

INT-1332

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.
4 de mayo de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LA CEPAL

Resumen de las principales propuestas de políticas

* Este documento fue preparado por Eugenio Lahera P., como Asesor en Políticas Públicas del Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

94-4-

13 DIC 1994

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. ORIENTACIONES CENTRALES DE LA ESTRATEGIA	2
II. ASPECTOS POLITICOS E INTERVENCION ESTATAL	4
1. Interacción de los agentes	4
2. Papel del sector público	4
3. Estilo de la intervención estatal	5
III. MACROECONOMIA DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA	6
1. Estabilización de la economía	6
2. Ahorro e inversión	6
3. Finanzas del sector público	7
IV. TEMAS MICROECONOMICOS Y DE ENTORNO	8
1. Políticas de desarrollo productivo	8
2. Cambio técnico, capacitación y servicios de apoyo	8
3. Sustentabilidad del desarrollo	11
V. ASPECTOS SOCIALES	12
1. Gasto e inversión social	12
2. Educación	13
3. Población	14
VI. INSERCIÓN EN LA ECONOMIA INTERNACIONAL	15
1. Política de comercio exterior	15
2. Política macroeconómica y movimientos de capital	16
3. Regionalismo abierto	17

INTRODUCCION

La CEPAL ha ido definiendo diversas orientaciones y políticas que conforman una estrategia para la actual etapa del desarrollo de América Latina y el Caribe: la de una transformación productiva con equidad. Para tal efecto, se han realizado estudios y propuestas en relación a los diversos aspectos de dicha estrategia, los que han sido recogidos en los siguientes documentos institucionales:

- *Transformación productiva con equidad, 1990;*
- *El desarrollo sustentable: transformación productiva con equidad y medio ambiente, 1991;*
- *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, 1992;*
- *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, 1992, en conjunto con la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.*
- *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, 1994;*
- *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, 1994.*

En los referidos estudios se detallan las orientaciones centrales de la estrategia, las que son desagregadas en políticas públicas específicas. Los grandes temas se dividen así en políticas discretas; cursos de acción en relación a un objetivo más o menos delimitado.

En el presente documento se presentan resumidas las principales propuestas de políticas, conforme a como ellas se han realizado en los documentos ya señalados. Se excluyen, por lo tanto, los marcos generales de la estrategia, mientras que sus orientaciones globales se presentan de modo muy sintético en la primera parte del trabajo.

Las siguientes partes del documento se refieren a los aspectos políticos y la intervención estatal; la macroeconomía de la transformación productiva; los aspectos microeconómicos y de entorno del sistema productivo; los aspectos sociales; y, finalmente, la inserción en la economía internacional.

I. ORIENTACIONES CENTRALES DE LA ESTRATEGIA

La transformación productiva con equidad se sustenta en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico y en el aumento de la inversión en recursos humanos, con miras a lograr crecientes niveles de productividad sustentables y una mayor generación de empleo productivo. La competitividad auténtica es la que se apoya en la incorporación sistemática del proceso técnico al proceso productivo y en la generación de empleos más calificados y que utilicen medios ambientalmente sustentables.

No puede generarse crecimiento con equidad sin que ambos constituyan objetivos tanto de la política económica como de la política social. Este enfoque integrado implica preferir aquellas políticas económicas que favorecen no solo el crecimiento, sino también la equidad, y destacar en la política social el efecto productivo y de eficiencia, y no sólo de equidad. Se proponen así políticas que aprovechen y refuercen las complementariedades y también otras que debilitan las oposiciones entre el crecimiento y la equidad. De los tres grandes conjuntos de política que contribuyen a la equidad -aumento del empleo productivo, de la inversión en capital humano y de las transferencias- sólo en el último los avances podrán lograrse a expensas del crecimiento.

La inserción internacional por la vía de las exportaciones dinámicas de creciente complejidad es la contraparte de la transformación productiva con equidad. Esta parece ser la manera más promisoría de hacer crecer el empleo productivo y la masa salarial en forma rápida y sostenida, contribuyendo tanto al crecimiento como a la equidad.

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr tasas de crecimiento altas y sostenidas. Otros elementos de carácter más estructural, vinculados al funcionamiento competitivo y flexible de los mercados -especialmente en el de los factores productivos- así como, además, las políticas que regulan la asignación de recursos, la toma de riesgo por instituciones financieras, el proceso de ahorro e inversión, la formación de capital humano y la investigación científica y tecnológica, son también condiciones determinantes para generar el crecimiento.

La estrategia propuesta se articula en torno a los objetivos de ciudadanía y competitividad; adopta como criterios inspiradores de las políticas la equidad y el desempeño, y como lineamientos de reforma institucional, la integración nacional y la descentralización. Se reconoce la existencia de tensiones entre ciudadanía y competitividad, equidad y desempeño e integración y descentralización, pero se concentra en el ámbito de complementariedad que existe entre estos ámbitos.

La propuesta enfatiza el carácter sistémico de la competitividad. En el mercado internacional compiten economías donde la empresa constituye un elemento que, siendo crucial, está integrada a una

red de vinculaciones que influyen sobre su grado de competitividad. Dicha red abarca, entre otros aspectos, la infraestructura tecnológica, energética y de transporte, el sistema educativo; las relaciones entre empleados y empleadores; el sistema financiero y el ordenamiento institucional, tanto público como privado.

De allí que la incorporación deliberada y sistemática del proceso técnico al proceso productivo requiere no sólo precios correctos sino también intervenciones selectivas, así como políticas sectoriales y cambios institucionales en toda la red socio económica en la que se inscribe la empresa. El mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos debe complementarse con una amplia gama de acciones y de instrumentos específicos que inciden en determinados sectores. Entre esas acciones se pueden mencionar las que tienden a introducir modificaciones en el patrón sectorial de la inversión, a emprender innovaciones en el ámbito de la gestión institucional, y a apoyar la colaboración sistémica entre distintos sectores, agentes empresariales y actividades productivas, tecnológicas, comerciales y financieras.

El apoyo a la competitividad auténtica requiere una política comercial y cambiaria; una política tecnológica; de formación de recursos humanos; y de creación de empresas.

El reforzamiento de la articulación productiva requiere políticas industriales, políticas respecto de la agricultura y los recursos naturales; políticas de servicios básicos de apoyo -transporte, comunicaciones, puertos y comercio- y respecto del sistema financiero.

II. ASPECTOS POLITICOS E INTERVENCION ESTATAL

1. Interacción de los agentes

Se precisa una forma nueva de interacción entre los agentes públicos y privados. Ella incluye diversos ámbitos: información sobre mercados y tecnología, reducción de riesgos comerciales, protección al consumidor, protección de la propiedad industrial y fomento de la transferencia tecnológica y una estrategia activa de inserción externa.

El esfuerzo sistémico de transformación productiva con equidad requerirá nuevos niveles de concertación y consensos en las sociedades. Ellos comprenden un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el estado y los principales actores políticos y sociales, en torno a la estrategia de desarrollo y a la secuencia de políticas e innovaciones institucionales que son necesarias. Esto también acarreará una menor opcionalidad en las políticas económicas, generándose así una fuerte tendencia hacia la tecnificación de la política. En este contexto es fundamental evitar un divorcio entre el poder y la sociedad, generar junto al impulso de los acuerdos, escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios y evitar un retorno al populismo, a la ingobernabilidad o a los golpes militares.

Se requiere fortalecer los mecanismos de la democracia, entre ellos Poder Legislativo y Judicial, así como los partidos políticos; avanzar en la descentralización y apoyar los gobiernos locales; y fomentar todo tipo de organizaciones que brinden un medio de expresión y un vehículo potencial de acción organizada. En general, se requiere robustecer múltiples instancias de concertación y mediación, y, en este mismo sentido, es también necesario fortalecer la capacidad reivindicativa de los grupos marginados.

Parece deseable propiciar una concertación directa entre empresarios y trabajadores, limitando la participación del estado a un rol de mediador de última instancia. Se requiere fortalecer la capacidad de negociación colectiva de los trabajadores y asegurar el cumplimiento de los derechos sociales y sindicales básicos. Un mecanismo de participación que podría facilitar la cooperación es el de los salarios participativos.

2. Papel del sector público

El sector público tiene un papel determinante en contribuir a eliminar diversas limitaciones al crecimiento y a la creación y profundización de oportunidades económicas, en el marco de una adecuada asignación de recursos. Al estado le corresponde concentrarse en apoyar la aplicación del proceso técnico al proceso productivo, favorecer selectiva y persistentemente el desarrollo de nuevas ventajas comparativas a nivel internacional, compensar la falta de competitividad de empresas que enfrentan mercados frecuentemente cartelizados transnacionalmente, y corregir los sesgos concentradores del proceso de desarrollo.

En coyunturas específicas, en las que se requiere un redireccionamiento del conjunto de la economía, de alguno de sus sectores o una zona del país, el estado puede abandonar la neutralidad de las políticas, buscando producir las menores distorsiones posibles en la asignación de recursos.

Avanzar por la senda de la transformación productiva con equidad requiere llevar a cabo una reestructuración sustancial del estado y de la gestión pública. Ello implica que éste deje de realizar funciones en que la acción estatal no se considere esencial, principalmente en la esfera productiva, y por otro lado, que asuma en forma más vigorosa ciertas funciones claves, como son el manejo macroeconómico, la inversión social y distributiva, el apoyo a la inserción internacional y a la incorporación del proceso técnico al proceso productivo y la defensa del medio ambiente.

Esto no significa necesariamente acrecentar o disminuir el papel de la acción pública, sino aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto. Para ello deberá crear una mejor articulación entre los procesos decisorios de corto, mediano y largo plazo; promover la coordinación intersectorial, y asegurar respaldo técnico para los necesarios esfuerzos de diálogo y concertación social.

3. Estilo de la intervención estatal

Se requiere que el estado renueve su estilo de intervención, desarrolle una mayor capacidad estratégica tanto en el terreno de la competitividad y la innovación, como en el de la equidad; no sustituya a los agentes económicos y sociales, sino que por el contrario, asegure las reglas y el terreno para la estabilidad y el crecimiento; y sea capaz de contrapesar los efectos socialmente negativos de la dinámica económica con mecanismos de regulación, protección y compensación en materias como la educación, la salud y la vivienda, para aumentar las posibilidades de aquellos que no están en condiciones de acceder al mercado.

Debido a la interrelación entre los mercados, a menudo la intervención adecuada no corresponde aplicarla en el mercado donde se manifiesta la falla, sino en el mercado en que ésta se originó. Es este el caso del desempleo y del subempleo: desde una perspectiva de largo plazo, el origen de éstos no se encuentra tanto en el mercado de trabajo, sino en el de capitales. Por otra parte, hay que tener presente que las acciones compensatorias para corregir distorsiones en un sector aparecen como una distorsión para todos los demás sectores.

Las fallas en materia de intervención estatal pueden ser tanto o más importantes que las fallas de mercado, lo que subraya la importancia de la competencia, la legitimidad social y la capacidad operativa de las instituciones encargadas de diseñar y ejecutar las políticas. La reglamentación puede ser una fuente de renta para agentes ubicados fuera del sector público, pero en estrecho contacto con éste; los contratistas del estado. El deterioro de las instituciones públicas en muchos países de la región en la última década, exigirá primero su propia reestructuración antes de pasar a la formulación de tales políticas.

En cambio, los mayores éxitos parecen asociarse a un estilo de intervención concordante con el funcionamiento y las tendencias de los mercados, que evita distorsiones importantes de los precios relativos.

III. MACROECONOMIA DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA

1. Estabilización de la economía

Un entorno macroeconómico que garantice una tasa de inflación baja y estable es un prerrequisito para alcanzar tasas de inversión elevadas y aumentos sostenidos en la productividad de los factores. A este respecto, el sector público tiene tareas fundamentales. Con el objeto de maximizar un crecimiento sostenido del producto debe manejar de modo equilibrado el conjunto de instrumentos monetarios, financieros y cambiarios, así como los agregados tributarios y de gasto gubernamental. Por otra parte, sería muy conveniente que tuviera la capacidad de hacer sintonía fina para ajustar el nivel de gasto agregado.

La necesaria estabilización económica debe realizarse con un mínimo costo recesivo y distributivo, para lo cual se requieren políticas de control de la demanda agregada y de las expectativas, la corrección de precios relativos, políticas distributivas compensatorias, y diversas reformas institucionales en el sector público y en el privado.

2. Ahorro e inversión

La rápida generación de empleos productivos depende estrechamente del nivel de inversión. Es importante que los asalariados puedan participar en dicho esfuerzo a través de diversos mecanismos, teniendo derecho a gozar de los frutos de la mayor inversión a que dio lugar su esfuerzo de ahorro. Asimismo, aunque no se reorganice la previsión sobre la base de la capitalización individual, es posible elevar el ahorro público reduciendo el déficit de muchos sistemas previsionales mediante la eliminación de privilegios, la adecuación de los beneficios a una vida laboral actual más larga que la de antaño y a hacer que dichos beneficios estén en función del valor actuarial del fondo respectivo y no de los flujos de caja.

El aumento de los ingresos requiere políticas activas de capacitación por parte de las empresas, la generación y el apoyo de la demanda de capacitación en sectores sociales marginados o vulnerables y posibilitar la capacitación autofinanciada. Igualmente se requiere la modernización de las relaciones laborales, incluyendo el tema de los salarios participativos.

Para elevar el ahorro y la productividad del capital se requiere aumentar el ahorro institucional de los trabajadores así como posibilitar el ahorro y la formación de capital en vivienda para las familias de menores ingresos. También la creación de un mercado de capital para la inversión y educación y capacitación y de recursos financieros para proyectos de inversión de la pequeña y mediana empresa. Por último, se requiere también perfeccionar el mercado de la tierra.

La regulación prudencial del sector financiero debe orientarse principalmente a la solvencia de los bancos, fondos financieros, compañías de seguros y otros agentes que gestionan recursos o asumen riesgos de terceros en gran escala. El desempeño de estas funciones compromete la confianza pública, razón por

la cual la solvencia o estabilidad de las instituciones financieras implica importantes externalidades macroeconómicas.

En el plano de la relación entre los mercados financieros y la formación de capital para el desarrollo, se necesita de una institucionalidad que complete o perfeccione los mercados con tres criterios:

- Incluir un segmento del mercado financiero dinámico de largo plazo, que permita el financiamiento de proyectos productivos. Esto implica desalentar los segmentos especulativos y concentrarse en capitales internacionales de largo plazo, acompañados por acceso a la tecnología y a los mercados de exportaciones.

- Promover el acceso al financiamiento de pequeñas y medianas empresas, que sufren de la segmentación del mercado de capitales. Para esto último es preciso que este mercado actúe con algunos criterios de selectividad, que atiendan las necesidades de capacitación y de promoción del desarrollo de pequeñas empresas productivas, así como de su modernización. No se trata de subsidiar el costo del crédito, pero sí de favorecer el acceso al financiamiento a tasas de interés normales, así como el acceso a la tecnología, insumos y servicios, a los canales de comercialización, al financiamiento de largo plazo, y a la infraestructura que potencie la capacidad productiva de estos sectores de la población.

- Reconocer que la liberalización financiera de la cuenta de capital abriéndola a las inversiones internacionales de cartera está sujeta, en países con mercados de valores "emergentes", a riesgos de sobreendeudamiento externo y a los riesgos de excesivas fluctuaciones bursátiles y cambiarias. De ello se desprende la necesidad de implantar formas de regulación y supervisión de las instituciones financieras que operan en los mercados de capital, para asegurar su estabilidad.

3. Finanzas del sector público

Se requiere el fortalecimiento de las finanzas del sector público sobre la base de un monto de recaudación razonable, y no sólo de una reducción del gasto. Para afianzar una sana estructura tributaria convendría recuperar los niveles de recaudación existentes a principios de la década pasada e incluso aumentarlos, ya que en la mayoría de los países hay importantes márgenes para elevarlos sin perder competitividad. Pretender basar la competitividad internacional en las bajas tasas vigentes de tributación directa tiene tanta lógica como basarla en bajos salarios reales.

Un primer renglón que admite generar recursos adicionales es el pago de intereses. Por otra parte, existe un potencial mundial y regional para reducir los gastos de armamentos y en defensa. Otra área de ahorros potenciales se vincula a la gradual eliminación de funciones públicas que han perdido su sentido y a la eliminación de obras de baja prioridad o baja rentabilidad social de los programas de inversión pública.

La reforma fiscal requiere que simultáneamente se den ciertos requisitos funcionales: institucionalización que permita garantizar la solidez estructural de los ingresos y la flexibilidad del presupuesto de gastos; viabilidad político-institucional de las reformas y factibilidad administrativa de los instrumentos.

agui?

Trib. de recs. matris (AL c/visión
de form. de RN)

IV. TEMAS MICROECONOMICOS Y DE ENTORNO

1. Políticas de desarrollo productivo

Aumentar la productividad y la competitividad internacional, no sólo requiere políticas macroeconómicas y comerciales adecuadas, sino también políticas micro y mesoeconómicas; es decir, modernización de la empresa misma (tecnología, equipos, organización, relaciones laborales) y también de su entorno (los mercados de factores).

Las políticas de desarrollo productivo tienen por objeto reducir o eliminar las diferencias entre la productividad media de la región y la propia de las mejores prácticas internacionales. Ellas buscan reforzar y no sustituir las fuerzas del mercado. Los eventuales incentivos deben ser transitorios; de ahí la importancia de un funcionamiento cercano a lo óptimo de los mercados claves: los de tecnología, capital físico, capital humano y divisas. Para lograrlo se justifican las políticas de carácter horizontal, es decir, las orientadas hacia llenar los vacíos y superar los estrangulamientos más importantes que se produzcan en dichos mercados.

La plena operación de los mercados requiere de competencia, información y transparencia; es responsabilidad del estado asegurar que ello ocurra. El eficaz funcionamiento de los mercados implica precios libres y desregulación y, con frecuencia, también una intervención para crear o simular mercados ausentes, insuficientes o segmentados.

La política industrial requiere una apertura gradual y selectiva, el fomento integral de las exportaciones industriales, la incorporación y difusión del progreso técnico y el apoyo a la pequeña y mediana empresa.

En lo que se refiere a la agricultura, conviene superar el sesgo urbano-industrial en el destino de la inversión y los gastos sociales, modificar el sesgo en favor de la gran empresa agrícola y favorecer la modernización de la pequeña agricultura.

En el sector de recursos naturales debe pensarse en la conformación de redes productivas articuladas con la industria y los servicios, de modo de valorizar los recursos y de contribuir a un proceso de cambio que fortalezca su competitividad.

La pequeña y mediana empresa requiere de estabilidad macroeconómica y de un sistema de precios relativos no sesgado contra el empleo. Además, de tres factores destacados: políticas de apoyo técnico, servicios de infraestructura y financieros.

2. Cambio técnico, capacitación y servicios de apoyo

Hay tres conjuntos de medidas que cabe proponer, dada su especial relevancia en el ámbito de las políticas de desarrollo productivo. El primero abarca políticas de desarrollo tecnológico; el segundo, la

capacitación de la mano de obra y un programa que ponga a los empresarios de la región en contacto con las mejores prácticas productivas internacionales; el tercero se refiere a los servicios de apoyo.

Desarrollo tecnológico

La política tecnológica debe proponerse completar y adecuar la infraestructura tecnológica en las actividades prioritarias más retrasadas; promover una mayor propensión a incorporar progreso técnico e innovar en las empresas mismas, otorgando incentivos gubernamentales para emprender actividades innovadoras y dando apoyo a la creación de nuevas empresas de alto nivel tecnológico.

Se sugiere, asimismo, desarrollar, a través de diversos arreglos institucionales, una red de nexos entre el sistema de investigación y el resto de la infraestructura tecnológica, por una parte, y el sector productivo, por otra, así como fomentar en éste un estrecho contacto entre usuarios y productores de bienes y servicios. Esto último podría hacerse en torno a determinados sistemas integrados de producción, donde ya se haya acumulado una experiencia y competencia básica a nivel local. Se requerirá la aplicación de criterios de selectividad, ya que sólo de esa manera es dable generar núcleos endógenos de innovación tecnológica.

Diversas políticas pueden fortalecer la oferta tecnológica, mediante el aprovechamiento más eficiente de los recursos humanos calificados y de la infraestructura física. También cabe fortalecer la demanda mediante la creación de centros de gestión tecnológica que, entre otros, fomenten los mecanismos de subcontratación. La vital función de enlace entre oferta y demanda tecnológica puede ser desempeñada por una variedad de agentes.

En lo que se refiere al tema de la innovación y difusión tecnológica, se proponen las siguientes opciones de política:

- Implantar políticas de competencia interna, más allá de la simple apertura comercial.
- Subvencionar parcialmente las actividades de innovación y desarrollo tecnológico de las empresas —ya sea realizadas por éstas en forma directa o en conjunto con centros de investigación— tomando en cuenta las importantes externalidades positivas que de estas actividades se derivan.
- Desarrollar y fortalecer el seguimiento sistemático de las tecnologías y métodos de gestión disponibles a nivel internacional e integrar las empresas a las redes de información pertinentes.
- Mejorar las condiciones de financiamiento de los esfuerzos de desarrollo tecnológico, con especial atención a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas.
- Poner en conocimiento de los actores empresariales y económicos en general las experiencias más prometedoras en el desarrollo tecnológico y su difusión para así multiplicar el impacto de estas experiencias.
- Fomentar alianzas estratégicas entre empresas nacionales e internacionales líderes en materia de tecnología, gestión, calidad y acceso a los mercados más importantes, simplificando para ello los trámites administrativos, mejorando la información y dando estímulos fiscales.

Capacitación y extensión

En cuanto a la formación de recursos humanos, se requiere la elevación paulatina y sostenida de la oferta formativa en sus distintas fases y ámbitos, incluyendo los programas de educación popular y educación de adultos, así como los programas de reciclaje educacional.

En materia de capacitación, se propone:

- Otorgar incentivos tributarios y monetarios a las empresas que capaciten a su personal, para compensar la externalidad negativa para las empresas que suele derivarse de tal capacitación.
- Tomar medidas de promoción, información y sensibilización para acelerar el uso de los incentivos a la capacitación y para introducir prácticas más eficientes de gestión de recursos humanos y relaciones industriales más cooperativas.
- Reordenar la oferta de capacitación, impulsando la oferta privada, y concentrando el esfuerzo público en lograr que la capacitación y los oferentes de ella se vinculen más estrechamente con el sistema productivo y sus necesidades futuras; asimismo, asegurar tanto la calidad como la relevancia de los cursos ofrecidos, estableciendo mecanismos de certificación de la formación impartida; e impulsar y financiar la oferta de capacitación hacia grupos de trabajadores marginales, cesantes, o de pequeñas empresas, normalmente desatendidos por los programas de capacitación.
- Fomentar programas especiales de formación básica para el amplio segmento de la fuerza de trabajo (40% en la región) que no ha completado su educación primaria, así como subvencionar programas regulares de capacitación que contribuyan a mejorar el potencial productivo de este vasto grupo de trabajadores que no podrá beneficiarse de las reformas educacionales que se pongan en marcha.

Le corresponde al sector público reglamentar y coordinar, en cierta medida, el mercado de la capacitación y la enseñanza postsecundaria, para que su necesaria diversificación no se transforme en una variedad anárquica, sin conexiones entre los distintos sistemas y que no garantice la calidad de la enseñanza.

Una propuesta específica para reducir la amplia diferencia entre la productividad de numerosas empresas de la región y la de los países desarrollados, consiste en poner en marcha masivos programas de extensión, que cofinancien visitas a firmas en el extranjero donde se encuentre la "mejor práctica" internacional. Se propone organizar y contribuir a financiar visitas de gerentes, ingenieros, técnicos, supervisores, operarios y sindicalistas, de diversos subsectores de la producción, a plantas de mejor práctica en el exterior. Cada uno de ellos difundiría los resultados de las visitas en otras empresas, así como en las respectivas organizaciones empresariales y sindicales. El programa estaría abierto a cualquier sector dispuesto a financiar su parte, sea exportador o sustituidor de importaciones.

Servicios de apoyo

En cuanto a los servicios básicos de apoyo y articulación productiva, se requieren políticas que modernicen los sectores de energía eléctrica, agua, comunicaciones, banca, seguros y transportes. En el ámbito de la modernización portuaria es indispensable asegurar el libre acceso al trabajo, la factibilidad del trabajo en tres turnos todo el año, la libre entrada de empresas privadas de estiba, la autorización a los terminales marítimos, con usuario exclusivo para movilizar cargas de terceros y la venta directa de los puertos.

En el terreno de la información y las telecomunicaciones se requiere desarrollar la infraestructura hasta alcanzar un límite inferior crítico compatible con la estrategia; lograr un equipamiento generalizado en materia de procesamiento de datos; impulsar la difusión de las tecnologías de la información; y definir un marco regulador para el sector.

Es necesario emprender la modernización de los servicios exteriores latinoamericanos, concebidos como puntos focales para el esfuerzo de articulación externa de la economía nacional.

3. Sustentabilidad del desarrollo

La transformación productiva debe ser compatible con la conservación del medio ambiente físico, para lo cual debe incorporarse plenamente la dimensión ambiental y geográfico-espacial al proceso de desarrollo.

Una actividad prioritaria en este terreno es la formulación de una política nacional en materia educacional y de comunicaciones, que eleve el nivel de conciencia pública sobre los problemas de sustentabilidad del desarrollo.

Para la necesaria vinculación entre los procesos de planeación económica y ecológica, un instrumento de importancia es el ordenamiento territorial y ambiental. También se requiere formular y ejecutar programas de inversión nacionales, regionales y locales.

Un prerrequisito de diversas políticas ambientales es el aumento del conocimiento sobre los recursos existentes: potencial, tasas de uso, niveles de inversión; éste debe fomentarse.

La complejidad de los sistemas ecológicos hace necesario el establecimiento de sistemas de investigación científica y tecnológica en su respecto; de información y de divulgación, así como de seguimiento y evaluación a todos los niveles.

Se requiere definir estándares y reglamentaciones ambientales en problemas como la salud, la contaminación de los mares, la gestión de cuencas hidrográficas y el transporte y eliminación de desechos peligrosos.

V. ASPECTOS SOCIALES

1. Gasto e inversión social

El principal objetivo social del estado debería ser el fomento de la integración al desarrollo, en la cual tiene un papel parcial pero insustituible. El estado debe contribuir de diversos modos directos e indirectos a generar oportunidades en educación, capacitación, salud, vivienda, deportes, acceso a la justicia y otros servicios básicos para que los más pobres adquieran herramientas para hacerse cargo de su futuro. De ese modo también se realiza una verdadera inversión en la gente. Además, la integración social y económica es un requisito de la estabilidad política y de la modernización productiva las que, a su vez, condicionan decisivamente la competitividad sistémica de la economía.

La eficacia del gasto social puede aumentarse velando por una adecuada complementariedad de recursos claves en la prestación de servicios, la eliminación o reducción de subsidios no vinculados a las necesidades de las familias más pobres, la asignación de subsidios a determinados grupos de manera prioritaria, y porque los subsidios alcancen a sus beneficiarios legítimos de la manera más eficiente posible.

De particular importancia resultan los programas de inversión social destinados a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Además de la educación, tales acciones comprenden la creación de condiciones que favorezcan una paternidad responsable y de programas de atención materno-infantil, focalizados en los sectores de bajos ingresos; la expansión de la educación pre-escolar, en especial en estos mismos sectores, comprendiendo programas de complementación alimentaria; y la ampliación de los programas de capacitación, de tal modo que cada trabajador tenga acceso a ellos varias veces a lo largo de su vida laboral.

En lo que se refiere a las políticas sociales basadas en transferencias de más largo alcance —sobre todo las del sistema de seguridad social—, se propone ampliar su cobertura, tanto en lo relativo al tipo de beneficios como a la incorporación, al menos en cuanto a las prestaciones básicas, de grupos de personas necesitadas, no cubiertas por el sistema.

Convendría también privilegiar aquellas transferencias que contribuyan a incrementar el ingreso familiar, más que individual, centrandos en bonificaciones a los(las) jefes de hogar de más bajos ingresos.

Es importante redefinir los criterios en torno a los cuales organizar las transferencias otorgadas a través de las instituciones de seguridad social, tomando en cuenta la naturaleza del riesgo. Por un lado, los sistemas pueden ofrecer un seguro compartido —entre el contribuyente y el sistema— contra el riesgo de fluctuaciones en los ingresos del primero durante su vida, sobre la base de pagos y beneficios determinados actuarialmente. Tales son, por ejemplo, las pensiones de vejez, invalidez y muerte; la atención médico-hospitalaria y las prestaciones monetarias por maternidad y enfermedad; y las prestaciones monetarias por desempleo.

Por otra parte, los sistemas deben ofrecer seguridad de ingresos mínimos a todas las personas, especialmente a los pobres. Tales serían, por ejemplo, las asignaciones familiares; la asistencia social (como las pensiones); y los sistemas nacionales de salud o programas públicos de atención de salud.

Se propone reformar la seguridad social sobre la base de un sistema mixto que combine, por un lado, un sistema universal de prestaciones básicas, financiado con recursos generales y basado en la solidaridad social; y, por otro, un sistema de prestaciones públicas y/o privadas, con una equivalencia completa entre lo que se paga y lo que se recibe, basado en la previsión privada.

La extensión a grupos no cubiertos debería proceder en forma selectiva, tanto en relación con los grupos como con la clase de servicios cubiertos.

Para reducir el costo de las prestaciones y aumentar su equidad, pueden recomendarse los siguientes cambios principales: unificar los distintos sistemas de públicos de jubilación; eliminar la jubilación por antigüedad y sólo mantenerla por edad, salvo excepciones; aumentar y ajustar la edad de retiro a la mayor esperanza de vida pasados los 65 años; vincular la pensión a las cotizaciones pagadas durante toda la vida laboral del asegurado y no sólo a las de sus últimos años; uniformar las condiciones de adquisición y cálculo de las prestaciones, especialmente las pensiones; reducir el porcentaje del salario pagado como subsidio por enfermedad y fijar y período mínimo de espera para evitar patologías simuladas; y dar prioridad a la atención primaria de salud sobre la curativa.

Para minimizar los desincentivos a la contratación de la mano de obra, la parte de la cotización que proviene del empleador debería pagarse según el valor agregado de la empresa y no según el monto de su planilla de remuneraciones.

Los fondos de inversión social deben contribuir, junto con sus contrapartes, a crear mecanismos que fortalezcan la capacidad de la comunidad para formular proyectos según un diseño técnico adecuado. Para ello, deben destinar recursos a la capacitación.

Para superar las limitaciones del salario mínimo, se requieren políticas de ingreso mínimo familiar, que busquen mejorar el ingreso de los trabajadores sin menoscabar el empleo, y centrar los beneficios en las familias más pobres.

2. Educación

En el ámbito de la educación se requiere superar su relativo aislamiento, abriéndolo a los requerimientos sociales, de modo de asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad e impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materias científico-tecnológicas.

Para lograr lo anterior se recomienda establecer una gestión institucional responsable; la profesionalización y el protagonismo de los educadores; un compromiso financiero de la sociedad con la educación; y aumentar la cooperación regional e internacional sobre el tema.

Para que el sistema de formación de los recursos humanos esté compuesto de establecimientos que sean efectivamente iguales en sus aspectos básicos, se requiere la activa participación del estado que

compense puntos de partida desiguales, equipare oportunidades, subvencione a los que lo necesitan y que refuerce las capacidades educativas en las localidades y regiones más atrasadas y apartadas.

La propuesta supone una reorganización de la gestión educativa orientada, por una parte, a descentralizar y dar mayor autonomía a las escuelas y otros centros educacionales y, por la otra, a integrarlos en un marco común de objetivos tácticos. A los organismos centrales debería reservárseles sólo la planificación estratégica y la responsabilidad de asegurar un nivel mínimo de calidad.

La creación de nuevos establecimientos, sean ellos públicos o privados, debería ser regulada para la satisfacción de condiciones mínimas que garanticen la viabilidad del proyecto, la calidad de sus actuaciones docentes y la fe pública de los grados y títulos que se propone otorgar.

Es prioritario diseñar e implantar procedimientos regulares de supervisión y evaluación de los establecimientos de enseñanza básica y media, de modo que la sociedad disponga de información suficiente y oportuna sobre su funcionamiento.

3. Población

El fundamento de las políticas en el ámbito de la población es el principio de compatibilizar las tendencias demográficas con el desarrollo económico y social. Un aspecto de especial importancia a este respecto es la distribución espacial de la población.

Diversas políticas de transformación productiva con equidad, que beneficien a los grupos de población no atendidos o cubiertos insuficientemente, tendrán consecuencias demográficas previsibles, incluyendo la reducción de las inequidades en la mortalidad infantil y la fecundidad, y de una disminución del ritmo de incremento de la población. Otras áreas de refuerzo mutuo son las políticas orientadas a la disminución de las desigualdades sociales en mortalidad infantil y materna y la promoción y extensión de sistemas de seguridad social.

El ejercicio de los derechos individuales relativos al comportamiento demográfico son un fundamento de una política de población. En dichas políticas, las acciones deben basarse en el respeto por los derechos humanos básicos y por las decisiones individuales informadas, evitando toda suerte de coerción. La posibilidad de ejercer los derechos demográficos aumenta el bienestar de las mujeres y parejas que ven satisfechas sus aspiraciones, y permite potenciar las sinergías positivas de las diferentes políticas enfocadas hacia la equidad y la inversión en recursos humanos.

VI. INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL

1. Política de comercio exterior

La estrategia requiere una mayor apertura de la economía como medio para inducir aumentos de productividad y estimular la incorporación del progreso técnico. Dicha apertura debe ser gradual, en función de la disponibilidad de divisas y requiere armonizar las políticas de protección arancelaria y para-arancelaria, la política cambiaria y las políticas de promoción de exportaciones, todo con miras a que la protección efectiva brindada a las actividades exportadoras no sea inferior al que beneficie a los sectores que sustituyen las importaciones.

La modernización de las políticas comerciales no se agota en la progresiva eliminación de las restricciones sobre las importaciones: éste no es más que un punto de partida.

Es importante dar señales nítidas sobre la conveniencia de invertir e innovar para expandir y mejorar la capacidad exportadora, y de reestructurar y racionalizar los sectores productores de rubros importables. Para lograrlo, serán cruciales un manejo cambiario equilibrado, el gradualismo en la reducción general de la protección, mecanismos efectivos de promoción de exportaciones y una política de desarrollo productivo.

La estabilidad del tipo de cambio real, a un nivel remunerativo para los productores de bienes y servicios transables, es esencial para asegurar el éxito de una política comercial orientada en función de la transformación productiva.

Uno de los desafíos claves de política económica en la región radica en cómo persistir en la apertura comercial, induciendo la depreciación o la estabilidad del tipo de cambio real, en una situación de ingreso neto considerable de capital. Para hacerlo, y junto con regular tal ingreso, se ha de procurar fomentar el ahorro interno, de modo de mantener un nivel competitivo del tipo de cambio real, de acuerdo con sus determinantes de mediano plazo.

A consecuencia de la liberalización de sus políticas comerciales y regímenes de importaciones, ha aumentado la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas ante prácticas comerciales desleales y ante la inestabilidad de sus socios en el intercambio de bienes y servicios. Por ello, es indispensable que los países de la región adopten o perfeccionen reglamentaciones antidumping, medidas compensatorias y cláusulas de salvaguardia. Sin embargo, debe evitarse que las nuevas disposiciones en estos campos sean utilizadas por intereses particulares para activar indebidamente el proteccionismo regional.

tipos de pol. comercial (automático) transacional mas selectiva

Una condición básica para promover la competitividad de las empresas exportadoras es asegurarles el acceso a insumos en condiciones competitivas. Es recomendable que estas empresas puedan acudir a mecanismos ágiles de internación temporal de insumos para producir rubros de exportación. Otras alternativas son la exención de aranceles o un reintegro posterior, con la mayor simplicidad administrativa posible. Esos mecanismos podrían cubrir también los exportadores indirectos, esto es, los productores nacionales de insumos para los exportadores.

El sector público puede contribuir a mejorar el desempeño en los mercados externos mediante un esfuerzo de apoyo institucional a la actividad exportadora, en particular en las áreas de información, financiamiento y seguro de exportación; en la formación gerencial para fomentar una mayor vocación exportadora en el sector empresarial, y en la promoción de la oferta exportable en el exterior. Del mismo modo, surgen experiencias pioneras de inversión en el exterior para apoyar el esfuerzo exportador, en cadenas de comercialización, operaciones conjuntas con empresas en los mercados de destino, y otras modalidades que las políticas de promoción de exportaciones empiezan a considerar.

Los recientes avances tecnológicos en microelectrónica, informática, telecomunicaciones y tecnologías satelitales permiten incrementos significativos en la información sobre calidad y volumen de los recursos naturales económicamente disponibles. Ello constituye un renovado argumento para la adquisición y fortalecimiento de ventajas comparativas en recursos naturales no tradicionales con rentas económicas significativas.

2. Política macroeconómica y movimientos de capital

*Oportunidades
asentadas con
E. Urquiza*

La actual reactivación económica encuentra su límite en la capacidad productiva disponible. Al aproximarse los países a su frontera productiva, se plantea la necesidad de regular la evolución de la demanda agregada, para evitar rebrotes inflacionarios o déficits excesivos en el sector externo. Por otra parte, se hace más urgente la tarea de incrementar la inversión para sostener el crecimiento del producto.

Promover una estrategia de transformación productiva con equidad requiere, en el plano macroeconómico, intentar administrar la demanda agregada y su composición. Los instrumentos disponibles son las políticas fiscal, monetaria y cambiaria. Ante la ausencia de una política fiscal activa, para efectos de lograr este propósito los instrumentos se reducen a controlar simultáneamente la tasa de interés real (como instrumento de política monetaria para la estabilización y control del gasto agregado interno) y el tipo de cambio real (como instrumento de política comercial para promover el crecimiento de la producción de rubros transables y afectar la composición del gasto agregado).

El conflicto se origina cuando la tasa de interés consistente con el objetivo de limitar la inflación y de dar estabilidad a la actividad económica (mediante la esterilización de los efectos monetarios de la acumulación de reservas) es superior a la internacional ajustada por expectativas de devaluación, lo que incentiva la entrada de capitales, reforzando la apreciación cambiaria, con lo que se perjudica el objetivo de proteger el sector transable de la economía. Si en esta coyuntura, por el contrario, se deja bajar la tasa de interés real interna, se perjudican ambos objetivos, pues el mayor gasto inducido por las menores tasas de interés presionará sobre los precios y se elevará rápidamente el déficit en cuenta corriente. Con ello se plantea el riesgo de un desequilibrio macroeconómico insostenible.

La forma de resolver este conflicto es actuando directa o indirectamente sobre los flujos de capitales. La mayoría de los países de la región han optado en algún momento por la intervención esterilizadora, enfrentando severos conflictos entre el manejo de sus políticas cambiarias y monetarias. Para moderar tales conflictos se han utilizado medidas complementarias, como algún grado de flexibilidad de la política fiscal para regular la demanda agregada; fondos de estabilización de los principales productos de exportación para suavizar los shocks de sus respectivos ciclos de precios; política de ingresos para adaptar los precios relativos de factores a los cambios de productividad; medidas que intentan cambiar el volumen y la composición de los flujos, privilegiando aquellos de largo plazo a través de

incentivos (mediante encajes o impuestos, y medidas cambiarias que generen mayor incertidumbre para los flujos de capitales de corto plazo) o, incluso, a través de controles cuantitativos.

Para mantener la estabilidad macroeconómica y del tipo de cambio real, se requiere que la velocidad del proceso de apertura de la cuenta de capitales esté acorde con la capacidad de las economías para absorber y asignar eficientemente los recursos externos. Podría ser conveniente liberalizar, en primera instancia, la entrada de capitales de largo plazo, antes de dar facilidades a las transacciones de capital financiero de corto plazo. En cuanto a la salida de capitales, cabría dar prioridad a los créditos para la promoción de exportaciones, y a las inversiones directas de empresas nacionales en el extranjero, también como forma de mejorar la plataforma exportadora de éstas.

La reorganización de los sistemas financieros, incluida la liberalización de los movimientos de capitales, debiera considerar de manera prioritaria la canalización de recursos hacia el ahorro y la inversión, en forma estrechamente vinculada al desarrollo de la capacidad productiva. Se requiere de una mayor preocupación por la relación entre el sistema financiero y los procesos de ahorro e inversión nacionales, y entre dicho sistema y los mercados financieros externos.

La inversión latinoamericana en el exterior requiere al menos una política que no discrimine en contra de la inversión de origen regional. La internacionalización productiva requiere, además de avances en las esferas de comercio internacional y financiamiento, en lo referido a la inversión en el exterior y flujos tecnológicos. Se requiere avanzar en la negociación de acuerdos que eviten la doble tributación y eliminen trabas innecesarias para dicha inversión.

3. Regionalismo abierto

Se propone un regionalismo abierto, proceso que concilia la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado, resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complemente.

La integración regional puede ser consecuente con un ordenamiento más abierto y transparente de la economía mundial. De no darse éste, la integración se convierte en un mecanismo para diversificar los riesgos en una economía internacional cargada de incertidumbres.

A diferencia de la promoción no discriminatoria de las exportaciones, el regionalismo abierto comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.

El regionalismo abierto entraña compromisos que contribuyan a una reducción gradual de la discriminación intrarregional. Ello mediante la liberación amplia de mercados en términos de sectores y de países; la estabilización macroeconómica en cada país; el establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio; la construcción de infraestructura y la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares.

