

Sueños y realidades: la OECF sobre el desarrollo económico y la política económica*

Eduardo Lizano**

I

Hace varios meses —en octubre de 1992— la Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) del Gobierno de Japón publicó un documento intitulado *Issues related to the World Bank's approach to structural adjustment, proposal from a major partner* (OECF Occasional Paper No.1). Este documento, por su contenido y por provenir de un país miembro del Banco Mundial (BM) de tanta importancia, despertó de inmediato mucho interés y no poca controversia. Estas notas tienen por objetivo analizar los puntos principales del planteamiento de la OECF y hacer algunas reflexiones sobre ellos.

II

El tema principal de la OECF consiste en criticar la política del BM relacionada con los programas de ajuste estructural (PAE). Considera, en efecto, varios de los aspectos de estos programas como equivocados o insuficientes. La OECF insiste varias veces en la bondad y necesidad de los programas de ajuste estructural.

Así, se afirma "structural adjustment lending can be considered to be one of the promising options for assisting developing countries" y continúa "Structural adjustment lending is considered to have produced some positive results in many countries" (p.2). Más adelante (p. 5) se reitera: "structural adjustment, including deregulation, no doubt have a favorable impact on economic activities". Sin embargo, la OECF insiste en la necesidad y posibilidad de mejorar marcadamente los PAE, tanto en cuanto a su contenido, como en relación con su ejecución.

* El autor agradece los comentarios y observaciones de Sylvia Saborío y José Manuel Salazar X.

** 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, ex-profesor de la Universidad de Costa Rica. Maestro en el *Studiwm Generale* Costarricense de la Universidad Autónoma de Centro América.

Concretamente, la OECF aborda cuatro aspectos principales, a saber:

(i) la importancia relativa de los PAE para el desarrollo económico de largo plazo. La OECF insiste en que además del ajuste estructural se requieren otras políticas para propiciar el desarrollo económico de manera sostenida;

(ii) los peligros de la apertura económica y de la inserción en la economía internacional, para la estabilidad de las empresas y actividades nacionales;

(iii) la necesidad, en ciertas circunstancias, de proceder a subsidiar las tasas de interés, como medida para promover el desarrollo económico de los países subdesarrollados;

(iv) las limitaciones de la política de "privatización" como procedimiento para buscar la eficiencia económica del Sector Público.

Con respecto a estos cuatro puntos, según la OECF existen importantes lagunas e incluso errores en los planteamientos y las políticas del BM. Seguidamente, se examinan los argumentos esgrimidos por la OECF.

III

La OECF opina que el ajuste estructural no es una condición suficiente para lograr el desarrollo económico. Esta posición es correcta. En efecto, además del ajuste estructural otras políticas son necesarias. Pero criticar el BM por creer que bastan los PAE para

asegurar el crecimiento económico, no tiene sustento.

En efecto, el BM no dedica más de una tercera parte de sus créditos a los PAE (Banco Mundial, cuadro 5-3); el resto los destina a proyectos de otra naturaleza: "sociales" (educación, salud, agua), infraestructura (transporte, energía) y producción (agricultura, industria).

Al respecto es necesario insistir en una distinción importante entre los programas de ajuste estructural y los programas de crecimiento económico. En el primer caso, se trata de obtener, de una dotación dada de factores de la producción, una mayor producción. Se busca aumentar la productividad de los factores mediante su mejor asignación y su mejor uso. Se busca, en suma, acercar lo más posible la posición real de la economía a la curva de posibilidades de producción.¹ En el segundo caso, se propicia más bien desplazar la curva de posibilidades de producción hacia la derecha, gracias a una mayor disponibilidad de factores de la producción. Así, el ajuste estructural busca aumentar la producción nacional mediante la eliminación de distorsiones resultado de una inadecuada asignación de los factores de la producción; el crecimiento económico busca aumentar la producción nacional gracias a la eliminación de los "cuellos de botella", consecuencia de la escasez de factores de la producción.

Ahora bien, el BM ha reconocido esta diferencia desde siempre. Se le podría criticar, eso sí, el mucho tiempo que le tomó reconocer la gran importancia del ajuste estructural en la mayoría de los países subdesarrollados. Pero aun cuando llegó a reconocerlo, nunca descuidó el segundo aspecto. Esto se pone en evidencia al destinar más de dos terceras partes de sus préstamos a financiar proyectos cuyo propósito no es el ajuste estructural, sino desplazar la curva de posibilidades de producción a la derecha. Por ello esta crítica de la OECF al BM es infundada. Así, el desarrollo económico a mediano plazo, requiere algo más que el buen funcionamiento de los mercados y del sistema de precios, aun cuando ello sea un requisito indispensable. Y la política de préstamos del BM siempre ha seguido esta orientación.

IV

La crítica de la OECF va más allá: es necesario promover las inversiones productivas mediante la adopción de medidas "directas". Entre ellas se señalan las exoneraciones impositivas y la política crediticia, (el tema sobre el subsidio de tasas de interés se examinará más adelante).

¹ Cuando se parte de una situación en la cual el proteccionismo arancelario es considerable, el ajuste estructural, al modificar los precios relativos, ocasiona en general, un aumento de las exportaciones, pero a la vez de las importaciones. Esto último debido a la sustitución de la producción local por bienes y servicios importados. El objetivo del programa de ajuste estructural no es promover las exportaciones per se.

Esta posición plantea directamente el tema del papel del mercado. El documento de OECF reconoce el rol positivo y necesario del mercado (p. 5 y 6). El problema de las medidas "directas" (proteccionismo, subsidios), a las cuales se refiere el documento de la OECF es determinar si tratan de complementar el mercado, a fin de desempeñar mejor su función de asignar los factores de la producción, ¿o más bien tratan de sustituirlo en su función de coordinar las decisiones de agentes económicos independientes. En el primer caso, no habría mayor problema, ya que los mercados, como creación humana que son, con frecuencia no funcionan a cabalidad y se requiere un marco general (macroeconómico, jurídico-institucional, estado de derecho) para su adecuado funcionamiento. En el segundo caso sí se presentaría una seria dificultad, cual es pretender sustituir el mercado. Hay suficientes

razones para creer que el estado (planificación central) no es la solución. Igualmente, en el caso de muchos países subdesarrollados, y América Latina no es excepción, el gremialismo-paternalismo-populismo (el estado al servicio de grupos de interés particulares, por encima de los intereses generales de la comunidad) tampoco es la solución, ello tan solo ha generado inestabilidad, estancamiento y desigualdad. Como no pueden cifrarse las esperanzas ni en la intervención estatal excesiva (planificación central), ni en el gremialismo, debe dependerse, en mucho mayor medida, del mercado y del sistema de precios. Esto no significa evidentemente, como ya se ha insistido en múltiples ocasiones, elevar el mercado y el sistema de precios a la categoría de verdad revelada.

Al adoptarse las llamadas medidas "directas" (proteccionismo, subsidios), cada vez se crean rentas, en el lenguaje de Anne Krueger y se forman grupos de presión que dificultan y a veces imposibilitan posteriormente, reducir o eliminar esas rentas. La ineficiencia y la corrupción no se hacen esperar para perpetuar las medidas originales. Por ello el llamado de la OECF a actuar cautelosamente ("be cautious", p. 6) en relación con las medidas "directas" ha de ser norma permanente cuando se hace referencia a este tema.

V

El documento de la OECF procede luego a abordar el tema de la liberalización comercial y desarrollo industrial. El planteamiento básico consiste en reconocer la necesidad de la apertura comercial **(the importance of trade liberalization can be fully recognized as in many developing countries, international trade is excessively curbed causing**

serious inefficiency, p. 6). Sin embargo, se apuntan dos deficiencias a la política de liberalización comercial, a saber:

(i) si se lleva a cabo muy rápido ("too hastily") se corre el riesgo de generar costos elevados y

(ji) la liberalización comercial es insuficiente para promover el desarrollo económico: es indispensable adoptar una política deliberada para promover las actividades industriales ("fostering industry", p. 7).

Dos observaciones preliminares son necesarias:

primera, la OECF se refiere exclusivamente a las actividades industriales cuando el desarrollo económico de la gran mayoría de los países subdesarrollados depende de la expansión de otros sectores productivos como: la agricultura, la ganadería, los servicios, el turismo, la minería. Circunscribir el análisis sólo al sector manufacturero, revela una gran estrechez de miras y segunda, se insiste en el documento en diferenciar las ventajas comparativas estáticas (VCE) de las dinámicas (VCD); se pasa así por alto que las VCE son solo un artificio pedagógico para hacer explicaciones en el pizarrón.

Las VCE no existen en realidad dadas las modificaciones constantes del entorno económico en donde actúan los agentes económicos. En la vida cotidiana solo los VCD existen. Hoy un país tiene ventajas en la producción de A y B, mañana en C y D. Bien puede diferenciarse entre VCD ocasionadas por factores endógenos (cambios en los gustos, en la tecnología, aparición de economías de escala y economías externas, todo lo cual modifica la productividad y los costos unitarios de producción y por ende, la posición competitiva de las empresas tanto nacionales como extranjeras), o por factores exógenos (medidas de política económica cuyo propósito es modificar la rentabilidad relativa de las diferentes actividades productivas gracias a la creación de "rentas"). Aparentemente, cuando la OECF se refiere a la "política industrial" se refiere a este segundo caso, es decir a "picking winners". Por lo tanto, la OECF deja de lado y no incluye en su concepción de política industrial medidas relativas al mejoramiento de los recursos humanos, la infraestructura, los servicios de apoyo y el progreso científico y tecnológico.

Dos son las vertientes principales que presenta la "política industrial": primera, la política arancelaria proteccionista basada en el argumento de las industrias incipientes (infant industry argument) y segunda, la nueva política comercial (strategic trade policy) basada en las imperfecciones de los mercados internacionales y locales. En ambos casos se plantea la necesidad de administrar la política comercial (managed trade policy). Se trata, en última instancia, de que los burócratas y no el mercado decidan qué se produce, qué se exporta, qué se importa, mediante la adopción de un conjunto de medidas (industrial policy) para orientar y dirigir las decisiones de las empresas privadas. La OECF considera entonces indispensable el proteccionismo arancelario durante un cierto período ("protection for a certain period of time is indispensable", p. 8.). Pero a la vez, se reconoce la existencia de costos sociales (set-up costs) y además que el proteccionismo, con frecuencia, produce efectos perjudiciales ("protection is often accompanied by harmful effects", p. 8).

² Sobre la diferencia del mercado como medio para maximizar la asignación de recursos y el mercado como coordinador de decisiones de agentes independientes, véase James M. Buchanan.

Y aquí precisamente, la OECF se enreda en sus propios cordeles:

primero, la OECF soslaya el costo de la política industrial, y esta es una deficiencia grave. Del texto se trasluce la tesis de la OECF según la cual los consumidores y los contribuyentes y no los empresarios, han de sufragar dicho costo. Pueden considerarse dos posibilidades: cuando la política industrial tiene el objetivo de proteger el mercado local y cuando su propósito es promover las exportaciones. En ambos casos los costos son evidentes. En el primero, los consumidores pagan precios más elevados y aceptan calidades inferiores a los de los bienes y servicios importados, para beneficiar a los productores nacionales. En el segundo caso, los contribuyentes pagan impuestos adicionales para ayudar a los exportadores. Lástima grande que la consecuencia de esta posición no pareciera interesar suficientemente a la OECF.

segundo, la OECF indica que para evitar los efectos perjudiciales del proteccionismo es necesario satisfacer tres condiciones, a saber: (i) determinar cuáles son las industrias con posibilidad de alcanzar un liderazgo en el futuro, (ji) cuál es el grado de protección mínimo requerido y (iii) cuáles son las medidas específicas y el período mínimo durante el cual mantenerlas en vigencia.

Ahora bien, en la práctica ninguna de las tres condiciones puede satisfacerse: (i) no es posible proyectar el desarrollo tecnológico y los cambios en las preferencias de los consumidores como para poder determinar cuáles serán las industrias líderes en el futuro, como indica Krugman (p. 17) **"...identifying strategic sectors is not something we know how to do with any confidence"**, (ii) no se puede determinar el grado mínimo de proteccionismo por cuanto los costos unitarios de producción de las empresas nacionales son dísimiles en cada momento y por ende, en el transcurso del tiempo y (iii) no se puede fijar el plazo mínimo durante el cual se deben aplicar las medidas proteccionistas por cuanto no es posible saber cuándo ellas han llegado a ser superfluas. Así, en el caso de América Latina, después de cuatro décadas de proteccionismo los empresarios consideran que aún es prematuro dismantelar el proteccionismo.

Bien podría argüirse que si bien no es posible determinar con precisión el plazo mínimo durante el cual deben aplicarse las medidas proteccionistas, si sería factible establecer, desde el comienzo, la transitoriedad de dichas medidas. De esta manera, los agentes económicos conocerían desde que las medidas se adoptan el plazo durante el cual estarán vigentes. Así los costos de la política industrial podrían disminuirse.

Dos observaciones, sin embargo, son inevitables: primera, los costos podrían reducirse al limitarse el plazo de vigencia de las medidas de la política industrial, pero siempre subsistirían y por lo tanto, el tema siempre debería ser tomado en cuenta; segundo, el problema básico sigue presente: las

medidas proteccionistas o de promoción e exportación propician la formación de grupos de interés (empresariales, laborales y políticos) lo cual dificulta mucho cumplir los plazos iniciales fijados ya que ejercen presiones para mantener la vigencia de las medidas de política industrial.

El enfoque de la OECF deja mucho que desear.

En relación con las industrias incipientes, se ha expuesto desde hace bastante tiempo que en la gran mayoría de los casos el proteccionismo no es necesario y cuando se justifica hay medidas alternativas mucho menos perjudiciales que el proteccionismo arancelario (Baldwin 1969, 1982). En cuanto a la nueva política comercial recientemente se ha indicado "the normative implications of the new trade theories are extremely limited... the results just add more theoretical exceptions to the free-trade rule, exceptions, however that have very dubious practical value" (Pomfret p. 48) y otro autor concluye que "...free trade is the best policy for countries to follow" (Baldwin, 1992, p. 826).

Es más, la OECF no toma en consideración los efectos políticos de la política industrial. La formación de grupos de interés que se forman alrededor de las medidas proteccionistas representan obstáculos difíciles de eliminar. Con mucha frecuencia, los efectos de la política industrial son diametralmente opuestos a los que se buscaban (Baldwin, 1982, p. 1).

Más bien la acción debería tener otra orientación. Primero, asegurar la mayor inserción³ posible de las economías subdesarrolladas en los mercados internacionales y cuanto más pequeñas debe procederse con mayor urgencia. Esto se debe en última instancia a que en términos generales, los costos del ajuste aparecen antes que los beneficios, por ello es tan importante sobrepasar lo más rápidamente la primera etapa en la cual los costos son mayores que los beneficios y entrar a la segunda etapa en la cual los beneficios son más elevados que los costos. Así, Edwards ha encontrado como "more open economies will experience faster rates of productivity growth than countries that distort their external sectors" (p. 34). Podría argüirse que el ritmo de crecimiento de la productividad se debe a las economías de escala y a las externalidades. Este planteamiento tan solo plantea otra pregunta, a saber: ¿a qué se debe que esto ocurra?, ¿a las decisiones de una burocracia clarividente acicateada por el interés nacional o a las decisiones de los empresarios forzados por la competencia originada en el libre comercio? La OECF cree en lo primero y comete un grave error. En efecto, creer en la capacidad de la burocracia estatal para determinar acertadamente que cuando la producción del bien A y del bien B lleguen a un cierto volumen, diario o mensual, se generan economías de escala y externalidades y que, por consiguiente, debe otorgarse un subsidio (de tanto) a las exportaciones de

³ Medida como el cociente del monto de las exportaciones, más el turismo, más las importaciones dividido por el producto interno bruto.

A y de B (por un plazo dado), es perder realmente el tiempo y transitar por un camino sumamente peligroso.

Segundo, crear un ambiente de estabilidad macroeconómica y eliminar las abundantes distorsiones microeconómicas, así las unidades de producción pueden reaccionar rápidamente para aprovechar las oportunidades de la economía internacional. Tercero, realizar las inversiones públicas necesarias para aumentar la elasticidad de la oferta en el mediano plazo (educación, salud, ciencia y tecnología, infraestructura). Lo anterior debería ser el objetivo y no el intervencionismo para favorecer a algunos grupos de empresarios a costa de los consumidores.

Para concluir esta sección debe mencionarse la tesis sustentada por la OECF según la cual "it is particularly important to identify promising products, for each specific developing country..." (p. 8). Este planteamiento no tiene ningún sustento teórico, ni posibilidad práctica alguna.

Pretender, mediante negociaciones internacionales entre los países "donantes" y los países "beneficiarios" llegar a determinar, para cada uno de los 80 a 100 países en vías de desarrollo, los centenares de productos (¿qué, ¿cuánto, ¿cuándo, ¿cómo?) que cada uno de ellos habría de producir y exportar, realmente no tiene sentido.

No queda claro por qué una institución como la OECF cae en tales extremos y pregona un exacerbado intervencionismo estatal. Obsérvese como para realizar estas negociaciones, al sector privado a lo sumo, se le solicitaría externar su opinión.

VI

La OECF da una gran importancia al tema del subsidio a las tasas de interés. Más de una tercera parte del documento se dedica a este tópico. La tesis principal se basa en la existencia de imperfecciones en el mercado financiero, en la mayoría de los países subdesarrollados. Ante estas imperfecciones el gobierno ha de intervenir. Y la intervención consiste, entre otras medidas, en subsidiar las tasas de interés. Este subsidio permitiría promover las actividades consideradas deseables y así se mejoraría el bienestar de la sociedad ("improving the welfare of society", p.11 Esta tesis requiere ser considerada con cierto grado de detalle.

a) El objetivo primordial de la política económica consiste en atacar las causas de la enfermedad no solo sus efectos. Si los mercados no funcionan adecuadamente la meta ha de ser crear las condiciones para mejorar su funcionamiento. Esto es lo principal, y se olvida con frecuencia: se concentra la atención en los efectos y no se enfrentan a las causas. O aun peor el tratamiento de los efectos empeora las causas, así la medicina resulta peor que la enfermedad.

b) No toda la imperfección del mercado amerita la intervención del estado. El estado debe preocuparse permanentemente por asegurar el buen funcionamiento de los mercados. Y esto es una tarea de nunca acabar: constantemente se presentan nuevas amenazas y peligros para falsear los mercados. Pero se trata de una intervención para crear las condiciones macroeconómicas, jurídicas e institucionales propicias para el funcionamiento de los mercados. No se trata de sustituir el mercado por los burócratas como fuente de información para que los agentes económicos (consumidores, ahorrantes, inversionistas, productores) tomen sus decisiones.

c) Cuando se analizan los casos concretos con frecuencia se llega a la conclusión de que es preferible no intervenir. Esto por varios motivos: (i) la imperfección tiene consecuencias poco significativas, (ii) la imperfección desaparecerá en vista de otras medidas ya tomadas, (iii) otros elementos son de mucho mayor importancia (el precio de venta del producto o el subsidio de los insumos frente al de la tasa de interés), (iv) finalmente, el objetivo deseado (promover las inversiones en determinadas actividades o ayudar a los "pequeños" productores) no se puede lograr en vista de las circunstancias imperantes.

d) La experiencia pone de manifiesto que frecuentemente, los grupos cuya situación se desea mejorar con la concesión del subsidio no son en definitiva los beneficiados, sino otros grupos de productores o de consumidores. Así, (i) el subsidio de la tasa de interés es recibido no por los productores "pequeños", sino por los grandes con mejor organización técnica y mayor influencia política; (ii) en otros casos, los "pequeños" productores no pueden beneficiarse del subsidio que ellos reciben por cuanto los suplidores de insumos aumentan sus precios de venta o los intermediarios disminuyen el precio de compra. Así, el subsidio se otorga a A pero éste no lo puede retener, sino se ve obligado a transferirlo a B, (iii) es más, el beneficio bien puede ser recibido y retenido por el grupo meta, pero utilizarlo para otros propósitos. Krueger señala esta posibilidad en el caso de Brasil "where agriculturists were eligible for subsidized credit which they in turn lent out to industrial borrowers" (p.20-21).

e) La falta de transparencia en el otorgamiento de los subsidios, por ejemplo, el de la tasa de interés, impide conocer quién, en última instancia, recibe el subsidio y quién lo paga. Esto dificulta determinar entonces el costo y el beneficio del subsidio.

f) Ante la obligación de conceder subsidios a las tasas de interés los intermediarios financieros, en muchas ocasiones, toman medidas para contrarrestar y resarcirse de dicho subsidio: (i) se disminuye la tasa de interés pasiva y así los ahorrantes son quienes pagan el subsidio; (ii) se compensa el subsidio mediante el aumento de otros rubros del costo del crédito, como por ejemplo, las comisiones; (iii) se obstaculiza el crédito al obligar al interesado a emplear más

tiempo (venir al banco varias veces, alargar los períodos de espera) para aprobar las operaciones y desembolsar el crédito y (iv) a fin de reducir el costo del subsidio, el intermediario financiero reduce el monto global de los préstamos subsidiados.

g) Se pasa por alto el efecto del subsidio en la tasa de interés. En efecto, el sistema financiero no es un conjunto de compartimentos estancos sino, por el contrario, un sistema de vasos comunicantes. Lo que ocurre en el sistema financiero formal tiene efectos y consecuencias en el sistema financiero informal y vice-versa. Un subsidio en la tasa de interés en el mercado financiero formal, puede acarrear efectos perjudiciales en el informal: algunos "pequeños" productores podrían beneficiarse en el mercado financiero formal, pero otros salir perjudicados en el mercado financiero informal.

h) El documento de la OECF no toma en cuenta los problemas políticos que el subsidio a la tasa de interés ocasiona. La concesión de subsidios fomenta la creación de grupos de presión para usufructuar y mantener el subsidio. Además, cuanto más elevados sean los subsidios, mayor será el grado de corrupción. Lo anterior dificulta grandemente, la posibilidad de reducir o eliminar el subsidio después de transcurrido un cierto tiempo.

Las consideraciones anteriores ayudan a entender las razones por las que los subsidios a las tasas de interés tienen en general, efectos negativos en la asignación de los factores de la producción, es decir en la tasa de crecimiento económico y también sobre la distribución del ingreso. González (p. 976) llega a la conclusión "the arguments for low interest rates are invalid". Vogel, por su parte, al analizar el caso de Costa Rica, llega a la conclusión de que el subsidio a la tasa de interés ha empeorado la distribución del ingreso, en vez de mejorarla.

Además, debe reconocerse que la tasa de interés no es en muchos casos, el elemento determinante para aumentar las inversiones o la producción. Otros elementos como la oportunidad (no el costo!) del crédito, la productividad del trabajo, los canales de comercialización, el sistema tributario, el entorno empresarial (permisos, seguridad patrimonial) y la disponibilidad de insumo e infraestructura resultan ser de mucha mayor importancia. Por eso es incorrecto cifrar muchas esperanzas en los subsidios de las tasas de interés como un medio para aumentar las inversiones y la producción.

VII

El cuarto tema del planteamiento de la OECF se refiere a la "privatización", sea al traslado de actividades públicas al Sector Privado.

La OECF reconoce dos cosas: primera, la necesidad de promover el sector privado (p. 14) y segunda, la gran importancia de la privatización (p. 15). Sin embargo, se plantean dos críticas. En primer lugar, se afirma que la privatización no es siempre la solución para lograr la eficiencia del Sector Público y para mejorar la eficiencia general de la economía, dado el grado de subdesarrollo del Sector Privado en muchos de los países en vías de desarrollo. En segundo lugar, se apunta el peligro de la inversión extranjera en los países subdesarrollados por razones político-culturales (remembranzas del colonialismo) y económicas (la remisión de utilidades y capitales fuera del país). La conclusión de la OECF es muy oscura. Se limita tan solo a señalar que a la par del criterio de eficiencia (el cual de paso no se define), otros criterios que tampoco se mencionan, habrían de tomarse en cuenta cuando se considera el tema de la privatización. Así, la posición de la OECF no es de mucha ayuda. Varias consideraciones son, sin embargo, pertinentes:

a) La política del BM no está abierta a ninguna de las dos críticas de la OECF: ni ha indicado que la privatización es siempre la solución para mejorar la eficiencia del sector público, ni tampoco ha acariciado la idea de transferir las industrias "básicas" (basic) a manos de extranjeros. No queda claro entonces, en este extremo, a quién va dirigida la crítica de la OECF.

b) El criterio de eficiencia en relación al tema del Sector Público debe tratarse con extrema cautela. La obtención de utilidades no es una condición suficiente para que alguna actividad sea propiedad estatal. Ciertas actividades esenciales como la administración de la justicia y la seguridad nacional, evidentemente, producen "pérdidas" y sin embargo, a nadie se le ocurriría traspasarlas al Sector Privado. Por otra parte, el estado tiene la obligación de hacer el mejor uso posible de sus activos. Por ello actividades estatales (por ej. una fábrica de cemento) que generan utilidades, bien podrían venderse (privatizarse) si el estado llega a la conclusión que esos recursos, utilizados en otros menesteres (gastos en educación, por ej.), podrían representar un uso mejor para la sociedad.

c) El concepto de privatización no se refiere solo al traspaso de la propiedad. La administración de actividades públicas puede darse a empresas privadas (administración de un puerto) sin vender los activos al Sector Privado. Existe una extensa gama de posibilidades, además de la venta de las empresas al Sector Privado.

d) Debe tenerse presente siempre que en países en vías de desarrollo no solo el Sector Privado es subdesarrollado, sino también el Sector Público hace gala de un subdesarrollo muy marcado. El documento de la OECF no refleja la realidad sobre este punto.

e) En relación con la inversión extranjera es importante reconocer que no solo complementa el ahorro interno sino además aporta tecnología y da acceso a mercados externos. Si bien el capital extranjero puede dejar el país, el capital nacional puede hacer otro tanto. Esto se pone en evidencia en la llamada fuga de capitales. El capital —nacional o extranjero— se irá del país según sean las circunstancias. Si ellas son satisfactorias se quedará y vendrán nuevas inversiones extranjeras; sino no lo son se trasladará a otro país. No hay en efecto, nada más cobarde que un millón de dólares, ya sea propiedad de nacionales o de extranjeros.

f) En el caso de países subdesarrollados pequeños podría presentarse un problema adicional, si empresas extranjeras llegaran a ser propietarias de ciertos servicios públicos básicos como la energía y las telecomunicaciones. Esto por cuanto el mercado en estos países es muy reducido y por consiguiente, estas empresas podrían perjudicarlos si deciden posponer nuevas inversiones, así como la incorporación de nuevas tecnologías. Sin embargo, igual riesgo se correría si los inversionistas no fueran extranjeros sino nacionales, ya que estos también podrían hacer otro tanto. Entonces la discusión no es si las empresas se venden a extranjeros o exclusivamente a nacionales, sino si se privatizan o no.

VIII

La década de la eficiencia ha terminado, esta es la conclusión del documento de la OECF. De ahora en adelante se necesita un adecuado balance ("well balanced") entre eficiencia y equidad con el propósito de mejorar el bienestar de toda la sociedad (p. 17). Pero afirma que con no poca frecuencia debe escogerse entre eficiencia y equidad. Esta afirmación escueta del documento de la OECF, a manera de epílogo, requiere ciertos comentarios:

a) En el mediano y largo plazo, no se da la alternativa entre eficiencia y equidad, entre el aumento de la producción y el mejoramiento de la distribución. En realidad se trata de un solo proceso: las condiciones propicias para aumentar la producción, de manera sostenida, solo se dan si la distribución del ingreso nacional es relativamente equitativa y a la vez, la distribución del ingreso nacional no puede mejorarse de manera

sustantiva, si no se logra un crecimiento adecuado del ingreso nacional.

b) En el corto plazo sí aparecen pugnas distributivas que pueden dar al traste con el proceso de desarrollo económico. Esto se debe sobre todo a la falta de movilidad social y a la estructura de la distribución del poder político, más que a la política económica en sí, tanto en países desarrollados como en países subdesarrollados.

c) La OECF pasa alegremente por alto un aspecto de gran importancia, a saber: muchas de sus recomendaciones pueden empeorar la distribución del ingreso nacional en vez de mejorarla. Tal es el caso del proteccionismo arancelario, del subsidio de las tasas de interés y del escogimiento, por parte de la burocracia estatal, de las actividades que deben promoverse. Este tipo de medidas pueden acarrear un empeoramiento de la distribución del ingreso por cuanto los "grandes" y "poderosos" pueden beneficiarse de ellas mucho más que los "pequeños". Es verdaderamente lamentable que la OECF no haya analizado este ángulo de sus propuestas.

IX

A manera de conclusión algunos comentarios finales son pertinentes:

(i) El documento adolece de una marcada imprecisión en el uso de no pocas expresiones de mucha importancia. Abundan en efecto, términos tales como: properly balanced (p.3), well balanced (p. 3,17), some additional (p. 4), certain circumstances (p. 4), too hastily (p. 6), be cautious (p.6), some measures (p. 7), certain harmful effects (p. 7-8), too much (p. 9), under certain (p. 9), beneficial to society (p. 11). Este tipo de afirmaciones oscurece mucho el significado y alcance de conceptos muy importantes en los planteamientos de la OECF.

(ii) Para la OECF el buen funcionamiento del mercado es algo deseable, pero tiene poca fe en él. Su crítica no toma en consideración que el objetivo básico de la política económica más que sustituir el mercado, debe ser crear y mantener las condiciones necesarias para su funcionamiento adecuado. El mercado no se ha propuesto como un procedimiento para alcanzar un óptimo, sino se considera, con toda sus limitaciones e imperfecciones, como la mejor opción a la luz de las alternativas disponibles, a saber: la planificación central (antigua Unión Soviética) y el gremialismo-paternalista-populismo (América Latina). No se trata de idolatrar al mercado, sino tan solo reconocer como lo hace Galbraith (p. 111) que "For the poor country the entrepreneur and the market are inevitable. They do not have to wait the administrative decision; they decentralize and multiply the intelligence that is brought to bear on productive activity; and above all, they economize on scarce and honest administrative talent Failure to recognize this — to recognize that economic policy is a choice of lesser evils— has led, in the Third World, to an impressive array of failed monuments to planned development and public enterprise".

(iii) La OECF cae en la trampa de mostrar una confianza, casi ciega, en la capacidad de la burocracia para decidir acerca de cuál ha de ser la política económica y de cómo ejecutarla. La OECF no se percata que, en los países subdesarrollados, el Sector Público, la administración pública, es tan deficiente o más que el mismo Sector Privado. Se considera que la burocracia es capaz de acertar en la toma de decisiones y en tareas tales como: determinar las actividades que deben protegerse (en cuánto y por cuánto

tiempo) (p. 8), escoger las actividades que deben recibir crédito subsidiado (cuanto y por cuál plazo) (p. 1 5), identificar los productos que ofrecen mejores perspectivas para el comercio internacional en cada uno de los países subdesarrollados (p. 8). Simplemente, la evidencia empírica pone de relieve que esta burocracia iluminada y desinteresada de la OECF no existe en la gran mayoría de los países subdesarrollados. Y de su existencia depende, en última instancia, la posibilidad de adoptar las políticas económicas recomendadas por la OECF. Ahora bien, si la política selectiva (selectivity) no es posible, lo aconsejable es adoptar una política basada en reglas de aplicación general (rules of thumb).

(iv) No se considera que los grupos de presión y de interés, con mucha frecuencia, instrumentalizan el Estado y lo toman literalmente por asalto, a fin de crear nuevas rentas y de mantener las ya existentes. La política económica sugerida por la OECF promueve la creación de grupos de interés en torno a cada una de las medidas intervencionistas. La corrección posterior de estas distorsiones es harto difícil, cuando no imposible del todo. La creación de estas distorsiones se transforma en uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico. La política económica debe buscar más bien crear condiciones generales adecuadas para el crecimiento sostenido y la distribución adecuada (la innovación, el riesgo, la competencia), más que la adopción de medidas discriminatorias en favor de ciertos grupos sociales a costa del resto de la sociedad. En otras palabras, crear un entorno propicio para fomentar el cambio y no para perpetuar el statu-quo.

(v) Debe tenerse presente que el problema aún más serio. Dos son los aspectos esenciales. Primero, el de la imposibilidad de una burocracia clarividente, es decir la burocracia no puede disponer de la información indispensable para tomar decisiones acerca de qué bienes proteger, qué tecnologías promover, en cuánto y hasta cuándo? Por consiguiente, las decisiones basadas en equilibrios parciales son inadecuadas y aquellas otras basadas en un pretendido equilibrio general son imposibles. Segundo, aun cuando se dispusiera de la información requerida la burocracia, con mucha frecuencia, no busca los intereses "generales" del país, sino propicia sus propios intereses de grupo (salarios, empleo) o es instrumentalizada por grupos de presión (empresariales, laborales, militares) para obtener "rentas". La opinión bien conocida de Adam Smith según la cual de una reunión de empresarios nunca resulta nada bueno para los consumidores, debe hacerse extensiva también a los burócratas: de una reunión de funcionarios públicos pocas veces sale algo positivo para los consumidores. Por ello, desde el punto de vista de los consumidores sobre todo los más pobres, debe tenerse mucha desconfianza de las alianzas (consensos, concertaciones) entre empresarios y burócratas, ya que, por lo general, el resultado es una mayor explotación o una nueva forma de explotación.

El objetivo ha de ser: (i) reducir al mínimo los errores (su magnitud, su trascendencia, su frecuencia, su vigencia) tanto de la burocracia estatal como de los empresarios privados y (ii) corregirlos cuanto antes para reducir sus repercusiones. Por ello ha de buscarse satisfacer dos objetivos esenciales, a saber: primero, crear un Estado "pequeño" y "eficiente" a fin de abarcar poco, y así poder apretar fuerte; no se trata de reducir el tamaño del Estado a troche y moche o de caer en la trampa "minimalista" y segundo, facilitar la entrada de nuevos competidores en el Sector Privado y a la vez, establecer las condiciones para forzar rápidamente la salida de las empresas que se equivocan. En otras palabras, no solo los empresarios deben vivir en condiciones de incertidumbre sino también la burocracia estatal. Dos medidas son importantes, al respecto: primera, todas las plazas vacantes deben sacarse a concurso, así no habría posibilidad de ascensos automáticos y segunda, todos los funcionarios públicos deben ser forzados a defender sus plazas cada cierto tiempo, por ejemplo, cinco años; así la burocracia debe demostrar su capacidad para desempeñar su puesto. Dada la experiencia histórica acumulada y las circunstancias imperantes en América Latina, este es el camino que debe transitarse, para evitar los errores típicos del gigantismo estatal tan característico de Latinoamérica. Pero la OECF evidentemente, anda por otros lares.

No se pone énfasis suficiente en el hecho de que no existen almuerzos de gratis. Tan solo se menciona a la ligera, pero no se analizan los costos de las políticas

proteccionistas ni de los subsidios propuestos. En especial, sobre quienes sufragan los costos de dichas políticas. De hacerlo, la OECF hubiera llegado irremisiblemente a la conclusión de que son los consumidores en general, incluidos los de más bajos ingresos y los "pequeños" productores, los grupos sociales sobre cuyas espaldas y bolsillos recae el costo de este tipo de políticas. Si no que lo digan los consumidores japoneses de arroz.

(vi) La política económica se centra desmedidamente en el desarrollo industrial y se dejan de lado otros sectores y actividades de importancia primordial para el crecimiento económico de los países subdesarrollados como la agricultura, la ganadería, la minería, el turismo, los servicios.

(vii) Se atribuyen al BM ciertas tesis, políticas y puntos de vista que no corresponden a la realidad: primero, la política crediticia del BM no está orientada primordialmente a los programas de ajuste estructural, ya que más de dos terceras partes de sus créditos se dedican a otro tipo de programas; segundo, el BM no ha propuesto traspasar al Sector Privado y a los inversionistas extranjeros las industrias "básicas" de los países subdesarrollados, en lo que el BM sí ha insistido es en dar igualdad de oportunidades a los inversionistas extranjeros en relación con las de los inversionistas nacionales y tercero, el BM no ha mantenido la tesis según la cual la privatización de actividades públicas es la solución para mejorar la eficiencia del sector público. En efecto, el BM considera que la privatización de actividades públicas, en la gran mayoría de los países subdesarrollados, ha de ser una de las medidas de un programa para mejorar la eficiencia del Sector Público, pero no la única. Con frecuencia, el documento de la OECF lucha como don Quijote, lanza en ristre, contra molinos de viento inexistentes. O quizás se dirige a otras instituciones y no al BM.

(viii) Es alarmante la falta de información de la OECF con respecto al funcionamiento de las economías de los países subdesarrollados, sobre todo los de América Latina. El estado benevolente, cuyo objetivo es salvaguardar y promover los intereses generales de la sociedad, no existe. El intervencionismo estatal en América Latina es el resultado de la pugna socio-política de diversos grupos sociales unos en defensa del statu-quo y otros en procura del cambio. El resultado ha sido, como ya se mencionó anteriormente, la inestabilidad, el estancamiento y las desigualdades. A estas alturas esto debería ser de sobra conocido para la OECF y causa angustia que no sea así. La OECF confunde la historia de Japón con la de los países subdesarrollados, en especial los latinoamericanos. Cuando se afirma que "Japan, in spite of the autonomy enjoyed by the feudal magnates in Tokugawa times, yet possessed a central administration which had managed to impose its Will upon the country with a fair measure of success for more than two centuries" (Allen, p. 156), esto claramente, no se aplica a la América Latina.

(ix) El planteamiento de la OECF, más que aclarar aspectos relacionados con el desarrollo económico y la política económica, representa un intento fallido de racionalizar la posición de Japón ante el BM. El Japón ha llegado a la conclusión de que sus intereses están mejor protegidos si sus recursos financieros se canalizan bilateralmente y no en forma multilateral mediante su participación en los programas de ajuste estructural del BM. De esta manera, la condicionalidad financiera y la de otra naturaleza pueden establecerse más fácilmente. Se desea así tener un mayor control sobre la política externa en relación con la ayuda económica y la asistencia técnica. Y utilizarlas para favorecer los intereses económicos, financieros y comerciales japoneses tales como promover las inversiones, las exportaciones y la venta de servicios (contratación de compañías de consultoría, de construcción, etc.). En términos más generales se ayudaría así a alcanzar los objetivos geopolíticos de largo plazo de Japón. Pero para ello no era necesario publicar un documento tan débil como el de la OECF. Sin embargo, no debe desmayarse. Muy posiblemente los próximos trabajos publicados en la serie Ocasional Papers de la OECF estarán a la altura de este importante organismo gubernamental japonés.

BIBLIOGRAFIA

G. C. Allen (1946), *A Short Economic History of Modern Japan 1867-1937*, George Allen and Unwin.

Robert E. Baldwin (1992), *Are Economists' Traditional Trade Policy Views Still Valid?*, *Journal of Economic Literature*, vol. XXX, No.2, June, pág. 864-829.

Robert E. Baldwin (1982), *The Inefficacy of Trade Policy*, International Finance Section, Princeton Univ., *Essays in International Finance*, No. 150, December.

Robert E. Baldwin (1969), *The Case against Infant-Industry Tariff Protection*, *Journal of Political Economy*, May/June, pág. 295-305.

Banco Mundial (1990), *Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth*, Policy and Research Series No. 14, Country Economics Department.

Carnes M. Buchanan (1992), Born-again Economist, reimpresso en la obra del autor Better than Plowing and Personal Essays, Univ. of Chicago Press, págs.

Sebastian Edwards (1992), Trade Policy, Exchange and Growth, ponencia en Stabilization, Economic and Growth Conference, National Bureau of Economic Research Inc. and Interamerican Development Bank, Wash. 17-18 dec.

John Kenneth Galbraith (1979), The Nature of Mass Poverty, Harvard Univ. Press.

Claudio González Vega (1987), Crédito Agropecuario cialmente Barato: Redistribución al Revés, en la editada por Dale W. Adams, Claudio González J.D. von Pischke, Crédito Agrícola y Desarrollo

La Nueva Visión, Ohio State Univ., págs. 125-139.

Claudio González Vega (1977), Interest Rate Restrictions and Income Distribution, American Journal of Agricultural Economics, vol. 59, No.5, dec., pág. 973-976

Anne O. Krueger (1992), The Political Economy of Agricultural Policy, vol. 5, A Synthesis of the Political Economy Developing Countries, A World Bank Comparative Study, Johns Hopkins Univ. Press.

Paul Krugman (1987), Introduction: New Thinking about Trade Policy en la obra editada por Paul Krugman, Strategic Trade Policy and the New International Economics, third printing 1988, pág. 1-22.

Richard Pomfret (1992), International Trade Policy with Imperfect Competition, International Finance Section, Princeton Univ., Special Papers in International Economics, No. 17, august.

Robert Vogel (1987), Impacto del Crédito Agropecuario Subsidiado sobre la Distribución del Ingreso en Costa Rica, en la obra editada por Dale W. Adams, Claudio González Vega y J.D. von Pischke, Crédito Agrícola Desarrollo Rural: La Nueva Visión, Ohio State Univ., págs. 140-153.