

Informe sobre el Desarrollo en el Mundo 1983. Banco Mundial.

El último *Informe sobre el Desarrollo en el Mundo 1983*, elaborado por el Banco Mundial, que seguidamente vamos a comentar, aborda el estudio de las últimas tendencias de la economía internacional y sus repercusiones sobre los países en vías de desarrollo, destacándose como tema principal de la obra la estrecha conexión entre la gestión económica del sector público —en los países de Asia, África y América Latina— y los aspectos institucionales del desarrollo económico y social.

El citado Informe describe en qué medida la crisis económica de los años

70 —que desembocó en la recesión mundial de 1980/82—, ha agravado de modo considerable la situación de muchos países en vías de desarrollo, coligiéndose que la política seguida por estos últimos y el deterioro progresivo de la economía de los países industrializados, han contribuido a erosionar aún más el contexto económico de los países menos favorecidos, confirmándose su extrema vulnerabilidad al clima económico exterior.

El Informe de 1983 consta de dos partes bien diferenciadas: en la primera —«La recesión mundial y las perspecti-

vas de relanzamiento»— se analiza el grado de interdependencia económica a nivel mundial que deriva de la expansión de los intercambios y de los flujos de capitales, así como las diversas posibilidades de evolución de la economía en los diez próximos años, en tanto que en la segunda —«La gestión y el desarrollo»— se detalla la forma en que los países en vías de desarrollo han conducido sus esfuerzos para estimular el progreso económico, y en qué medida determinados factores de eficacia en la gestión de sus Administraciones Públicas, propiciarían el logro de estos objetivos.

Pero el escenario económico internacional, que se debate en un clima de desorientación e incertidumbre tras la última recesión de los años 1980/82, experimenta en la actualidad ciertos signos esperanzadores de relanzamiento. Los expertos del Banco Mundial vaticinan que los esfuerzos desplegados a escala mundial, en colaboración con las economías de los países menos avanzados, y las políticas internas de reestructuración emprendidas por éstos, posibilitarán la recuperación económica que la comunidad internacional propugna para conseguir la mejora de la calidad de vida de los estratos de la población menos favorecidos.

Dentro de este contexto, *el Informe de 1983* insistirá repetidas veces sobre la importancia que, en el desarrollo económico y social de los países más atrasados, adquieren la gestión económica eficaz de los organismos institucionales de todo el sector público —en particular de la Administración Pública— así como la asignación idónea de los recursos humanos y materiales de que disponen sus estructuras administrativas.

Efectivamente, son numerosos los países que se enfrentan al reto de la re-

solución de *difíciles problemas de gestión* y el Banco Mundial ha comprobado que la mayor parte de ellos han optado por diversas fórmulas entre las que destacan: la concesión de mayor autonomía operacional a los cuadros directivos del sector público; la participación de las entidades locales en la ejecución de los programas de servicios públicos; el reajuste de las distorsiones marcadas en la estructura de los precios que no reflejen correctamente la escasez de bienes; y el recurso a los mecanismos de mercado con preferencia al intervencionismo estatal. De modo paralelo se ha estudiado la escasez de personal competente en los cuadros técnicos y superiores de la Administración Pública, adecuando los sistemas de formación, formulando sistemas de *plannings* de carreras más eficaces y conexas, dando más estrechamente el sistema de incentivos con la productividad real. En este aspecto, el Banco Mundial subraya que una buena gestión económica requiere medidas que estimulen el espíritu de empresa.

A continuación pasamos a examinar la primera parte del Estudio que contiene las últimas tendencias de la economía internacional y sus repercusiones en los países en vías de desarrollo.

Desde una perspectiva general, los expertos del B.M. constatan que el sistema financiero a nivel mundial está sujeto a graves tensiones y la amenaza de proteccionismo es una realidad insoslayable. De una parte, el alza excesivo de los tipos de interés ha constituido una circunstancia especialmente desfavorable, hasta el punto de que, al comienzo de los años 80, la situación económica de numerosos países no industrializados parecía no tener salida: sus ingresos por exportación, en descenso progresivo, eran absorbidos por el pago de intereses de la deuda exterior. De

otra parte, algunos países particularmente víctimas del alza del precio del dinero, se han enfrentado a una crisis de liquidez que les ha obligado a reducir su actividad económica, descendiendo la tasa del PIB en un 3,6 por 100 entre 1980-82.

De un lado, la recesión de los países industrializados ha supuesto la paralización en los mercados de exportación y la desaceleración en los movimientos de los flujos de capitales hacia el Tercer Mundo, y de otro, la contracción económica en los países en vías de desarrollo ha repercutido en la disminución del empleo de los países desarrollados. Pero precisamente los países más empobrecidos son los que presentan dificultades más serias para enfrentarse con la crisis reseñada, y el Banco Mundial teme que la reducción de los flujos de capitales y el crecimiento letárgico de los intercambios puedan comprometer sus expectativas de desarrollo económico en los próximos años.

Dentro de este orden de cosas, *el Informe de 1983*, se reitera al insistir en que el éxito de una buena estrategia de reactivación económica mundial dependerá, en gran medida, no sólo de las reformas internas que los países en vías de desarrollo emprendan, sino de los esfuerzos que se desarrollen por parte de los países industrializados: en otras palabras, los países deudores no podrán cubrir su deuda exterior si el nivel de sus exportaciones no reporta los suficientes recursos en divisas para corregir aquélla.

Y sin embargo, *el Informe de 1983* ha verificado que la *grave situación de endeudamiento* que se cierne sobre numerosos países del Tercer Mundo no presenta alternativas fáciles. Se ha observado que esta problemática tiene su origen, bien en una crisis de liquidez pasajera, bien en la insolvencia absolu-

ta del país deudor: mientras que el primer supuesto conlleva una incapacidad provisional para reunir las divisas que permitirían la cobertura de la deuda, por la elevación excesiva de los tipos de interés, el segundo, en cambio, determina la imposibilidad total del país en cuestión para responder a sus acreedores, motivándose el repudio de sus obligaciones.

Por estos motivos, el Banco Mundial propone tres condiciones para posibilitar que los países menos favorecidos puedan paliar su endeudamiento: la reactivación de la demanda a nivel mundial, el descenso de los tipos de interés, y el esfuerzo de reestructuración a nivel interno. Los países acreedores, los bancos comerciales y las instituciones financieras deben colaborar estrechamente con los países denominados deudores, ya que sus programas de ayuda van a influir muy directamente sobre su capacidad para invertir o importar, y en consecuencia, para recuperar la confianza de sus acreedores.

Por último, y partiendo de la hipótesis de que la conexión entre *crecimiento económico* y *atenuación de la pobreza* es obvia, las proyecciones del Banco Mundial para las próximas décadas revelan nitidamente un despegue económico moderado a escala mundial, aconsejando la puesta a punto de políticas que, estimulando el desarrollo, y corrigiendo el crecimiento demográfico, verifiquen y evalúen las necesidades reales de todas las capas sociales, otorgando prioridad absoluta a las más empobrecidas.

La 2.^a parte del *Informe sobre el Desarrollo en el Mundo 1983* —«La gestión y el desarrollo»— tiene como objetivo prioritario enfatizar sobre qué tipo de medidas se han de adoptar en los países en vías de desarrollo para hacer frente a sus dificultades económicas,

analizándose las relaciones entre la gestión y el desarrollo a largo plazo.

El Estado, según se afirma por los expertos del Banco Mundial, juega un papel esencial en la consecución de una gestión económica eficaz, aunque, bien es verdad que, en numerosos países, la creciente expansión del sector público entraña una dispersión de la capacidad de gestión que origina graves insuficiencias. Por ello, dentro de esta temática se va a abordar el estudio detenido de las siguientes cuestiones: A) la eficacia como objetivo primordial, B) el Estado como agente económico, C) las ventajas que pueden derivarse de una reducción de las distorsiones de precios, D) la orientación de las políticas macroeconómicas estatales, E) la gestión de las empresas públicas, F) la concepción y ejecución de proyectos y de programas del Estado, y G), por último, las deficiencias de orden sistémico que plantea la gestión de las Administraciones Públicas.

A) La actual *capacidad de gestión* que existe en los países más atrasados impone un límite global al desarrollo de los mismos. En este punto, el *Informe elaborado por el Banco Mundial resalta que la calidad de la gestión económica se mide antes que nada por su eficacia* ilustrando el significado preciso de esta noción en el contexto de los objetivos de desarrollo que se propugnan. Para ello, se distinguen dos dimensiones diferentes: 1) *la eficacia en la afectación de los recursos productivos* a través de los precios, los mercados y el intervencionismo estatal, y 2) *la eficacia operacional* que trata de obtener el máximo rendimiento de los factores de producción por medio de la gestión de las empresas, ya sean del sector público o del sector privado.

En cualquier caso —puntualiza el citado Informe—, entender la eficacia

como un proceso de movilización del capital en provecho de inversiones que ofrezcan una rentabilidad óptima, es perfectamente compatible con una política cuyos objetivos sean reducir la pobreza y satisfacer las necesidades sociales al menor coste posible.

B) Según observan los expertos del Banco Mundial, *el Estado, por diversas razones, ha extendido de modo considerable el campo de sus actividades económicas*, bien participando directamente en la producción, o bien indirectamente, aplicando medidas de control. Pero se ha cotejado que, mientras que en los países menos avanzados el sector privado de la economía asume actividades de naturaleza muy secundaria, gestionándose por el sector público los servicios esenciales, por el contrario, en los países denominados industrializados, el sector privado tiene más posibilidades de acometer la gestión de empresas de mayor envergadura, limitándose el Estado a jugar el papel de «regulador» de la economía, subsanando, de modo subsidiario o complementario, las insuficiencias del mercado.

Y dada la deficiente capacidad de gestión del sector público en los países menos avanzados, así como la escasa rentabilidad de sus empresas, el Banco Mundial aconseja reducir el peso del intervencionismo estatal, que sólo debería practicarse en un reducido campo de actuaciones más selectivas y acordes con su capacidad técnica y de gestión. Lo que debe mejorarse —subraya el Banco Mundial— es la relación coste/eficacia de los servicios que persiguen el bienestar social, porque la productividad económica no puede ser maximizada si los mecanismos de afectación de recursos no son plenamente conscientes de su escasez y coste relativos.

C) Ahora bien, *el Informe de 1983* pone de relieve que —en países de eco-

nomía de mercado, de planificación centralizada, o en vías de desarrollo— *los precios* juegan un papel esencial en la afectación de los recursos productivos, y que su utilización es muy ventajosa para expresar la escasez de los bienes y estimular el crecimiento económico.

En este sentido, el Banco Mundial analiza en qué medida el intervencionismo de los poderes públicos en la fijación de los precios ha provocado graves distorsiones en la estructura de los mismos en los países en vías de desarrollo durante los años 70, y el impacto que se ha producido en su desarrollo económico. La principal conclusión que se extrae de este análisis, es que, en numerosas ocasiones, los precios de las divisas, del capital, del trabajo, y de los servicios de infraestructura (en particular la energía) han sido falseados, y que en aquellos países donde las distorsiones han sido muy marcadas, las consecuencias inevitables son las siguientes: el ahorro interno se ha reducido, la producción por unidad de inversión ha sido menor, y, en definitiva, el crecimiento económico se ha ralentizado.

D) La gestión de la economía nacional —tema relevante dentro del proceso de desarrollo económico y social en los países menos avanzados— es objeto de consideración por parte de los redactores del *Informe de 1983*. Así, a través de la experiencia de numerosos países, se señala que *la elaboración de la política macroeconómica* estatal requiere un alto grado de flexibilidad, primero, para permitir su adaptación a las tendencias de la economía nacional, segundo, para estimular el crecimiento a largo plazo, y, tercero, para favorecer los objetivos de equidad y de progreso social; por otra parte se ha detectado, en numerosos países, una insuficiencia generalizada de mecanismos institucio-

nales para coordinar la gestión financiera a corto plazo con las actividades de planificación a largo plazo, así como para adaptar las políticas internas a la evolución económica nacional e internacional.

En este sentido, el Banco Mundial advierte que el clima de incertidumbre económica de los años 80 no permite ni hace aconsejable una planificación de tipo global ni a medio ni a largo plazo, sino que lo más recomendable sería llevar a cabo un *proceso de racionalización de toda la economía* con el apoyo de las siguientes técnicas: 1) asegurar la estabilidad macroeconómica mediante políticas monetarias, presupuestarias y de cambios equilibradas; 2) corregir las distorsiones en la estructura de los precios con el fin de crear las condiciones adecuadas para una afectación óptima de los recursos; y 3) por último, es indispensable una evaluación eficaz de los grandes programas de inversiones públicas, concebidos con la suficiente flexibilidad como para poder adaptarlos a las posibles situaciones de escasez de recursos o de restricciones financieras.

En este orden de cosas, se destaca que la coordinación de las actividades económicas bajo la autoridad de una institución central, resultaría un método idóneo para integrar con precisión y cierto margen de maniobra, las tareas de planificación, el establecimiento de los presupuestos y la evaluación de los resultados.

E) El capítulo dedicado a *la gestión de las empresas públicas* pone de manifiesto la creciente atención que los poderes públicos conceden a los resultados de la gestión de sus empresas y ello en base a que su participación en los presupuestos del Estado se incrementa de día en día al tiempo que padecen un déficit acentuado o experimentan una escasa rentabilidad. Igualmente se ana-

lizan una serie de métodos que podrían contribuir a mejorar la eficacia de las empresas del sector público: la definición precisa de unos objetivos claros y realizables, identificando los costos y maximizando los beneficios, la reducción de las intervenciones abusivas del Estado en la dirección de la empresa, la obligación de los directores de rendir cuentas de su gestión, y la introducción de estímulos y equipos directivos competentes que propicien un estilo de gestión menos burocrático y más comercial, verificándose la obtención del máximo beneficio al menos coste posible.

Todo ello —según se apunta por el Banco Mundial— requiere una serie de condiciones tales como: la introducción de sistemas de información precisos que reporten datos regulares y fiables, tanto para fundamentar las decisiones económicas, como para evaluar los resultados de su gestión; fomentar la competitividad entre las empresas; contar con la presencia de un director competente, dotado de cualidades más próximas a las de su homólogo en el sector privado que a las de un funcionario, elevándose el nivel de sus retribuciones; y finalmente, la liquidación o cesión de las empresas públicas no viables económicamente.

F) En lo que se refiere a la *gestión de proyectos y de programas de desarrollo* en el Tercer Mundo, el *Informe de 1983* distingue dos tipos diferentes: 1) los proyectos de equipamiento material, tales como la construcción y el mantenimiento de infraestructuras, o la explotación de fábricas y servicios de interés público, y 2) los proyectos sociales que se refieren esencialmente al individuo, como, por ejemplo, los nuevos métodos agrícolas, la educación, planificación familiar, salud y nutrición o vivienda de los futuros beneficiarios, observándose que en ambos supuestos los

métodos de gestión a llevar a cabo son sustancialmente diferentes. Así, en el primer caso, debe potenciarse la formación del personal encargado de realizar el proyecto, que puede ser acometido bien por el sector público estatal o local, bien por empresas del sector privado, en tanto que en los proyectos de carácter social, las influencias culturales juegan un papel determinante, siendo necesaria la adhesión voluntaria de los beneficiarios de los programas, para permitir una adaptación óptima de los mismos a las necesidades locales, propiciándose sistemas de participación popular mediante contribuciones financieras o laborales de los afectados, y la intervención de la Administración local para la prestación de servicios sociales en las aglomeraciones urbanas o en los medios rurales.

G) Por último, el *Informe sobre el Desarrollo en el Mundo 1983* presenta un diagnóstico sobre la situación actual en materia de *gestión de la función pública*, así como sobre los intentos de *reforma de la Administración* en los países en vías de desarrollo de Asia, Africa y América Latina, haciendo algunas referencias, difícilmente extrapolables, a las experiencias de los países occidentales desarrollados.

Así, en el marco de los esfuerzos de desarrollo económico y social desplegados por los países menos favorecidos, se hace inevitable una reconsideración de las políticas de reforma administrativa que se emprendieron en las últimas décadas, para posibilitar, con una orientación nueva, la afectación más eficaz de los escasos recursos productivos, intentando mejorar la gestión de todo el sector público, y en particular de la Administración Pública.

En este sentido, el *Informe de 1983* revela que las insuficiencias de orden sistemático de que adolece en la actua-

lidad la gestión de la función pública en los países más atrasados, son consecuencia lógica de la escasez de personas competentes en los cuadros técnicos y directivos, debido bien a la fuerte competencia con el sector privado para seleccionar personal en los niveles superiores, o bien a la deficiente política de formación en la función pública, carente no sólo de fuertes inversiones, sino también de una planificación seria de los programas de formación de funcionarios.

Y así, los países en vías de desarrollo que trataron de mejorar la gestión del sector público, han confundido a menudo el desarrollo de las instituciones administrativas con la proliferación de la burocracia, difuminándose el auténtico contorno de los objetivos de la reforma administrativa: la descongestión del aparato administrativo, excesivamente inflado en los niveles inferiores y subalternos, y la credibilidad del aparato público en su respuesta a las demandas sociales.

Como operaciones básicas a desarrollar dentro del proceso de transformación de las Administraciones Públicas de los países más atrasados, se señalan las siguientes: la racionalización de la gestión económica, conectando la planificación de los objetivos con los créditos presupuestarios; la eliminación de técnicas de coordinación sofisticadas que, en la mayoría de los casos, contribuyen a incrementar el exceso de burocracia; y la descentralización de las actividades del Estado en las entidades locales, las empresas públicas o el sector privado.

Para concluir, el análisis efectuado sobre los métodos de gestión del sector público y sus posibilidades de reforma, lleva a los expertos del Banco Mundial que han elaborado el *Informe de 1983*, a aconsejar la introducción progresiva

de sistemas de exigencia de responsabilidad externa e interna en los distintos niveles de la Administración Pública, método de control que se verá favorecido si se sabe acompañar de medidas idóneas encaminadas a reforzar la productividad y la eficacia.

Valoración general de la obra

En suma, puede afirmarse sin reservas, que la obra que comentamos es producto de un serio y riguroso estudio científico llevado a cabo por los expertos adscritos a la plantilla del Banco Mundial, basándose en las experiencias vividas en los últimos años por los países en vías de desarrollo, calibrando sus resultados y contrastando éstos con los parámetros que gobiernan los escenarios económicos y sociales del mundo industrializado.

Sin embargo, ello no indica que el trasplante acritico de los modelos de gestión para el desarrollo de los países más avanzados brinde las soluciones más viables y eficaces para resolver las insuficiencias tecnológicas, culturales y socio-económicas de los países del Tercer Mundo.

Antes bien, se reconoce abiertamente que no es posible privilegiar un modelo de desarrollo aplicable sin más en las regiones más atrasadas, ya que los valores culturales, el contexto socio-económico y las tradiciones político-administrativas son peculiares en cada país y están fuertemente enraizadas en su geografía nacional.

Efectivamente, la obra deja constancia de que sería una labor imposible con efecto contrario al deseado el intentar implantar de plano, en los países menos favorecidos, modelos tecnológicos avanzados u otras instituciones o prácticas importadas que desconocen la especificidad propia de cada realidad socio-económica nacional o local.

Y con toda nitidez se advierte que el Banco Mundial ha realizado con evidente objetividad, un diagnóstico de la situación económica y socio-cultural en la que se implican los países menos avanzados, introduciendo, en la medida de lo necesario, generalizaciones que son imputables al amplio espectro de países que componen el mundo en vías de desarrollo, pero que en la mayoría de las ocasiones, desciende minuciosamente hasta el detalle para revelar el grado de desarrollo y las experiencias de cada país en concreto, extrayendo así las conclusiones y aseveraciones propias sobre las expectativas que se derivan de cada contexto nacional.

De modo global, la lectura de la obra revela una idea básica: la resolución de la crisis económica a nivel mundial pasa necesariamente por una re-

consideración de cuál debe ser el papel del Estado como agente del proceso de desarrollo económico. Y éste será el hilo conductor bajo el cual se desmenuzan los diversos capítulos que contiene el Informe de 1983: se diagnostica la realidad económica de los años 80, se realizan proyecciones para los diez próximos años y, barajándose diversas hipótesis de progreso económico (óptimo, medio e infimo) se concluye con una solución de crecimiento a nivel mundial de carácter moderado, contrastándose la capacidad de gestión con los objetivos a realizar, y abundando en consejos y sugerencias extraídos de los rigurosos análisis empíricos elaborados en relación con las diferentes experiencias nacionales y locales de los países menos avanzados.

M.^a ISABEL ARANGUREN