

María Jesús Fernández García*
Pablo Moreno García**

RETOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DEL BANCO MUNDIAL Y DEL FMI

Este artículo revisa algunos de los retos más importantes a los que se enfrentan dos actores centrales en el proceso de desarrollo de sus miembros: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Sin perjuicio de la necesaria coordinación y del existente cruce de competencias entre las dos instituciones, se analizan por separado los retos para cada una de ellas, en consistencia con una política de desarrollo que debe basarse en la especialización en función de la ventaja comparativa de cada institución.

Palabras clave: sistema financiero internacional, instituciones financieras internacionales, financiación del desarrollo, política de desarrollo, Banco Mundial, FMI.

Clasificación JEL: F33, F34.

1. El Banco Mundial

Simplemente observando los indicadores de pobreza que siguen existiendo en buena parte del mundo queda claro que la ayuda al desarrollo no siempre ha sido efectiva. De hecho, la experiencia demuestra que su efectividad ha sido muy desigual. China, India y Vietnam son ejemplos de éxito en los que la ayuda al desarrollo ha jugado un papel relevante en su proceso de transformación. Sin embargo, lejos de este éxito se encuentran nu-

merosos países de África Subsahariana en los que, a pesar de haber recibido una gran cantidad de ayuda, la pobreza no sólo no se ha reducido sino que ha aumentado.

Durante las dos últimas décadas se han producido progresos muy significativos en aquellos países que han llevado a cabo una adecuada ejecución de política económica, un fortalecimiento de sus instituciones, una buena gobernabilidad y una mayor apertura comercial. Y ha sido precisamente en estas economías, que han logrado elevar sus tasas de crecimiento significativamente y sostenerlas en el tiempo, donde la efectividad de la ayuda al desarrollo ha sido mayor; en términos generales, una asistencia financiera equivalente a un 1 por 100 del PIB ha conducido a una reducción en la po-

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Ha sido Directora Alternativa en el Directorio del Banco Mundial.

** Técnico Comercial y Economista del Estado. Consejero en el Directorio del FMI.

breza de la misma magnitud¹. Por el contrario, en países con una deficiente gestión económica, una mala gobernabilidad y una limitada capacidad institucional, un mismo volumen de asistencia ha tenido resultados mucho más limitados.

Hoy la comunidad internacional tiene una idea más clara de lo que funciona y de lo que no. Y el BM, como principal institución financiera dedicada al desarrollo, debe estar en posición de aplicar la enorme base de conocimiento y experiencia que ha ido adquiriendo con su presencia en todo el mundo, y adaptarla a las circunstancias específicas de cada país. No hay un patrón único que pueda aplicarse con éxito de forma homogénea. Cada país tiene sus propias circunstancias políticas, institucionales, sociales y culturales que necesariamente han de condicionar la estrategia de desarrollo que se siga —en particular, el momento, el ritmo y la secuencia de la aplicación de las políticas y reformas—. China ha tomado un camino que no sigue ningún modelo convencional; las economías de Asia Oriental han crecido siguiendo un modelo completamente diferente; y las economías en transición que más éxito han tenido han seguido estrategias también diferentes. Ahora bien, todos estos casos han tenido en común, por una parte, que la transformación estructural que supone el desarrollo económico se ha conseguido a través de un proceso de cambio con suficiente credibilidad como para hacerlo sostenible en el tiempo²; y, por otra, que el proceso de cambio se ha hecho creando las condiciones para que el sector público y el sector privado jueguen el papel complementario que les corresponde: el primero estableciendo unas condiciones que incentiven la inversión y permitan el desarrollo del capital humano; y, el segundo, invirtiendo y creando empleo.

Ayudar a los gobiernos a crear unas condiciones adecuadas para la inversión del sector privado constituye

un segundo gran reto para el BM³. La inversión del sector privado es uno de los pilares del desarrollo. El sector privado invierte de forma productiva, innova, crea empleo y proporciona bienes y servicios que mejoran las condiciones de vida de la sociedad. Al mismo tiempo, su contribución a los ingresos fiscales mediante el pago de impuestos, da la posibilidad a los gobiernos de aumentar la inversión pública en educación, sanidad y otros servicios básicos. Ahora bien, para que el sector privado tome la decisión de invertir y, sobre todo, para que la inversión sea un motor eficiente de creación de empleo y renta, es necesario que exista un adecuado «clima para la inversión», es decir, un conjunto de factores que promueva oportunidades y cree incentivos para invertir de forma productiva.

Los gobiernos ejercen una influencia decisiva sobre el clima de inversión básicamente a través del impacto que tienen sus políticas y su gobernabilidad en el conjunto de costes, riesgos y barreras a la competencia que las empresas han de considerar en sus decisiones de inversión⁴. Las empresas, además de valorar los costes y riesgos que son función normal de la actividad comercial que van a realizar, tienen en cuenta aquéllos asociados, directa o indirectamente, a las políticas y comportamiento de los gobiernos; en particular: *i*) costes asociados a la corrupción, a una carga impositiva excesiva, a una legislación que no garantiza el cumplimiento de los contratos, a marcos regulatorios deficientes, a una provisión de infraestructuras insuficiente y a unos mercados de factores que no funcionan correctamente; *ii*) riesgos derivados de incertidumbre política, inestabilidad macroeconómica,

¹ *The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons from the World Bank Group.*

² *Development Challenges in the 1990s: Leading Policy Makers Speak from Experience.* Timothy BESLEY y Roberto ZAGHA (Editores).

³ El desarrollo que se hace de este punto toma como referencia el documento: «Strengthening the foundations for growth and Private Sector Development: Investment Climate and Infrastructure Development». WORLD BANK 2004.

⁴ Estudios *cross-country* ponen de manifiesto como las diferencias en los niveles de productividad y de renta que existen entre países se explican fundamentalmente por la calidad de sus políticas, su gobernabilidad y sus instituciones y, en segundo lugar, por los diferentes niveles de inversión en capital humano y físico.

ausencia de confianza en el respeto a los derechos de propiedad y falta de predictibilidad en la interpretación de leyes y marcos regulatorios; *iii*) barreras a la competencia derivadas de normas que no regulan adecuadamente la entrada y salida del mercado o la respuesta ante prácticas restrictivas de la competencia.

Mejorar el clima de inversión implica reducir estos costes, riesgos y barreras y, con ello, aumentar los incentivos para la inversión productiva que es la que conduce a un crecimiento sostenible y a una reducción de la pobreza. La experiencia de China e India son magníficos ejemplos. Durante la última década estos países han registrado tasas de crecimiento de la renta per cápita del orden del 5 por 100 lo que les ha permitido reducir la pobreza entre un 5 por 100 y un 8 por 100 anual⁵. Y, en ambos casos, buena parte se debe a una mejora del clima de inversión, una mejora de la que los pobres tienden a beneficiarse más que proporcionalmente y, en especial, de la reducción de costes y aumento de las ventajas de pasar de la economía informal a la formal⁶.

Mejorar el clima de inversión requiere la aplicación de una amplia agenda de reformas. Durante las últimas décadas la atención de los gobiernos se ha centrado fundamentalmente en mejorar la ejecución de las políticas macroeconómicas —condición imprescindible para el crecimiento— pero a menudo se ha descuidado la atención sobre otros factores esenciales como el respeto a los derechos de propiedad y al cumplimiento de los con-

tratos, una adecuada imposición y regulación de las actividades económicas⁷, un correcto funcionamiento del sistema financiero y del mercado de trabajo, una suficiente dotación y confianza en el funcionamiento de las infraestructuras y una buena gobernabilidad.

Poner en marcha una agenda tan amplia es complejo —ya que involucra intereses distintos y muchas veces contrapuestos— y no se puede pretender abordar todo al mismo tiempo. El BM tiene la experiencia para ayudar al país a identificar los obstáculos que existen, pero sigue siendo un reto muy importante para la Institución el establecimiento de unas prioridades y una secuencia de reformas que permitan su aplicación de forma continuada, esto es, que permitan al gobierno conseguir credibilidad en sus políticas y confianza en su sostenibilidad⁸. Por ello, el BM debe ampliar su capacidad de diagnóstico y medición de resultados y reforzar su esfuerzo para obtener «buenas prácticas» en el diseño y aplicación de leyes y regulaciones de puedan asistirle en su labor de asesoramiento a los gobiernos.

Ahora bien, quizá el reto más importante al que se enfrenta el BM consiste en ser capaz de volver a asumir riesgos. El BM debe iniciar proyectos y dotarse de los instrumentos que le permitan dar adecuada respuesta a las necesidades de sus distintos clientes; y, además, hacerlo de forma eficiente. El papel que puede cumplir el BM en un país de ingreso medio (con acceso a los mercados aunque sujeto a una gran volatilidad) no es en modo alguno igual al que puede jugar en un país de bajos ingresos (sin acceso a los mercados) o en un país postconflicto. Pero en todos ellos, puede jugar un papel importante. Ahora bien hacerlo hoy, en un contexto en el que las condiciones de financiación en los mercados son muy favorables y teniendo que enfrentarse a una

⁵ En China la pobreza se ha reducido de un 64 por 100 en 1981 a un 17 por 100 en el 2001 y en India de un 54 por 100 en 1980 a un 35 por 100 en el 2000.

⁶ La economía informal representa una parte muy importante de la actividad económica de los países en desarrollo (por ejemplo un 76 por 100 del PIB en Nigeria, un 55 por 100 en Guatemala, un 50 por 100 en Filipinas). Aunque en la economía informal las empresas no pagan impuestos ni cumplen con los requisitos necesarios para realizar su actividad, en la informalidad tienen menos seguridad de que se respeten sus derechos de propiedad y le es más difícil acceder a los servicios públicos y a una financiación a un precio razonable (por ejemplo, el tipo de interés nominal para una empresa informal puede ser hasta cuatro veces más elevado que el que se da a una empresa formal del mismo tamaño).

⁷ La flexibilización de los mercados y la introducción de competencia es clave para aumentar la productividad, innovar e introducir nuevas tecnologías y para que ello se traduzca en beneficios para los consumidores y aumentos de renta.

⁸ «A Case for Aid: Building a Consensus for Development Assistance», Nicholas STERN.

mayor competencia por parte de otros bancos multilaterales de desarrollo, requiere ganar en eficiencia (*do things right*) pero además ofrecer a cada país el programa de asistencia que más le convenga (*do the right things*).

Las cifras de préstamos del BM a los países de ingresos medios se han venido reduciendo durante los últimos años. Mientras que en el período anterior a la crisis de 1997 prestaba unos 15.500 millones de dólares anuales, en el período 2000-2003 prestaba un 26 por 100 menos, esto es, unos 11.500 millones y se espera que en los próximos años la cifra esté en torno a los 10.500 millones. El problema es que esta reducción del volumen de préstamos ha coincidido con un período en el que los préstamos de otros Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) a estos países han aumentado (han pasado de representar aproximadamente dos tercios de los préstamos del BM en la primera mitad de los noventa a exceder su volumen en los últimos años). El BM ha perdido competitividad a lo que tiene que responder fundamentalmente: agilizando sus procedimientos internos de forma que no sea necesario un período de año y medio entre que se prepara un proyecto, se aprueba y se está en condiciones para empezar a llevarse a cabo.

Adicionalmente, el BM tiene que volver a asumir riesgos. La presión por mostrar resultados positivos y seguir contando con la confianza de la comunidad internacional lo ha conducido a entrar básicamente en proyectos en los que era relativamente fácil esperar buenos resultados, evitando aquellos más complejos, de mayor riesgo pero con mayor impacto sobre el desarrollo.

Un primer ejemplo son los proyectos de infraestructuras. Durante la década de los noventa la adopción de reformas económicas en muchos países atrajo inversión privada y la inversión en proyectos de infraestructuras con participación privada aumentó de 20.000 millones de dólares, en 1990, a 130.000 millones, en 1997, sobre todo en América Latina y Asia Oriental. Sin embargo, tras la crisis asiática y las que

posteriormente se sucedieron (Rusia, Brasil, Argentina) la inversión privada en infraestructuras se desploma. Muchos países no han sido capaces de aplicar políticas que aseguraran unas tasas de retorno adecuadas y predecibles e incluso algunos gobiernos han dejado de cumplir sus obligaciones contractuales lo que ha contribuido a aumentar significativamente la percepción de riesgo de los inversores. Habida cuenta de la enorme necesidad de infraestructuras que tienen los países en desarrollo (satisfacer sus necesidades de nuevas inversiones y mantenimiento requiere financiación del orden del 7 por 100 del PIB de todos los países en desarrollo) y el escaso espacio fiscal con el que cuentan, el BM tiene que volver a entrar en este sector.

Pero además la asunción de riesgos tiene que traducirse en la utilización de nuevos instrumentos, por ejemplo instrumentos de mitigación de riesgos (por ejemplo de tipo de cambio) y una mayor utilización de las garantías que permitan catalizar un mayor flujo de capitales privados.

Conclusión

A pesar de los progresos conseguidos, sobre todo durante las dos últimas décadas, 1.200 millones de personas siguen viviendo con menos de 1 dólar al día, y este número se elevará a medida que la población de los países en desarrollo aumente en 2.000 millones durante los próximos 30 años. La comunidad internacional ha reaccionado fijándose la consecución de unos objetivos claros y cuantificables con los que por primera vez se recoge el carácter multidimensional de la pobreza, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y lo que es más importante, por primera vez países desarrollados y países en desarrollo están de acuerdo en que su consecución sólo será posible con un esfuerzo conjunto: de los países en desarrollo ejecutando una adecuada combinación de políticas, una buena gobernabilidad y un fortalecimiento institucional; y de los países desarrollados, proporcionando un

mayor acceso a sus mercados y una asistencia financiera de mayor cuantía, de mayor calidad y más predecible en apoyo a esas buenas políticas. El BM puede cumplir un papel muy importante para impulsar la agenda de políticas y acciones que deben aplicar los países en desarrollo. Su capacidad de diálogo con los gobiernos y su asistencia financiera y no financiera le coloca en la mejor de las posiciones para impulsarla. Ahora bien, impulsarla acertadamente requiere por su parte: *i*) aplicar su base de conocimiento y experiencia adaptándola a las circunstancias específicas de cada país; *ii*) apoyar la agenda de reformas de los países contribuyendo a crear las condiciones para que el sector público y el sector privado jueguen el papel complementario que les corresponde: el primero estableciendo unas condiciones que incentiven la inversión y permitan el desarrollo del capital humano; y, el segundo, invirtiendo y creando empleo; y, *iii*) asumir riesgos, iniciando proyectos y dotándose de los instrumentos que le permitan dar adecuada respuesta a las necesidades de sus distintos clientes; y, además, hacerlo de forma eficiente.

2. El Fondo Monetario Internacional: hacia la incorporación de la gobernabilidad

Los principales elementos de la política de desarrollo del FMI

La política de ayuda al desarrollo del FMI tiene dos grandes frentes: la asistencia financiera —fundamentalmente a través de los programas concesionales *PRGF* y la condonación de deuda *HIPC*— y la asistencia técnica-supervisión⁹. El apartado financiero se en-

frenta a un problema de escasez de recursos a medio plazo. A partir de 2007, se pasará a lo que se denomina el *self-sustained PRGF*, es decir, los fondos para este programa deberán mantenerse a partir de la rotación de los recursos existentes. La capacidad de financiación prevista de unos 780 millones de euros al año es un 25 por 100 menor a la media de recursos prestados en los últimos seis años, y está por debajo de los recursos que se estiman serán necesarios para los países en desarrollo (hasta un 80 por 100 menor en los escenarios más adversos, IMF 2004). En cuanto a la iniciativa *HIPC*, el Fondo deberá movilizar recursos adicionales para poder hacer frente a sus compromisos de condonación de deuda, especialmente si se aprueba (o más bien cuando se apruebe) la propuesta de 100 por 100 de cancelación de deuda lanzada por el G8 en junio pasado (IMF, 2005a)¹⁰.

Los recursos adicionales podrán obtenerse de dos vías fundamentales: aportaciones de los países miembros o movilización de otros recursos propios del Fondo (las discusiones están girando fundamentalmente en torno al uso del oro, emisión de DEG o el uso de la cuenta de recursos generales). Esto nos lleva a la discusión sobre las nuevas fuentes de financiación del desarrollo tratada en otros artículos de este número por lo que no entraremos en ello. Sí cabe señalar aquí, que de momento el consenso político no parece pasar por nuevas aportaciones bilaterales al Fondo ni por la reorientación de sus recursos existentes más allá de los que sean necesarios para hacer frente a la condonación del 100 por 100 de la deuda *HIPC*¹¹. Al contrario (y en consistencia con la especia-

⁹ La *Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)* y la Iniciativa *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*; y el Artículo IV (análisis macroeconómico anual del país) son respectivamente los principales instrumentos de financiación al desarrollo y supervisión. La página web del FMI enumera los distintos instrumentos de la política de ayuda al desarrollo: <http://www.imf.org/external/work.htm>.

¹⁰ Los recursos del Fondo no son suficientes para hacer frente a las condonaciones de deuda frente a Liberia, Somalia y Sudán congeladas porque estos países están en atrasos de pagos con sus acreedores (FMI, 2005). La perspectiva de condonaciones adicionales como consecuencia de la aplicación del *topping-up* (ayudas adicionales para países que vuelven a caer en insostenibilidad de deuda) y de la extensión de la cláusula *sunset* de la iniciativa *HIPC* hasta 2008, harían necesarios todavía más recursos.

¹¹ No es probable que la movilización de recursos necesaria para hacer frente a la condonación del 100 por 100 de la deuda de los países

lización), la dinámica de la financiación del desarrollo se está desviando hacia la ayuda bilateral y los Bancos de Desarrollo con un papel cada vez menor para el FMI.

A través de sus actividades de asistencia técnica y supervisión a los PED, el FMI ofrece un bien público a la comunidad internacional de donantes y a los mercados. El Fondo es la institución multilateral con perspectiva global para analizar la consistencia general del cuadro institucional y macroeconómico para garantizar un crecimiento sostenible. El Fondo tiene abiertas una serie de líneas de trabajo para reforzar su función de auditor-consultor: el establecimiento de programas sin financiación¹², la mejora de la coordinación interna de la asistencia técnica ofrecida¹³, la coordinación con la comunidad de donantes en el marco de la estrategia de desarrollo definida por el propio país en el PRSP¹⁴, y la supervisión institucional o de gobernabilidad. Es este último aspecto el que nos interesa desarrollar en el resto del artículo. Proponemos que el Fondo debe involucrarse en temas de gobernabilidad como condición necesaria para cumplir su papel de impulsor de un crecimiento sostenido en los PED.

El Consenso de Washington no es suficiente

Con importantes matices en función de las especificidades de cada país, la receta económica del FMI ha

estado guiada por lo que se ha conocido como «Consenso de Washington» (Williamson, 1990)¹⁵. El consenso recoge el conjunto de políticas —distintos conjuntos para distintos autores— que se consideran condición necesaria y suficiente para el crecimiento. El núcleo de políticas que han centrado el análisis académico (y las recomendaciones del Fondo) han sido la estabilización fiscal y monetaria, la liberalización de precios y tipos de interés, la apertura comercial y la privatización. El consenso parte del supuesto de que buenas políticas conducen al crecimiento en cualquier contexto.

Durante los años noventa se produce una explosión de análisis empíricos *cross-country* que tratan de buscar evidencia del papel central de una o varias de estas políticas para el crecimiento a largo plazo. Kenny y Williams (2001) repasan esta literatura y destacan cómo las correlaciones política-crecimiento encontradas no han resistido contrastaciones cuando se han analizado para distintos grupos de países o cuando se controla por terceras variables. Los modelos fallan porque no tienen en cuenta la dimensión dinámica del crecimiento ni la importancia de variables estructurales (religión, geografía, realidades políticas y sociales). Las teóricas relaciones de causalidad entre política y crecimiento no resisten una realidad de crecimiento heterogénea que difícilmente se puede explicar con un único modelo¹⁶.

Hay una excepción, las políticas macro sí parecen tener un efecto sustancial en el crecimiento en contextos

HIPC (que podría extenderse a los no HIPC) tenga continuidad en otras iniciativas de financiación adicional para el desarrollo en el FMI. La reunión del Directorio sobre el papel del Fondo en los PED del año pasado pone de manifiesto la escasa voluntad política para utilizar al FMI o sus recursos para ampliar su financiación a largo plazo para el desarrollo (IMF, 2004).

¹² Ver SERRANO-SOLER en este mismo número ICE.

¹³ Recientemente el Directorio ha impulsado el liderazgo de los departamentos geográficos en la asistencia técnica del país para evitar problemas de duplicaciones y falta de coordinación interdepartamental en la asistencia técnica del FMI (IMF, 2005b).

¹⁴ El objetivo es que la ayuda al desarrollo bilateral y multilateral se coordine alrededor de los *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*, documentos elaborados por el país con el asesoramiento del Banco Mundial y el FMI, que planifican la estrategia de desarrollo a medio plazo.

¹⁵ El término a dado lugar a mucha confusión porque, como reconoce el propio WILLIAMSON (2004), parece hacer referencia a un acuerdo explícito sobre políticas económicas a imponer en los países en desarrollo. En realidad, no es más que una etiqueta que Williamson utilizó para identificar 10 políticas generalmente aceptadas como necesarias para el crecimiento. Williamson utiliza por primera vez el término en la Conferencia de el *Institute for International Economics* sobre Latinoamérica de 1989.

¹⁶ La comparación entre China y Rusia es muy ilustrativa. Entre 1989 y 1997, el PIB de Rusia se redujo a la mitad a pesar de aplicar políticas consistentes con el consenso mientras que un comportamiento de política económica heterodoxo en China duplicó el crecimiento en el país (STIGLITZ, 1999).

extremos como reducción de la inflación en un 35 por 100, aumento de la apertura comercial un 45 por 100, reducciones del déficit presupuestario del 5 por 100, reducción de un 39 por 100 de un tipo de cambio sobrevalorado (Easterly, 2004). Sin embargo, éstos son escenarios que están ya al margen de la mayoría de los PED, que han alcanzado un cierto grado de estabilización. Por otro lado, cabe interpretar la relación a la inversa, como el elevado potencial para destruir el crecimiento de malas políticas macroeconómicas.

En definitiva, hoy es generalmente aceptado que el buen comportamiento en política macroeconómica es condición necesaria pero no condición suficiente para el crecimiento.

La gobernabilidad importa

En paralelo al análisis de las políticas, la literatura empírica sobre crecimiento también recupera el institucionalismo de Veblen, asociado generalmente a las aportaciones de North¹⁷. A partir de distintos conceptos de instituciones se tratan de establecer relaciones de causalidad con el crecimiento. El énfasis se ha puesto en el análisis de varios tipos de instituciones a las que nos referiremos genéricamente como gobernabilidad: las garantías jurídicas, índices de corrupción, protección de los derechos de propiedad, transparencia, estabilidad política, o distribución y control del poder político. Kaufmann *et al.* (1999) aportan seis medidas¹⁸ de gobernabilidad ampliamente utilizadas en la literatura y establecen causalidad con varios indicadores de desarrollo incluyendo el crecimiento per cápita.

El *World Economic Outlook* del FMI de abril de 2003 incluye un capítulo específico sobre crecimiento e insti-

tuciones en reconocimiento formal de su importancia para el desarrollo. Utilizando una media de las variables de gobernabilidad de Kaufmann y medidas de derechos de propiedad y de control sobre el poder ejecutivo, el Fondo pone números sorprendentes a la importancia de la gobernabilidad, como que explica las 3/4 partes de las diferencias de renta per cápita entre países, o que África subsahariana aumentaría en un 250 por 100 su renta si la calidad institucional se aproximara a la media del resto de países del mundo.

La relevancia de la calidad institucional se ha consolidado en la teoría del crecimiento, pero sin caer en el universalismo institucional. El modelo chino ilustra cómo el crecimiento es consistente con el desarrollo de instituciones no convencionales, como los derechos de propiedad no privados. Por consiguiente, no cabe pasar a un nuevo consenso de Washington ampliado en el que, al buen comportamiento macroeconómico, se añade la estandarización y las buenas prácticas de gobernabilidad. No existe ningún elixir mágico que garantice el crecimiento. El objetivo debe ser desarrollar incentivos adecuados (y destruir los perversos) en gobierno, agentes individuales y donantes, para que sus acciones favorezcan el crecimiento y la reducción de la pobreza (Easterly, 2002). Cada país debe experimentar y determinar el ritmo y los arreglos institucionales que mejor se adapten a sus condiciones económicas, políticas y sociales (Rodrik, 2002).

La importancia de la gobernabilidad para el crecimiento se puede resumir en tres proposiciones generalmente aceptadas: i) la gobernabilidad es el mejor predictor del crecimiento a largo plazo y de la menor volatilidad en el crecimiento a corto plazo; ii) la efectividad de las políticas macroeconómicas depende positivamente de la calidad del marco institucional; iii) buenas instituciones no significa necesariamente mercados libres, sino aquellas que crean los incentivos correctos para que los mercados se desarrollen, por tanto, la estrategia de crecimiento exige un análisis *ad hoc* para adaptarse a las circunstancias de cada país.

¹⁷ Douglas North es galardonado con el premio Nobel en 1993 (conjunto con Robert Fogel) en reconocimiento a su liderazgo en la nueva economía institucional.

¹⁸ Las seis medidas son: voz y *accountability*, eficacia del gobierno, garantías jurídicas, estabilidad política y violencia, intrusismo regulador y ausencia de corrupción.

Un papel para el FMI en la gobernabilidad

A partir del reconocimiento del papel central de la gobernabilidad, el FMI deberá incorporar crecientemente elementos y valoraciones de calidad institucional en sus políticas para cumplir adecuadamente con su función de promotor de un desarrollo sostenido. Frente a los bancos de desarrollo, que tienen un enfoque sobre todo microeconómico, el Fondo tiene la ventaja comparativa de tener una perspectiva global sobre el país que permite incorporar la gobernabilidad en un contexto más amplio de estabilidad institucional y económica. No obstante, la incorporación de la gobernabilidad plantea tres grandes interrogantes: la capacidad técnica del Fondo, el respeto a la *ownership* del país para diseñar su propia estrategia de desarrollo, y la elección de las instituciones en las que involucrarse.

El Fondo es una institución de economistas y no está clara su capacidad técnica para incorporar aspectos de economía política o procesos de transparencia y de seguridad jurídica en los países miembros. Se hace así necesario desarrollar esa capacidad o adquirirla de otras instituciones. Cualquiera que sea la solución, tendrá que estar determinada por una efectiva impregnación de la gobernabilidad en el trabajo del Fondo. Los informes del FMI llevan detrás un intenso proceso de debate interno interdepartamental. Para que la gobernabilidad tenga su reflejo en el producto final es necesario que tenga un garante interno definido en un departamento concreto (ya sea el geográfico del país en cuestión, ya sea uno horizontal). Si nadie asume ese liderazgo interno, difícilmente se incorporará la gobernabilidad.

En cuanto a la *ownership*, se plantea un problema de intrusismo del Fondo en la política nacional y el derecho de los países para diseñar y asumir sus propias estrategias de desarrollo. En cuestiones de gobernabilidad ese riesgo se multiplica ante la heterogeneidad de experiencias positivas, lo que exige respetar que los países experimenten y diseñen esquemas de gobernabilidad que se salgan de la ortodoxia. El riesgo

de intrusismo se minimiza en el caso de la asistencia técnica porque su solicitud es voluntaria por el país y se puede mantener la confidencialidad con las autoridades. En supervisión y condicionalidad el riesgo es mayor.

Sin embargo, esto no debe significar pasar al «todo vale», ni que el Fondo no pueda plantear abiertamente las ineficiencias de gobernabilidad detectadas en el país. De la misma manera que se hace en política macroeconómica, el Fondo tiene la obligación de identificar las áreas que están impidiendo el crecimiento sostenido del país (seguramente, la corrupción generalizada, la desprotección jurídica o la falta de respeto a los derechos humanos no valen). Eso sí, la voz del Fondo en gobernabilidad debe basarse en un estudio riguroso de las especificidades del país y en el debate con las autoridades para favorecer la objetividad analítica. El FMI deberá estar también sujeto a la crítica y revisión de sus recomendaciones cuando su análisis resulte erróneo.

La elección de instituciones en las que involucrarse también debe estar guiada por el análisis específico del país. En cualquier caso, el informe Sachs para Naciones Unidas (2005) sobre la consecución de los objetivos del milenio identifica cinco áreas de gobernabilidad claves par el crecimiento que pueden servir de guía en este análisis: establecimiento de un sistema de garantías jurídicas (*rule of law*), observancia de los derechos humanos, promoción de una Administración pública transparente y con control y asunción de responsabilidad por sus acciones (*accountability*), estabilidad macroeconómica y desarrollo de un clima de inversión favorable y apoyo a la sociedad civil.

Conclusión

En el FMI, los retos se plantean sobre todo en el área de supervisión y asistencia técnica porque en el proceso de especialización de las instituciones multilaterales, la financiación se está orientando hacia países donantes y bancos de desarrollo (sin perjuicio de que el FMI man-

tenga el PRGF). Hemos argumentado que, en línea con los avances de la teoría de crecimiento, el FMI debe involucrarse crecientemente en cuestiones de gobernabilidad si quiere cumplir con su papel de garante de un de-

sarrollo sostenible. El énfasis del Fondo en estos aspectos ayudará además a orientar la financiación del desarrollo hacia países que pueden hacer un uso más eficaz de la misma.

Todas las publicaciones de
INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA
se pueden adquirir en

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
Paseo de la Castellana, 162, vestíbulo. 28071 MADRID
Teléfono: (91) 349 36 47 - Fax: (91) 349 36 34
E-mail: venta.publicaciones@mineco.es

PUNTOS DE INFORMACION DE LAS PUBLICACIONES ICE

03002 ALICANTE

Rambla Méndez Núñez, 4
Teléfono: (96) 514 52 89 - Fax: (96) 520 31 66

04071 ALMERIA

Hermanos Machado, 4, 2.º
Teléfonos: (950) 24 38 88 y (950) 24 34 76
Fax: (950) 25 85 48

06002 BADAJOZ

Ronda del Pilar, 4, 3.º dcha.
Teléfono: (924) 22 92 12 - Fax: (924) 23 96 52

08021 BARCELONA

Vía Augusta 197-199
Teléfono: (93) 216 50 36 - Fax: (93) 216 51 89

48009 BILBAO

Plaza Federico Moyúa, 3, 5.º
Teléfonos: (94) 415 53 05 y (94) 415 53 00
Fax: (94) 416 52 97

39001 CANTABRIA

Juan de Herrera, 19, 6.º
Teléfono: (942) 22 06 01 - Fax: (942) 36 43 55

51001 CEUTA

Agustina de Aragón, 4
Teléfono: (956) 51 29 37 y (956) 51 17 16
Fax: (956) 51 86 45

26003 LA RIOJA

Villamediana, 16
Teléfono: (941) 27 18 90 - Fax: (941) 25 63 53

35007 LAS PALMAS

Franchy Roca, 5, 3.º
Teléfono: (928) 47 26 55 - Fax: (928) 27 89 75

28001 MADRID

Recoletos, 13, 1.º Dcha.
Teléfono: (91) 781 14 20 - Fax: (91) 576 49 83

30008 MURCIA

Alfonso X El Sabio, 6, 1.ª
Teléfono: (968) 27 22 00 - Fax: (968) 23 46 53

33007 OVIEDO

Plaza de España, s/n.
Teléfono: (985) 96 31 19 - Fax: (985) 27 24 10

07007 PALMA DE MALLORCA

Ciudad de Querétaro, s/n.
Teléfono: (971) 77 49 84 - Fax: (971) 77 18 81

20005 SAN SEBASTIAN

Guetaria, 2, triplicado, entresuelo izqda.
Teléfono: (943) 43 35 92 - Fax: (943) 42 68 36

38002 SANTA CRUZ DE TENERIFE

Pilar, 1 (Apdo. Correos, 54 - 38080)
Teléfono: (922) 53 40 10 - Fax: (922) 27 19 02

41013 SEVILLA

Plaza de España. Puerta de Navarra
Teléfono: (95) 429 80 70 - Fax: (95) 423 21 38

45071 TOLEDO

Plaza Alfonso X el Sabio, 1
(Atención al público por Plaza de las Tendillas, 1)
Teléfono: (925) 28 53 90 - Fax: (925) 22 11 10

46002 VALENCIA

Pascual y Genis, 1, 4.º
Teléfono: (96) 350 91 48 /- Fax: (96) 351 18 24

47014 VALLADOLID

Jesús Rivero Meneses, 2, 3.º
Teléfono: (983) 36 03 40 - Fax: (983) 34 37 67

36201 VIGO

Plaza de Compostela, 29, 2.º
Teléfono: (986) 44 12 40 - Fax: (986) 43 20 48

50004 ZARAGOZA

Paseo Independencia, 12, 2.º
Teléfono: (976) 48 28 30 - Fax: (976) 21 41 15

Y también en el Centro de Publicaciones
del Ministerio de Economía y Hacienda
Plaza del Campillo del Mundo Nuevo, 3. 28005 Madrid
Teléfono: (91) 506 37 40 - Fax: (91) 527 39 51.