

117 UN
EC 2

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL



DOCUMENTOS DE TRABAJO

¿ES POSIBLE CRECER CON EQUIDAD Y EN DEMOCRACIA?

Una síntesis de la propuesta de la CEPAL,

Eugenio Lahera
Joseph Ramos
Osvaldo Rosales ✓

Documento de Trabajo N° 43
Abril de 1997



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS

**¿ES POSIBLE CRECER CON EQUIDAD
Y EN DEMOCRACIA?**

Una síntesis de la propuesta de la CEPAL

Eugenio Lahera*/
Joseph Ramos*/
Osvaldo Rosales*/

Documento de Trabajo N° 43**/
Abril de 1997



386400071

Documento de Trabajo - CEPAL, N° 43 Abril
1997 C. 1

*/ Los autores son, respectivamente, Secretario Técnico de la Revista de la CEPAL, Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial y Oficial de Asuntos Económicos de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización. Los autores agradecen los comentarios de Héctor Assael, Ricardo Bielschovsky y Aníbal Pinto, los que no les comprometen con el texto. De modo especial agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Hugo Nochteff, Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) de Argentina.

**/ Los trabajos incluidos en esta serie no tienen por finalidad dar a conocer los resultados de las investigaciones en la CEPAL en forma preliminar, a fin de estimular su análisis y la formulación de sugerencias para su revisión. Esta publicación no es un documento oficial, por lo tanto no ha sido sometida a revisión editorial.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1
I. INSUFICIENCIAS DE LAS REFORMAS DE LOS AÑOS OCHENTA ...	3
A. FALTA DE CRECIMIENTO	3
B. FALTA DE CRECIMIENTO CON EQUIDAD	4
C. FALTA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL	4
1. En el ámbito económico	4
2. En los ámbitos social y político	6
II. PROPUESTAS DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD (TPA) PARA CRECER CON EQUIDAD	7
A. LA PROPUESTA EN SU ESENCIA	7
B. LAS POLÍTICAS PARA CRECER CON EQUIDAD	9
1. Mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos	9
2. Estímulo al ahorro y la inversión	11
3. Asignación adecuada de las inversiones	14
4. Inversión en recursos humanos	15
5. Generación de empleo productivo	16
6. Modernización tecnológica	18
7. Las políticas sociales	21
8. La reforma del Estado	22
III. PROPUESTAS PARA CRECER CON EQUIDAD EN DEMOCRACIA ...	25
A. DEMOCRACIA Y DESARROLLO: VÍNCULOS PROBLEMÁTICOS .	25
B. ¿QUÉ AGENTES SOCIALES?	26
1. Institucionalidad política	26
2. Concertación	27
3. Participación	28
IV. A MODO DE CONCLUSIONES	29

INTRODUCCIÓN

América Latina se encuentra en un intenso, multiforme y heterogéneo proceso de transformación.

En el terreno político se han producido cambios significativos: nunca antes hubo democracia de modo simultáneo en tantos países de la región; más allá de las deficiencias y restricciones que revela su ejercicio, parece claro que los regímenes participativos han vuelto definitivamente a la región, como un requisito intrínseco de la modernización.

A nivel social, los efectos de la crisis y de ajustes que desconsideraron la equidad pesan mucho todavía, pero de manera creciente se percibe la necesidad de establecer la educación y el desarrollo productivo como bases estables de la movilidad social. Se asiste, además, a un intenso proceso de revisión de los objetivos y los métodos de las políticas sociales tradicionales.

En el plano económico se modifican el contenido y alcance de las políticas y estrategias económicas, así como las bases de los sistemas productivos.

No obstante, la región enfrenta aún diversos problemas: las economías continúan desenvolviéndose en un contexto de vulnerabilidad, los resultados sociales son todavía insatisfactorios, y la inestabilidad política vuelve a ser un factor de importancia en algunos de nuestros países.

La consolidación de este proceso de transformación está aún por verse. Dicha consolidación dependerá críticamente de dos factores: la capacidad de complementar crecimiento y equidad, por una parte, y los esfuerzos por que las orientaciones de política económica y social se enraícen en arreglos institucionales sólidos, por otra. El logro de ambas condiciones está íntimamente vinculado a la estabilidad de la democracia.

El gran desafío que enfrenta América Latina en los albores del siglo XXI es crecer con equidad y en democracia. ¿Podrá la región innovar y lograr estos tres objetivos no en forma secuencial, como ha sido la historia hasta nuestros días, sino en forma simultánea? El planteo de la CEPAL —que aquí pretendemos sintetizar— es que sí es posible crecer con equidad y en democracia, aunque no es tarea fácil ni automática¹. Requiere un esfuerzo notable, exigente en lo técnico, participativo en lo político y motivador en lo valórico. En una época en que se han derrumbado las grandes ideologías, muchos creen que ha ocurrido lo mismo con los ideales y las utopías. Pues el planteo de la CEPAL es que no hay desafío histórico social más noble que el que está a nuestro alcance: poder crecer con equidad y en democracia. Requiere un idealismo aterrizado en la realidad y exigente en lo técnico.

¹ Al respecto, véase CEPAL, Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía (LC/G.1898(Rev. 1-P)), Santiago de Chile, 1996. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2; y Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995 (LC/G.1925(Rev.1-P)), Santiago de Chile, 1996. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.3.

Pocos cuestionarán lo deseable de esta meta. Mas cabe la gran duda de si es técnicamente factible. Demostrarlo es lo que pretendemos hacer, basándonos en la línea de trabajos iniciadas en 1990 sobre el tema de la transformación productiva con equidad (TPE).

I. INSUFICIENCIAS DE LAS REFORMAS DE LOS AÑOS OCHENTA

A. FALTA DE CRECIMIENTO

Los años ochenta son una línea divisoria en el comportamiento de las economías de América Latina y el Caribe. Todos los países, unos antes que otros, y con rasgos y consecuencias marcadamente disímiles, experimentaron transformaciones fundamentales tanto en el contenido y alcance de las políticas y estrategias económicas como en las bases de los sistemas productivos.

Aunque distan mucho de ser similares, todos los procesos de reforma han perseguido metas de estabilización macroeconómica y competitividad internacional, sobre la base de la disciplina fiscal, la liberalización comercial y financiera, la operación de mecanismos de mercado, una mayor confianza en la inversión privada y nuevos regímenes de incentivos y marcos regulatorios. En su conjunto, configuran una transformación fundamental en el proceso de desarrollo regional.

Como consecuencia de estos cambios, los países de la región han hecho notables progresos en cuanto a la estabilización y realización de profundas reformas estructurales, aunque a un costo muy alto. En efecto, hemos pagado caro por la estabilización y las reformas; empero, con escasas excepciones, los frutos recogidos son una promesa más que una realidad. La inflación está en gran medida bajo control en la mayoría de los países, mas la pobreza se ha incrementado notablemente y, salvo casos aislados, las tasas de crecimiento del producto son modestas, bastante inferiores a las registradas en el tan criticado período de sustitución de importaciones (3% al año desde 1990 frente a 5.5% al año entre 1945 y 1980).

Los profundos procesos de ajuste, estabilización macroeconómica y reforma estructural iniciados después de la crisis de la deuda externa actuaron como un poderoso mecanismo de selección que obligó a cada agente económico a buscar adaptarse a los nuevos escenarios de señales de precios y de formas de regulación de la actividad productiva. Como era previsible, hubo reacciones muy diversas de parte de las empresas, según sus actividades, según las regiones de cada país y según las diferentes características de su producción.

En general, los segmentos del sistema productivo más afectados por el cambio en las reglas del juego y en los marcos regulatorios fueron las ramas industriales que producían para el mercado interno, las actividades que hacían uso relativamente intensivo de la ingeniería, las firmas pequeñas y medianas y el conjunto de las empresas estatales. Al contrario, los sectores que participaban de la exportación, las actividades vinculadas a los recursos naturales, los grandes conglomerados de capital nacional y muchas empresas transnacionales pudieron adaptarse con más éxito a las nuevas circunstancias.

La reestructuración llevó a los sistemas productivos de la región a apoyarse más que antes en sus ventajas comparativas tradicionales, aunque en varios casos con la incorporación de tecnologías que expanden la frontera de los recursos naturales y modernizan su gestión productiva.

La heterogeneidad estructural característica de los aparatos productivos de la región se ha acentuado, en la medida en que han tendido a ampliarse las diferencias de productividad entre las empresas grandes que lideran el proceso de modernización y el amplio y variado universo de las

actividades rezagadas en el mismo proceso. Esto último constituye un lastre en el proceso de progreso técnico, por cuanto limita su difusión y priva a las actividades más dinámicas de adecuados vínculos de articulación intersectorial. La contrapartida de las acentuadas diferencias en materia de productividad entre las empresas líderes y la mayoría restante de las empresas de cada sector son las grandes disparidades salariales y la consiguiente agudización de las desigualdades sociales que ha padecido la región durante toda su historia.

Por otra parte, las economías continúan desenvolviéndose en un contexto de vulnerabilidad. En la mayoría de los casos, la estabilidad macroeconómica ha dependido de elevados déficit de balanza de pagos en cuenta corriente, financiados a veces con capitales volátiles, susceptibles de retirarse si se presenta cualquier circunstancia que afecte la confianza de los inversores.

En efecto, uno de los rasgos sobresalientes de los años ochenta fue que, con distinta intensidad según el país, los coeficientes de ahorro y, en especial, los coeficientes de inversión, cayeron bruscamente en relación a décadas anteriores. Si bien dichos coeficientes se han estado recuperando gradualmente en los años noventa, en la vasta mayoría de los países no han alcanzado aún los niveles de antes de la crisis.

B. FALTA DE CRECIMIENTO CON EQUIDAD

Fernando Fajnzylber habló de un "casillero vacío" en nuestra región: había países que crecían, pero cuya equidad no mejoraba, mientras otros lograban una mayor equidad, sin crecer. Sin duda, también estaban los que no crecían y en los que, además, la situación de la equidad empeoraba. En lo esencial, la situación se mantiene.

El tipo de reestructuración productiva que siguió a los ajustes, los cambios de los precios relativos y la liberalización comercial no se ha traducido aún en una suficiente generación de puestos de trabajo ni en una adecuada disminución de las desigualdades, al punto que, en numerosos países, los indicadores de equidad social no han recuperado aún sus niveles previos a la crisis. Tras haberse mitigado (aunque no siempre superado) las caídas del empleo y la agudización de la desigualdad y la pobreza producidas durante la recesión y los ajustes, en la actual fase de crecimiento los empleos de buena calidad han aumentado en forma muy lenta, y las remuneraciones relativas de los trabajos de diferente calificación han tendido a distanciarse.

En ese mismo plano, las políticas públicas que procuran aliviar las más graves manifestaciones de privación y marginalidad han tenido hasta ahora una capacidad insuficiente y una eficacia limitada; el gasto social se ha visto constreñido por los esfuerzos de disciplina presupuestaria y la gestión de las políticas sociales no se ha renovado con la suficiente rapidez y profundidad. Se configura así un panorama social poco alentador, con problemas latentes que pueden dificultar el sostenimiento del proceso de desarrollo.

C. FALTA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

1. En el ámbito económico

Como insistiremos en adelante, estos resultados aún modestos se deben no tanto a una estrategia de reformas estructurales mal concebida sino a reformas implementadas en un medio institucional poco favorable o adverso. En efecto, pese a la sensatez de muchas de las reformas ha habido un serio descuido

de los aspectos institucionales. Las teorías ortodoxas tienden a actuar como si el subdesarrollo se debiera esencialmente a rigideces producto de la intervención gubernamental en los mercados. De ahí que privilegian la liberalización de los precios y la flexibilización y desregulación de los mercados bajo el supuesto implícito de que el precio que rige en un mercado desregulado es necesariamente el precio correcto o de equilibrio de largo plazo.

Con frecuencia las políticas tienen requisitos institucionales, los que no siempre están asegurados y, cuando se cumplen, lo hacen de manera diferenciada entre países y regiones; de hecho, una debilidad importante en la etapa actual del proceso de desarrollo de América Latina es de naturaleza institucional. Los costos de transacción implícitos para cualquier intercambio son todavía altos y el marco institucional que los determina tiende a restringir el desarrollo, ya que en él predominan características tradicionales. En casi todas las economías de la región, en mayor o menor medida, hay problemas estructurales e institucionales que hacen difícil lograr un incremento sostenido del crecimiento sólo sobre la base de las señales del mercado.

Por una parte, las actuales actividades basadas en recursos naturales o el suministro de servicios públicos ofrecen más ventajas de corto plazo en términos de riesgo y rentabilidad que muchas actividades promisorias que requieren el desarrollo de capacidades tecnológicas; por otra, la escasa profundidad y los vacíos del mercado de capitales limitan las inversiones rentables a más largo plazo y el despliegue de las innovaciones en la producción y tecnología.

Esta asimetría acaso explique una parte significativa de las diferencias en los resultados obtenidos en las diversas experiencias, a pesar de sus orientaciones relativamente similares. De ese modo, las actuales orientaciones económicas y sociales enfrentan restricciones y dificultades de aplicación en diversos países, sectores y regiones.

El requisito más obvio para el buen funcionamiento de la economía es la existencia de mercados competitivos o de instituciones que contribuyan a impulsarlo o simularlo. Ello se debe a que los mercados imperfectos, caracterizados por la concentración excesiva de la oferta o la demanda tienden a disminuir la utilidad social resultante y a generar rentas cuasi monopólicas o de privilegio.

La existencia de mercados segmentados o incompletos reduce las posibilidades de multiplicar los eslabonamientos al interior de los sistemas productivos, así como también la irradiación de demanda y progreso técnico desde los sectores modernos líderes hacia el resto de la economía. Esto afecta, en particular, la capacidad de arrastre de las exportaciones. Por otro lado, los mercados financieros segmentados o incompletos tampoco garantizan la adecuada canalización del ahorro hacia la inversión. La segmentación del crédito excluye en buena medida a las empresas pequeñas y medianas del acceso a las corrientes principales de fondos.

Es, por lo tanto, necesario establecer incentivos correctos desde un punto de vista productivo y social, buscando un funcionamiento de los mercados cercano al óptimo nivel. Ello puede lograrse mediante la desregulación o la creación o simulación de mercados ausentes, insuficientes o segmentados, ambas orientadas a promover la competencia. Dicha intervención deberá aplicarse en el mercado en que se origina la respectiva falla, no el que la exterioriza.

La plena operación de los mercados requiere competencia, información y transparencia; los eventuales incentivos deben ser transitorios. Por otra parte, corresponde que el Estado abandone las

actividades productivas, mediante un proceso de privatización que permita fomentar la competitividad del respectivo sector y aumentar la eficiencia agregada de la economía.

Por esta razón existe un creciente consenso en los gobiernos en cuanto a que la excesiva confianza en la efectividad "automática" de las señales macroeconómicas ha tendido a subestimar la debilidad de las instituciones, las fallas de los mercados (que pueden ser imperfectos, segmentados o incompletos) y la importancia de las externalidades. Ello ha llevado a depender en exceso de la capacidad de la política macroeconómica para desencadenar por sí sola la dinámica del crecimiento; corresponde ahora asegurar la gobernabilidad de las reformas económicas.

2. En los ámbitos social y político

La gobernabilidad social y económica depende tanto de la existencia de grandes acuerdos políticos y sociales en torno a un conjunto de objetivos y modalidades preestablecidas de resolución de conflictos, como de formas institucionalizadas de ejercer el poder en la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo.

Por tal motivo, la gobernabilidad económica y social está determinada por factores diversos: la naturaleza de la relación entre el gobierno y los ciudadanos, incluida la determinación de la agenda pública; la claridad, transparencia y equilibrio de las reglas del juego, así como la existencia de mercados competitivos; la responsabilidad y rendición de cuentas, y la calidad de las actividades del gobierno.

La gobernabilidad democrática se facilita, en primer lugar, cuando el gobierno y la sociedad jerarquizan un conjunto consistente de propuestas de transformación productiva con equidad y dan señales veraces de brindar mayor certidumbre de expectativas y acciones.

En segundo lugar, las reglas e instituciones crean un marco transparente y predecible para los asuntos públicos y privados, dificultan la corrupción y favorecen la responsabilidad y la rendición de cuentas requeridas para el desempeño económico y financiero. La claridad de las reglas del juego puede lograrse a través del establecimiento de instituciones y normas y de la información sobre reglas, prácticas y decisiones gubernamentales. Por otra parte, también se requieren cambios a nivel de la organización de la empresa, de las relaciones laborales y de las vinculaciones entre el sector público y los agentes privados.

Además de claras y transparentes, las reglas del juego deben ser equilibradas desde el punto de vista de los distintos agentes productivos. Si alguno de ellos, en particular los sectores más débiles, percibe un desequilibrio persistente, ello erosionará uno de los fundamentos de la gobernabilidad.

No basta con que las orientaciones de las políticas sean adecuadas; es necesario asegurar su institucionalización. De otro modo, el porvenir de las reformas económicas y sociales podría ser incierto.

La experiencia lleva así al reconocimiento de la interacción entre las políticas públicas y los aspectos estructurales e institucionales de la sociedad. Las orientaciones de política requieren tomar cuerpo en instituciones y mecanismos que aseguren su gobernabilidad, tales como normas y modalidades preestablecidas de gestión y de resolución de conflictos, así como prácticas jurídicas y administrativas transparentes.

II. PROPUESTAS DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD (TPA PARA CRECER CON EQUIDAD)

A. LA PROPUESTA EN SU ESENCIA

Al afirmar que es posible crecer con equidad, la CEPAL rechaza la postura convencional que postula un conflicto ineludible entre estas dos metas. En efecto, las experiencias de muchos países en la posguerra -en especial, aunque no exclusivamente, de algunos países emergentes de Asia- muestran que tal conflicto es evitable, pues hay importantes áreas de política en donde predominan las complementariedades en lugar de las discrepancias entre estos dos objetivos. Cuando la política económica potencia estas áreas de importante complementariedad y minimiza las áreas de discrepancia, es posible crecer con equidad.

Cada vez hay mayor consenso respecto de que las principales áreas de complementariedad entre crecimiento y equidad son el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, la inversión en recursos humanos, la generación de empleo productivo y la rápida y acelerada difusión tecnológica. De ahí que en su esencia, la propuesta de TPE sugiere una transformación productiva apoyada en una mayor competitividad internacional, con la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, coadyuvado por el aumento de la inversión, buscando elevar la productividad, tanto "la dura" (incorporada en bienes y equipos) como la "blanda" (reflejada en una mejor organización de la producción, menores niveles jerárquicos, mejores relaciones laborales, mayores controles de calidad, etc.). Se trata de ampliar la generación de empleo productivo, induciendo una fuerte inversión en recursos humanos para mejorar su calidad y su productividad y permitir incrementos salariales sólidos y sostenidos en el tiempo.

Nadie duda de lo encomiable de tales metas. Las diferencias radican en, al menos, seis planos, y las respuestas a las respectivas interrogantes que, en su conjunto, configuran un enfoque marcadamente diferente de las concepciones en boga:

- 1) ¿Cuál es la importancia efectiva que se darán a estas metas (por ejemplo, al progreso técnico)?
- 2) ¿En qué medida se considerarán materia de política pública o no (por ejemplo, políticas microeconómicas para acelerar la difusión tecnológica dentro de la empresa o para inducir fórmulas salariales ligadas a la productividad)?
- 3) ¿Cuál es la fuente de los principales obstáculos diagnosticados para lograr tales metas (rigideces producidas por políticas erradas o rigideces "estructurales", producto de mercados faltantes y segmentados o de una institucionalidad débil o añeja)?
- 4) ¿Cuál es el instrumento privilegiado para lograr las metas (por ejemplo, destacando la liberalización y desregulación de los mercados o la creación y profundización de los mercados)?
- 5) ¿Qué orientación se da a los instrumentos (por ejemplo, neutralidad a toda costa o sesgos transitorios a favor de cuellos de botella críticos, como sería un sesgo transitorio a favor de las exportaciones no tradicionales)?

- 6) ¿Cómo se conceptualizan estas metas (por ejemplo, si la competitividad es un asunto básicamente de la empresa o si es "sistémica", dependiendo también de la productividad de su entorno así como de la política macroeconómica en la que está inserta)?

La propuesta de la CEPAL recoge los grandes temas del "ajuste estructural" —apertura, eficiencia y mercado—, pero agrega los de la competitividad y el cambio tecnológico como ejes articuladores. Se diferencia además en que vincula desde un comienzo las variables de crecimiento y competitividad al logro simultáneo de equidad y en que explicita el escenario democrático como componente sine qua non de la transformación productiva. Se aborda la competitividad desde una óptica integrada y multifacética, es decir, apoyada en la incorporación sistemática del progreso técnico al proceso productivo, favoreciendo la generación de empleos más calificados y la utilización de técnicas y procesos ambientalmente sustentables. El cambio técnico, a la vez, se concibe como un proceso sinérgico y complejo de aprendizaje que, si bien transcurre esencialmente dentro de la empresa, es susceptible de ser estimulado con políticas e instituciones. No es un dato exógeno, como en el enfoque en boga, ni opera en un vacío institucional.

La competitividad tiene carácter sistémico. Radica en la empresa pero está integrada a una red de vinculaciones que afectan su grado de competitividad. Destacan aquí el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética, de transportes y telecomunicaciones, las relaciones industriales, el sistema financiero, el sistema judicial y el ordenamiento institucional, tanto público como privado, que conduce a fortalecer la articulación productiva y a facilitar la homogeneización progresiva de los niveles de productividad.

Esta propuesta no se agota en el manejo macroeconómico adecuado ni en el correcto funcionamiento de los precios. Los ubica en lugar preferente, pero los acompaña de políticas sectoriales, medidas redistributivas complementarias y reformas institucionales que faciliten la concertación estratégica entre actores económicos y sociales, la articulación de la base productiva y la expresión en los mercados de una competitividad auténtica (basada en el progreso técnico y aumentos de la productividad), no espuria (debida a salarios bajos o rentas derivadas de la depredación de recursos naturales).

Asimismo, la propuesta postula mejorar la inserción internacional, aumentando la apertura de la economía, si bien sugiere graduarla en función de la disponibilidad de divisas y sesgarla hacia la promoción de exportaciones no tradicionales. Incluye también una preocupación por la modernización del sector público, privilegiando la selectividad, eficiencia, simplificación y descentralización de sus acciones. Otorga importancia decisiva a los equilibrios macroeconómicos, tradicionalmente tan esquivos en América Latina. Adopta también una óptica renovada frente a la integración regional, proponiendo un regionalismo abierto que liga el logro de la competitividad a la ampliación de los mercados regionales, sin contraponerla como antaño a la demanda externa a la región.

En materia de desarrollo social la propuesta plantea avanzar, en forma simultánea y no consecutiva, hacia los objetivos de crecimiento y equidad. Esto sugiere un enfoque integrado, que privilegia aquellas políticas económicas que favorecen tanto el crecimiento como la equidad y, en materia de política social, busca un efecto productivo y de eficiencia, no sólo de equidad.

Finalmente, adopta una visión integrada que incorpora políticas y estructuras y por lo tanto no se agota en precios y macroeconomía sino que da cabida a la interacción entre macroeconomía, empresas, sectores productivos, políticas y actores sociales. Con ello, no puede sino entenderse en un marco de

profundización democrática, atención simultánea a los temas de competitividad y equidad y concertación entre actores.

B. LAS POLÍTICAS PARA CRECER CON EQUIDAD

1. Mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos

i) Equilibrios internos. La estabilidad económica es un instrumento necesario e insustituible para gestar un clima de crecimiento y avanzar en políticas redistributivas. Su presencia no garantiza el crecimiento ni la equidad pero su ausencia imposibilita ambos.

La experiencia demuestra que las peores contracciones de los ingresos en términos absolutos, así como los mayores retrocesos distributivos, se han debido a recesiones producidas por ajustes ante déficit insostenibles en cuenta corriente (acompañados por fuertes devaluaciones y caídas en el producto y los salarios reales) y a recesiones causadas por inflaciones desatadas en las que los salarios reales han caído hasta un 50%, así como a posteriores intentos de estabilización mal diseñados o implementados.

En efecto, en los casos de inflación desatada las remuneraciones suelen ir a la zaga de los precios, porque los asalariados tienen menos mecanismos de defensa contra la inflación galopante. Por otra parte, si los posteriores programas de estabilización redundan en una baja de la producción, ya sea porque están mal concebidos o por falta de credibilidad, el nivel de empleo se reduce, a raíz de lo cual bajan tanto los salarios como la participación de los trabajadores en el ingreso nacional. Por lo tanto, las medidas destinadas a evitar tales desequilibrios favorecen a la vez el crecimiento y la equidad.

Para que el desempeño de los agentes económicos privilegie horizontes largos y señales de mediano plazo, las variables económicas fundamentales deben responder a movimientos permanentes de los factores que las ocasionan. Se trata de dar preferencia al comportamiento de tendencia en las principales variables, favoreciendo una visión de conjunto de los equilibrios macroeconómicos.

De allí que el manejo consistente del conjunto de instrumentos monetarios, financieros y cambiarios, así como de los agregados tributarios y del gasto gubernamental, requiere arreglos institucionales que permitan que las variables económicas fundamentales respondan a movimientos permanentes de los factores que las ocasionan, filtrándoles aquellos cambios que responden a movimientos especulativos, shocks externos transitorios o situaciones de muy corto plazo.

Corresponde diseñar modalidades institucionales que permitan vincular los incrementos de los salarios con la inflación futura y con la evolución de la productividad. En el mismo sentido apuntan los esquemas de estabilización, ligados al precio internacional de productos básicos de exportación, que busquen independizar la política macroeconómica y fiscal de los vaivenes del precio internacional de productos importantes en la canasta de exportación.

Al igual que la política monetaria, la política fiscal requiere capacidad institucional e instrumentos flexibles para hacer sintonía fina que facilite la armonía entre la evolución del gasto agregado -público y privado- y la del producto potencial. En efecto, la estabilización del gasto requiere instrumentos discrecionales y contingentes, tanto fiscales como monetarios, que incidan en forma diferenciada sobre el consumo y no tanto sobre la inversión (que es el efecto principal de las alzas en la tasa de interés). Ello puede lograrse, por ejemplo, mediante tributos flexibles y contingentes al nivel del gasto agregado.

Asimismo, para generar mejores resultados los equilibrios macroeconómicos deben ser sostenibles en el tiempo; también es preciso evitar que, al alcanzarlos, se generen distorsiones en la asignación eficiente de recursos requerida para la expansión de la frontera productiva. Además de baja inflación y equilibrio fiscal, estos equilibrios incluyen un déficit sustentable en cuenta corriente, un nivel de ahorro interno acorde con el proceso de inversión, la preservación de un adecuado nivel del tipo de cambio real y la cercanía de la demanda agregada a la plena utilización de la capacidad productiva existente. Los avances de conjunto, sin favorecer en exceso ninguno de estos objetivos a costa de otros, si bien pueden alcanzarse en forma gradual, conducen a mejores resultados de ahorro, inversión y productividad.

ii) Equilibrio externo. La eficacia del proceso de ajuste radica en reducir la diferencia entre el gasto interno y el ingreso a un monto compatible con el flujo efectivo de financiamiento externo, y la eficiencia en hacerlo al menor costo posible.

En presencia de prolongados shocks externos recesivos —como fue el caso de la crisis de la deuda—, el enfoque del ajuste automático se ha caracterizado por multiplicar internamente los efectos de la recesión externa. En efecto, es sabido que todo ajuste a un desequilibrio externo requiere tanto de políticas de reducción de gastos como de políticas de reasignación de gastos y recursos. Sin embargo, en vista de que en el mundo real las políticas de reducción de gastos operan mucho más rápido que las de reasignación, pues estas últimas implican reasignaciones de recursos reales, el ajuste automático agrega a la caída producida por el shock externo una costosa e innecesaria caída en la producción interna, no sólo de productos no transables, sino también de los transables poco capaces de reasignarse rápidamente del mercado interno al externo. Es indudable que ese ajuste resulta.

Para evitar esa multiplicación destructiva del "ajuste automático", se requieren políticas monetarias fiscales y comerciales activas, que aceleren transitoriamente la reasignación de recursos hacia las actividades productoras de transables capaces de reorientar su producción más rápidamente hacia los mercados externos. En efecto, se trata básicamente de coordinar las políticas de corto plazo con el programa de desarrollo de más largo plazo, de tal modo que la transición de una hacia la otra se haga manteniendo una mayor tasa de utilización.

Sin embargo, los desequilibrios externos tienen una segunda cara: se generan problemas, no sólo cuando las entradas de capital son inferiores a su tendencia de largo plazo (el caso de los años ochenta, tratado arriba), también cuando estos flujos son insostenibles en el tiempo. En este último caso se abren importantes interrogantes de gestión macroeconómica. Estas giran en torno a: i) mantener, como porcentaje del producto interno bruto (PIB), un nivel razonable de déficit en cuenta corriente, con miras a velar por un tipo de cambio real compatible con la competitividad del sector exportador y de bienes transables y con la propia sostenibilidad de la entrada de capital en el tiempo; ii) adecuar la dinámica del gasto interno a ese déficit en cuenta corriente y al crecimiento del producto de la economía, a través de la política monetaria y fiscal; iii) visualizar la integración financiera a los mercados internacionales de capital como un proceso destinado a conformar la composición de las entradas de capital hacia la inversión extranjera directa y otros flujos de mediano y largo plazo, aplicando encajes y restricciones a las entradas de corto plazo de naturaleza volátil o especulativa.

En efecto, el impacto sobre el ahorro nacional de una mayor entrada neta de capital externo medida por el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, o ahorro externo, puede conceptualizarse en términos de dos efectos. Un efecto ingreso positivo, que responde al incremento en la actividad económica que posibilita una mayor holgura externa. Un efecto sustitución negativo, que se origina principalmente en el efecto riqueza que viene asociado con la apreciación de activos (físicos y

financieros), la caída en el precio de los bienes transables ligada a la revalorización de la moneda nacional y una mayor disponibilidad de liquidez y crédito interno. Para una determinada tasa de inversión, una sustitución neta de ahorro nacional por ahorro externo tiene lugar si el efecto sustitución es mayor que el efecto ingreso.

Hasta la fecha, la mayor disponibilidad de recursos internacionales en forma de ahorro externo ha desplazado en gran medida al ahorro nacional en la región. Esta evidencia otorga relevancia a una política de captación de capital externo que complemente el ahorro nacional (minimizando el efecto sustitución). Hace hincapié en las ventajas de captar recursos de mediano y largo plazo de naturaleza permanente que incrementan la capacidad productiva del país (y que tienen un elevado efecto ingreso) y desestimula las entradas de capital de corto plazo, de naturaleza volátil o transitoria (y que conllevan un elevado efecto sustitución). Esta política destaca el monto, el costo y la calidad de los capitales externos que exigen las necesidades de crecimiento de los países de la región, teniendo en cuenta los riesgos involucrados y la confianza que los inversionistas extranjeros han depositado en sus economías.

En otro ámbito, frente a la posibilidad de un conflicto entre el nivel de la tasa de interés coherente con los objetivos de limitar la inflación y de dar estabilidad a la actividad económica, por una parte, y aquél que no incentive una entrada excesiva de capitales y refuerce la apreciación cambiaria, por otra, es necesario un diseño institucional que permita actuar directa o indirectamente sobre los flujos de capitales. Este diseño puede comprender aspectos fiscales, fondos de estabilización de los principales productos de exportación, políticas de ingresos para adaptar los precios relativos de los factores a los cambios de la productividad, modificaciones del volumen y composición de los flujos de capital, entre otros. El mantenimiento de un nivel competitivo del tipo de cambio real también exige el fomento del ahorro interno, público y privado.

2. Estímulo al ahorro y la inversión

Hay un debate importante sobre el papel relativo en el crecimiento de la acumulación de factores frente al mejoramiento de la productividad total de los factores. En el presente documento no se pretende resolver ese debate. Sin embargo, para nuestra realidad —donde el coeficiente de la inversión en el producto es aún modesto (alrededor de 20%) y el crecimiento de la productividad total de los factores alcanzó apenas 1.2% anual en su mejor época (1950-1973)—, es claro que hay mucho espacio y necesidad de ambas. Por una parte, estamos lejos de la frontera de mejores prácticas internacionales, de tal modo que podríamos crecer mucho más rápidamente, aun sin una mayor tasa de inversión, si llegáramos a aprovechar esas prácticas internacionales más idóneas para la región. Por otra parte, al elevar nuestra productividad, se abren oportunidades para inversiones altamente rentables, que naturalmente incidirán a una mayor tasa de inversión.

Inversamente, de elevar nuestra tasa de ahorro e inversión, por ser tan grande la diferencia de productividad entre la tecnología in situ y la tecnología "dura" que estaríamos comprando, naturalmente se incrementaría nuestra producción, no sólo en función de la mayor tasa de inversión sino en función de la productividad mucho mayor incorporada a los nuevos equipos. De tal modo que podemos concluir que para nuestra realidad de subdesarrollo este debate es relativamente estéril. Cualquiera de los dos caminos (empezando por elevar la tasa de ahorro e inversión o empezando por incrementar la productividad) se retroalimentan. Por lo tanto, hay amplio espacio para políticas que estimulen ambos caminos desde un principio, pues así podemos alcanzar las altas tasas de crecimiento del producto y de la productividad que han caracterizado a todos los países exitosos de desarrollo tardío. Lograr ese potencial es nuestra meta.

Anterior a cualquier política específica, el elevar el ahorro y la inversión descansa en dos pilares fundamentales: i) una política económica que brinde estabilidad e incentivos adecuados para la inversión y el crecimiento, con horizontes y precios que fortalezcan la asignación de recursos en forma eficiente y competitiva y ii) el fortalecimiento del sector financiero, para dar garantías de solvencia, prudencia y buena organización en el manejo de los recursos de terceros.

i) *Incremento del ahorro e inversión privados.* El incremento del ahorro privado y de las inversiones es fundamental para aumentar el número de empleos bien remunerados.

Un contexto macroeconómico y financiero adecuado, si bien estrictamente es necesario, no es de por sí suficiente. Elevar el ahorro requiere tasas de interés real positivas, lo que implica eliminar la represión financiera del pasado. Pasar de tasas reales negativas a positivas ciertamente tendrá un efecto significativo para el ahorro. Sin embargo, la experiencia muestra que una vez que las tasas de interés real son positivas, en niveles levemente superiores a los de las tasas internacionales, las alzas adicionales de las tasas de interés tienen escaso impacto sobre el ahorro.

La falta de respuesta del ahorro de las familias apunta a una compensación entre el efecto sustitución (el alza en la tasa de interés encarece el consumo presente respecto del consumo futuro, aumentando el ahorro) y el efecto ingreso (ante aumentos de la tasa de interés con el mismo capital es posible obtener un mayor flujo de ingreso, lo que aumenta el consumo). Además, en el caso de las empresas se puede predecir un efecto negativo, dada su condición de deudoras netas del sistema financiero. Si bien el efecto de la tasa de interés sobre el ahorro es incierto, se advierte un efecto importante de la misma sobre la composición de la cartera de los inversionistas, según los instrumentos financieros.

Por consideraciones de equidad, la CEPAL no es partidaria de la política ortodoxa clásica, que consiste en elevar el ahorro mediante la reducción de los salarios, transfiriendo recursos de los asalariados, cuya propensión a ahorrar es baja, a los dueños de capital, que teóricamente tienen una alta propensión al ahorro. Por consiguiente, para elevar el ahorro privado la CEPAL propone la adopción de medidas de ahorro forzoso, ya sea por medio de una mayor tributación o de un mayor ahorro institucional. En ambos casos es necesaria la intervención del Estado. Por ejemplo, el alza de las tasas de cotización para la seguridad social y la postergación del pago de las pensiones hasta una edad más concordante con las mayores esperanzas de vida, elevarían el ahorro privado y permitirían hacer frente al déficit de 2% a 6% del PIB que afecta a los sistemas de seguridad social de la región. En efecto, se trata de institucionalizar la práctica de contabilidad actuarial y no sólo de caja en el financiamiento de la seguridad social. Así podrá asegurarse un equilibrio de largo plazo en las cuentas de seguridad social, lo que significa elevar el ahorro privado y eliminar el déficit previsional.

Por otra parte, dada la distribución del ingreso regional, la reducción de la tasa de incremento del consumo —para que éste se expanda menos que el producto— debe provenir principalmente de los estratos de altos ingresos y del gobierno.

Las decisiones de inversión del sector privado en la región dependen, además de los factores tradicionalmente considerados en la teoría económica, de la existencia de reglas claras y sostenidas. En este sentido, la existencia de secuencias inadecuadas o incongruencias en la política económica o entre las diversas áreas de la reforma económica que hayan afectado la estabilidad o predictibilidad en los precios relativos explicaría el distinto desempeño de la inversión privada en países que enfrentaron reformas estructurales y donde la respuesta de los inversionistas a los nuevos incentivos ha sido lenta.

Se deben profundizar los mercados de capital, mejorando la eficacia de la intermediación y de la asignación de los fondos de inversión con soluciones institucionales que favorezcan una profundización y complementación financiera que permitan incorporar al máximo de la población al ahorro y abran acceso al mercado de capital a segmentos que actualmente no lo tienen. Entre estos mecanismos conviene analizar el ahorro institucional de las personas para fines previsionales, para acceder a la vivienda o para optar a un subsidio habitacional; también para la inversión en educación y capacitación. Un apoyo institucional de importancia para este tipo de mercados es el sistema de recaudación de la seguridad social, mediante el cual se podría realizar el descuento y reembolso automático de los créditos para educación y capacitación; también podrían generarse mercados secundarios de estos instrumentos, diversificando y dando liquidez a estas inversiones.

ii) Incremento del ahorro público o reducción del déficit. El control estricto de la política fiscal es una condición necesaria para mantener los equilibrios macroeconómicos dentro de márgenes tolerables. Para que el déficit fiscal disminuya hay que reducir el gasto público o elevar la recaudación. Si bien desde el punto de vista macroeconómico no tiene trascendencia qué vía se utiliza para eliminar el déficit, sí la tiene desde el ángulo del crecimiento y la equidad. En efecto, la mera reducción del gasto puede dificultar aún más el cumplimiento de las funciones básicas del sector público en lo que se refiere a inversión en infraestructura y en recursos humanos, ambas indispensables para un crecimiento con equidad.

Por una parte, conviene plantearse una reducción drástica del gasto público marginalmente improductivo (que corresponde a la diferencia entre el nivel real de gasto que aporta ciertos beneficios y el nivel reducido de gasto que redundaría en el mismo resultado), de modo que los beneficios sociales derivados de los respectivos programas se igualen en términos marginales. Por otra parte, es indudable que, independientemente del nivel de gastos, existen importantes posibilidades de incremento de la eficiencia en la gestión del gasto público, las que pueden lograrse a partir de la renovación de las prácticas presupuestarias y de gestión fiscal. No obstante, también es necesario hacer hincapié en la racionalización y el incremento de la recaudación tributaria.

Hay variadas alternativas para racionalizar y elevar la recaudación. En lugar de aumentar las tasas marginales de tributación, que suelen ser bastante altas, la CEPAL considera más provechoso aplicar, entre otras, las medidas siguientes: reducir la amplia gama de exenciones tributarias, que no sólo limitan la recaudación sino que además facilitan la evasión tributaria; ampliar la base tributaria (por ejemplo, estableciendo impuestos a las ganancias de capital, los dividendos, los intereses por depósitos a plazo, los arriendos, etc.) y reducir la enorme evasión tributaria actual. Esto último no es un objetivo ilusorio, dado que hay países de la región que han logrado elevar la recaudación tributaria en cuatro años hasta un 4% del PIB por medio de campañas bien concebidas contra la evasión. Lograrlo implica, más que cambios en la política económica, arreglos institucionales que induzcan al cumplimiento de la ley.

Las medidas encaminadas a consolidar el equilibrio fiscal en forma permanente, apoyándose en montos de recaudación razonables y en la reestructuración del gasto, constituyen importantes formas de aumentar el ahorro público. Las propuestas de reformas tributarias consideran que, en relación a los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) y los países asiáticos, la carga tributaria es comparativamente baja, dando margen para aumentar la tributación, particularmente la directa, sin afectar la competitividad.

La liberación o generación de mayores recursos fiscales a partir de una reestructuración de las empresas públicas constituye otra modalidad importante de generación de ahorro público. Esta modalidad

se refiere principalmente al ajuste de tarifas de los servicios y a la reforma administrativa de las empresas públicas (modernizando su gestión), a fin de lograr tasas de retorno acordes con la rentabilidad y el riesgo que caracterizan a las actividades involucradas. Esta modalidad también incluye la privatización de empresas públicas. En este caso, su venta genera recursos por una sola vez (que deberían corresponder a su valor de mercado), e ingresos tributarios en reemplazo de sus excedentes netos.

Finalmente, cabe mencionar la reducción de los gastos en armamento y defensa, la gradual eliminación de determinadas funciones públicas al asumir el Estado un papel regulador más que intervencionista y la anulación de obras de baja prioridad o poca rentabilidad social en los programas de inversión pública.

3. Asignación adecuada de las inversiones

Tanto en términos de crecimiento como de equidad es importante no sólo elevar la inversión sino asegurar que ésta se asigne a los sectores más rentables. Según el criterio convencional, para aprovechar al máximo el escaso capital disponible se debe permitir la libre fluctuación de la tasa de interés. La CEPAL considera que la tasa de interés no puede ser el único instrumento de asignación de recursos, ya que los importantes vacíos, imperfecciones y segmentaciones de los mercados de capital de la región exigen que el Estado tome medidas para corregir las graves y costosas distorsiones en la asignación de recursos derivadas de esas deficiencias.

En efecto, los mercados de capital están muy poco desarrollados, sobre todo en lo que se refiere a fondos de largo plazo, y el acceso al capital es muy segmentado, lo que va en desmedro de la mediana y pequeña empresa. Por cierto, para éstas el acceso al capital a nivel internacional es aún más limitado. Por lo tanto, la movilidad del capital entre distintos agentes económicos, empresas, sectores y regiones se ve muy restringida; a esto contribuyen el alto costo de las transacciones, la inadecuada práctica de exigir garantías en lugar de evaluar los proyectos como base para otorgar préstamos y la preferencia de las empresas por invertir en firmas en las que tienen participación mayoritaria, en sectores similares o conexos, o en la misma región. Estas limitaciones obligan a la mayoría de las empresas a autofinanciarse en una proporción mucho mayor que la que sería necesaria en un mercado con mayor movilidad de capital. Esta escasez artificial de capital tiene repercusiones particularmente graves en la región en términos de subempleo y desempleo, puesto que reduce la productividad de la mano de obra a un nivel mucho menor que el que se lograría si el capital tuviera una perfecta movilidad o estuviera menos concentrado.

En el ámbito financiero, ha quedado de manifiesto la importancia de complementar la política de liberalización con una política de desarrollo financiero. Junto con extender el dominio de la economía de libre mercado al sistema financiero, la política debe crear y promover explícitamente nuevas fuentes de ahorro e impulsar un vigoroso desarrollo de instituciones e instrumentos financieros bien regulados y supervisados, que permitan cumplir con las condiciones necesarias para el financiamiento de formas específicas de inversión, y asimismo facilitar el acceso a segmentos de la producción hasta ahora excluidos de las corrientes de fondos de inversión.

La política financiera debería involucrar simultáneamente a todos los componentes de la cadena de formación de capital. Esta política debería crear y promover explícitamente nuevas fuentes de ahorro (tales como las que se comentaron en secciones precedentes), impulsar un vigoroso desarrollo de instituciones e instrumentos financieros teniendo en cuenta las externalidades, los problemas de información, las imperfecciones e incluso los vacíos que caracterizan a los actuales niveles de desarrollo

de los mercados de crédito y capital en la región, y atender los requisitos que demanda el financiamiento de formas específicas de inversión (tales como capital fijo de las empresas, infraestructura, vivienda y otras).

4. Inversión en recursos humanos

Para que la más rápida e intensa acumulación de capital fijo se traduzca efectivamente en un aumento sistemático de la productividad total de los factores y una mayor competitividad internacional, debe complementarse con una inversión igualmente intensa en capital humano congruente con el progreso técnico. Este requisito permite vincular positivamente el crecimiento y la equidad, en la medida en que signifique ampliar el acceso efectivo a la educación, mejorar la calidad y pertinencia de ésta y extender los esfuerzos de capacitación.

La inversión en recursos humanos es necesaria para romper el círculo vicioso de la pobreza. Para tal fin conviene adoptar medidas que tiendan a reducir la fecundidad efectiva a los niveles deseados por los cónyuges; eliminar la desnutrición mediante programas de salud materno-infantil; continuar ampliando la cobertura del sistema educacional, objetivo que se ha logrado en buena parte de la región, y sobre todo elevar la calidad de la educación y adecuarla en mayor medida a las necesidades de recursos humanos.

Nadie duda de que las inversiones en capital humano aumentan significativamente la productividad total de los factores, sobre todo de la mano de obra. Para acrecentar tales inversiones se precisa un significativo esfuerzo tanto del sector público como del sector privado. Sin embargo, debido a la falta de garantías "reales" para tales préstamos, no hay un mercado privado para inversiones en capital humano.

En efecto, pese a las elevadas tasas de rentabilidad privada y social de la educación general y de la capacitación y los estudios postsecundarios (típicamente superiores al 20% anual), casi no se otorgan préstamos privados para inversiones en estos campos. Si la familia o el mismo interesado no dispone de ahorros para financiar sus estudios, el trabajador queda a merced de su empresa, que tenderá a invertir sólo en la capacitación que aumente la productividad de la mano de obra dentro de ella, es decir, la capacitación específica. Esto explica que se invierta menos de lo necesario, y de modo a veces ineficiente, en capacitación, a tal punto que un trabajador de la región recibe en promedio uno o dos meses de capacitación a lo largo de su vida laboral, que puede ser de 40 ó 50 años.

La falta de instituciones privadas que otorguen préstamos para realizar inversiones en capital humano se traduce en una inadecuada asignación de capital en la economía: se sobreinvierte en bienes de capital físico y se invierte menos de lo necesario en capital humano y en mejoras organizativas, con lo cual el producto nacional y la productividad total de los factores se reducen, incidiendo negativamente en la productividad y la demanda de mano de obra. Esta es una de las principales causas del subempleo y el desempleo en la región, y es un claro ejemplo de una falla de mercado que perjudica tanto la eficiencia como la equidad.

La CEPAL propone utilizar los derechos a pensión como garantía de tales préstamos, tanto los que se prevé que acumulará el deudor en el futuro como los efectivamente acumulados por su aval. Una vez concluidos los estudios, se descontaría automáticamente al deudor, por planilla, una cotización mayor que la normal -o en caso de mora a su aval- hasta que se cancele la deuda y los intereses. Esta combinación de garantía adecuada y seguridad de cobro estimularía al sector privado a conceder préstamos para inversiones en capital humano, a la vez fomentaría un mayor ahorro de los beneficiados y sus avales.

i) *Capacitación.* Completar el mercado de capacitación constituye otro eje de la política de desarrollo productivo. Hay ámbitos pendientes en tareas de cobertura, calidad de la oferta, la flexibilidad institucional, la articulación con las empresas y la adecuación de tiempos y contenidos curriculares a la demanda.

Al sector público le corresponde mejorar el diagnóstico sobre las necesidades de capacitación por sectores, regiones y tamaños de empresa, procesando y difundiendo esa información, estimulando y subsidiando la formación de empresas de capacitación y avanzando en indicadores que permitan evaluar resultados y calidad de la capacitación.

El abordaje de los temas de cobertura, calidad y eficiencia del sistema requiere a su vez mejorar la capacidad de diseño y evaluación de las políticas públicas de capacitación, fortaleciendo la operación por medio de estímulos a la demanda, mejorando la coordinación de la oferta y reforzando los vínculos del sistema con las empresas. Para mejorar la detección de necesidades de capacitación de las empresas, recogiendo los requerimientos de éstas y asegurando así la pertinencia de la capacitación, es posible apoyarse en esquemas que vinculen el diseño y financiamiento de cursos a compromisos de empresas específicas en prácticas laborales o contratos de trabajo para los beneficiarios.

Se advierte también la importancia de la coordinación interinstitucional, buscando mejorar la coherencia de los diversos diseños, programas y acciones de capacitación y fortaleciendo el vínculo de la capacitación con las políticas de fomento productivo y tecnológico y con el seguro de desempleo. En todas estas áreas, es imprescindible promover la participación empresarial y de los trabajadores para respaldar la certificación de competencias, la detección oportuna de necesidades y la evaluación permanente de las políticas públicas de capacitación.

5. Generación de empleo productivo

i) *Crecimiento y modernización tecnológica.* El logro del pleno empleo es un excelente ejemplo de la posibilidad de crecer con equidad. Pero no se trata de cualquier tipo de pleno empleo, sino de empleo con productividad creciente. No basta, por lo tanto, con aplicar políticas de emergencia que generen empleo transitorio o de escasa productividad; también es necesario estructurar la política económica general en torno a la creación de empleos de productividad creciente. Ello es función del crecimiento y la modernización tecnológica.

La existencia de un porcentaje tan alto de pobres en la región se debe en gran medida a que son muchos los trabajadores que laboran en empresas con equipos, organizaciones o estrategias insuficientes y anticuados, por lo que su productividad es muy limitada y sus salarios muy bajos. Esta situación perdurará mientras la productividad de la empresa típica de la región siga siendo un tercio o la mitad de la productividad de la empresa típica de los países desarrollados, incluso si se toman en cuenta las diferencias en la escasez relativa de los factores. La generación de empleos más productivos y con mejores salarios requiere, pues, una aceleración del proceso de difusión tecnológica y organizacional.

Dado que el avance tecnológico puede tener variados efectos, hay que dar prioridad a la rápida difusión tecnológica, especialmente en sectores rezagados que hacen uso intensivo de mano de obra. En efecto, cuanto más lenta sea la difusión tecnológica, menores serán el crecimiento del producto y la generación de empleos de alta productividad, pues la gran mayoría de las empresas continuará operando con tecnología o métodos obsoletos, con lo que se pagará el salario bajo equivalente al del sector

mayoritario (el tradicional) de la fuerza de trabajo. En cambio, cuando se acelera el proceso de difusión tecnológica aumentan tanto el producto como los empleos de alta productividad.

ii) *Flexibilizar de verdad el mercado del trabajo.* La transformación productiva basada en el progreso técnico y la internacionalización requieren una mayor flexibilidad del empleo, trabada en muchos casos por las regulaciones existentes, establecidas para garantizar justamente la estabilidad en el empleo. Por otro lado, la equidad, el desarrollo personal y la necesidad de que la fuerza de trabajo contribuya creativamente al cambio técnico y la competitividad, hacen necesario encontrar formas de garantizar acceso permanente al empleo adecuado o la capacitación remunerada.

Los autores ortodoxos atribuyen el desempleo fundamentalmente a rigideces en el mercado del trabajo. Por lo tanto, hacen hincapié en las medidas que facilitan los despidos, limitan la sindicalización y las huelgas, desregulan la incorporación de trabajadores a determinadas actividades y eliminan o reducen el salario mínimo. Es indudable que los monopolios sindicales y las barreras a la entrada pueden ser peligrosos; por ejemplo, en economías como las de la región, que tratan de insertarse en el mercado internacional, el control de las labores portuarias por parte de un gremio que limite el número de trabajadores podría tener un alto costo. Pero este problema normalmente sólo afecta a una franja pequeña de la fuerza de trabajo.

El problema mayor del grueso de los trabajadores es la baja productividad de sus empleos. Y ello se debe en parte significativa a inflexibilidades derivadas de la práctica tradicional de pagar salarios fijos, que no vinculan el ingreso de los trabajadores al desempeño de la empresa. Esto limita notablemente el incremento potencial de la productividad y obliga a recurrir al despido como único método práctico para hacer frente a las recesiones.

Por consiguiente, la CEPAL aboga por un sistema de salarios flexibles (participativos), como el aplicado en Japón y Corea y en la economía taiwanesa: allí una porción significativa del ingreso de los trabajadores en su conjunto se vincula al desempeño de la empresa, lo que eleva la productividad, promueve la cooperación y aminora los conflictos dentro de la empresa. Tanto o más importante, los salarios participativos favorecen un mayor empleo. En efecto, mientras las empresas que pagan salarios fijos suelen responder a una caída de la demanda de su producto con una reducción de sus niveles de producción y empleo, la empresa que paga salarios participativos tenderá a bajar sus precios para mantener las ventas y la producción y, por ende, el empleo, pues sabe que la baja de sus precios e ingresos se reflejará automáticamente en un menor ingreso variable salarial.

iii) *Inserción en mercados dinámicos de gran poder adquisitivo.* No se gana nada con producir más si no se puede vender. Para generar empleos productivos es preciso que los productos de la región lleguen a mercados dinámicos de alto poder adquisitivo. Por lo tanto, es imprescindible avanzar en la inserción internacional de la región, aunque hay discrepancias sobre cómo lograrla.

Según la propuesta ortodoxa, para estimular las exportaciones hay que bajar los aranceles y mantener un tipo de cambio alto.² Ambas medidas son sin duda necesarias; sin embargo, la CEPAL estima que no basta con utilizar instrumentos neutrales para lograr una rápida y eficaz inserción en los mercados internacionales y así aprovechar mejor la estructura productiva generada en la etapa de

² No obstante, esta sana inquietud por preservar la competitividad se ha ido relajando, una vez que las políticas de estabilización privilegiaron apoyarse en anclas cambiarias, con su correlato de elevados déficit en cuenta corriente.

sustitución de importaciones. Por el contrario, el desafío que enfrenta la industria incipiente en la región está menos en la producción que en la penetración de los mercados internacionales.

Por ello la CEPAL aboga por una promoción activa, pero selectiva y transitoria en cada caso, de las exportaciones no tradicionales y la apertura de nuevos mercados. Las primeras empresas en colocar exportaciones nuevas en los mercados externos, así como las primeras en abrir nuevos mercados para exportaciones tradicionales, deben considerarse innovadoras schumpeterianas, y sus iniciativas e innovaciones merecen incentivos especiales transitorios, similares a las patentes que se otorgan a quienes elaboran nuevas tecnologías. Así se podrá aprovechar mejor la estructura industrial existente y se asegurará un mercado amplio y cada vez mayor, indispensable para generar un crecimiento sólido y sostenido del producto, el empleo y los salarios reales.

Aparte de tales incentivos, el sector público puede dar apoyo institucional a la actividad exportadora, particularmente en materia 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. Otras formas de apoyo al esfuerzo exportador incluyen las cadenas de comercialización, las operaciones conjuntas con empresas en los mercados de destino y otras modalidades de promoción de las exportaciones.

La institucionalidad pública destinada al diseño y ejecución de las políticas de desarrollo exportador no ha evolucionado de acuerdo con la intensidad del proceso de internacionalización de nuestras economías. De allí el énfasis por readecuar los ritmos y desempeños de los organismos de promoción y de las respectivas cancillerías a estos nuevos desafíos. Esta readecuación debiera realizarse de consuno con las organizaciones de exportadores, estimulando un mayor compromiso privado con las políticas de promoción comercial, fomento tecnológico y capacitación.

La experiencia de las economías asiáticas muestra la relevancia estratégica de estas áreas, en particular: i) la creación de empresas comercializadoras-exportadoras; ii) la instalación en principales mercados de destino de empresas importadoras de productos nacionales; iii) la suscripción de contratos de exportación, con incentivos diferenciados según los compromisos sobre el valor exportado; iv) la promoción de la inversión en el exterior en comercialización y participación en cadenas mayoristas de distribución.

La progresiva incorporación de valor agregado local a los recursos naturales, sobre la base de las tendencias de especialización que ya se insinúan en algunos sectores de la economía mundial, es una importante avenida estratégica para contrarrestar el deterioro de los precios de los recursos naturales.

La diversificación de las exportaciones hacia bienes industriales, particularmente los que incorporan más tecnología y calificaciones de la mano de obra, representa la inserción en las corrientes más dinámicas del comercio mundial. Si bien este tipo de especialización es limitada para países de desarrollo intermedio como los latinoamericanos y caribeños, ofrece un amplio espacio para recorrer entre esos límites y la incipiente participación que tales bienes tienen aún en las exportaciones totales de muchos países de la región.

6. Modernización tecnológica

Las políticas de desarrollo productivo deben tener por objeto incrementar la productividad total de los factores, mejorar la calidad de bienes y servicios y promover la generación y difusión tecnológica a través

de un conjunto de medidas centradas en el desarrollo y fortalecimiento de sistemas innovadores nacionales. Estos últimos deben caracterizarse por una efectiva interacción entre los diversos actores institucionales involucrados, y deben basarse crecientemente en recursos destinados a la innovación por parte del sector privado. Las acciones de fortalecimiento de tales sistemas comprenden, entre otras, el apoyo a redes de información, el afianzamiento de los mecanismos de cooperación empresarial, la protección a la propiedad intelectual, la promoción de centros de investigación y extensión de tecnología sectorial, la adopción de normas y estándares internacionales de calidad y la capacitación y formación profesionales.

La CEPAL postula que el mejoramiento de la competitividad internacional debe basarse en un constante aumento de la productividad por medio de la modernización tecnológica y organizativa al interior de la firma, y del desarrollo institucional a nivel nacional. La competitividad basada en salarios bajos o el deterioro del medio ambiente arroja beneficios efímeros y no puede constituir un pilar de la inserción internacional cuando la economía global se caracteriza por la creciente innovación tecnológica.

i) Estrategia, organización y dotación de capital. La incorporación de bienes de capital e insumos de nueva tecnología es necesaria, pero no suficiente, para aumentar la productividad. Toda tecnología incorporada en bienes de capital o en insumos requiere una organización específica de la empresa; la mera agregación de bienes de capital no asegura el aumento de la productividad, e incluso puede llevar a reducir la productividad cuando el cambio organizativo no se ha adecuado al cambio de los bienes de capital. A su vez, ninguna organización es por sí misma eficiente, sino en función de la estrategia de quien la adopta. He aquí entonces tres planos íntimamente relacionados: la estrategia de la firma, su organización y su dotación de capital. El aumento de la productividad se consigue actuando ordenada y racionalmente en estos tres campos, de manera simultánea y no secuencial.

No siempre es cierto que la firma, como supone la perspectiva neoliberal, esté maximizando las oportunidades tecnológicas, organizativas y estratégicas posibles. La firma enfrenta problemas de información insuficiente o imperfecta, de coordinación intertemporal de criterios y acciones, de incertidumbres estratégicas y de conflictos entre los objetivos de quienes trabajan en ella y los senderos más eficientes para aumentar la productividad. Es también frecuente que tienda a sumarse a conductas populares, pero no necesariamente convenientes para la firma en cuestión.

La generación y adopción de progreso técnico, así como el incremento de la competitividad, constituyen procesos de carácter sistémico, en el sentido de que el desempeño tecnológico de las economías depende de la presencia de un conjunto de sinergias y externalidades de diverso tipo, más que de reacciones maximizadoras de las empresas individuales frente a los cambios registrados en el sistema de precios.

Es por ello que la CEPAL considera que no es sólo la firma o la incorporación de bienes de capital de última generación por sí misma lo que asegura el aumento de la productividad. Más el bien, es un contexto en el que la firma aprende continuamente; aprende de otras firmas y aprende de organizaciones especializadas en proveer información, enseñar sobre estrategia empresarial y asesorar sobre las mejores combinaciones entre organización y bienes de capital para una estrategia dada que, a su vez, requiere periódicas revisiones y evaluaciones.

ii) Difusión acelerada de prácticas óptimas (misiones tecnológicas). Hay una amplia diferencia de productividad entre la empresa típica de la región y la de los países desarrollados, que compete a la empresa estrechar, seleccionando, adaptando y adoptando las prácticas óptimas internacionales más

idóneas para el país. Sin embargo, tal esfuerzo tiene un costo, cuyos beneficios recaen sólo parcialmente en la empresa que primero se moderniza. De ahí que habrá una subinversión en este esfuerzo, ya que cada empresa preferirá que otra absorba los costos de identificar, adoptar y desarrollar la tecnología más idónea para el país, mientras ella misma se dedica a imitarla rápidamente a un costo mucho menor.

Por considerar que lo que sucede dentro de la empresa es de la exclusiva responsabilidad del empresario, y no del Estado, este problema microeconómico normalmente no recibe atención alguna en el enfoque ortodoxo. Sin embargo, la superación de este problema es tal vez el mayor desafío para la modernización de las empresas y la eliminación de la diferencia de productividad; para ello la CEPAL propone diversos criterios.

Es necesaria una acción directa del Estado como promotor e indirecta como financiador —en general, parcial— de empresas, organizaciones y redes en las que se acumule y circule el conocimiento sobre las formas organizativas, tecnológicas, etc. La experiencia muestra que, con dotaciones relativamente modestas de recursos, es posible incentivar la formación y mejora de estas redes universitario-tecnológico-empresariales, que permitan un aumento de la productividad no basado exclusivamente en la inversión en capital fijo.

Las visiones convencionales de la política tecnológica suponen que existe una demanda informada y suficiente de conocimiento tecnológico en la economía. Por el contrario, la CEPAL considera que, como señala la experiencia de los países más industrializados y los de desarrollo dinámico, en muchos campos es necesario inducir una demanda dinámica, tanto cuantitativa como cualitativamente, de cambios tecnológicos, organizativos y estratégicos para el aumento de la productividad y la competitividad en los mercados. Cabe aquí insistir en que la competitividad, a medida que se producen bienes más diferenciados y se pretende obtener utilidades y salarios crecientes, depende no sólo de la productividad sino de la calidad del producto, de su novedad, de su adecuación a las preferencias de los consumidores, de su prestigio, de la entrega a tiempo y de la seguridad de provisión. Todo ello no puede lograrse sólo mediante la inversión de capital fijo ni puede, en las economías modernas, resolverse de modo óptimo aisladamente en cada firma, especialmente cuando se trata de empresas pequeñas y medianas.

Es por ello que la CEPAL considera que se requieren políticas para inducir la formación de empresas y organizaciones con habilidades y conocimientos en los diversos campos y especialidades que se han mencionado.

Uno de los instrumentos que la CEPAL propone es poner en marcha un programa masivo que acelere la difusión de las mejores tecnologías —tanto las incorporadas en bienes de capital como las organizativas y las estratégicas— por medio del cofinanciamiento de visitas a fábricas de prácticas óptimas en el exterior, o sea una especie de aprendizaje mediante visitas y su rápida difusión dentro del país. También a través de una intensa cooperación con las instituciones dedicadas a ello en países desarrollados y países en crecimiento acelerado. Esta es una segunda instancia de los ya conocidos aprendizajes a partir de los mejores y aprendizajes mediante la interacción, pero en este caso no sólo al nivel de las firmas productoras de bienes, sino también de las organizaciones universitarias y tecnológicas y de las empresas de servicios para la industria, tales como los de control de calidad, información sobre mercados y asesoramiento para el manejo de la innovación.

Las modalidades para adquirir o copiar las prácticas óptimas incluyen aspectos tales como la eliminación de algunas separaciones entre industrias, pudiendo adquirirse ideas de otros sectores; el trabajo en conjunto con los proveedores; la sustitución de la automatización por operaciones manuales

en algunos procesos; el énfasis en que las decisiones se tomen en la planta productiva más que en las oficinas.

Para que ello sea posible, es necesario que existan receptores locales, los que incluyen una infraestructura científica y en particular tecnológica estrechamente ligada al sistema productivo. Para que esta vinculación sea eficiente, no basta con recursos y ofertas tecnológicas eficaces; también se necesita incentivar la demanda de cambio técnico facilitando el acceso a la información requerida para ello. Para tal fin se requiere una coordinación de políticas productivas, —incluidas las de inversión pública, infraestructura, formación de recursos humanos, incentivos a la exportación, apoyo tecnológico, financiero y de cooperación técnica—, focalizando la batería de instrumentos públicos y privados en materia de coordinación, asistencia técnica, información e incentivos en la explotación, y estímulo de los vínculos entre exportadores y productores menores. Tal coordinación podría expresarse en algún referente institucional al que sea posible evaluar en su gestión unificada de estas políticas.

Por otra parte, al interior de las empresas deberían sustituirse progresivamente las estructuras verticales y jerárquicas por esquemas más horizontales y flexibles, que permitan un intenso intercambio de información y que estimulen la cooperación intrafirma.

iii) Institutos tecnológicos. El mayor gasto en tecnología que se realiza en la región corresponde a los recursos asignados a los institutos tecnológicos del sector público. En buena medida, tal significativo monto de recursos no está sujeto a evaluaciones periódicas de rendimiento ni de pertinencia. De allí que la principal sugerencia de política tecnológica radique en la reorientación institucional de tales centros, ligando más los recursos a resultados evaluables, sobre la base de indicadores de desempeño. Probablemente ello signifique incrementar la participación privada en la gestión y el financiamiento de estos institutos, ampliando su autonomía y dotándolo de mayor flexibilidad en la gestión presupuestaria, así como en las reglas de operación en montos y tipos de proyectos elegibles.

En tal sentido, el desplazamiento desde el actual financiamiento casi garantizado de la oferta pública de tecnología hacia un mayor concurso para obtener fondos sobre la base de proyectos evaluables, que reflejen las especificidades de las diversas fases de la investigación tecnológica —básica, pre-competitiva y competitiva—, debiera contribuir a una mayor rentabilidad social de tales recursos y una mayor dinamización y contacto con la base productiva por parte de dichos institutos. Del mismo modo, premiar en la evaluación a aquellos proyectos que cuenten con cofinanciamiento de empresas privadas puede facilitar ese vínculo con la realidad productiva y tecnológica de las empresas.

7. Las políticas sociales

Se requiere lograr mayores niveles de articulación e integración de las políticas sociales y económicas. Para ello puede ser útil establecer "gabinetes sociales", que incluyan a personeros de las áreas relevantes del sector social y económico; la mejora de los procesos presupuestarios, para permitir que las políticas adoptadas se reflejen de modo claro en las cuentas públicas, y la organización y el mejoramiento de sistemas de información que incluyan la unificación de los métodos de medición y seguimiento.

En el plano institucional es conveniente consolidar el sector público social en la menor cantidad posible de organismos. Dicha consolidación debe ir unida a la clara delimitación y concentración de competencias y funciones. También corresponde afirmar la progresiva descentralización y municipalización de la gestión social para asegurar mayor responsabilidad y acercamiento a la ciudadanía.

En este sentido, también debe mejorarse el diseño y funcionamiento de los organismos del sector para la animación y participación comunitaria.

El establecimiento de fondos o arreglos institucionales de inversión social para emergencias o propósitos especiales debe considerar modalidades rápidas y flexibles de formulación y gestión de acciones.

Conviene identificar y superar los obstáculos legales y de procedimiento que atentan contra el desempeño efectivo de los organismos y agencias de política social. Las capacidades de regulación y fomento de la competitividad y calidad del mercado de bienes y servicios sociales deben fortalecerse.

Se requiere avanzar en tres objetivos fundamentales. El primero es minimizar la proporción de personas y hogares en condiciones de vida inferiores a lo que la sociedad considera aceptable, económica, social y políticamente.

El segundo es promover el desarrollo de los talentos potenciales existentes en todos los grupos de la sociedad, eliminando progresivamente los privilegios y las discriminaciones jurídicamente establecidos, así como la desigualdad de oportunidades de cualquier tipo, incluidas aquellas asociadas al origen social, étnico o geográfico, o bien al género.

No tendremos competitividad ni equidad si no se atiende a los recursos humanos y a su educación, capacitación e incorporación al conocimiento científico y tecnológico. Hacer el discurso de la equidad, o hacer el discurso de la competitividad y no hacer un esfuerzo sistemático en este sentido, es completamente insuficiente. Ningún país podrá ser competitivo ni equitativo si no asigna a los recursos humanos la debida importancia.

El tercer objetivo es buscar que ni el poder ni la riqueza, ni tampoco los frutos del progreso, se concentren de tal manera que se restrinja, para las generaciones futuras y presentes, su ámbito de libertad.

8. La reforma del Estado

Como destaca la nueva economía institucional —especialmente Oliver Williamson—, la unidad básica del análisis institucional es la transacción; de allí que la estructura de una organización debería reflejar la naturaleza de las transacciones que realiza. Mientras en un sector competitivo la estructura más eficiente para maximizar el valor del resultado en relación a los costos de producción tiende a desplazar a las demás, en el sector público esta posibilidad se ve trabada por normativas burocráticas obsoletas.

En este sentido, para reformar el Estado no basta con seguir de lejos el modelo inglés (descentralización en organismos, con documento marco y director ejecutivo; mejoras en la atención al público), como si la gestión fuera el único problema y no el diseño inadecuado, la inflexibilidad o la falta de evaluación. También resulta insuficiente el concepto de eficacia centrada en objetivos o resultados, sin apuntar a una creciente eficacia organizacional, referida a la innovación, adaptabilidad y aprendizaje institucionales.

Una reestructuración sustancial del Estado y de la gestión pública es un requisito de la estrategia de transformación productiva con equidad. Sin embargo, el tema de la reforma del Estado es demasiado amplio para servir de criterio operativo; de allí la necesidad de precisar su contenido. Dicha reforma puede conceptualizarse como un proceso de avances simultáneos y coordinados en tres aspectos analíticos,

ya que no son etapas necesariamente consecutivas: el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas.

i) *Diseño de las políticas, incluidas modificaciones institucionales.* Es necesario examinar la reforma del sistema de análisis y formalización de las políticas públicas y elaboración de iniciativas legales o administrativas. A tal efecto se requiere estudiar, entre otras medidas, el potenciamiento de la coordinación intersectorial e interministerial y el fortalecimiento de la asesoría técnica brindada al Poder Legislativo. Un buen diseño de políticas debe considerar la definición de las misiones y productos que serán evaluados, así como la asignación de responsabilidades y autonomías, y establecer un sistema de sanciones e incentivos vinculados al logro o superación de las metas.

Los aspectos institucionales son fundamentales. Conviene examinar diversas modalidades de reforzamiento de los mecanismos de coordinación y de progresiva adopción de un programa de metas ministeriales. Por su parte, el proceso de descentralización requiere una revisión estratégica para conciliar su avance y consolidación con prioridades sectoriales y estándares de calidad en materia de evaluación y gestión de proyectos.

Las instituciones públicas dedicadas al diseño y ejecución de políticas de desarrollo deben adaptarse al ritmo del proceso de internacionalización de las economías de la región. En particular, corresponde readecuar las políticas e instrumentos a los compromisos derivados de acuerdos multilaterales o de los avances en los esquemas de integración. En igual sentido, el fomento exportador exige mayor énfasis en la inversión en el exterior y la participación en cadenas de comercialización, así como en la calidad y diferenciación de marca.

ii) *Gestión pública.* Su reforma requiere concentrar esfuerzos analíticos en diversos temas.

Recursos humanos, financieros y materiales. Respecto de la eficiencia del gasto público, debe estudiarse cómo mejorar la asignación de dicho gasto, por ejemplo, mediante el fortalecimiento del sistema de evaluación de las inversiones públicas y la modernización del ejercicio presupuestario anual. En cuanto a la gestión de los recursos humanos, un punto principal de análisis es la estrategia de aplicación de un programa de profesionalización y capacitación, en un marco de mayor flexibilidad estatutaria. Otro aspecto de importancia es la transparencia y el nivel de comunicación interna en el sector.

Instrumentos y mecanismos de gestión. Conviene analizar la generalización de instrumentos y mecanismos que permitan abreviar los procedimientos internos, incluyendo la informatización eficiente de la gestión, el costeo por programas y la designación de un encargado técnico-financiero en cada ministerio. Del mismo modo se deben estudiar mecanismos que otorguen la mayor transparencia posible a la gestión pública, de manera que sus agentes puedan ser responsables de sus actos y, en general, se fomente la rendición de cuentas del sector público.

Atención y servicio a los usuarios de servicios públicos. Un tema de particular relevancia es el establecimiento de modalidades de control y de progresivo perfeccionamiento de los servicios prestados. Ello supone la simplificación normativa y burocrática como una tarea permanente, así como la entrega sistemática de la información relevante tanto para el acceso a los servicios como para su evaluación pública.

Empresas públicas. Estas requieren un nuevo marco estratégico, del que carecen en la actualidad. Dicho marco debería considerar los criterios de manejo flexible, descentralización operativa y autonomía relativa, combinados en dosis prudentes con la planificación y los controles, junto con más y mejor inversión.

La importancia relativa del sector privado en el suministro de bienes y servicios puede incrementarse mediante la desregulación de sus actividades, el otorgamiento de concesiones o la privatización de las empresas. En cuanto a esta última, un aspecto determinante de sus resultados es el modo en que se realiza; en la secuencia de las operaciones, el cambio de agentes no debe preceder a los esfuerzos de estabilización, sino ser posterior a ellos; lo mismo es válido para la regulación del sector. De otro modo los resultados pueden ser distintos a los buscados.

Regulación. Dentro de los temas de la regulación asume creciente importancia el favorecimiento de la competencia, corrigiendo las imperfecciones del mercado respectivo o supliendo su inexistencia. Debe también examinarse la capacidad reguladora del Estado, en términos de la existencia de un marco normativo adecuado, equipos técnicos de nivel y una institucionalidad que garantice la eficiencia del ente regulador.

En la regulación de monopolios naturales corresponde analizar en cada caso cómo podrían aumentarse las posibilidades de competencia, sea mediante la promoción de estructuras de mercado que reduzcan las barreras de entrada o restringiendo conductas anticompetitivas u orientadas a aumentar la concentración. Para facilitar la competencia en casos de privatización, sería conveniente asegurar que vaya precedida de la reestructuración del respectivo sector o empresa.

La promoción de la competencia es central, tanto para el desarrollo productivo y la competitividad internacional como para el bienestar de los consumidores. Por ello, la acción pública debe ocuparse de desregular mercados naturalmente competitivos y desmontar barreras artificiales a la entrada de competidores, así como regular apropiadamente mercados dominados por monopolios naturales.

iii) Evaluación. La evaluación de políticas públicas es infrecuente en la región y su puesta en práctica requiere la consideración de un conjunto de temas. Debe examinarse la exigencia de definir con nitidez los resultados que se espera alcanzar y elaborar indicadores que posibiliten su medición. También se requiere estudiar el establecimiento de un sistema de evaluación simultánea de sectores específicos del gobierno durante la aplicación de las políticas, que permita la identificación de medidas necesarias para mejorar la gestión y obtener un mayor rendimiento de los fondos públicos.

Una precondition de los cambios anteriores es que los servidores públicos sean responsables y den cuenta de sus actos ante los ciudadanos, norma que no siempre tiene cauces institucionales adecuados. El ejercicio de la responsabilidad y del rendimiento de cuentas a cargo de los funcionarios públicos requiere el establecimiento de criterios para medir el desempeño de la administración, y de mecanismos de control que aseguren el cumplimiento de los objetivos y el mantenimiento de los estándares establecidos. Para ello es preciso definir con nitidez los resultados que se espera alcanzar y elaborar indicadores que posibiliten su medición.

III. PROPUESTAS PARA CRECER CON EQUIDAD EN DEMOCRACIA

La calidad de la política es un tema importante del desarrollo. Los programas de estabilización y reforma y los consiguientes cambios institucionales requieren un apoyo sostenido en sus diversas fases; también las propuestas para anticipar o superar situaciones críticas. De allí que algún tipo de acuerdo político de largo plazo —una condición básica en los países industrializados— resultará cada vez más un prerrequisito de viabilidad de las reformas en la región.

Conviene precisar de entrada que no se trata de reducir la democracia a la mera preservación del orden, sino de enriquecerla con un crecimiento equitativo. Se trata de un óptimo difícil de lograr, pero técnicamente posible y, por lo tanto, éticamente imperativo.

Una consideración realista del desarrollo institucional del sistema político en América Latina debe partir de la existencia de realidades muy diferentes entre los distintos grupos de países. En algunos casos está aún incompleta la configuración del estado nación; otros están condicionados por una alta heterogeneidad económica, social, cultural, étnica o regional. Por otra parte, la consolidación de la ciudadanía y su ejercicio regular es también disímil en la región.

En algunos países subsiste una matriz económico-social sustentada en el latifundio y las exportaciones básicas, altos índices de pobreza, formas autoritarias de acceso al poder, cultura política autoritaria y fraccionamiento económico, social y cultural.

A. DEMOCRACIA Y DESARROLLO: VÍNCULOS PROBLEMÁTICOS

Aunque no faltan los que justifican el autoritarismo en pos del crecimiento, hoy son pocos los que estarían dispuestos a sacrificar o posponer la consolidación democrática en búsqueda de tal meta. De hecho, la restauración de la democracia en casi todos los países fue el gran avance registrado en los años ochenta en la región. Por lo demás, la experiencia muestra que, de hecho, no hay relación sistemática entre crecimiento y autoritarismo. En efecto, lo que el autoritarismo gana en la eficacia con que puede atender un solo objetivo, pierde al tener que lidiar con varios a la vez, y sin el sistema de retroalimentación y autocorrección que provee la democracia por su propia naturaleza. Por cierto, la democracia no resuelve los problemas sociales, pero la transparencia de la sociedad permite que los problemas del conjunto de los ciudadanos se hagan visibles.

En el terreno normativo la CEPAL postula que existe una afinidad electiva entre la formulación y aplicación de la propuesta de transformación productiva con equidad y un entorno democrático y participativo. En el terreno positivo, en cambio, se reconoce que los modos deseables de democratización y los medios viables de modernización no confluyen en una fórmula clara.

¿Por qué? Porque, por una parte, la incorporación decidida y sistemática del progreso técnico al proceso productivo, y su traducción en mayores salarios reales, exige de los agentes empresariales una alta disposición a negociar; también requiere capacidad política del Estado para responder a la concertación de acuerdos entre los agentes de la modernización. Por otra parte, la incorporación del progreso técnico a la actividad productiva se sitúa en una pugna distributiva para asignar recursos de diverso orden a distintos agentes sociales: gastos en educación y capacitación técnica, créditos a pequeños empresarios para inversión y aumento de productividad, subsidios selectivos, inversión en la educación

pública. Todo ello contribuye a difundir el progreso técnico, pero a la vez actúa como respuesta política al juego de demandas expresadas por grupos con distinta capacidad de presión, y a la interacción dinámica entre agentes públicos y privados.

En defensa de la posibilidad de una relación virtuosa entre democracia y modernización, puede señalarse que la consolidación democrática se fortalecerá gracias al aumento de la equidad. En cambio, la erosión de la equidad la debilitaría, generando inestabilidad sociopolítica.

No obstante, sin duda, nos encontramos con un eslabón débil. Si queremos integrar los objetivos de democracia y desarrollo, necesitamos algo más; necesitamos que la democracia tenga un determinado nivel de estabilidad: que la expresión de la diversidad social —favorecida por la democracia— enriquezca la vida social, encauzándose de modo ordenado y participativo.

B. ¿QUÉ AGENTES SOCIALES?

La realización de la transformación productiva con equidad requerirá el apoyo de los distintos agentes sociales, especialmente en términos de una motivación favorable de éstos para aceptar los esfuerzos y las responsabilidades que ella trae aparejados.

Pero, ¿qué agentes sociales podrán constituirse en el sustento social de la estrategia? Como no existe una respuesta válida para la situación de cada uno de los países resulta decisivo examinar la composición y las orientaciones de los agentes en cada situación concreta; sólo de ese modo podrá establecerse quiénes y en qué circunstancias podrán respaldar la transformación o, al menos, no convertirse en adversarios decididos de la misma.

Los estratos medios y populares urbanos y rurales probablemente sean sus los principales beneficiarios de la transformación. Sin embargo, a menudo su apoyo no se logra o se pierde, pues no resulta posible satisfacer a corto plazo las demandas postergadas de esos grupos. Es también posible que los esfuerzos de ajuste y reestructuración de la economía afecten negativamente y de inmediato a empresas y actividades que deberían beneficiarse en el mediano o largo plazo.

De allí que sea necesario lograr que los sacrificios y beneficios se compartan de manera equitativa, a corto y mediano plazo, y que la realización de la transformación que ponga énfasis en la equidad implique una participación amplia de esos grupos. También es importante realizar ajustes eficientes y no meramente depresivos de la actividad económica, evitando la distribución inequitativa de sus costos, así como la desaparición anticipada de aquellas actividades que habrían resultado beneficiadas.

A partir de las especificidades políticas y sociales nacionales, es necesario encauzar los conflictos sociales, para lo cual es decisivo contar con un sistema institucional que lo permita. De allí la importancia del régimen político.

1. Institucionalidad política

El asentamiento y la profundización de la democracia requieren su fortalecimiento institucional en un medio en el que aún prevalecen actitudes y conductas basadas en personalismos, actividades corporativas o acuerdos extrainstitucionales.

Es importante fortalecer los liderazgos institucionales, más que personales, al tiempo que se incrementa su responsabilidad política, basada en la transparencia y el ejercicio del poder conforme a normas preestablecidas.

El liderazgo democrático debe tratar continuamente de reconciliar principios contradictorios de acción: sentir e inspirar confianza en la validez de sus políticas, sin cerrarse a la crítica; buscar una coherencia en las políticas, estando preparado para contemporizar a fin de ampliar el apoyo político; aplicar urgentes y controvertidas medidas, respetando al mismo tiempo las reglas del juego que permiten a los adversarios frustrarlas o deformarlas.

Si bien algunos pocos cuestionan la necesidad misma de los partidos políticos, la experiencia universal demuestra que donde no hay partidos no hay democracia, y donde hay democracia hay partidos. En efecto, la existencia de sistemas democráticos estables exige la presencia de partidos políticos con amplio apoyo, que expresen los intereses coherentes de clases o grupos dentro de la sociedad, pero que estén dispuestos a llegar a acuerdos en forma realista. No obstante, por indispensables que sean los partidos para la democracia, se les puede criticar su desempeño y entre otras cosas su falta de solidez ideológica, el oportunismo y hasta la corrupción. En ese sentido es evidente que los partidos deben ejercer su papel con responsabilidad e integridad.

De hecho, los partidos se ven enfrentados a múltiples desafíos en su calidad de "agregadores" y mediadores de demandas sociales. El grado de complejidad de las sociedades de la región torna difícil esta función, ante actores con demandas muy distintas, niveles de institucionalización muy dispares y una inserción muy heterogénea en la esfera productiva. Por otra parte, encuentran dificultades debido a las relaciones corporativas entre el aparato del estado y los agentes productivos. Estas últimas plantean la consideración del necesario financiamiento público de diversos aspectos de la operación de los partidos políticos, especialmente en período de elecciones.

De allí la necesidad de que los partidos políticos modernicen sus métodos de trabajo, integren nuevos sectores a la acción política e incorporen nuevos temas a su agenda, para mejorar su carácter representativo. De ese modo puede evitarse una desintermediación política en favor de relaciones de carácter clientelístico o corporativo.

Por otra parte, los partidos deben mejorar su organización para las elecciones, pero también para gobernar; para tal fin, sería conveniente fortalecer sus institutos de estudio e insistir en la incorporación de personas con capacidad técnica y científica, para diseñar las propuestas de políticas públicas.

2. Concertación

Para la claridad y estabilidad de los acuerdos en torno a los objetivos y los instrumentos de la transformación productiva con equidad, es fundamental examinar cómo puede evitarse un divorcio entre el poder y la sociedad y mediante qué modalidades institucionales pueden generarse, junto al impulso para los acuerdos, escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios.

La búsqueda de un acuerdo institucional, al que se una la capacidad para formar mayorías, supone un cambio significativo respecto de la cultura política tradicional de la región, pues incluye al menos tres aspectos que han sido problemáticos: el reconocimiento de la diversidad y el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil, la generación de negociaciones con establecimiento de compromisos y la transformación de los acuerdos y compromisos en referencias culturales compartidas. De ahí, los acuerdos

concertados entre los principales grupos sociales pueden ser un instrumento útil para gobernar con eficacia y estabilidad.

Desde otro punto de vista, debe evitarse una visión reduccionista de tal tipo de acuerdo, la que haga a la democracia prisionera de minorías poderosas o que limite la expresión de aspectos de la realidad que no necesariamente deban ser consensuales. Determinados niveles de consenso pueden ser necesarios para dar ciertos pasos de normalización institucional; pero ellos no pueden sobrevivir a su propia utilidad sin riesgos. Diversos aspectos, que pueden haber sido funcionales para los requerimientos surgidos en transiciones de algún tipo, pueden resultar disfuncionales en etapas de mayor normalidad política.

Por otra parte, los acuerdos de concertación deben ser institucionalmente procesados, evitando reducir a las instituciones democráticas al papel de instancias de mera ratificación de lo acordado.

3. Participación

Formular una propuesta de transformación de la sociedad es tarea del sistema político, pero el proceso democrático exige que la interacción entre los agentes públicos y sociales defina su contenido concreto.

El apoyo de los agentes sociales a la transformación no debiera entenderse como la aceptación de una propuesta concebida por técnicos y políticos, sino como la incorporación a un proceso de decisiones y realizaciones. Por otra parte, la participación puede contribuir significativamente a evitar el problema del agente principal en el sistema político, de modo que éste no se desvíe de cursos que maximicen el bienestar de la población en su conjunto: la participación es un factor insustituible en los esfuerzos de concertación social, para que éstos sean efectivamente representativos.

¿Cómo se incorpora a los agentes sociales a un proceso de decisiones y realizaciones?

Un factor importante para impedir la mencionada separación entre el poder y la sociedad es la existencia de una comunicación fluida entre los diversos actores públicos y los agentes sociales en general. La existencia de medios de comunicación libres es una condición de la existencia de una opinión pública informada y la base de cualquier proceso de participación.

Para fortalecer el funcionamiento democrático, es importante reforzar la participación a través de organizaciones sociales sólidas con capacidad de representación de intereses y de interlocución. Es necesario dar prioridad a las acciones tendientes a posibilitar que las personas, grupos y comunidades accedan al progreso social por su propio esfuerzo y participen concertadamente en la búsqueda de soluciones.

Para potenciar la participación se requieren nuevas modalidades de interacción de una amplia variedad de organizaciones sectoriales o locales con el Estado, imponiéndole demandas y defendiendo a sus miembros contra los excesos, pero al mismo tiempo relevándolo de las responsabilidades que no puede atender con eficiencia y flexibilidad tolerables.

Particular empeño deberá dedicarse a la generación de espacios en los que pueda darse una participación de personas y grupos que, por sus características étnicas, sociales, territoriales, de edad o de género, se encuentran marginados de los beneficios del desarrollo.

IV. A MODO DE CONCLUSIONES

Crecimiento con equidad. La experiencia demuestra que el crecimiento con equidad es posible, pero que el crecimiento no conduce automáticamente a la equidad y la política social no puede compensar los efectos regresivos de numerosas políticas económicas. Por otra parte, existen áreas de complementariedad entre crecimiento y equidad: el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, en primer término, y en seguida la inversión en recursos humanos, la generación de empleo productivo y la modernización tecnológica, sobre todo en la gran masa de empresas pequeñas. Es necesario incorporar en la política económica tanto el objetivo de equidad como el de crecimiento, y la política social debe otorgar prioridad no sólo a la equidad sino también a la eficiencia. Para ello corresponde utilizar las posibilidades de potenciamiento que existen entre las políticas económicas y sociales, buscando minimizar los posibles conflictos.

Estabilidad macroeconómica. El mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, así como la estabilidad de los incentivos, son insustituibles en la generación de un clima de crecimiento y en la atención a los temas de equidad. En ello ha resultado importante mantener una visión de conjunto sobre los equilibrios macroeconómicos, de manera de evitar avances rápidos en alguno de ellos, por ejemplo en la rebaja de la inflación, a costa excesiva de otros (v.g., elevado déficit en cuenta corriente, atraso cambiario o elevado desempleo). La credibilidad de tales equilibrios exige que los avances en un objetivo no degraden otros, al nivel de introducir incongruencias temporales en la política económica. Así, crecer con estabilidad, privilegiando el comportamiento permanente de las variables macroeconómicas, es una forma eficaz de vincular adecuadamente la gestión de la política económica con las decisiones de ahorro, inversión, productividad y difusión tecnológica que supone la transformación productiva.

Incorporación acelerada del cambio técnico. Acelerar la tasa de crecimiento impone mejorar la calidad de la inserción internacional, lo cual a su vez exige una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico en las actividades productivas y el aumento de la inversión en recursos humanos, buscando elevar competitividad y productividad. Es la base que permitirá ampliar la generación de empleo productivo, mejorando su calidad y permitiendo así incrementos salariales sustentables en el tiempo. Dicho cambio técnico es un proceso sinérgico y complejo de aprendizaje global y sectorial, que requiere instituciones y políticas. No es un dato exógeno ni opera en un vacío institucional.

Aspectos institucionales de las políticas públicas. La consolidación de las actuales orientaciones económicas dependerá de la efectividad de diversos aspectos institucionales que inciden sobre el desarrollo económico, ya que las orientaciones mejor fundadas analíticamente pueden fracasar o no consolidarse en un medio institucional adverso. En la región los costos de transacción son todavía altos y el marco institucional que los determina tiende a restringir el desarrollo, ya que siguen predominando características tradicionales o comportamientos de economía cerrada. El eficaz funcionamiento de los mercados plantea diversos cambios institucionales, tanto mediante la desregulación como por la creación o simulación de mercados ausentes, insuficientes o segmentados. Otros cambios corresponden a la organización de la empresa, las relaciones laborales, las vinculaciones entre el sector público y los agentes privados y la descentralización espacial. Un tema de la mayor importancia en este terreno es la reforma del Estado.

Gobernabilidad y democracia. Los modos deseables de profundización de la democracia y los medios viables de modernización no confluyen en una fórmula clara. Para facilitar dicha confluencia conviene enfocar la gobernabilidad democrática de manera dinámica, acentuando la necesidad de que el gobierno y la sociedad jerarquicen un conjunto coherente de propuestas y logren un apoyo sostenido para éste, manteniendo la estabilidad del sistema. La posibilidad de definir una agenda pública compatible con las orientaciones económicas y sociales de la transformación productiva con equidad está condicionada por la calidad de liderazgo democrático, así como los niveles de concertación y participación sociales. En ese contexto, deben estudiarse alternativas que permitan encauzar la pugna distributiva para asignar recursos de diverso orden a los distintos agentes sociales: gastos en educación y capacitación técnica, créditos a pequeños empresarios para inversión y aumento de productividad, subsidios selectivos e inversión en la educación pública.

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO DE LA CEPAL*

Nº	Título
1	Trayectoria de especialización tecnológica: una visión global del intercambio mundial, 1965-1987 (División de Desarrollo Económico). Autor: M. Barbera
2	Nuevos enfoques en la teoría del crecimiento económico: una evaluación (División de Desarrollo Económico). Autor: P. Mujica
3	Canje de deuda por naturaleza: la necesidad de una nueva agenda (División de Desarrollo Económico). Autor: R. Devlin
4	The role of capital in Latin America: a comparative perspective of six countries for 1950-1989 (División de Desarrollo Económico). Autor: A.A. Hofman
5	Política comercial y equidad (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autores: J.M. Benavente, A. Schwidrowski, P.J. West
6	An overview of debt moratoria in Latin America (División de Desarrollo Económico). Autores: O. Altimir, R. Devlin
7	New form of investment (NFI) in the Latin American-United States trade relations (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: M. Kuwayama
8	La demanda de dinero en Chile: una comparación de métodos alternativos de estimación de vectores de cointegración (División de Desarrollo Económico). Autores: R. Martner, D. Titelman
9	Tributación y equidad en América Latina: un ejercicio de evaluación cuantitativa (División de Desarrollo Económico). Autores: O. Altimir, M. Barbera
10	Políticas para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos: el caso de los residuos sólidos urbanos e industriales en Chile a la luz de la experiencia internacional (División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos). Autor: H. Durán

* El lector interesado en recibir un Documento de Trabajo puede dirigirse directamente a la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, mencionando la División autora del documento.

- 11 Economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Colombia y Perú, 1950-1985. Un análisis comparativo (Oficina de CEPAL en Bogotá). Autor: A.J. Urdinola
- 12 Equidad y transformación productiva como estrategia de desarrollo: la visión de la CEPAL (Secretaría Ejecutiva) (También se encuentra en inglés). Autor: C. Massad
- 13 Inflación, déficit público y política cambiaria: un análisis econométrico para Argentina, Chile y México (División de Desarrollo Económico). Autores: G. Moguillansky, D. Titelman
- 14 Economic relations between Latin America and Asian/Pacific: recent trends and future challenges (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: J.C. Mattos
- 15 Income distribution and poverty through crisis and adjustment (División de Desarrollo Económico). Autor: O. Altimir
- 16 Evaluación y perspectivas de las relaciones comerciales entre la ALADI y los Estados Unidos (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: M. Izam
- 17 Análisis empírico del comportamiento de las exportaciones no cobre en Chile: 1963-1990 (División de Desarrollo Económico). Autores: G. Moguillansky, D. Titelman
- 18 Dynamic gains from intra-regional trade in Latin America (División de Desarrollo Productivo y Empresarial). Autor: R. Buitelaar
- 19 Nuevas tecnologías en pequeñas empresas chilenas: difusión e impacto (División de Desarrollo Productivo y Empresarial). Autores: M. Dini, M. Guerguil
- 20 Regionalización abierta de América Latina para su adecuada inserción internacional (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: M. Kuwayama
- 21 Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad (Secretaría Ejecutiva y División de Desarrollo Social). Autores: E. Ottone, M. Hopenhayn y F. Calderón
- 22 Determinantes de las exportaciones industriales brasileñas en la década de 1980 (División de Desarrollo Económico). Autor: G. Moguillansky
- 23 CEPAL: Un planteamiento renovado frente a los nuevos desafíos del desarrollo (Secretaría Ejecutiva). Autor: E. Ottone
- 24 Los desafíos de la modernidad y la transformación educativa (Secretaría Ejecutiva). Autor: E. Ottone

- 25 Indicators and determinants of savings for Latin America and the Caribbean (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autores: G. Held y A. Uthoff (en prensa)
- 26 An examination of the Chile-Mexico agreement: a viable form of integration? (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: P. Gray Rich
- 27 Exporting and the saga for competitiveness of the Brazilian industry, 1992 (División de Estadística y Proyecciones Económicas). Autor: R. Baumann
- 28 El impacto de la política cambiaria y comercial en el desempeño exportador en los años ochenta: una revisión de estudios econométricos (División de Desarrollo Económico). Autor: G. Moguillansky
- 29 International competitiveness and the macroeconomics of capital account opening (Secretaría Ejecutiva). Autores: R. French-Davis, D. Titelman y A. Uthoff
- 30 Futures markets as a risk management tool for Latin American commodity exports: some pending issues (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: M. Kuwayama
- 31 Exportaciones argentinas de bienes: evolución de 1970 a 1993 (División de Estadística y Proyecciones Económicas). Autor: A.F. Calcagno
- 32 Las exportaciones y el proceso de crecimiento (Secretaría Ejecutiva). Autor: Gonzalo Rivas
- 33 As empresas brasileiras: internacionalização e ajuste à globalização dos mercados (Oficina de la CEPAL en Brasilia). Autor: V. Ventura Dias
- 34 Regionalismo abierto e inversión extranjera en América Latina (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: A. Di Filippo
- 35 Políticas para el control de los movimientos de capitales financieros (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autor: L.F. Jimenez
- 36 La internacionalización de TV globo: cambios organizacionales y nuevas estrategias (Oficina de la CEPAL en Brasilia). Autor: Mauro Fernando Maria Arruda
- 37 Los flujos de capital extranjero en la economía chilena: renovado acceso y nuevos usos (División de Desarrollo Productivo y Empresarial). Autores: A. Calderón y S. Griffith-Jones.
- 38 Competitividad de las empresas latinoamericanas: comportamiento empresarial y políticas de promoción de exportaciones (División de Desarrollo Productivo y Empresarial). Autor: C. Macario.

- 39 La modernidad problemática (Secretaría Ejecutiva). Autor: E. Ottone
- 40 Componentes internos y externos de la inflación en Chile: un enfoque de cointegración (División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento). Autores: R. Martner, D. Titelman y A. Uthoff
- 41 Determinantes del tipo de cambio real de equilibrio en Perú: 1980-1994 (División de Desarrollo Económico). Autora: G. Moguillansky
- 42 Export processing in the Caribbean: lessons from 4 case studies (Naciones Unidas, Nueva York). Autor: L. Willmore
- 43 ¿Es posible crecer con equidad y en democracia? (División de Desarrollo Productivo y Empresarial). Autores: E. Lahera, J. Ramos y O. Rosales

02841:DDT

CLI