

## Informe sobre el crecimiento Estrategias para un crecimiento sostenido y un desarrollo incluyente

### <<A>>Panorama general

Desde 1950 en adelante, 13 economías han crecido anualmente a una tasa media del 7% o más por al menos 25 años. A ese ritmo de expansión, una economía casi duplica su tamaño en una década. El presente informe versa sobre este tipo de crecimiento elevado y sostenido: sus causas, consecuencias y su dinámica interna<sup>1</sup>. Se podría decir que es un informe sobre "milagros económicos", si no fuera porque creemos que el término puede dar lugar a confusión. A diferencia de los milagros, el crecimiento elevado y sostenido, puede ser explicado y, confiamos, repetido.

El crecimiento no es un fin en sí mismo. El permite sin embargo alcanzar otros objetivos importantes para las personas y las sociedades. Tiene el poder de liberar de la pobreza y la opresión a pueblos enteros. Nada ha tenido jamás el mismo efecto. También crea los recursos necesarios para proveer atención de salud, educación y otros objetivos de desarrollo del milenio que el mundo se ha propuesto alcanzar. En síntesis, consideramos que el crecimiento es una condición necesaria, si bien no suficiente, para lograr un desarrollo más amplio, que amplíe las posibilidades de los individuos para ser productivos y creativos.

### <<B>>La dinámica del crecimiento y la economía mundial

En el informe se señalan algunas de las características distintivas de las economías de crecimiento elevado y se procura establecer qué deben hacer otros países en desarrollo para emularlas. No contiene una fórmula que puedan aplicar los responsables de las políticas, pues no existe una fórmula genérica. Cada país tiene características y experiencias históricas específicas que se deben tener en cuenta en su estrategia de crecimiento. No obstante, el informe contiene un marco que será útil a las autoridades responsables de las políticas para formular una estrategia de crecimiento adecuada a sus circunstancias. No les dará todas las respuestas pero, por lo menos, los ayudará a enunciar las preguntas correctas. El crecimiento rápido y sostenido no se produce espontáneamente. Requiere que los dirigentes políticos del país asuman un compromiso a largo plazo y lo lleven adelante con paciencia, perseverancia y pragmatismo.

Hasta la segunda mitad del siglo XX, no se habían registrado tasas de crecimiento del 7% anual persistentes durante más de 25 años. Ello es posible, únicamente, porque la economía mundial es ahora más abierta y está más integrada. Este factor permite que las economías de rápido crecimiento importen ideas, tecnologías y conocimientos especializados de otras partes del mundo. Uno de los medios para transferir estos conocimientos es la inversión extranjera directa, que varias economías de alto crecimiento se han procurado activamente; otro es la educación en el extranjero,

---

<sup>1</sup> El informe contiene las opiniones de una Comisión integrada por 19 dirigentes, gubernamentales, empresariales y de políticas públicas de reconocida trayectoria y experiencia, en su mayoría provenientes de países en desarrollo, y dos economistas de renombre. Se redactó a lo largo de dos años, durante los cuales la Comisión se reunió, consultó a importantes académicos, dirigentes empresariales, autoridades responsables de formular políticas y organizaciones no gubernamentales, y extrajo enseñanzas de esas consultas. El informe refleja los conocimientos adquiridos durante ese período así como la propia experiencia de los miembros de la Comisión.

que suele crear redes internacionales perdurables. Dado que aprender algo es más fácil que inventarlo, los alumnos inteligentes pueden ganar terreno rápidamente en las principales economías. El crecimiento elevado sostenible es crecimiento de recuperación, y la economía mundial es el recurso fundamental para ese fin.

La economía mundial abierta también ofrece a los países en desarrollo un mercado profundo y elástico para sus exportaciones. Dado que la magnitud del mercado impone límites a la división del trabajo, esta amplia demanda mundial permite a los países especializarse en nuevas líneas de exportación y mejorar su productividad de múltiples maneras.

¿Es posible tomar la ruta que lleva al crecimiento sin dar un giro hacia el exterior? Algunas economías se han volcado hacia adentro y han preferido competir con las importaciones en el mercado interno en vez de competir por las aduanas extranjeras en el mercado mundial. En algunos casos, estas estrategias han logrado impulsar la inversión, con el consiguiente aumento de la magnitud y la eficiencia de los productores internos. También permiten evitar los riesgos y las perturbaciones de una apertura demasiado abrupta a la competencia extranjera. Sin embargo, las estrategias de crecimiento que dependen exclusivamente de la demanda interna llegan, eventualmente, a su límite. Por lo general, el mercado interno es demasiado pequeño como para mantener el crecimiento durante un período prolongado y no ofrece a la economía la misma libertad para especializarse en aquello que mejor produce.

La existencia de una oferta abundante de mano de obra es otro de los factores que propician el crecimiento de recuperación. A medida que la economía se expande y ramifica, las nuevas empresas captan el interés de los trabajadores subempleados en el campo de la agricultura tradicional y los atraen a las ciudades, donde pueden realizar una labor más productiva. Los recursos, especialmente la mano de obra, deben tener movilidad. Ningún país se ha industrializado sin que también se produzca un proceso de urbanización, generalmente caótico.

Las economías que están creciendo a una tasa elevada se están transformando estructuralmente. De acuerdo con el informe, "aunque el crecimiento del producto interno bruto (PIB) se mida en la copa del árbol de la macroeconomía, toda la acción transcurre en el matorral de la microeconomía, donde crecen nuevas ramas y donde se desecha la madera seca". La mayoría de las políticas y medidas de reforma orientadas al crecimiento están diseñadas para promover esta microeconomía de creación y destrucción y, fundamentalmente, para proteger a las personas que sufran los efectos adversos de esta dinámica.

Gracias a la abundante mano de obra y la profunda demanda mundial, la velocidad del crecimiento en las primeras etapas del desarrollo está limitada primordialmente por el ritmo de la inversión (pública y privada en conjunto). Esta inversión, a su vez, está afectada por la disponibilidad de ahorros. Generalmente, las economías de alto crecimiento reservan una enorme proporción de su ingreso: no es inusual que la tasa de ahorro nacional se sitúe entre el 20% y el 25% o inclusive sea superior. En principio, los países podrían depender en mayor grado del capital extranjero para financiar sus necesidades de inversión. En los últimos decenios, sin embargo, las afluencias de capital no han seguido una trayectoria uniforme. En nuestra opinión, el ahorro extranjero es un sustituto imperfecto del ahorro interno, incluido el ahorro público, para financiar las inversiones que requiere una economía en pleno auge.

## <<B>Liderazgo y gestión de gobierno eficaz

Los casos exitosos comparten otra característica: un gobierno cuya capacidad, credibilidad y compromiso son cada vez mayores. El crecimiento a un ritmo tan rápido y durante un período tan prolongado, requiere un fuerte liderazgo político. Las autoridades responsables de formular políticas deben elegir una estrategia de crecimiento, comunicar sus objetivos a la población y convencer a sus conciudadanos de que la importancia de los frutos que se recogerán en el futuro hace que valga la pena realizar esfuerzos, vivir frugalmente y soportar dificultades económicas. Y tendrán éxito únicamente si sus promesas son creíbles, incluyentes e infunden en los ciudadanos la confianza de que ellos o sus hijos gozarán plenamente de los beneficios del crecimiento.

Tal liderazgo requiere paciencia, un horizonte de planificación a largo plazo y el firme propósito de alcanzar el objetivo de un crecimiento incluyente. En varias economías de rápido crecimiento, el gobierno fue ejercido por un régimen de partido único que tenía expectativas de mantenerse en el poder durante un período prolongado. En otras, los dirigentes de democracias multipartidarias encontraron la manera de ser pacientes y mantener una orientación coherente en el tiempo. Por ejemplo, los partidos políticos rivales pueden concertar una estrategia de crecimiento bipartidaria, que cada uno de ellos aplicará durante su período de gobierno. Aunque no medie la celebración de un pacto formal, una estrategia de crecimiento exitosa, que despierta confianza en la población, puede sobrevivir al gobierno que la instauró. La experiencia señala que los sólidos equipos de tecnócratas, que ponen el acento en el crecimiento a largo plazo, también pueden preservar la memoria institucional y la continuidad de las políticas. La estabilidad y la experiencia son especialmente importantes durante los períodos de agitación política en razón del tiempo que se requiere para que los nuevos sistemas de toma colectiva de decisiones se asienten y funcionen con eficiencia.

Así como el crecimiento no es el objetivo primordial, tampoco lo son las reformas. En ambos casos, son medios para llegar a un fin. Las reformas pueden ser admirables y constituir logros importantes, pero si el crecimiento no se acelera o si un gran número de habitantes no nota que sus circunstancias han mejorado, entonces será preciso adoptar otras medidas. Depender del mercado para que éste asigne eficientemente los recursos es, indudablemente, necesario (no se conoce ningún sustituto eficaz), pero ello no implica permitir que una combinación de mercados y un conjunto de reformas determinen los resultados.

Además de identificarse con el objetivo de lograr un crecimiento elevado, el gobierno debe ser pragmático en su consecución. Las medidas ortodoxas tienen una aplicación limitada. El presente informe es resultado de las investigaciones y los debates encabezados por autoridades responsables de formular políticas con amplia experiencia, empresarios y dos Premios Nobel, quienes, durante dos años, tomaron nota de las opiniones de importantes autoridades sobre cuestiones que abarcaron desde política macroeconómica hasta urbanización. De haber existido alguna doctrina de crecimiento válida, estamos seguros de que la habríamos encontrado.

Los economistas conocen el funcionamiento de los mercados y pueden predecir con cierto grado de certeza cómo reaccionará una economía de mercado madura a sus prescripciones normativas. Sin embargo, los mercados maduros se asientan en profundas bases institucionales, las instituciones que

definen los derechos de propiedad, exigen el cumplimiento de los contratos, dan a conocer los precios y subsanan las deficiencias de información entre compradores y vendedores.

A menudo, los países en desarrollo carecen de estas instituciones reguladoras y de mercado. Por cierto, una parte importante del desarrollo es, precisamente, la creación de estas capacidades institucionalizadas. El crecimiento ocurre aunque estas instituciones no existan, ya que ellas pueden evolucionar en forma conjunta con la economía a medida que ésta se expande. Empero, no conocemos detalladamente cuáles son los pasos a seguir para estructurarlas y las autoridades responsables de formular políticas no pueden establecer, en todos los casos, cómo funcionará un mercado en ausencia de estas instituciones. Las dificultades son mayores cuando se intenta predecir con exactitud el impacto de los cambios de política y las reformas en las economías en desarrollo. En esta etapa, nuestros modelos o instrumentos de predicción son incompletos en muchos aspectos importantes.

Consiguientemente, es prudente que los gobiernos utilicen un método experimental para implementar la política económica. El principio está enunciado con claridad en el pensamiento de Deng Xiaoping citado frecuentemente: "hay que atravesar el río tanteando las rocas". En algunos casos, los gobiernos deben avanzar paso a paso y evitar los cambios de política repentinos que podrían entrañar más riesgos que beneficios. De esta manera, se ponen límites a los daños potenciales que podría ocasionar un error de política, permitiendo que el gobierno y la política se autocorrijan con más facilidad. Asimismo, cada pisada debe constituir una pequeña prueba o experimento, un "tanteo" que permita encontrar el mejor camino para seguir adelante.

Formular la política es tan sólo una parte de la batalla. También es preciso aplicarla fielmente y administrarla de manera razonable. Los aparatos gubernamentales eficaces no se construyen de la noche a la mañana y requieren constante atención. Es necesario fomentar y mantener una cultura de honestidad en la administración pública. Asimismo, la administración debe contratar y retener a personas talentosas, ofreciéndoles mejores sueldos y promociones y reconociendo los méritos de los funcionarios que pueden lograr mejoras cuantificables en el desempeño del sector público.

El gobierno no es la causa inmediata del crecimiento. Ese papel lo cumplen el sector privado, las inversiones y la capacidad empresarial para reaccionar ante las señales que emiten los precios y las fuerzas del mercado. A largo plazo, empero, es fundamental que el gobierno sea estable, honesto y eficaz. El ámbito de competencia del gobierno abarca, por ejemplo, el mantenimiento de la estabilidad de los precios y la responsabilidad fiscal, que en ambos casos influyen en los riesgos que afrontan los inversionistas privados y en su rentabilidad.

En los últimos decenios, se aconsejó a los gobiernos adoptar medidas de "estabilización, privatización y liberalización". Las razones que sustentan este requerimiento son importantes: los gobiernos no deben tratar de abarcar demasiado, ni tampoco intentar reemplazar a los mercados o aislar a la economía del resto del mundo. Sin embargo, consideramos que esta fórmula define el papel del gobierno de una manera excesivamente estrecha. El hecho de que los gobiernos actúen con torpeza algunas veces y otras no tengan un rumbo fijo, no significa que deben ser eliminados de la escena. Por el contrario, un gobierno pragmático y activo cumple un papel fundamental a medida que la economía crece y se desarrolla.

Lograr un crecimiento elevado y sostenido no es tarea fácil. Si lo fuera, la lista de casos exitosos sería más larga. Algunos países avanzan con dificultad para comenzar a crecer, otros no logran mantener su tasa de crecimiento. En ocasiones, crecen rápidamente, pero se estancan en una meseta cuando llegan a un ingreso mediano. Una economía de crecimiento rápido es un blanco en movimiento. A menudo, las malas políticas son políticas buenas que se aplicaron durante demasiado tiempo. Y así como la estrategia de crecimiento de un país debe evolucionar junto con la economía, también debe evolucionar su política. La prosperidad creará una clase media cuyas opiniones deberán ser tenidas en cuenta en el proceso político, tanto a nivel local como central.

Una vez descrito el arte de hacer política, nos referiremos ahora a los ingredientes de la política propiamente dichos. Puede ocurrir que, un momento dado, un gobierno considere necesario realizar un número de reformas y gastos que exceden ampliamente sus posibilidades y su presupuesto. En una estrategia de crecimiento coherente, por lo tanto, el gobierno debe establecer las prioridades a las que dedicará sus energías y recursos. Estas decisiones son extremadamente importantes y deben tomarse en el marco del país y las circunstancias específicas, teniendo en cuenta condiciones iniciales que suelen ser muy diferentes. El presente informe, por lo tanto, no contiene indicaciones respecto de las prioridades que deben fijar las autoridades responsables de formular políticas, pues tan sólo es posible identificar las políticas que requieren atención.

La política que sustenta un crecimiento elevado y sostenido genera el entorno propicio para lograr un alto nivel de inversión, creación de empleo, competencia, movilidad de los recursos, protección social, equidad e inclusión. Sería excesivo afirmar que todos estos factores son condiciones necesarias. En nuestra opinión, las posibilidades de acelerar el crecimiento aumentan marcadamente cuando existe una clara comprensión de la dinámica y se dedica especial atención a los cimientos normativos. Por el contrario, la desatención persistente de esas bases será, eventualmente, perjudicial para el crecimiento. Existen muchas recetas para preparar pastas. Los ingredientes y el tiempo de cocción son diferentes en cada caso. Pero si no se agrega sal o si se dejan hervir por demasiado tiempo, el resultado será a todas luces inferior.

### <<B>>Algunos ingredientes de la política

Ningún país ha logrado mantener un crecimiento rápido sin tener al mismo tiempo tasas de inversión pública —en infraestructura, educación y salud— extraordinariamente altas. En vez de cerrar las puertas a la inversión privada, este tipo de gasto las *incluye*. Sienta las bases para la creación de nuevas industrias y aumenta la rentabilidad de las empresas privadas que gozan de los beneficios de tener empleados sanos y educados, caminos transitables y electricidad confiable.

Hemos descubierto que, lamentablemente, no se presta la debida atención al gasto en infraestructura. A menudo, ni siquiera se mide. También hemos observado que en muchos países las cifras de la cantidad de educación (años de escolaridad, tasas de matriculación) son más impresionantes que los resultados: alfabetismo, conocimientos de aritmética y otras aptitudes cognitivas. Es obvio que en materia de crecimiento, lo que importa son los resultados.

La salud es un bien preciado para la gente, independientemente de su impacto en el crecimiento. No obstante, no debe olvidarse que el hambre, la malnutrición y la enfermedad tienen consecuencia económicas. Deseamos resaltar un ejemplo concreto: si los niños no reciben alimentos suficientes en

el útero de la madre o durante su infancia, su desarrollo cognoscitivo sufre un menoscabo permanente que reduce su productividad y su capacidad para obtener los beneficios de una educación. También constituye una profunda injusticia. Así pues, el rápido aumento de los precios internacionales de los alimentos, que ha intensificado las dificultades que afrontan las familias pobres para alimentarse adecuadamente, pone en grave peligro el crecimiento a largo plazo. Aunque el elevado precio de los alimentos crea oportunidades importantes para los países en desarrollo, la rapidez con que se produjo el aumento y los retrasos inevitables para aumentar la oferta, han generado una emergencia a corto plazo que requiere atención inmediata.

El crecimiento conlleva una transformación estructural de la economía: de la agricultura a las manufacturas, de la fuerza de trabajo rural a la urbana. Esta transformación obedece a presiones competitivas. Por lo tanto, los gobiernos que se proponen aumentar el crecimiento deben liberalizar los mercados de productos a fin de permitir el ingreso de empresas nuevas y más productivas y la salida de las empresas obsoletas. También deben conceder un margen de maniobra en el mercado laboral, que permita a las nuevas industrias crear empleos rápidamente y a los trabajadores moverse con libertad para ocuparlos. Estas reformas se recomiendan con facilidad, pero su aplicación plantea dificultades. Si por cuestiones políticas, no es posible llevar a cabo una renovación total de la legislación laboral, las autoridades responsables de formular políticas deben encontrar una solución de compromiso pragmática que satisfaga las aspiraciones de quienes demandan empleo y no sea rechazada por aquellos que lo tienen y pueden ejercer influencias políticas.

Si bien la destrucción creativa es natural desde una perspectiva económica, no es natural para aquellos que son desplazados en el proceso. Las autoridades responsables de formular políticas deben oponer resistencia a los pedidos de protección para industrias, empresas o empleos y, por el contrario, deben esforzarse por proteger a las *personas*. Las mejores medidas de protección que puede ofrecer un gobierno son, quizás, la educación, que facilita el aprendizaje de nuevos conocimientos, y una tasa elevada de creación de empleo, que permite encontrar un nuevo empleo con más facilidad. Además, los gobiernos deben crear programas de protección social para proporcionar una fuente de ingresos a los desempleados hasta que encuentren otro trabajo, y garantizar el acceso ininterrumpido a los servicios básicos. Estas políticas son tanto éticas como prácticas. Sin ellas, el apoyo popular a una estrategia de crecimiento desaparecerá rápidamente.

La inseguridad económica no afecta únicamente al mundo en desarrollo. En varios países de ingreso alto, la desigualdad va en aumento a medida que se estanca el salario medio. La causa de estas tendencias es motivo de controversias. Pero sea quien fuere el verdadero culpable, la opinión pública tiende a culpar a la globalización. En consecuencia, cada vez existe más escepticismo respecto de las ventajas de una economía abierta, a pesar de los grandes beneficios que reporta. La Comisión considera que los gobiernos deberían poner más empeño en distribuir los beneficios de la globalización de una manera más equitativa y en proteger a los habitantes de los desajustes económicos, sea cual fuere su causa. El apoyo a una economía mundial abierta depende de ello.

La Comisión está firmemente convencida de que las estrategias de crecimiento sólo tienen éxito cuando encierran la promesa de igualdad de oportunidades y ofrecen a todos los habitantes las mismas posibilidades de gozar de los frutos del crecimiento. Con todo, la igualdad de oportunidades no garantiza que los resultados serán equitativos. Ciertamente, en las etapas iniciales del crecimiento, existe una tendencia natural a que la brecha de ingresos se profundice. La Comisión

considera que los gobiernos deben esforzarse por contener esta desigualdad tanto en el nivel de ingresos inferior como en el superior. Caso contrario, pueden surgir divisiones políticas, protestas e inclusive conflictos violentos que ponen en peligro el progreso de la economía. Una vez más, si el fundamento ético no basta para persuadir, el pragmático debería hacerlo.

La educación de las niñas es una prueba contundente del compromiso de los gobiernos en la esfera de la igualdad de oportunidades. El número y la magnitud de los obstáculos que impiden a las niñas completar la escuela son enormes: presiones financieras familiares, falta de seguridad y hasta cosas tan elementales como la falta de servicios sanitarios adecuados. Pero una vez que se superan estos obstáculos, los beneficios son cuantiosos. Las mujeres instruidas tienen hijos a una edad más avanzada, en menor número y más sanos. Los niños que se benefician de la educación de su madre, suelen tener un mejor desempeño escolar. Consiguientemente, educar a las niñas e integrarlas en la fuerza de trabajo es un medio para quebrar el ciclo intergeneracional de pobreza.

Los gobiernos de las economías de alto crecimiento no fueron puristas del libre mercado. Probaron una amplia gama de políticas para contribuir a diversificar las exportaciones o mantener la competitividad, entre ellas políticas industriales para promover la inversión en nuevos sectores y medidas de regulación del tipo de cambio, respaldadas por un conjunto de controles de capital y acumulación de reservas. Estas políticas son muy controvertidas. En el ámbito de la Comisión y en la comunidad normativa amplia, existe un amplio espectro de opiniones respecto de sus beneficios y riesgos. Hemos intentado establecer las razones que las justifican e identificar los problemas potenciales que crean pues, en ambos casos, es importante y útil conocerlos. Si los gobiernos deciden probar estas medidas, deben tener en claro los objetivos que persiguen y actuar con rapidez para cambiar de curso si no se concretan los resultados previstos. Por otra parte, las políticas también deberían ser transitorias, a menos que sea necesario mantenerlas debido a la existencia de externalidades apremiantes o ineficiencias del mercado. Toda actividad lucrativa que requiera subvenciones permanentes o distorsiones de precios para subsistir, no merece hacerlo.

Con frecuencia, el medio ambiente no se ha tenido debidamente en cuenta en las primeras etapas del desarrollo. Por efecto de este descuido, el aire quedó cargado de partículas y el agua contaminada con efluentes. En nuestra opinión, ello constituye un error cuya corrección será extremadamente costosa en el futuro. En el informe se sostiene que en toda estrategia de crecimiento es preciso tener en cuenta, desde un principio, el costo de la contaminación, aun cuando no se adopten de inmediato las normas ambientales más estrictas exigidas en los países ricos. También se recomienda a los países en desarrollo eliminar las subvenciones a los combustibles. Estas subvenciones imponen una carga fiscal que aumenta a medida que suben los precios de la energía, y distraen recursos que podrían destinarse a mejorar la infraestructura pública. También inclinan las estructuras de la inversión privada en la economía hacia industrias básicas y técnicas de alto consumo de energía. Por último, estas subvenciones a la energía constituirán un impedimento para que los países en desarrollo participen en los esfuerzos mundiales por reducir la emisión de gases de efecto invernadero.

### <<B>>Países que afrontan desafíos especiales

Todos los países a los que está dirigido este informe comparten la necesidad de crecer más rápidamente. Pero ese es su único punto en común. Algunos son grandes, otros pequeños; algunos tienen abundantes recursos naturales, otros sólo pueden vender su trabajo. Algunos demuestran

entusiasmo por aprender a poner en marcha el crecimiento, otros están preocupados por recuperarlo. En el informe se identifican cuatro grupos de países que parecen afrontar desafíos especiales para generar y mantener un crecimiento elevado, a saber:

1. *Países africanos:* Los países de África al sur del Sahara deben lidiar con fronteras poco funcionales, heredadas del colonialismo, y con la bendición a medias de una inusual abundancia de recursos naturales. Una enorme proporción de la población de África vive en países sin litoral que, si se hubieran dado otras circunstancias históricas, probablemente serían provincias de una unidad política más grande. Con todo, el pasado inmediato del continente permite abrigar esperanzas. En los últimos años, ha registrado un crecimiento anual del 6% y los precios de sus exportaciones de productos básicos están alcanzando niveles elevados. Al analizar los pasos necesarios para mantener este impulso, dedicamos especial atención a las medidas que podrían aplicar los países africanos para aumentar la inversión y diversificar sus exportaciones.
2. *Pequeños Estados:* La economía mundial está salpicada de un gran número de Estados muy pequeños, donde el costo per cápita de la gestión y los servicios públicos es inevitablemente elevado. Debido a su pequeña magnitud, tienen poco margen para diversificar sus economías, lo que los hace muy vulnerables a las perturbaciones económicas. La respuesta yace en que adhieran a la economía mundial, formen clubes regionales y contraten externamente algunas funciones de la gestión de gobierno.
3. *Países ricos en recursos naturales:* Las economías que han sido bendecidas con una gran abundancia de petróleo, minerales u otros recursos naturales deberían invertir en el país la "renta", o las sumas recibidas, y así aumentar sus posibilidades de crecimiento. Sin embargo, la experiencia histórica demuestra, con mucha frecuencia, que se hace lo contrario. Los escollos son bien conocidos. Algunas veces, el Estado vende los derechos de extracción a un precio muy barato o aplica impuestos excesivamente bajos sobre los ingresos derivados de los recursos. Otras, las sumas que éste obtiene son robadas o malgastadas por élites que buscan enriquecerse y por grupos de intereses creados. En las ocasiones en que el dinero se invierte, no siempre se lo hace de manera inteligente o transparente. Además, por ser una fuente inmediata de divisas, los recursos naturales pueden reducir los incentivos para diversificar las exportaciones, problema éste que se conoce como "síndrome holandés". Los países podrán mejorar esta triste historia únicamente si logran captar una proporción adecuada de la renta de los recursos; ahorran un monto prudente en el extranjero y fijan prioridades claras y orientadas al crecimiento para absorber el resto dentro del país.
4. *Países de ingreso mediano:* Las economías se esfuerzan, a menudo, por mantener su ritmo acelerado de crecimiento a medida que se acorta la distancia que las separa de los países de ingreso alto. Al aumentar los salarios, pierden gradualmente su ventaja comparativa en las industrias con gran intensidad de mano de obra. Con el tiempo, esas industrias desaparecen. Cada vez más, el crecimiento debe brotar del conocimiento, la innovación y el aumento de las existencias de capital tanto físico como humano. Los servicios también asumen un lugar más prominente en la composición de la economía. Las estrategias de crecimiento que fueron útiles a la economía cuando el nivel de los salarios era más bajo, ya no son eficaces. En vez de focalizar el apoyo en los sectores con gran intensidad de mano de obra, los gobiernos deben ampliar la educación superior a fin de respaldar el crecimiento del sector de servicios de la economía. Es preciso aumentar los conocimientos en todos los niveles de empleo. Caso contrario, cuando desaparezcan los empleos no calificados en el sector de manufacturas, la

parte de la población con menor capacitación e instrucción no tendrá la posibilidad de elegir un buen empleo.

### <<B>>Nuevos desafíos mundiales

Los países que se embarcan hoy en una estrategia de alto crecimiento deben superar algunas tendencias mundiales que sus predecesores no afrontaron, entre ellas: el calentamiento de la Tierra; la disminución del precio relativo de los bienes manufacturados y el aumento del precio relativo de los productos básicos, entre ellos la energía; el creciente descontento con la globalización en las economías avanzadas y en algunos países en desarrollo; el envejecimiento de la población mundial, aun cuando los países más pobres luchan contra las dificultades que acarrea el aumento de la población joven, y el aumento de la discordancia entre los problemas mundiales —en las esferas de la economía, la salud, el cambio climático y en otros sectores— y las respuestas internacionales coordinadas deficientemente.

### <<B>>El calentamiento de la Tierra y el cambio climático

El cambio climático es el desafío más grave que afronta el mundo: el daño que ocasionan los gases de efecto invernadero no se limita al país que los emitió. Ciertamente, los países pobres, cuya contribución al problema ha sido insignificante, serán probablemente los más afectados. En consecuencia, deben adoptar medidas para defenderse de los efectos del cambio climático lo antes posible. No sabemos con cuánta celeridad. Si bien se han comenzado a formular planes de contingencia internacionales —para proporcionar ayuda cuando un país la necesite—, es preciso avanzar más rápidamente en su elaboración.

Es mejor prevenir el cambio climático (o "mitigarlo", como dicen los expertos) que paliar sus efectos. El dilema, sin embargo, es cómo lograr que las emisiones de carbono disminuyan a niveles seguros al promediar la mitad del siglo y, al mismo tiempo, dar cabida al crecimiento de los países en desarrollo. Por el momento, el debate ha llegado a un callejón sin salida desde el punto de vista conceptual.

La tecnología ofrece una respuesta. Las economías avanzadas deben promover la creación de nuevas técnicas para reducir las emisiones de carbono y ahorrar energía. El concierto de las naciones debe reducir radicalmente los factores de crecimiento mundial que hacen uso intensivo de energía y generan emisiones de carbono. Es la única manera de que los países en desarrollo crezcan rápidamente sin someter al planeta a los efectos potencialmente catastróficos del calentamiento de la Tierra.

En segundo término, las iniciativas mundiales de mitigación deben cumplir dos criterios: ser eficientes (es decir, reducir el máximo volumen de emisiones al menor costo posible) y ser equitativas. En interés de la equidad, las economías avanzadas, que son responsables de la mayor parte del problema, deberían ser las primeras en establecer metas a mediano plazo para reducir sus propias emisiones.

Por otra parte, muchas personas argumentan que los países en desarrollo tendrían que fijarse metas a más largo plazo —50 años— para reducir sus emisiones. Después de todo, estos países son

responsables de una proporción cada vez mayor de los gases en la atmósfera. En nuestra opinión, sin embargo, este enfoque no es apropiado. Los países en desarrollo pobres pueden realizar una contribución más importante y rápida a través de la cooperación en proyectos de mitigación transfronterizos. Estos proyectos cumplen los criterios de eficiencia y equidad. El recorte se realiza en los países pobres, por lo tanto es eficiente, pero los costos son sufragados por los países ricos, lo cual es equitativo. Además de esta contribución, los países en desarrollo también deben aumentar la eficiencia energética, importar rápidamente nuevas tecnologías y eliminar las subvenciones a la energía.

La convergencia en materia de emisiones per cápita a largo plazo es tanto factible como aconsejable. Cuando los países se aproximan a los niveles de ingreso alto, deben tener derecho a un volumen de emisiones per cápita igual al de otras economías avanzadas. Estos derechos deben ser coherentes con un nivel seguro de emisiones mundiales. Actualmente, se estima que el límite es 14,8 gigatoneladas al año, o 2,3 toneladas por persona. Hoy, las emisiones mundiales per cápita de CO<sub>2</sub> ascienden a 4,8 toneladas, o alrededor del doble del nivel seguro.

### <<B>>Variaciones en los precios relativos

En los últimos años, se ha registrado una disminución del precio relativo de los bienes manufacturados y un aumento de los precios de los productos básicos. El aumento de precio de los alimentos ha generado emergencias nutricionales en algunos países, que requieren una respuesta inmediata. En el futuro, los países y las organizaciones internacionales deberán estar mejor preparados para las subas repentinas en el precio de los productos básicos esenciales, pues éstas se convertirán en una característica permanente de la economía mundial.

Algunos datos indican que la disminución del precio relativo de los bienes manufacturados es consecuencia del crecimiento de los países en desarrollo, en particular China. A raíz de ello, se ha puesto en duda el funcionamiento futuro de las estrategias de crecimiento descritas en este informe, que se basan en la rápida creación de empleo en industrias de exportación con gran intensidad de mano de obra. Nosotros estamos convencidos de que funcionarán. Con la ayuda de expertos, hemos analizado el llamado "problema de acumulación": si muchos países en desarrollo aumentan sus exportaciones de manufacturas con uso intensivo de mano de obra, ¿el mercado mundial estaría en condiciones de absorberlas? Y hemos llegado a una conclusión positiva: no se volverán a producir disminuciones rápidas de los precios relativos de los bienes manufacturados que podrían interponer obstáculos al crecimiento de los países en desarrollo, por lo menos en sus etapas iniciales, debido, en parte, a que el crecimiento de los mercados emergentes contribuirá a intensificar la demanda futura.

### <<B>>Aspectos demográficos

Es indudable que la población mundial está envejeciendo rápidamente como consecuencia del marcado aumento de la longevidad y las tasas relativamente bajas de fecundidad. También es indudable que esta tendencia obligará a muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, a modificar sus sistemas de pensiones y de seguridad social, así como a revisar sus expectativas en materia de jubilación. Sin embargo, no se tiene la certeza de que el envejecimiento de la población ocasionará

una desaceleración del crecimiento mundial y una disminución de las oportunidades de los países en desarrollo. La respuesta depende de la rapidez con que se modifiquen los sistemas de pensiones y el tiempo que demoren los ciudadanos en adaptarse, por ejemplo, a la jubilación a una edad más tardía. La adaptación oportuna reducirá al mínimo el impacto en el crecimiento mundial.

En un número importante de países pobres, la trayectoria de los datos demográficos es totalmente inversa a la tendencia mundial: alta fecundidad; menor longevidad, en algunos casos debido a enfermedades tales como el VIH/SIDA, y aumento constante de la población de jóvenes. Este factor intensifica el peligro de que se generalice el desempleo de los jóvenes. Para evitar este peligro, los países deben crecer con más rapidez. Aunque por sí sola no basta para resolver el problema de desempleo entre los jóvenes, la migración podría ayudar a mitigarlo. También sería beneficiosa para los países receptores cuya población está envejeciendo. La gestión adecuada de la migración a largo plazo y los programas bien supervisados de migración temporaria por razones de trabajo deberían formar parte de la globalización del siglo XXI.

### <<B>>Buen gobierno a nivel mundial

Varias de las tendencias señaladas en el informe exigen una respuesta multilateral coordinada de las economías mundiales. Estas tendencias incluyen la creciente influencia de los países en desarrollo, los efectos financieros secundarios en el ámbito internacional y la estructura desequilibrada y probablemente insostenible del ahorro y el gasto en la economía mundial.

Los países en desarrollo no pueden crecer sin el apoyo de las economías avanzadas. Especialmente, necesitan tener acceso al sistema de comercio mundial abierto. También es probable que necesiten un cierto grado de flexibilidad para promover sus exportaciones, hasta que sus economías alcancen la madurez y su posición competitiva mejore. La finalización con éxito de la Ronda de Doha es importante tanto desde una perspectiva sustantiva como simbólica.

La elaboración de una nueva "arquitectura" de instituciones y reglas para regir la economía mundial, requerirá tiempo. Mientras tanto, seguirá habiendo una discordancia entre nuestra profunda interdependencia y nuestra limitada capacidad para coordinar las respuestas normativas. Esta discordancia generará riesgos y los países deberán adoptar medidas para protegerse contra ellos.

El éxito reciente de muchos países en desarrollo de gran tamaño nos lleva a formular con renovada urgencia una pregunta de larga data: ¿existen límites naturales para el crecimiento? El aumento de precio de los productos básicos parece indicar que la dotación mundial de recursos naturales no se adaptará fácilmente a las aspiraciones de los países pobres. Asimismo, el peligro de calentamiento de la Tierra aumentará a medida que se expanda la industria de los países en desarrollo.

No sabemos si existen límites para el crecimiento, ni cuán generosos serán esos límites. La respuesta dependerá de nuestro ingenio y nuestra tecnología para descubrir nuevas maneras de crear los bienes y servicios que necesita la gente, utilizando una base finita de recursos naturales. Éste será, probablemente, el desafío fundamental del próximo siglo. El crecimiento y la reducción de la pobreza en el futuro, dependerán de nuestra capacidad para resolver ese desafío.