continentes y regiones. Así, por ejemplo, el porcentaje del ingreso que recibe el quintil más pobre pasó en ALC de 3.4% en los años sesentas a 4.5% en los años ochenta, mientras en Asia del Este y Oceanía pasó de 6.4% a 6.9% y en Asia del Sur de 7.4% a 8.8%

(iv) Desde la publicación del Informe Mundial sobre el Desarrollo del Banco Mundial correspondiente a 1990, dedicado al tema de la pobreza, ha quedado clara la estrecha relación positiva entre el mayor ritmo de crecimiento

económico y la mayor reducción de la pobreza. Así, tasas de crecimiento económico elevadas y sostenibles son de fundamental importancia para reducir la pobreza en los países ALC (pág. 88). Otros estudios de Deiniger y Squire muestran que, de 88 casos estudiados, el 85% mostró una relación positiva, sistemática y fuerte, entre la tasa de crecimiento económico y el comportamiento del ingreso del 20% más pobre de la población. Morley, por su parte, al estudiar el caso de los países ALC, encontró una elasticidad entre crecimiento económico y reducción de la pobreza elevada: la pobreza se reduce en dos puntos porcentuales por cada punto porcentual en que aumente el PIB.

(v) Algunos tipos de crecimiento económico facilitan más la reducción de la pobreza que otros. Se hace referencia a tipos de crecimiento más "incluyentes" y otros más "excluyentes". Unos con una amplia base de beneficiarios, otros con una más restringida. Dependiendo de las características del proceso de crecimiento económico, así resultará más o menos difícil combatir la pobreza.

El ataque frontal para enfrentar el problema de la pobreza en los países de ALC abarca varios puntos. Entre ellos los autores mencionan los siguientes:

a) Los mercados laborales

En los países de ALC existe una serie de distorsiones y rigideces que impiden la expansión del empleo en los mercados laborales formales. Por ello es necesario eliminar dichos obstáculos y así consolidar el mercado laboral formal y el informal. El mercado laboral más

integrado y flexible permite hacer frente a dos problemas importantes: primero, la brecha creciente entre los salarios de los trabajadores calificados y los de los no calificados y segundo, la brecha entre los salarios de los hombres y los de las mujeres.

b) El sistema crediticio

En muchos países de ALC los mercados crediticios discriminan en contra de los pobres, tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Las razones son muchas y bien conocidas. Si se lograran superar estos problemas, la pobreza podría subsanarse, parcialmente, mediante la creación de nuevas oportunidades de empleo rural y urbano gracias al desarrollo de microempresas y pequeñas empresas. También existe una segmentación muy notoria entre el sistema financiero formal y el informal. Debe lograrse la integración de ambos en uno solo consolidado. Los autores comentan varias

posibilidades, algunas de las cuales ya han sido utilizadas, con mayor o menor éxito, en los países ALC. Se mencionan entre otras posibilidades las siguientes: el crédito dirigido, el crédito otorgado conjuntamente a grupos de deudores, el crédito de suplidores, el crédito en el sector financiero informal, el seguro de crédito. Las experiencias y las posibilidades varían de un país a otro; las dificultades son evidentes. Sin embargo, debe insistirse en la necesidad de facilitar a los pobres el acceso al crédito.

c. El mercado de la tierra y la propiedad rural

La gran inseguridad jurídica en cuanto a la propiedad de la tierra y los altos costos para lograr escriturar las fincas, representan un grave obstáculo para el funcionamiento adecuado del mercado de la tierra. Y, por ende, el acceso a ella. Así, los programas de "titularización" deben promoverse.

En cuanto a los programas de reforma agraria, basados en la expropiación y la distribución de tierras, no parecieran haber tenido suficiente éxito en América Latina. Hoy se propone más bien la reforma agraria teniendo en cuenta el mercado de la tierra ("market assisted" land reform) (pág. 95). Estos programas no son coercitivos para el Estado, pero él juega una función facilitadora importante.

d) La creación de empleo rural fuera de la parcela.

Una parte de los pobres rurales podrían mejorar su condición de vida si lograran obtener crédito para explotar sus propias parcelas; sin embargo, otra parte deberá encontrar su modus vivendi fuera de las parcelas. La creación, en las zonas rurales, de empleo no-agrícola reviste una gran importancia, para lo cual los programas de educación y capacitación desempeñan una función de transcendencia.

e) El mejoramiento de los recursos humanos

Los programas de educación y de salud son elementos primordiales, para superar las condiciones de pobreza. Es necesario canalizar, de manera deliberada, recursos al financiamiento de programas orientados, preferentemente, a los pobres. Igualmente, importante es mejorar la administración de los programas de educación y salud destinados a los pobres. Los recursos financieros adicionales no son, con frecuencia, el elemento clave. Lo realmente indispensable consiste en mejorar dramáticamente (pág. 99) la administración de los sistemas de educación y salud (pág. 101). Existe una relación inversa entre pobreza y el grado de educación: a mayor (menor) educación menor (mayor) pobreza.

Por ello la educación ha de ser el pivote principal sobre el cual se asiente la lucha contra la pobreza (pág. 98).

f) *Los programas de transferencias*

El objetivo consiste en enseñar a los pobres a pescar. Sin embargo, en no pocos casos los programas de distribución de pescado son inescapables mientras los pobres aprenden a pescar. Varias son las alternativas: primero, transferencias directas como los programas de distribución de alimentos, los comedores escolares; segunda, los programas de empleo público; tercero, los fondos de inversión social, tal como se han desarrollado en varios países latinoamericanos y cuarto, la reforma de los programas de seguridad social, en especial los sistemas de pensión para cubrir a la población pobre-rural y urbana- la cual, por lo general, no puede cotizar cuotas regularmente por carecer de empleo o de ingresos estables.

Burki y Perry insisten, al finalizar el capítulo sobre la pobreza, en que no hay ningún camino rápido para resolver este problema (pág. 106). Se trata de un reto formidable, pero es una tarea insoslayable. No habrá desarrollo económico, ni estabilidad política, ni progreso social mientras la pobreza no se logre reducir, significativamente, en un futuro previsible. Si existe la necesaria voluntad política, si se llevan a cabo las reformas mencionadas en la agenda de la próxima década y si se aplican las medidas para mejorar las condiciones de los pobres, entonces Burki y Perry toman prestada la expresión de A. Hirschman en el sentido de que existe un "sesgo hacia la esperanza" (bias for hope). De esta manera, la larga marcha de los países ALC hacia el desarrollo incluirá un vasto contingente de la población hoy pobre.

IV

El modelo

Ahora bien, ¿cómo encajan todas estas piezas para conformar el rompecabezas? Realmente, ¿cuál es el modelo que Burki y Perry tienen en mente al elaborar la agenda para los países ALC durante la próxima década? ¿Cuáles son los elementos determinantes? ¿Cuál su relación de causa y efecto? ¿Cuáles son los factores que le insuflan dinamismo al modelo en el transcurso del tiempo? Ciertos puntos surgen de manera explícita, otros están implícitos. Algunas reflexiones sobre estas preguntas son pertinentes.

1. El ritmo de desarrollo económico es función de dos variables o elementos claves:

- (i) la productividad de los factores de la producción y
- (ii) el tamaño del mercado.

2. La productividad de los factores permite al trabajo, al capital y a los recursos naturales producir cada vez más. Se trata de obtener una mayor producción con una cantidad igual o, mejor aún, menor de insumos, es decir de factores de la producción. Se trata de aumentar la productividad total de los factores (total factor productivity, TFR). El mejoramiento de la productividad incide también en el grado de competitividad de los factores de la producción y la capacidad del país para competir con bienes y servicios producidos en el extranjero.

La productividad (y la competitividad) de los factores depende, a la vez, de varios elementos:

- (i) La calidad y cantidad de los factores de la producción disponibles. De ahí la importancia de los programas de educación y salud.
- (ii) El monto de las inversiones privadas: estas asignan los recursos financieros e incorporan nuevos conocimientos, técnicos y organizativos.
- (iii) La eficiencia y la eficacia del Estado de Derecho.
- (iv) La modernización del Sector Público.

3. El tamaño del mercado está determinado básicamente por la inserción de la economía local de los países de ALC en los mercados internacionales. Esta inserción depende, a la vez, de la apertura comercial y financiera (decisión nacional) y el acceso a mercados externos (decisión externa). Las economías más abiertas a los mercados internacionales indican los autores (pág. 28), logran tasas de crecimiento económico más elevadas. Esto debido a mayores inversiones y aumentos más pronunciados de la productividad. La TFP ha mejorado en los países una vez realizada la liberalización comercial. Así, existe una relación recíproca positiva entre la apertura comercial y el crecimiento económico.

4. El motor de la inversión privada es la rentabilidad del capital invertido, comparada internacionalmente. Dada la movilidad de capital existente en la actualidad, varios elementos inciden en las utilidades ("profits") de las empresas y, por consiguiente, en el monto de las inversiones privadas:

- La estabilidad macroeconómica.
- El entorno legal y reglamentario, incluido el tratamiento de las inversiones extranjeras directas.

- El funcionamiento del sistema financiero para optimizar la asignación de los recursos.

- La eficiencia de los servicios suministrados por el Estado.

5. Los elementos dinámicos más importantes del modelo son:

(i) El grado de competencia dentro de la economía nacional.

(ii) El grado de competencia en las relaciones -comerciales y financieras- externas. Esto está relacionado con la evolución de las ventajas comparativas y el mayor o menor acceso a mercados externos.

(iii) La velocidad con la cual se adquieren nuevos conocimientos. Las innovaciones schumpeterianas juegan un papel determinante.

(iv) El ritmo al cual se incorporan los pobres al proceso de consumo, de producción y de ahorro nacional.

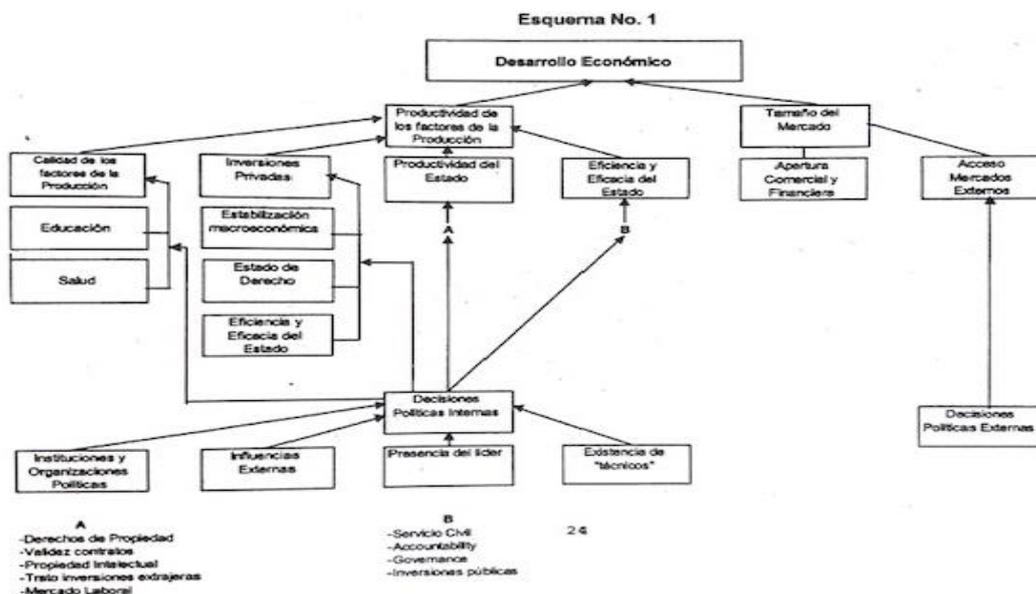
(v) El mejoramiento de la productividad de las actividades del Estado. El Sector Público tiene una incidencia muy pronunciada en las economías de los países de ALC. El solo esfuerzo del Sector Privado por aumentar la productividad no es suficiente. El Sector Público también debe, año tras año, mejorar la productividad de sus actividades, incluida la de las inversiones públicas.

El desarrollo económico dependerá, así, de un conjunto de elementos, unos endógenos que el país puede influenciar, otros exógenos (modificaciones de las ventajas comparativas, acceso a los mercados externos y generación de nuevas innovaciones tecnológicas) sobre los cuales el país tiene poca influencia. Además, dentro de los elementos endógenos, unos son de carácter económico,

mientras otros son de naturaleza política, jurídica, sociológica e institucional. La mayor parte de los elementos dependen de la toma de decisiones políticas internas como puede observarse en el esquema No. 1. Estas, a la vez, están influenciadas por varios factores, tales como las instituciones y organizaciones políticas, las relaciones foráneas, la presencia del líder y la existencia de los "técnicos". Lograr un proceso de desarrollo económico, acelerado, equitativo y sostenible es posible. Sin embargo, los retos y obstáculos para alcanzar este objetivo son formidables. Se requerirá gran empeño, gran imaginación, gran constancia y gran prudencia.

V Conclusión

Para Burki y Perry "...no hay tiempo para complacencias" (pág. 63). Sin embargo, al examinar con cierto grado de detalle su agenda se llega a la conclusión de que se trata de hacer más de lo mismo, pero mejor. El tema abordado por los autores acerca de qué hacer consiste en transitar sobre terreno bastante conocido -déja vu. Sin embargo, el tema virgen se refiere no tanto a qué hacer, sino más bien a cómo hacer lo que debe llevarse a cabo. Y al respecto los autores, por desgracia, tienen poco, muy poco que decir. Casi nada se dice acerca de los aspectos dinámicos del proceso de cambio social. ¿Por qué unas sociedades logran ritmos acelerados de desarrollo económico mientras otras languidecen, durante largas décadas, en situaciones de estancamiento económico y postración social? El listado -la agenda- de lo que debe hacerse no presenta ya hoy muchos problemas.



Por el contrario, no se conoce suficiente acerca de cómo llevar a la práctica dicho listado.

Es más, la economía se encuentra en mucho desprovista de conceptos para razonar, de metodologías para investigar y de medios e instrumentos para actuar en relación con este problema. No pocos aportes de otras disciplinas - política, administración pública, derecho, sociología- son indispensables. Sin ellos no es posible entender el proceso mediante el cual se crean las alianzas y se forman las coaliciones ineludibles para lograr el avance y el progreso de la sociedad. Y aun si se diera respuesta satisfactoria a esta pregunta, queda otra por contestar: explicar la aparición y el surgimiento del líder, único capaz de conformar dichas alianzas y coaliciones.

Bibliografía

Burki, Shahid J. and Sebastian Edwards (1996), *Dismantling the Populist State: The Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean*. Latin American and Caribbean Studies, Viewpoints, World Bank, Washington, D. C.

Burki, Shahid J. and Sebastian Edwards (1994), *Latin America after México: Quickening the Pace*, World Bank Latin America and Caribbean Studies, World Bank, Washington, D. C.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (1997), *The Equity Gap*, Santiago, Chile.

Edwards, Sebastian (1995), *Crisis and Reform in Latin America*. New York: Oxford University Press.

World Bank, (1993) *Latin America and the Caribbean. A decade after the debt crisis*, Latin America and the Caribbean Regional Office, Wash., sept.

Notas complementarias

Una obra como la de Burki y Perry cuya pretensión es abrir el diálogo y ser provocadora, ineludiblemente presenta algunas ideas y algunos puntos de vista que requieren mayor elaboración y un debate más amplio. A continuación, se mencionan cuatro de estos temas.

1. Acerca de la apertura comercial

El documento reconoce dos puntos: primero, la gran trascendencia de la apertura para el desarrollo económico y segundo, el progreso sustancial de la apertura comercial en los países de ALC. (pág. 28). Sin embargo, el tema no se incluye como una de las áreas prioritarias de la agenda de la próxima década. Y esta es una laguna importante. En efecto, el aumento de la competencia interna y externa y la incorporación de nuevas tecnologías aparejada a la apertura son dos elementos decisivos en la dinámica del proceso de cambio social y político conducente al desarrollo económico. La apertura comercial y financiera, en el tanto se dé efectivamente, fuerza el cambio de las alianzas políticas implícitas propias del modelo de sustitución de importaciones basado en los intereses de los productores -industriales, agrícolas, de servicios- dedicados a abastecer el mercado local detrás de barreras proteccionistas y la burocracia de clase media amparada a un Estado en plena expansión. Proceder a la apertura -comercial y financiera- y profundizarla es un elemento de fundamental importancia para propiciar el cambio socio-político requerido para el funcionamiento adecuado del nuevo modelo de liberalización económica.

2. Acerca del crecimiento económico y la reducción de la pobreza

En la página 90 del documento se afirma que el grado en que el crecimiento económico logre reducir la pobreza depende de cuán marcada sea la desigualdad de la distribución del ingreso nacional. Así, cuanto menor la desigualdad, mayor sería la disminución de la pobreza, como consecuencia del crecimiento económico. Esta afirmación general no tiene por qué ser necesariamente así. En el país A la situación puede ser la siguiente: el ingreso ponderado del quintil más pobre es de 90 y el ingreso ponderado del quintil más rico de 900, la desigualdad es de 1 a 10. En el país B la situación puede ser la siguiente: el ingreso ponderado del quintil más pobre es de 60 y el ingreso ponderado del quintil más rico de 480, la desigualdad es de 1 a 8. Los pobres dejan de ser pobres, en ambos países, cuando el ingreso de las personas del quintil más pobre llega a 100. En estas circunstancias, aun cuando la desigualdad sea mayor en el país A que en el B, superar la pobreza podría resultar una tarea menos difícil en A por cuanto el ingreso de las personas del quintil más pobre debe

pasar de 90 a 100, mientras que en el país B debe aumentar de 60 a 100, es decir más de 50%. Bien podría argumentarse que la situación de los países A y B no es posible, porque la desigualdad debe ser mayor cuanto más pobres sean los pobres. Afirmación esta que haría fruncir el ceño de Kuznets. Además, el gráfico 4.1 (pág. 89) indica que países muy pobres tienen una distribución de ingreso, medida por el coeficiente de Gini, mejor que otros países cuyo ingreso por habitante es bastante superior.

3. *Acerca de las expectativas irreales*

En la página 96 se indica correctamente que la reforma agraria "market assisted" difícilmente reducirá, en forma significativa, el problema de los campesinos sin tierra. Sin embargo, en la página anterior se establece una larga y compleja lista de las tareas que el gobierno debe asumir ("...the state has a key role to play...") en este tipo de programas. Ahora bien, en vista de la ineficiencia e incapacidad patente de los gobiernos latinoamericanos, puestas de manifiesto en varias partes del trabajo de Burki y Perry, es evidente que los gobiernos de los países ALC no están en posibilidad de llevar a cabo este tipo de programa. En la afirmación de la página 96 esto debería quedar claro y no crear la falsa expectativa sobre la posibilidad de los gobiernos de asumir este tipo de responsabilidad. No cabe duda de la necesidad de modernizar el Estado. Es una tarea impostergable. Pero deben guardarse las proporciones. Los gobiernos de ALC no están en capacidad, en el corto plazo, de asumir con éxito la conducción de programas de la complejidad propia de la reforma agraria comentada en la página 95.

4. *Acerca de los mercados informales*

Dada la gran importancia de los mercados informales, sobre todo los laborales y los financieros, hubiera sido deseable dedicar mayor análisis a este tema.

una tarea importante, sin duda, es lograr la integración de los mercados nacionales de trabajo y de crédito y así evitar la segmentación. Sin embargo, deben reconocerse los elementos positivos de los mercados informales al proceder a dicha integración. La flexibilidad de los mercados informales es mucho mayor que la de los formales; en buena medida esta es la razón misma de su existencia. Los costos de información en los mercados financieros informales son mucho menores que en los mercados financieros formales. Esta ventaja no debe perderse. Además, las tasas de interés activas en los mercados informales, con frecuencia, resultan ser inferiores a

las de los mercados formales una vez tomados en cuenta todos los costos -incluidos los de espera- en estos últimos mercados.

La taxonomía de los mercados laborales informales es incompleta y poco clara en el texto. El aumento de la oferta de trabajo en el mercado informal, sobre todo en las zonas urbanas, se debe a varios motivos:

- (a) el desarrollo tecnológico ocasiona cambios en la estructura de producción y en las técnicas de producción;
- (b) los programas de apertura comercial modifican los costos relativos, cambian la estructura de la producción y las técnicas de producción;
- (c) los programas de ajuste estructural en cuanto a la modernización del Estado -cierre de ciertas instituciones y de ciertos programas- fuerza el traslado de trabajadores del Sector Público al Sector Privado;
- (d) el exceso de regulaciones estatales propicia el funcionamiento de empresas en el mercado informal (Hernando de Soto);
- (e) la transición normal del mercado informal al mercado formal; en no pocos casos, las microempresas y pequeñas empresas de producción de servicios (talleres de reparación, restaurantes, etc.) empiezan de manera informal -en la calle o en la acera- y poco a poco crecen y llegan a incorporarse a la economía formal.
- (f) la migración de las zonas rurales a las urbanas.

Ahora bien, de estas causas las tres primeras son inevitables pero se reabsorben, en gran medida. Se trata de un fenómeno transitorio y temporal. La cuarta causa corresponde al Estado eliminarla; asimismo, la última causa (f) debe enfrentarse con una política adecuada de desarrollo rural; el proceso migratorio es inevitable, pero es posible ejercer influencia sobre el ritmo al cual se da. En cuanto a la causa (e) esta debe más bien fomentarse, ya que representa el semillero de los futuros empresarios, tanto de sexo masculino como femenino.