

REVISTA

de la

**COMISION
ECONOMICA
PARA
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**

C E P A L

A B R I L 1 9 9 4



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste	7
<i>Oscar Altimir</i>	
<hr/>	
Nuevas orientaciones para la gestión pública	33
<i>Eugenio Lahera</i>	
<hr/>	
Industrias petroquímica y de máquinas herramientas: estrategias empresariales	49
<i>Daniel Chudnovsky, Andrés López y Fernando Porta</i>	
<hr/>	
Productividad, crecimiento y exportaciones industriales de Brasil	71
<i>Regis Bonelli</i>	
<hr/>	
Maquila en el Caribe: la experiencia de Jamaica	91
<i>Larry Willmore</i>	
<hr/>	
Elasticidad-precio de las exportaciones agrícolas de Centroamérica	107
<i>Alberto Gabriele</i>	
<hr/>	
De la inflación crónica a la inflación moderada en el Ecuador	119
<i>Luis I. Jácome Hidalgo</i>	
<hr/>	
Nuevas estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina	133
<i>Bernardo Kosacoff y Gabriel Bezhinsky</i>	
<hr/>	
Informalidad y pobreza en América Latina	157
<i>Guillermo Rosenbluth</i>	
<hr/>	
Crisis y alternativas en los procesos de regionalización	179
<i>Sergio Boisier</i>	
<hr/>	
Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL	191
<i>Fernando Calderón, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone</i>	
<hr/>	
La CEPAL y el neoliberalismo: entrevista a Fernando Fajnzylber	207
<hr/>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	211
<hr/>	
Publicaciones recientes de la CEPAL	212

La CEPAL y el neoliberalismo

Entrevista a Fernando Fajnzylber

Como un homenaje al entrevistado, de cuya muerte se cumplió el segundo aniversario el pasado diciembre, se reproduce aquí esta entrevista que fue realizada por Fernando Fernández y publicada en Industria y Desarrollo, Bogotá, año 3, N° 10, 1991 (Se han hecho leves cambios editoriales.)

Industria y Desarrollo: En la propuesta de la CEPAL, algunos especialistas han señalado ciertas coincidencias con el pensamiento neoliberal. ¿Existe efectivamente tal similitud?

Fernando Fajnzylber: Hay cuatro aparentes similitudes entre la propuesta neoliberal y la propuesta cepalina. La primera se refiere a que es preciso introducir cambios urgentes en el manejo económico; la segunda se relaciona con la importancia que se otorga a la inserción internacional de nuestros países; la tercera, con la necesidad de modificar el papel del Estado en la nueva fase del desarrollo latinoamericano y, la cuarta, con que en ambas propuestas se valora la importancia de cautelar, dentro de ciertos márgenes, los equilibrios macroeconómicos. En estos cuatro ámbitos hay similitud: urgencia, inserción, nuevo rol del Estado y equilibrios macroeconómicos.

I.D.: En su respuesta, usted subrayó que la semejanza era aparente. ¿Existen, entonces, diferencias de fondo entre ambas propuestas?

F.F.: Efectivamente, al analizar en detalle la proposición de la CEPAL aparecen diferencias fundamentales, de modo que las similitudes son más de forma que de contenido. La primera diferencia es de método en la elaboración de la propuesta. La de la CEPAL se construye a partir de la realidad de los años ochenta, desde la realidad del contexto internacional, tomando en cuenta los casos que se dis-

cutieron y analizaron y el diálogo sostenido con los protagonistas del desarrollo en América Latina. Es desde esta realidad de contraste entre el desarrollo latinoamericano y el de otras latitudes —y no desde un modelo teórico— de donde surgen las indicaciones en cuanto a orientaciones necesarias y verosímiles para América Latina.

La propuesta neoliberal, en cambio, se construye a partir de un modelo teórico que fundamenta las condiciones que se requieren para que una economía funcione bien, y se contrasta ese modelo con la realidad. Después se ve qué diferencias existen y luego se dice: “hay que modificar la realidad para hacer que se parezca más a las condiciones del modelo teórico”.

La segunda diferencia se refiere al tema de la equidad. En la propuesta neoliberal se supone que este tema va a ser cautelado por la vía del funcionamiento del mercado, pero se introducen programas de alivio a la pobreza extrema; el tema de la equidad se agota en el ámbito de la pobreza extrema. Sin embargo, es importante recordar que en América Latina —en varios países— la extrema pobreza afecta a un porcentaje muy importante de la población. Lo que es fundamental en la propuesta de la CEPAL es que la equidad se considera necesaria para la competitividad. Esto significa la inclusión de los distintos actores y protagonistas que participan directa o indirectamente en el proceso productivo. Con niveles graves de inequidad, la competitividad pierde vigencia a mediano plazo.

La tercera diferencia involucra al progreso técnico. En la propuesta de la CEPAL el progreso técnico es central; es un proceso de aprendizaje que incorpora distintos protagonistas, entre los cuales hay sinergismos que requieren tiempo y convergencia de propósitos. El progreso técnico es por lo tanto un elemento básico en esta propuesta, porque es crucial para elevar la productividad y la competitividad, lo que implica mejorar el nivel de vida y poder redistribuir en favor de la equidad.

La cuarta diferencia tiene que ver con la modalidad de inserción internacional. La CEPAL hace una distinción entre competitividad auténtica, que requiere progreso técnico, y aquella que se nutre de la reducción salarial o de la explotación de recursos naturales. En la propuesta neoliberal lo que se resalta es la importancia de la inserción internacional y de las exportaciones, sin introducir distinción alguna, porque no se hace inclusión del progreso técnico como tema central. Que sea o no auténtica la competitividad no tiene relevancia.

La articulación productiva constituye la quinta diferencia. Este objetivo presupone reconocer las diferentes especificidades sectoriales. No es lo mismo servicios, industria o agricultura; todos estos sectores tienen roles complementarios y diferentes. La industria tiene un papel crucial por ser portadora y difusora del progreso técnico, pero hay que articularla con los demás sectores. En la propuesta neoliberal se parte del supuesto de la neutralidad intersectorial: es decir, es indiferente cuál sea la actividad productiva que se impulse.

La sexta diferencia está en el tema de la concertación estratégica público-privada, que es también crucial en la propuesta de la CEPAL. Por el contrario, en el pensamiento neoliberal destaca la concepción de la subsidiariedad del Estado: mientras menos Estado, mejor, y sólo para aquello que el sector privado no pueda concretar. La propuesta de la CEPAL reconoce roles distintos, porque hay sinergismo y centralidad del progreso técnico, porque la entidad estatal es percibida tal como es.

Como séptima diferencia, si bien es cierto que en ambas propuestas se valora la importancia de cautelar los equilibrios macroeconómicos, en la propuesta de la CEPAL se sostiene que esta es condición necesaria, pero no suficiente. De allí la importancia de una dinámica selectiva. Sin embargo, debe existir correspondencia entre lo que se quiere hacer y lo que institucionalmente se puede hacer. Si la institucionalidad está muy decaída hay que reforzarla, y no hacer de este hecho el argumento para evitar cualquier acción selectiva complementaria.

Y por último, en la propuesta de transformación productiva con equidad es central un régimen político democrático, abierto y participativo, que constituye parte intrínseca de la propuesta cepalina. En la proposición neoliberal, es más cuestión de preferencia un régimen político específico.

En resumen, podemos señalar que las cuatro similitudes, algunas de ellas más formales que reales, son similitudes de énfasis, pues existen diferencias importantes de contenido.

I.D.: En esta nueva propuesta de la CEPAL, ¿existen temas privilegiados?

F.F.: No creo que se pueda hablar de temas privilegiados, pero sí se enfatizan algunos temas. La propuesta de la CEPAL tiene como objetivos centrales la competitividad y la equidad y sostiene que las dos deben ir juntas. La competitividad sin equidad resulta eventualmente efímera; la equidad sin competitividad —al menos esa es la impresión que tenemos— también puede ser efímera.

Al analizar las experiencias históricas se observa que se ha dado importancia sólo a una de esas dimensiones. Sin embargo, más específicamente en el terreno económico, la competitividad, por ser sistémica, requiere de equidad: no es únicamente un problema ético, político o social; es un problema estrictamente económico. Como los países necesitan elevar su competitividad, porque quieren insertarse en el ámbito internacional y acceder a bienes y servicios modernos, el esfuerzo por elevar la competitividad es un factor que favorece la búsqueda de la equidad; es decir, la equidad hay que conseguirla no sólo por consideraciones de orden ético, político y social, sino porque se requiere para acceder a bienes y servicios modernos.

No hay evidencia empírica concluyente en cuanto a la relación entre el problema poblacional y la equidad. Es cierto que en América Latina los países de mayor dinamismo poblacional tienen niveles de equidad menores que los países con niveles inferiores de incremento poblacional; pero si uno mira fuera de la región, a las economías asiáticas, vemos por ejemplo que Corea, cuya tasa de crecimiento poblacional es aproximadamente de 2% —es decir, superior a la de varios países de América Latina— ofrece niveles de equidad mucho más altos. Lo que es obviamente cierto es que ante elevados ritmos de crecimiento poblacional se requieren elevados índices de inversión; se necesita mayor austeridad de la población con altos niveles de ingreso y se torna más exigente el proceso

de desarrollo, en términos de esfuerzo presente de austeridad para poder efectuar esfuerzos de inversión compatibles con los requerimientos de la población.

No se puede aceptar un cierto determinismo de que si la población crece mucho, no se puede ser equitativo. En los Estados Unidos, durante varios períodos, el dinamismo poblacional fue muy fuerte, y se argumenta que ése es un factor que explica en parte su prosperidad. Entonces, la tasa de crecimiento de la población no es un factor limitante *per se*.

I.D.: Se ha subrayado la importancia de la ciencia y la tecnología y la necesidad de integración entre el sector público y el sector privado. ¿La nueva propuesta recoge estos lineamientos?

F.F.: La actividad científica y tecnológica se hizo en el pasado al margen de la actividad productiva, no porque los empresarios fueran intrínsecamente arcaicos, sino porque no tenían incentivos; más bien se favoreció la formación de instituciones. La capacitación de gente en América Latina en los últimos 30 ó 40 años elevó considerablemente la masa de recursos humanos preparados, pero en los años venideros, en economías que van a ser más abiertas, existirá la necesidad apremiante de incorporar progreso técnico, lo que pasará a convertirse en un factor de supervivencia de la empresa. A juicio de la CEPAL, este es un tema fundamental que involucra sinergismos entre lo público y lo privado, entre la grande, la mediana y la pequeña industria, entre la universidad y los sectores productivos. El progreso técnico no es una mercancía que se adquiere en forma individual, instantánea, sino que se aprende en un proceso gradual en el que participan distintos actores a lo largo del tiempo. Mientras mayor es la cohesión dentro de las empresas, entre empresarios y trabajadores, entre lo público y lo privado, más fértil es el proceso de incorporación y difusión del progreso técnico.

I.D.: ¿Qué rol juegan en esta propuesta la industrialización, la cooperación internacional y la pequeña y mediana industria?

F.F.: Estamos entrando en una nueva fase de industrialización; los últimos años fueron de transición. Los resultados insuficientes de la fase anterior predominaron en la conciencia colectiva, se erosionó la capacidad pública actual y en algunos lugares primó la inclinación a olvidarse de la industria y volver a la explotación de los recursos naturales. En otras visiones, tomó cuerpo la idea de que ya no eran necesarios

ni la industria ni los recursos naturales, sino únicamente los servicios. Sin embargo, ese período de complejidad ha pasado y se reafirma, por lo tanto, en América Latina y principalmente en los países industrializados, la convicción de que el progreso técnico y el sector industrial son inseparables.

En América Latina, la industrialización pasada le dio un poco la espalda a los recursos naturales, en parte como reacción a épocas anteriores en que éstos predominaban; pero en el futuro vamos a tener una industria que vincula cada vez más elementos, que se refuerza con la inclusión de la sustentabilidad ambiental como parte del sentido común de los años noventa. En esta articulación productiva la industria está en el centro, porque desde allí difunde el progreso técnico, pero se vincula con los recursos naturales, con los servicios y también con el ámbito en que se desarrolla el rol del Estado. El papel de un Estado que va a delegar responsabilidades del ámbito productivo a la capacidad empresarial preexistente y va a concentrarse en la tarea de elevar la productividad, el progreso técnico y la capacitación y va a favorecer la equidad, o sea, la cohesión social, para darle verosimilitud a esta propuesta inserción internacional. La nueva industrialización es parte de la transformación productiva. El sector empresarial adquirirá un predominio muy grande en la responsabilidad de adoptar decisiones, pues va a estar expuesto a condiciones de mayor competencia y probablemente iniciará una fase de internacionalización. En varios países se observan ya empresas que, para exportar, deben invertir en actividades productivas colaterales o tecnológicas.

En algunos países de la región —no sólo en los grandes, sino también en los medianos y pequeños— se está gestando una internacionalización de las empresas líderes para consolidar sus posiciones en la economía mundial. En este sentido, se espera un aporte importante de la cooperación internacional, que permita un crecimiento auténtico y sostenido de nuestros países.

I.D.: Según Fernando Fajnzylber, experto de la CEPAL y profundo conocedor de la realidad latinoamericana, ¿qué significa esta nueva propuesta de desarrollo?

F.F.: Los años noventa se presentan como un reto en América Latina. La propuesta de la CEPAL es un adelanto de un renovado optimismo que requiere una dosis elevada de trabajo y esfuerzo para recuperar el espacio de este continente en la comunidad internacional.