

Discurso para la Conmemoración de 50 Años, Departamento Nacional de
Planeación

Danny Leipziger, Vice Presidente, Banco Mundial

Bogotá, 9 de Diciembre 2008

Dra. Carolina Renteria, Directora del Departamento Nacional de Planeación, Sr. Ministro de Hacienda, Dr. Iván Zuluaga, Señoras y Señores. Deseo expresar mi profundo agradecimiento y satisfacción de poder hacer parte de tan importante celebración y por participar como expositor en tan auspicioso evento.

Me gustaría aprovechar esta oportunidad para destacar la larga trayectoria de colaboración que tiene el Banco Mundial con el DNP demostrado a través de la estrecha relación que mantenemos a diario con funcionarios del DNP, tanto para eventos de alto nivel como este, así como misiones del Banco al país para diferentes proyectos o estudios, y capacitaciones y seminarios conjuntos. El DNP es reconocido como una entidad de alto grado de profesionalismo, conocimiento y capacidad técnica.

En esta ocasión, me gustaría compartir con Uds. algunas ideas sobre el proceso de crecimiento y desarrollo económico que espero sea de interés para todos Uds.

Comenzaré, explicando brevemente el origen de la Comisión para el Crecimiento y Desarrollo (Growth Comisión en inglés).

Esta Comisión esta formada por líderes de todas partes del mundo con gran experiencia y reputación internacional en el área económica. De sus 18 miembros, solo dos, el Profesor Solow y Mike Spence, son académicos, mientras que el resto son expertos en políticas económicas. La Comisión es presidida por Mike Spence y yo he tenido el honor de servir como Vicepresidente.

El informe que ha producido la Comisión es un documento denso y complejo, respaldado por una gran cantidad de documentación, que es producto de una serie de seminarios enfocados en asuntos relevantes al problema del desarrollo. Estos seminarios fueron conducidos por distinguidos economistas y figuras eminentes en sus campos respectivos.

Para quienes estén interesados en leer estos documentos, los pueden encontrar en la página Web de la Comisión, así como también, un “blog” bajo el nombre de growthcommissionblog.org.

Primero, les voy a explicar lo que este informe ES y NO ES. Permítanme aclarar, que este no es un informe del Banco Mundial, a pesar de que el Banco Mundial ayudo a su producción, la cual también contó con la asistencia de diversos donantes públicos y privados, en interés de garantizar la independencia y objetividad de la Comisión. Por lo tanto es importante recalcar, que este informe no presenta una visión del mundo desde el punto de vista del Banco Mundial.

Segundo, el informe trata de una serie de observaciones acerca del crecimiento económico y sus factores determinantes, y no de un plan maestro o anteproyecto para quienes estén en búsqueda del Santo Grial, el cual, sin duda no lo encontraran en este informe.

En tercer lugar, el informe fue escrito por personas que en un momento estuvieron a cargo de tomar decisiones importantes en ámbitos políticos y económicos.

Como mencione, con excepción del Presidente Mike Spence, Bob Solow y yo, el resto de los miembros del panel son o fueron distinguidas autoridades, tales como ex ministros de finanzas, primeros ministros, ex presidente de México, como en el caso del Sr. Zedillo, el actual Ministro de Planificación de la India, Sr. Ahluwalia, el presidente del Banco Central de China, y el ex primer ministro de Singapur. Como verán, los miembros de esta Comisión son, además de ejecutivos de alto nivel, personas de acción con una visión muy práctica.

En cuarto lugar, hemos tratado de evitar cualquier planteamiento dogmático o ideológico. El documento intenta enfatizar el pragmatismo así como también pasar la prueba de la razón.

Por último, el informe no trata el asunto de la asistencia financiera para fines de desarrollo, es decir, no menciona como los donantes deberían o no comportarse.

Pasemos ahora al contenido del informe. En el, se reafirma la centralidad del crecimiento económico como factor determinante de la expansión del bienestar, es decir, usando el lenguaje del Banco Mundial, para reducir la pobreza. Enfatiza la importancia de que se trate como proceso sostenible e inclusivo, y no como una meta en sí misma, a menos que ésta resulte en un aumento en el bienestar.

Esto no es tan obvio como podrían suponer, debido a que si miramos hacia los años noventa, por ejemplo, muchas agencias de desarrollo, incluyendo la nuestra, dejaron de considerar al crecimiento económico como uno de sus objetivos principales, en función objetiva.

En esos años, organizaciones de sociedad civil así como ONGs, se enfocaron en diversos aspectos del desarrollo, pero en el proceso, el aspecto del crecimiento económico se perdió de vista, a pesar de que sabemos que hay poquísimos países que hayan podido reducir la pobreza sin contar con niveles altos y sostenibles de crecimiento económico.

Utilizando las palabras del Profesor Solow, actualmente todos comprenden los ingredientes del crecimiento o desarrollo, que ya no es un gran misterio, pero el problema surge cuando se piensa que existe una sola receta para el crecimiento. Es importante enfatizar que no pensamos que haya una receta única pero si que hay buenas recetas que merecen ser resaltadas y recomendadas.

La segunda gran propuesta de la Comisión es que el rol estatal es indispensable para el desarrollo. Importantísimo también es el liderazgo político con visión a largo plazo; sin el cual sería imposible sostener cualquier tipo de desarrollo y tomar las decisiones coyunturales necesarias.

En cierta forma, se trata de un tipo de pasión unilateral por el crecimiento. Esto no quiere decir que no se debería experimentar en el campo de la política económica. Es lógico que en el proceso de probar diversas políticas económicas los países puedan cometer errores, pero lo importante es que se lleve a cabo un proceso de análisis para descartar las malas ideas o políticas que no funcionen.

Es fácil señalar países muy exitosos que, en momento u otro, sufrieron reveses en el camino hacia su desarrollo. Por ejemplo, podemos mencionar la fase de la industria pesada de Malasia, y otras políticas, entre comillas, "equivocadas". A pesar de esto, el informe si contiene una lista de malas políticas.

En este sentido, afirmamos que no hay un solo paradigma y que en nuestra opinión, fuertemente relacionada con la de Dani Rodrik, son los "paquetes" de política, e intervenciones consistentes de políticas, las que tienen éxito en la economía.

Sabemos, que esta posición es difícil ya que la mayoría de las personas prefieren tener una solución para un cierto problema, y este no es al caso con nuestro informe, ya que indica que para que los países tengan éxito deben aprovechar al máximo la economía global, ganar acceso a mercados más grandes y avanzados que los propios, y estudiarlos y utilizarlos como marcos de referencia en cuanto a eficiencia, utilización de mejores tecnologías y captación de algunos de los logros de la globalización.

En este sentido, es preocupante y vemos señales inquietantes contra la globalización y eso que esto fue antes de la recesión actual.

Esperemos que se trate sólo de un fenómeno a corto plazo. En este contexto, Mike Spence y yo hemos escrito algunos artículos que se refieren al hecho de que la gente tiende a asociar muchos de sus problemas internos, especialmente los relacionados con la desigualdad, con la globalización.

En los EE.UU., por ejemplo, existe la percepción que la globalización es la causa de la pérdida de muchos empleos, a pesar de que al parecer la evidencia no respalda ese argumento. Pero aún habiendo pérdida de empleos, los gobiernos son perfectamente capaces de compensar los efectos negativos de la globalización, dado su gran impacto positivo.

Esto significa que está en las manos de los encargados de la política interna el bregar con las desigualdades entre la ciudadanía. No es la globalización de por sí, la que está causando estas desigualdades.

Permítanme ahora dirigirme a ciertas áreas de énfasis o de controversia, si se quiere, del informe. Comenzare con los temas que se enfatizan.

El informe defiende mucho las inversiones, especialmente las inversiones en infraestructura. Los que entre ustedes trabajan en el campo del desarrollo económico recordarán que si estudiaron desarrollo hace 30 años, su primera explicación del desarrollo pudo haber estado asociada a los índices de producción de capital (capital output ratios) y el rol del capital.

Creo que gradualmente, y con toda razón, la idea se enriqueció con otras ideas, y definitivamente en los años noventa predominó la opinión de que la infraestructura debería de estar a cargo del sector privado. Nos parece que éste no debería ser el caso, por una serie de razones.

Sólo para usar el ejemplo de América Latina, está bastante claro que las inversiones públicas y privadas son más complementarias que sustitutivas, en muchas áreas.

Podrán probablemente considerar el área de las telecomunicaciones y algunos aspectos del sector energético, pero al pasar a otras áreas de la infraestructura, verán que sin la inversión del sector público, es difícil despertar suficiente interés en el sector privado, sin contar con los problemas de regulación y los largos debates, lo cual ha esencialmente provocado el alejamiento del sector privado de la inversión en infraestructura en América Latina; aún más allá de América Latina verán obstáculos/cuellos de botella que sólo los gobiernos pueden resolver.

Por eso argumentamos vigorosamente en el sentido de que para lograr largos, altos y sostenidos niveles de crecimiento en los países en vías de desarrollo, la inversión en infraestructura debe ser una prioridad esencial.

Lo mismo hay que decir de la educación, a pesar de que nuestro énfasis es más en la calidad de la educación que en la tasa de inscripciones escolares, de por sí.

También tendemos a pensar que a la creación de empleos no se le ha dado suficiente importancia y que los primeros empleos son esenciales, ya que si no se emplean los jóvenes entre los 18 y los 25 años, es improbable que ellos puedan en el futuro integrarse a la fuerza laboral.

Permítanme, para continuar, referirme a otras áreas importantes de enfatizar, teniendo en cuenta que el propósito de este informe es el de darle elementos a la generación actual de encargados o responsables de definir políticas para poder aconsejar apropiadamente a la siguiente generación.

Hay que subrayar la importancia de los problemas de la urbanización. No es un secreto que la población mundial es más urbana que rural y que los aumentos de población en los próximos 20-30 años serán en las zonas urbanas y que un 95 por ciento de los nuevos pobres, si queremos definirlos así, estará en las zonas urbanas.

Existen discrepancias acerca de cómo definir lo urbano, en forma razonable. Esto quiere decir que las demandas de infraestructura en las zonas urbanas son enormes y que hasta continentes como el África, que registran la mayor proporción de pobres, se están urbanizando muy rápidamente.

Se trata de un proceso inevitable, que sugiere la pregunta de que hasta qué punto los gobiernos están preparados para invertir en infraestructuras urbanas y en acceso a los servicios básicos.

Destacamos también la importancia de factores demográficos, y hasta tuvimos una sesión a la que invitamos a muchos demógrafos.

La demografía, excepto cuando hay guerras y epidemias, es una ciencia muy predecible, que nos permite saber dónde habrá un exceso de empleos y desempleos, lo cual nos lleva al problema de las migraciones, que es un problema político de importancia mayor.

La pregunta clave es: cómo tratar el fenómeno de la migración en forma estructurada y manejable? Hay ejemplos, particularmente en Asia, de trabajos temporales controlados en forma eficiente y beneficiosa.

Sabemos que el monto de las remesas que estos inmigrantes envían a casa es probablemente tres veces mayor que el de la asistencia oficial recibida por sus países, o sea, unos \$300 mil millones comparados con \$100 mil millones.

Por tal razón, el hecho de que la comunidad internacional no haya podido tratar el tema del trabajo temporal es preocupante y como Comisión estamos a favor de reformas en este ámbito.

También tenemos algo que decir acerca del cambio de clima. Para resumir, distinguimos entre la eficiencia y la equidad, y entre la mitigación, la necesidad de mitigación y quiénes deberían pagar por ella.

En cierto modo, me parece que estamos en la misma página con Tom Schelling (otro ganador del premio Nobel) quien ha argumentado que no deberíamos frenar el crecimiento de los países en vías de desarrollo para satisfacer ciertas metas relacionadas con la protección del medio ambiente, particularmente porque hay grandes incertidumbres acerca de dichas metas.

No existen incertidumbres acerca de la dirección del cambio climático, aunque sí acerca de las variables individuales. Per cápita, el nivel de bióxido de carbono es obviamente mayor en los Estados Unidos y Canadá, muchísimo más que en Europa o los países en vías de desarrollo, aunque también vemos que la China ya ha superado a los Estados Unidos como emisor en términos agregados.

El asunto es, ¿cómo producir soluciones y, a nuestro juicio, cómo llegar a la posición razonable de que hay soluciones económicas. Se trata de decidir quién pagará por ellas y cómo repartir la carga de los problemas.

¿Dónde estamos en cuanto a controversias? Bien, empecemos con la política industrial, la cual tiende, por lo menos desde el punto de vista histórico, a despertar grandes pasiones, de una forma u otra. Creemos, según decimos en el informe, que hay necesidad de una buena coordinación entre el sector público y el privado.

Estamos de acuerdo con que el tema se complica por cuestiones de gobernabilidad y con que debe haber un riesgo apropiado, y esto podría ser verdad hoy, en mi país, en la repartición de riesgos entre el sector público y el privado.

Hasta qué punto querrán analizar la política industrial y considerar la participación del estado, dependerá mucho de sus definiciones de lo que es un gobierno.

Sin embargo, podemos concluir que una política general de no intervención, en cuanto a tecnología, a fuerza laboral, a incentivos apropiados a largo plazo, no es la más apropiada y que la mayoría de los países de rápido crecimiento durante largo tiempo tuvieron un espacio y cierto protagonismo para y por parte del gobierno.

Segundo, pienso que hemos adoptado una visión suficientemente flexible en cuanto al ritmo de apertura de los mercados de capitales e inclusive en cuanto al tema de la gestión de las tasas y secuencias de intercambio.

Esto se complicó un poco por el hecho de que tuvimos al gobernador del Banco Central de China como uno de nuestros comisionados, y otros miembros quisieron ser más enérgicos con relación al tema de las tasas de intercambio. Pero al final, adoptamos la juiciosa posición de que las aperturas en el mercado de capitales deberán proseguir a un ritmo variable, según la calidad de las instituciones y otros factores.

En tercer lugar, a diferencia de la WTO, defendemos cierto tratamiento comercial preferencial para el África, donde creemos que atender la necesidad de inversiones de infraestructura es algo prioritario.

En este sentido, nos encontramos más en el campo de Paul Collier y sus propuestas en cuanto a comercio. Es importante mencionar que la WTO tiene ciertas definiciones de lo que es un país mínimamente desarrollado pero hay muchos países africanos que no pertenecen a esa categoría, aunque podrían beneficiarse de ciertos tratamientos preferenciales.

En cuanto a los mercados laborales, que fue a mi parecer uno de los temas mas controversiales debido a que tuvimos a socialdemócratas en la Comisión y a economistas de la escuela de Chicago, hubo un debate acerca de qué hacer con relación a la rigidez de este mercado, y al final concluimos que tendríamos que proteger a los trabajadores y no a los empleos, y que estamos conscientes de que en gran parte del mundo en vías de desarrollo la creación de empleos en el sector formal de trabajo es impedida por las rigideces del mercado laboral.

Quisiera pasar ahora a un par de asuntos que surgieron durante la preparación del informe.

Algunas de las preguntas han sido las siguientes: ¿Por qué la fascinación con los países de rápido desarrollo? ¿Por qué 13 países fueron seleccionados por haber alcanzado un 7 por ciento o más de crecimiento durante 25 años consecutivos? ¿Y qué decir acerca de los países no democráticos?

Se trata de una pregunta regular y casi obligatoria que siempre se hace al referirnos a las exitosas experiencias en el Asia Oriental. ¿Y qué decir del empeoramiento en la distribución de ingresos, a medida que evoluciona el proceso de desarrollo?

Permítanme tratar brevemente estas preguntas.

En cuanto a la fascinación con los países en vías de rápido crecimiento, la mejor respuesta que recibimos fue la de Paul Romer, quien estuvo por un tiempo en nuestra Comisión. El dijo, "si voy a una tienda de plantas, y entre una gran cantidad de ellas observo que una es mucho más alta que las otras, tengo que preguntarme por qué esa planta es diferente".

Creo que en la medida en que se reconozca que el crecimiento es un medio para llegar a un fin, nuestra fascinación con los países de rápido crecimiento será justificada.

La cuestión de los regímenes democráticos o no democráticos en la región Asiática se plantea constantemente con relación a su crecimiento, y una respuesta es que por cada país no democrático en rápido desarrollo hay por lo menos dos países no democráticos que no se están desarrollando.

Naturalmente, no defendemos los gobiernos autocráticos. Cabe preguntarse, por otra parte, ¿qué lleva a los políticos a tomar decisiones a largo plazo capaces de producir altas tasas de desarrollo? Vimos esto en algunos de estos países, aunque también en Chile y Malasia y otros países que uno no necesariamente describiría como autocráticos.

En cuanto a la distribución, reconocemos que en los países de rápido crecimiento en largos períodos de tiempo, particularmente si parten de una base en la que la distribución de la riqueza fue bastante equitativa, uno verá crecientes desigualdades.

Siempre y cuando dichas desigualdades resulten en grandes descensos en las tasas de pobreza y no se llegue a una situación insostenible en términos de la política económica, las desigualdades podrían ser, entre comillas, necesarias en el proceso de desarrollo.

Si uno mira a Vietnam, como ejemplo en los años del 1990, Vietnam tuvo un ingreso per cápita de 150. Ahora, unos 15 años más tarde, llega a 750. La pobreza cayó de 60 por ciento de la población a 20 por ciento ahora. ¿Ha empeorado la distribución de los ingresos? Sí, pero ¿le gustaría frenar este desarrollo? Yo diría, no.

También recibimos la pregunta de si esto indica la muerte del consenso de Washington. La respuesta es sí y no. Creo que murió por su cuenta y de muerte natural,, pero esto no quiere decir que los elementos del consenso de Washington estuvieran equivocados. Nadie cree en la hiperinflación, ni en que el gobierno debería funcionar en sectores en los que no tenga ventajas competitivas. Por otra parte, como elemento de control tampoco fue demasiado útil.

Hubo un proyecto que precedió a éste en el Banco Mundial, llamado “Lecciones de los 1990” (Lessons of the 1990s), el cual, básicamente estudió numerosas experiencias de los años 90 y como conclusión sacó una visión heterodoxa de que no se debe contar con paradigmas para conformar el desarrollo; sino que es necesario una cierta adaptación para cada diseño.

Sin embargo, esto no significa que mil flores deban florecer en todas las áreas con relación a la política, por lo que fuimos forzados por uno de nuestros comisionados, Lord Brown, quien procede del sector privado, a definir las cinco áreas que consideramos indispensables.

Ellas son: 1. integración a la economía global; 2. mantener el macro para que el sector privado pueda dirigir el crecimiento; 3. el liderazgo político; 4. un gobierno efectivo; e 5. inclusión de mayor parte la población en los beneficios de crecimiento

Para concluir, quisiera enfatizar unos puntos claves:

Una conclusión importante es que el gobierno juega un papel tremendamente importante en el proceso de desarrollo. Somos agnósticos en

cuanto al tamaño del gobierno, aunque no acerca de su efectividad, de este modo, la noción de que van a conseguir altos niveles sostenibles de crecimiento década tras década sin una vigorosa participación del estado es algo que realmente no se puede creer.

Implicítamente, por lo tanto, no creemos en la vieja fórmula de que sea suficiente “estabilizar, liberalizar y privatizar” para conseguir los resultados deseados.

Otra conclusión es que existe la necesidad de tener diseños particulares y específicos para cada modelo, axial como experimentar, y cambiar de curso, si es necesario, dentro de ciertos principios básicos que incluyan la importancia de los mercados y de la infraestructura.

Otro aspecto es que no existe una bala de plata o solución perfecta que produzca el crecimiento, y para ilustrar esto mejor, permítanme referirme a una analogía con las dietas, tema con el cual la gente de mi edad se preocupa mucho.

No existe una dieta que funcione en todos los casos, para todas las personas, como tampoco un solo alimento que sea perfecto: lo importante es la interacción de los alimentos. De la misma forma, no existe una sola receta económica que funcionará siempre en todos los casos.

En segundo lugar, podrán someterse a la mejor dieta del mundo, pero si no hacen ejercicios, la dieta no será muy eficaz. Del mismo modo, el ambiente político para estas políticas es imprescindible.

En tercer lugar, sabemos que los franceses viven una larga vida y que comen mucho ajo y beben mucho vino tinto. Sin embargo, si una persona coma mucho ajo y beba mucho vino tinto, si vaya a a tiendas de comidas rápidas, no lograra las tasas de longevidad de los franceses. Asimismo , el trasplantar políticas a otro ambiente debe hacerse con extrema cautela, porque no son necesariamente transferibles.

Por último, existe la preocupación de que cuando hablamos acerca del Informe de Crecimiento (Growth Report), tal vez el asunto de la inclusión podría perderse de vista, pero por cierto no es eso lo que queremos.

Creemos que la inclusión es algo inteligente desde el punto de vista económico y político. El gobierno no debe perder el respaldo de la sociedad.

Señores y señoras, les agradezco nuevamente por la oportunidad de discutir estas ideas de la Comisión que me parecen muy relevante tomando en cuenta este importante evento que celebramos hoy. Gracias por su atención y les deseo un evento fructífero.