

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 59

AGOSTO 1995

SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

S U M A R I O

Interacciones entre macro y microeconomía	7
<i>Gert Rosenthal</i>	
Política económica, instituciones y desarrollo productivo en América Latina	11
<i>Oswaldo Rosales</i>	
Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política	39
<i>Klaus Esser, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer</i>	
La formación de habilidades básicas y la capacitación para el trabajo productivo	53
<i>Guillermo Labarca</i>	
Los fondos de inversión social en América Latina	71
<i>Gabriel Siri</i>	
Mercados de derechos de agua: componentes institucionales	83
<i>Miguel Solanes</i>	
Los países del Caribe y el área de libre comercio de las Américas	97
<i>Trevor Harker, Sidya Ould El-Hadj y Lucio Vinhas De Souza</i>	
La experiencia argentina: ¿desarrollo o sucesión de burbujas?	113
<i>Hugo Nochteff</i>	
Posibilidades y límites de la reforma en la gestión de la salud en Chile	129
<i>Ana Sojo</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	147
Publicaciones recientes de la CEPAL	148

Interacciones entre *macro y microeconomía*

Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo
de la CEPAL*

I

Sean mis primeras palabras para expresar mi complacencia por estar en estas tierras centroamericanas, y para agradecer, en forma emocionada y sincera, a nuestros anfitriones por el apoyo que nos han brindado. Las Naciones Unidas en general y la CEPAL en particular le deben mucho a Costa Rica por el constante apoyo que nos ha dado a lo largo de los años, sobre todo desde que asumió su cargo el Presidente José Figueres Olsen. Similar deuda de gratitud tenemos con este país por sus importantes aportes a la cooperación intrarregional y muy especialmente a la integración centroamericana. Una vez más se destaca en este campo el siempre constructivo aporte de la actual Presidencia a la profundización de los lazos de interdependencia que nos unen.

Por eso, y porque la CEPAL es a la vez una parte de

las Naciones Unidas y de América Latina y el Caribe, nos sentimos tan bien acogidos. Y, si se me permite un comentario personal, para mí estar en Costa Rica es como estar en mi propia patria, rodeado de muchos amigos, entre ellos el mismo Presidente Figueres y el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Fernando Naranjo.

Por todo lo anterior, por el interés personal de las autoridades del Gobierno en este encuentro, y por las espléndidas instalaciones que se han puesto a nuestra disposición, muchísimas gracias. También agradezco la presencia de mi ilustre antecesor y actual Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de todos los delegados que nos acompañan, en estos momentos tan cruciales para nuestra región y para nuestra institución.

II

A quienes estamos aquí reunidos nos ha tocado, como lo sentencia una antigua maldición china, la suerte de vivir épocas interesantes. El tiempo parece haberse comprimido en los últimos lustros. Nos ha tocado presenciar tantos cambios, en el mundo en general y en nuestra región, que nuestra capacidad para asimilarlos

□ Exposición en el vigésimosexto período de sesiones de la Comisión (San José de Costa Rica, 19 de abril de 1996).

a veces se ve colmada. Aun así, es mucho lo que hemos aprendido, tanto de nuestros aciertos como de nuestros errores, al responder a los grandes desafíos del desarrollo de América Latina y el Caribe. Es más: nos hemos visto favorecidos por la enorme variedad de situaciones que se dan simultáneamente en la región, que nos ofrecen una amplia gama de enseñanzas y nos ayudan a aprender no sólo de las propias vivencias, sino también de las ajenas.

La Secretaría ha querido, en esta ocasión, hacer un balance de esas enseñanzas, tanto para confirmar la opinión institucional sobre dónde se encuentran actualmente los países de la región en su proceso de desarrollo, como para formular orientaciones destinadas a superar los obstáculos que impiden acelerar el crecimiento, en un marco de estabilidad, equidad y democracia. La necesidad de ese balance se hizo aún más evidente ante la consternación que provocó en la región la crisis financiera mexicana de 1995 y las repercusiones que ésta tuvo en otros países.

Nuestro balance de quince años de reformas

No es fácil, en una breve intervención, resumir las numerosas y a veces contradictorias conclusiones que aporta la diversidad de situaciones observada en la región durante un período prolongado. De todos modos, quisiera destacar cuatro aspectos.

En primer lugar, los logros y las limitaciones de distinto alcance que se observan en la gran mayoría de los países de la región llevan a concluir que el desempeño de las economías mejoró significativamente en los últimos años en comparación con la década anterior. Esta reactivación —moderada, pero reactivación al fin— que se da en un contexto de estabilidad financiera y va acompañada de importantes cambios en las estructuras productivas, sin duda nos coloca en una mejor posición para enfrentar los desafíos del futuro. Al mismo tiempo, nos preocupa que la relativa fragilidad y vulnerabilidad de ese crecimiento, así como sus diferentes efectos en las distintas ramas del sistema productivo y en los distintos estratos de la sociedad, puedan originar problemas que atenten contra la continuidad del proceso de desarrollo. Se podría decir, entonces, que se ha producido un evidente adelanto, pero que todavía no se ha consolidado un crecimiento lo suficientemente pujante como para asegurar un mayor nivel de bienestar para todos y, en especial, para los estratos más rezagados.

En segundo lugar, persiste un intenso debate en la región sobre las supuestas virtudes y falencias de un “modelo” estereotipado de desarrollo, como si la aplicación de un conjunto de políticas condujera inexorablemente a determinados resultados. En la práctica, sin embargo, es difícil establecer relaciones de causalidad entre un conjunto de políticas y sus efectos. Si bien casi todos los países presentan ciertas características comunes virtualmente impuestas por las exigencias de la globalización —entre otras la liberalización comercial y financiera y una mayor confianza en la operación de

los mecanismos de mercado—, también exhiben ciertos rasgos importantes que los diferencian: el ritmo, la secuencia, la profundidad y el alcance de determinadas reformas económicas, la rapidez con que se aplican y su contenido concreto. Uno de muchos ejemplos de esos rasgos es el de los diversos regímenes cambiarios que se han aplicado en los últimos años con objetivos generales similares.

En tercer lugar, la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y el mantenimiento de la estabilidad mediante la formulación y aplicación consistente y disciplinada de políticas no son tanto el producto de preferencias conceptuales o ideológicas, sino requisitos esenciales de una economía cada vez más transnacionalizada. Digámoslo francamente: la gestión macroeconómica estable y coherente no tiene sustituto, y no debemos caer en la tentación de sacrificar en parte la estabilidad con la idea de lograr un mayor crecimiento. Hay muchas pruebas en la región de que, con una combinación adecuada de políticas, es posible avanzar simultáneamente en materia de crecimiento y de estabilidad.

En cuarto lugar, lo ocurrido en el pasado demuestra que los problemas estructurales e institucionales impiden lograr un crecimiento rápido y sostenido sobre la única base de las señales de mercado y una buena gestión macroeconómica. Probablemente lo más esencial del planteamiento que traemos a este período de sesiones sea el reconocimiento de la necesidad de complementar y reforzar la política macroeconómica con la aplicación de medidas de política pública a nivel microeconómico, mesoeconómico e institucional, para apoyar la modernización productiva, el desarrollo de los mercados financieros y laborales y la creación o consolidación de instituciones que contribuyan a crear un ambiente propicio al desarrollo.

Continuidad y cambio en el debate sobre cómo abordar el desarrollo

Pero ese planteamiento provoca controversia, ya que pone sobre el tapete dilemas muy antiguos. Si se acepta que el mercado por sí solo no resuelve todos los problemas, resurge el debate sobre la intervención selectiva de la política pública, con todas las connotaciones que esto tiene. ¿Cuánto conviene intervenir? ¿Con qué tipo de medidas? ¿Qué significa en concreto la búsqueda de una interacción creativa entre el Estado y el mercado?

Las resistencias doctrinarias advertidas en los años ochenta contra las intervenciones selectivas condujeron a un punto en que la aplicación de lo que antes se

denominaba políticas sectoriales virtualmente desapareció de la agenda. Al parecer, el movimiento del péndulo fue tan extremo que luego se empezaron a advertir lagunas en la acción pública, que impidieron una mayor difusión del progreso técnico en las actividades productivas —sobre todo de las pequeñas y medianas empresas—, así como una profundización de los mercados financieros y una distribución más equitativa de los frutos de la incipiente reactivación.

Por eso, es importante volver a prestar atención al tema de la interacción entre macroeconomía y microeconomía en la agenda del desarrollo latinoamericano y del Caribe. Y es por eso mismo que convendría aclarar a qué nos referimos cuando, en el nuevo contexto de la globalización, hablamos de políticas microeconómicas y mesoeconómicas explícitas destinadas a reforzar —no a sustituir— las fuerzas del mercado. En el planteamiento que hemos traído a este período de sesiones, tratamos de ilustrar esa interacción en torno a dos ejes: el del desarrollo productivo y tecnológico, y el del desarrollo financiero.

La esencia de nuestra propuesta

Este no es el lugar ni el momento para resumir el contenido de nuestra propuesta que, por lo demás, ya ha sido dada a conocer a las delegaciones en la etapa técnica de este encuentro. Pero quisiera enumerar los principales elementos de ella.

En primer lugar, postulamos la necesidad de elevar a casi el doble la tasa de crecimiento media registrada en los últimos años y de lograr una expansión del producto interno bruto del orden del 6% anual. Consideramos que éste es un requisito para superar algunas de las trabas que impiden incrementar la productividad y ofrecer más y mejores empleos. Gran parte de nuestra propuesta gira alrededor de un interrogante: ¿cómo alcanzar esta meta?

En segundo lugar, señalamos la necesidad de ir adaptando constantemente las principales políticas económicas —en los ámbitos monetario, crediticio,

fiscal, cambiario, comercial y salarial— para que los equilibrios macroeconómicos sean sostenibles en el tiempo y se eviten distorsiones en la asignación eficiente de los recursos necesarios para ampliar la frontera productiva, fomentar el ahorro y la inversión, e intensificar la innovación.

En tercer lugar, indicamos que crecer a tasas del orden del 6% anual plantea ciertas exigencias en materia de ahorro nacional, canalización del ahorro total hacia inversiones productivas y mejor aprovechamiento del acervo de capital existente. Sostenemos, como dije, que los “precios correctos” —incluida, desde luego, la tasa de interés— no garantizan por sí solos el logro de ese cometido. Además de asegurar un entorno de estabilidad macroeconómica, la acción pública debe incluir políticas de desarrollo financiero y políticas de incentivo a la formación de capital, incluido por supuesto el capital humano.

En cuarto lugar, planteamos que la meta de crecimiento mencionada exige una acelerada y sistemática incorporación de técnicas de producción y de gestión tendientes a elevar la productividad de un número creciente de empresas. Para lograrlo, será indispensable multiplicar los eslabonamientos al interior de los sistemas productivos y también la irradiación de la demanda y el progreso técnico desde los sectores modernos líderes hacia el resto de la economía, lo que influirá sobre todo en la capacidad de arrastre de las exportaciones. De ahí que, además de políticas macroeconómicas que contribuyan a la estabilidad y estimulen una adecuada asignación de recursos, proponemos dos conjuntos de medidas: acciones a nivel microeconómico que ayuden a determinadas empresas a aprovechar aquellas mejores prácticas y tecnologías disponibles en el mundo que más se adecuen a la situación de cada país; y acciones mesoeconómicas u horizontales, que promuevan la difusión y la masiva asimilación de las mejores prácticas, sobre todo de las que faciliten el acceso de todas las empresas a un mercado de capitales y a un sistema bien estructurado de capacitación.

III

No es una casualidad que los temas abordados en forma expresa o implícita en nuestro planteamiento coincidan con las prioridades de nuestro programa de trabajo de mediano plazo. Crecer más, en un contexto de

estabilidad económica, con mayor equidad y en democracia, son todos objetivos derivados de la interacción de la macroeconomía y la microeconomía. Todos estos temas tienen componentes que vinculan el queha-

cer nacional con la cooperación intrarregional e internacional, y todos exigen analizar cómo se puede facilitar la adaptación de los países de la región al cambiante contexto de una economía global cada vez más transnacionalizada. En su programa de trabajo la CEPAL se propone prestar adecuada atención a todos ellos.

Esto me lleva a unas brevísimas reflexiones sobre el papel de la CEPAL dentro de un sistema de las Naciones Unidas reformado. Como se sabe, hoy en día se están desplegando grandes esfuerzos para convertir a la Organización en una institución que responda a las necesidades del siglo XXI. En cada gobierno, en múltiples foros intergubernamentales y en la misma Secretaría, el debate se centra en cómo realzar la eficiencia, la eficacia, la coherencia y la relevancia de la Organización. La discusión atañe también a esta Comisión: a este foro y a su Secretaría. Es lógico, entonces, que la Comisión también opine sobre las medidas que los gobiernos habrán de tomar al respecto.

Algunas de esas decisiones se adoptarán en la cúpula de las Naciones Unidas; así sucederá respecto del grado de descentralización deseada para la ejecución del programa de trabajo, la importancia relativa de las esferas económica y social en el conjunto de actividades de la Organización, y los recursos presupuestarios que se le asignarán. Otras se podrán adoptar a nivel de las diversas dependencias e instancias de la Organización; en nuestro caso, de esta Comisión. Pero, aunque se puede distinguir entre estos dos ámbitos de decisión, es necesario recordar que los acuerdos que se tomen estarán interrelacionados y que los gobiernos miembros de la Comisión participan en la discusión a ambos niveles.

Es conveniente, entonces, aprovechar esta oportunidad para seguir avanzando en el proceso de con-

sultas, ya iniciado, sobre el futuro de la CEPAL: su misión, el contenido y alcance de su programa de trabajo, su modalidad de interacción con los gobiernos y las sociedades civiles de los países miembros, la calidad de la gestión y la relevancia de los productos. Si los gobiernos miembros, tras abordar estos temas, coinciden en una posición común, son mayores las posibilidades de que esa posición sea reconocida y adoptada en el debate de la Sede, y son mayores también las posibilidades de tener una Comisión que responda efectivamente a las aspiraciones de sus miembros. Esto no sólo es positivo para la región; también es un aporte a la revitalización de las Naciones Unidas como un todo.

Pienso que nuestra institución tiene mucho que contribuir a este debate: por los aportes que ha hecho al desarrollo en América Latina y el Caribe a lo largo de su vida institucional; por la importancia de su análisis de los grandes temas del desarrollo desde la óptica regional; por su capacidad de constante actualización, tanto en sus actividades sustantivas como en su gestión, y por último —lo que quizá sea nuestra mayor virtud—, por la manera en que la Secretaría y los gobiernos miembros interactúan, como dos componentes de una sola organización intergubernamental.

Lo anterior no significa, evidentemente, que no haya un margen para definir con mayor precisión nuestra identidad institucional, para realzar nuestra eficiencia y eficacia, y para intensificar el impacto y la relevancia de nuestras actividades, precisamente en el marco de unas Naciones Unidas remozadas. La Secretaría se compromete a colaborar estrechamente con los gobiernos miembros para darles contenido real a esos objetivos, a partir de orientaciones que sin duda emanarán de este período de sesiones.

IV

Concluyo con una última reflexión. Esta semana se cumplen diez años del fallecimiento de don Raúl Prebisch, cuya vida y nombre se vieron tan íntimamente ligados a la CEPAL. Uno de sus principales méritos fue el de haber sabido conciliar la continuidad con el cambio en los planteamientos de la institución. Hoy lo recordamos con afecto y admiración, cuando tanto la CEPAL como la región a la que ésta se debe se enfrentan a profundas transformaciones. Y con similar espíritu reiteramos: el cambio, con sus consiguientes ries-

gos y oportunidades, provoca incertidumbre, pero también da origen a respuestas creativas y dinámicas. Así se explica, a mi juicio, la gran vitalidad que muestran hoy las sociedades de América Latina y el Caribe, empeñadas en superar adversidades y consolidar logros. Esa vitalidad es contagiosa y se extiende a la CEPAL. Por eso, vemos con esperanzas el futuro de América Latina y el Caribe. Por eso, también, vemos con esperanzas el futuro de la CEPAL.