



**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL**

**ESTABILIDAD MACROECONÓMICA, DESARROLLO
INSTITUCIONAL Y CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD**

Hacia una agenda integral del desarrollo

Por Carlos A. Magariños
Director-General

(Conferencia pronunciada en la Universidad de Bologna, Italia, 24 de mayo 2002)

Hacia una agenda integral del desarrollo

Por Carlos A. Magariños

Es un gran honor para mí haber sido invitado por el Rector Pier Ugo Calzolari a pronunciar una conferencia en ésta prestigiosa Casa de Estudios, decana de las universidades europeas y del mundo. Permítanme aprovechar ésta ocasión para compartir algunas reflexiones sobre algunos problemas centrales del desarrollo internacional actual.

Consenso por resultados

Durante los últimos 20 años la ciencia económica ha ido alcanzando consenso respecto de algunos temas fundamentales, incluyendo la necesidad de la estabilidad macroeconómica y la apertura de las cuentas corriente y de capital del balance de pagos.

Ese consenso fue facilitado por el éxito alcanzado por esas políticas en la promoción de la creación de riqueza tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo.

A partir del apoyo popular a que se hicieron acreedoras se llegó a pensar, incluso, que ellas ofrecían también respuesta a las tensiones derivadas de los importantes cambios democráticos que vivimos.

No obstante, en los últimos años, esas políticas comenzaron a perder popularidad, lo cual debilitó el aparente consenso alcanzado tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo. ¿Qué ocurrió?

Nuestra hipótesis es que la gente responde a las señales que recibe del sistema económico en su vida cotidiana, es decir, al sistema de incentivos imperante. En realidad, *la población no apoyó las políticas macroeconómicas y de apertura externa **por sí mismas**, sino en tanto en cuanto esas políticas se tradujeron en mejoras tangibles en sus ingresos.*

Se pensaba que los avances hacia la liberalización económica y la estabilidad macroeconómica, por un lado, y hacia la democratización, por el otro, se

reforzaban mutuamente; se creía también que aquellas políticas eran populares de por sí, habiendo presuntamente alcanzado el carácter de derechos fundamentales de las personas. En efecto, las tendencias, tanto en América Latina y como en Europa del este, sugerían que había una clara relación positiva entre las políticas de liberalización económica, la democratización y el apoyo a la reforma. A esta interpretación podemos denominar *el paradigma de los '90s*.

Este paradigma colapsó con el inicio del milenio. Las reformas fueron perdiendo popularidad. Lo que había sido un motivo para el apoyo popular a los gobiernos se convirtió en una razón de su rechazo. ¿Es que, acaso, las reformas se volvieron impopulares de por sí?

Mi hipótesis al respecto es que la gente no apoya un conjunto de políticas determinadas *sino en la medida en que se traducen en mejoras de sus ingresos* (salvando las distancias, similar enseñanza puede extraerse de la experiencia del ciclo largo económico-político de la ex-Unión Soviética).

Y esa mejora sólo se puede lograr de manera sostenible por medio de aumentos de la productividad. Estos aumentos, a su vez, requieren de políticas macroeconómicas y fiscales sólidas y estables y de la apertura de las cuentas corriente y de capital del balance de pagos. Pero: ¿es ello suficiente?

Mientras que las reformas macroeconómicas tienen a estimular mejoras de productividad en el corto plazo, las reformas institucionales se traducen en mejoras de la productividad en el largo plazo. En el ínterin puede crearse un vacío por el que se filtre el consenso pro-reforma.

El desafío: asegurar mejoras de productividad lideradas por el sector privado

¿Cómo mejor atacar el problema de asegurar las condiciones para procesos sostenibles de reforma? Nuestra hipótesis es que la respuesta radica en identificar intervenciones, tanto a través del régimen de incentivos como de la oferta de bienes públicos, que aseguren que el sector privado genere ganancias de productividad que mejoren las condiciones de vida de la gente en el mediano plazo. Eventualmente, ésta búsqueda puede conducirnos a reconocer el paradigma apropiado para el comienzo del milenio.

El cuadro 1 identifica el núcleo duro del desafío y lo ubica en una perspectiva más amplia sobre la cual volveremos más adelante.

[Cuadro 1]

Mirando hacia delante, queda así planteada una pregunta clave: ¿Cómo asegurar el necesario consenso que requieren las políticas de reforma? ¿Es ello posible? Veamos ante todo cuáles son las condiciones de partida.

Las condiciones iniciales

Partimos de las siguientes constataciones:

- **Distribución del ingreso mundial.** El problema de la distribución del ingreso mundial, que no es nuevo, se ha ido agravando. La relación entre el quinto más rico y el quinto más pobre de la población mundial aumentó de 30:1 en 1960 a 60:1 en 1990 y a 74:1 en 1997. En particular, los países de menor desarrollo económico relativo han registrado un estancamiento de su ingreso *per capita* durante los últimos 30 años. Ello ha sido acompañado por una caída de su valor agregado manufacturero *per cápita* y una fuerte reducción en su participación en el comercio mundial

[CUADROS 2 y 3]

- **Volatilidad real.** Entre los de países emergentes, la sucesión de las crisis del tequila, del sudeste asiático, de Rusia, de Brasil y ahora de la Argentina, entraña un elevado grado de volatilidad real: se registran caídas acentuadas del producto real cada 20 meses en promedio, con varios grados de contagio. Estas fuertes oscilaciones, cuya duración oscila entre dos y cuatro años, implican pérdidas gigantescas de riqueza y retrocesos significativos en los índices de progreso de los países afectados.
- **Mutaciones demográficas.** Se proyecta para el año 2020 una reducción de la población en los espacios económicos integrados y prósperos (con una caída de 70 millones de habitantes en Europa). Mientras tanto, la oferta laboral mundial total habrá aumentado en un 40 por ciento, casi todo en los países en desarrollo. Recordemos, además, que la vasta

mayoría de la población mundial que vive en estado de pobreza absoluta reside en las dos mayores economías emergentes: China e India. Habrá, por lo tanto, la necesidad imperiosa e ineludible de generar puestos de trabajo. Esto podrá ser satisfecho sólo parcialmente por vía de la radicación de grandes establecimientos industriales (que tienden a racionalizar cada vez más el empleo y a fraccionar los procesos de producción en búsqueda de minimizar los costos a escala global). La respuesta más importante, particularmente para actividades que generen creciente valor agregado, radicará en el desarrollo de las Pymes, de las microempresas y de los nuevos empresarios innovadores. Esta pareciera ser la única forma efectiva, quizás única, de combatir la pobreza y confrontar las mutaciones demográficas en curso.

- **Desafíos medio-ambientales.** Asistimos a la emergencia de un nuevo paradigma con arreglo al cual la industria deje de operar de espaldas a la naturaleza para pasar a hacerlo en armonía con ella. Esto presenta grandes desafíos en materia de transferencia de tecnología e innovación tecnológica para los países en desarrollo.
- **Nueva ronda del comercio mundial.** Asistimos a una rápida dilución de las expectativas generadas por el lanzamiento de la nueva ronda de negociaciones comerciales internacionales en Doha, Qatar, Noviembre 2001, a raíz de renovadas medidas proteccionistas y crisis regulatorias en los países industriales, la fragilidad de la recuperación actual de la economía mundial y riesgos vinculados a posibles realineamientos monetarios mayores entre las monedas clave. A ello se agrega una aparente mayor preocupación por encontrar soluciones de mercado a las bancarrotas de economías emergentes que a prevenirlas.

Retornamos, entonces, a nuestra pregunta central: ¿cómo asegurar la generación de ganancias de productividad en el mediano plazo bajo éstas condiciones?

Nuestra hipótesis está planteada; a saber, la respuesta consiste en concretar una efectiva movilización del potencial innovativo liderada por el sector privado, mediante la multiplicación de iniciativas empresariales que promuevan la generación de riqueza.

Respuestas de la actual agenda para el desarrollo

Frente a éstos desafíos, la prescripción convencional se limita a predecir que, en cuanto los países en desarrollo ofrezcan las condiciones de mercado apropiadas, los agentes económicos internos e internacionales generarán sin más la necesaria dinámica de crecimiento.

La prescripción central que se desprende de la Agenda para el Desarrollo convencional en materia de generación de empleo consiste en aumentar la inversión. Esta, a su vez, resulta de la estabilidad macroeconómica y de la apertura de las cuentas corriente y de capital del balance de pagos.

Pero sabemos que, de mantenerse las tendencias actuales (que dudo vayan a cambiar dramáticamente), el mundo en desarrollo va a recibir tan sólo el 15 por ciento de los flujos totales de inversión extranjera directa mundial en los próximos 20 años. Y con ese 15 por ciento va a tener que generar prácticamente la totalidad de nuevos puestos de trabajo que serán necesarios a escala global.

Como factor agravante, aquella parte de la oferta laboral conformada por los más hábiles, con mejor entrenamiento y mayor educación tenderá a emigrar a los países desarrollados, los cuales acentuarán su carácter de importadores netos de mano de obra.

Ante éste cuadro, la salida convencional prescribe el aumento de las tasas de ahorro interno. ¿Cuáles son los requisitos para que ésto ocurra? Se requieren, entre otras cosas, buenos sistemas de recaudación, la generación de superávit fiscales en un contexto de crecientes demandas sociales, la multiplicación de empresas que generen riqueza y una dinámica expansión exportadora con el necesario acceso competitivo a mercados.

Esto implica que los países en desarrollo necesitan expandir activamente su participación en el comercio mundial, lo cual requiere amplio acceso a los mercados de los países desarrollados y una rápida incorporación de tecnología por medio de procesos dinámicos de aprendizaje y movilización de la capacidad innovativa y empresarial domésticas.

Interacciones entre agentes económicos, mercados e instituciones

¿Cómo trabajamos para generar las correspondientes ganancias de productividad? Nuestra hipótesis es que necesitamos introducir intervenciones apropiadas y eficaces. La experiencia de los tigres asiáticos brinda numerosos ejemplos de intervenciones exitosas. Sin embargo, muchas de ellas no están disponibles en razón del cambio en las reglas de juego de la interdependencia económica y comercial multilaterales.

En la ONUDI pensamos que la creación de condiciones institucionales y de mercado apropiadas es necesaria, pero no suficiente, para que los agentes económicos se embarquen en una dinámica de crecimiento sostenido. Para motorizar el crecimiento liderado por los agentes económicos privados hace falta también contar con un complejo tejido de interacciones entre ellos, los mercados y las instituciones. Este tejido está en gran medida ausente en las sociedades en desarrollo. Y, así como las interacciones, cuando ellas existen, normalmente contribuyen a las ganancias de productividad, su ausencia debilita la capacidad de concretar esas ganancias.

Observamos, en efecto, que los actores privados en éstos países carecen del dinamismo necesario: mientras que los locales tienden a concentrarse en actividades de baja productividad, los externos tienden a preferir actividades basadas en recursos naturales, de servicios o manufacturas mano de obra intensivas de escaso valor agregado.

Se deduce que se hace necesario identificar los mecanismos e instrumentos para promover las interacciones clave entre agentes, mercados e instituciones actuando no tanto sobre ellos por separado cuanto sobre sus nexos y vinculaciones recíprocas.

[Cuadro 4]

¿Cuán relevante es nuestra hipótesis? Encaremos esta pregunta por medio de dos ejemplos de la experiencia reciente.

Reciente evidencia sobre mi país, la Argentina, ilustra claramente cómo, aún bajo buenas condiciones macroeconómicas, pueden persistir barreras micro-económicas a las mejoras de la productividad. La evidencia también resalta la

importancia de prestar la necesaria atención a la trama del tejido que vincula los marcos regulatorio y de incentivos con la provisión de bienes públicos a los efectos de que condiciones macroeconómicas propicias sirvan efectivamente como propulsoras de aumentos sostenidos de la productividad y que, a su vez, el desempeño micro-económico apuntale la estabilidad macroeconómica, en lugar de socavarla.

[Cuadro 5]

Por otro lado, evidencia compilada por la ONUDI identifica trayectorias divergentes en materia de crecimiento y cambio estructural, aún entre el grupo privilegiado de los países emergentes. Tales divergencias están sin duda asociadas a sus disímiles desempeños en materia de productividad y éstos, a su vez, a la calidad de los vínculos entre agentes, mercados e instituciones.

[Cuadros 6 y 7]

La coordinación del sistema de incentivos con la de la oferta de bienes públicos en el contexto de un marco regulatorio apropiado desempeña un papel central para asegurar que los flujos de comercio e inversiones generen las necesarias interacciones productivas entre agentes, mercados e instituciones.

[Cuadro 1]

Las tareas pendientes

Juzgamos este tipo de intervenciones de importancia vital para asegurar el sostenimiento de los programas de reforma económica en los países en desarrollo. Su evaluación y especificación forma parte esencial de la agenda de investigación de la ONUDI, por cuanto esas intervenciones son las que van a permitir asegurar los niveles de consenso necesarios para proseguir con programas de reformas que posibiliten mejoras sostenidas de la productividad.

El sistema comercial multilateral actual ha invalidado muchas de las políticas e instrumentos empleados en el pasado para promover la industrialización en los países en desarrollo. Esto también limita la medida en que la experiencia histórica en esta materia pueda ser replicada. Siento que hay un vacío de investigación en esta materia.

Encontramos con frecuencia en la literatura interesantes análisis sobre las políticas e instrumentos exitosamente empleados en la experiencia pasada, por ejemplo por los tigres asiáticos para concluir, hacia el final de éstos análisis, que su replica actual no es posible bajo las nuevas condiciones. Creo que debemos ir más allá que simplemente dejar planteado el problema. Pienso que es preciso realizar una evaluación rigurosa y sistemática de cómo se comparan las condiciones iniciales *actuales* a aquellas que tenían los países en desarrollo exitoso *al tiempo en que ellos llevaron a cabo sus políticas de industrialización* y, a partir de allí, identificar cuáles políticas, con sus respectivas adaptaciones en sus modalidades e instrumentos de aplicación, tienen mejores perspectivas de éxito.

Por ejemplo, hay tres líneas de intervención que no resultan incompatibles con el nuevo marco normativo del comercio mundial. Ellas se refieren a los ámbitos medio-ambiental, científico y tecnológico y regional, respectivamente. Esto implica que, en un contexto de estabilidad macroeconómica y buenas prácticas financieras y presupuestarias, la promoción del desarrollo tecnológico, empresarial e innovativo, por ejemplo, es aceptado como de 'mejor práctica', en la medida que tenga lugar a través del empleo de instrumentos que no restrinjan la competencia, sino que la promuevan. Pensamos que es ésta una línea de análisis sumamente promisorio en materia de intervenciones que merece ser explorada con mayor énfasis que hasta ahora.

Confío que, con la cooperación de la Universidad de Bologna, con su distinguida trayectoria y contribuciones en materia de desarrollo económico, tecnológico y empresarial, podremos aumentar notablemente la efectividad de nuestros modestos esfuerzos en esta temática.

Muchas gracias por vuestra atención.