



EQUIDAD Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA  
COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO:  
LA VISION DE LA CEPAL

Carlos Massad  
Secretario Ejecutivo Adjunto  
de la CEPAL

Documento de Trabajo N° 12  
Diciembre de 1992

- \* El autor es funcionario de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Organización.
- \*\* Los trabajos incluidos en esta serie tienen por finalidad dar a conocer los resultados de las investigaciones en la CEPAL en forma preliminar a fin de estimular su análisis y sugerencias para su revisión. Esta publicación no es un documento oficial, por lo tanto no ha sido sometido a revisión editorial. Se puede solicitar directamente a la Secretaría Ejecutiva Adjunta de la CEPAL.



\*386400020\*  
Documento de Trabajo - CEPAL,  
N° 12 diciembre 1992 C. 1



## I. DESDE LA GRAN CRISIS HASTA LOS AÑOS SETENTA

Hacia fines de la década de los setenta, comenzó a quedar en evidencia que la estrategia de desarrollo que la región había venido aplicando desde la Segunda Guerra Mundial, y aun desde la gran crisis de los años treinta, mostraba claros síntomas de agotamiento. Más que producto de la reflexión, tal estrategia, basada en el desarrollo hacia adentro y la industrialización sustitutiva de importaciones, fue un resultado de circunstancias inevitables.

En efecto, la crisis de los años treinta llevó al agotamiento de las reservas de divisas de los países de la región, y al desaparecimiento de sus fuentes de financiamiento externo. Al mismo tiempo, cayó bruscamente el comercio mundial y, con él, la relación de intercambio de los países latinoamericanos. Este conjunto de hechos negativos impidió un acceso normal a los mercados mundiales para abastecerse de importaciones. Cuando la crisis de divisas parecía comenzar a aliviarse, sobrevino la Segunda Guerra Mundial y, con ella, la interrupción de las vías normales de transporte internacional y de abastecimiento de importaciones.

Así, durante casi veinte años los países de la región se vieron forzados a buscar en su propia capacidad productiva para disponer de una amplia gama de productos, cuya fuente de abastecimiento había sido el mercado mundial. Tras ese largo período de crecimiento forzosamente sustitutivo, se generaron intereses vinculados a la sustitución de importaciones: los empresarios habían puesto sus capitales en las actividades sustitutivas de importaciones, los trabajadores tenían allí sus empleos, los gobiernos obtenían de allí importantes ingresos tributarios. Por su parte, las principales actividades de exportación eran propiedad de extranjeros, verdaderos enclaves con poca o ninguna articulación con la economía nacional, salvo por el pago de impuestos.

Los nacientes organismos internacionales de financiamiento sólo estaban dispuestos a prestar a los gobiernos, y estos jugaron un papel decisivo en la construcción de infraestructura y en la actividad productiva en muchos sectores, incluyendo aquellos sustitutivos de importaciones, con financiamiento internacional. Aparte las actividades exportadoras, la inversión extranjera directa también se dirigió a la sustitución de importaciones.

Ante este conjunto de circunstancias la CEPAL, junto a otros organismos internacionales y a economistas de prestigio mundial, planteó la necesidad de ordenar los esfuerzos de desarrollo realizados por los gobiernos mediante un proceso de planificación. Este proceso se suponía normativo para el sector público, pero sólo indicativo para el sector privado. La CEPAL también apoyó los esfuerzos de sustitución, pero señaló la necesidad de romper el "cuello de botella" del abastecimiento de divisas mediante acciones y políticas dirigidas a expandir las exportaciones con mayor valor agregado en la región.<sup>1</sup>

## II. UNA ESTRATEGIA EN CRISIS

La estrategia sustitutiva tuvo éxito mientras se mantuvieron las condiciones que la originaron. Gracias al crecimiento económico que generó y a los intereses vinculados a ella, dicha estrategia sobrevivió a las circunstancias que la generaron. Ya hacia fines de los años cincuenta parecía claro que se requería un cambio, el que se buscó por la vía de ampliar el marco de la sustitución: la integración regional se postuló inicialmente como una forma de superar las limitaciones de la estrategia sustitutiva.

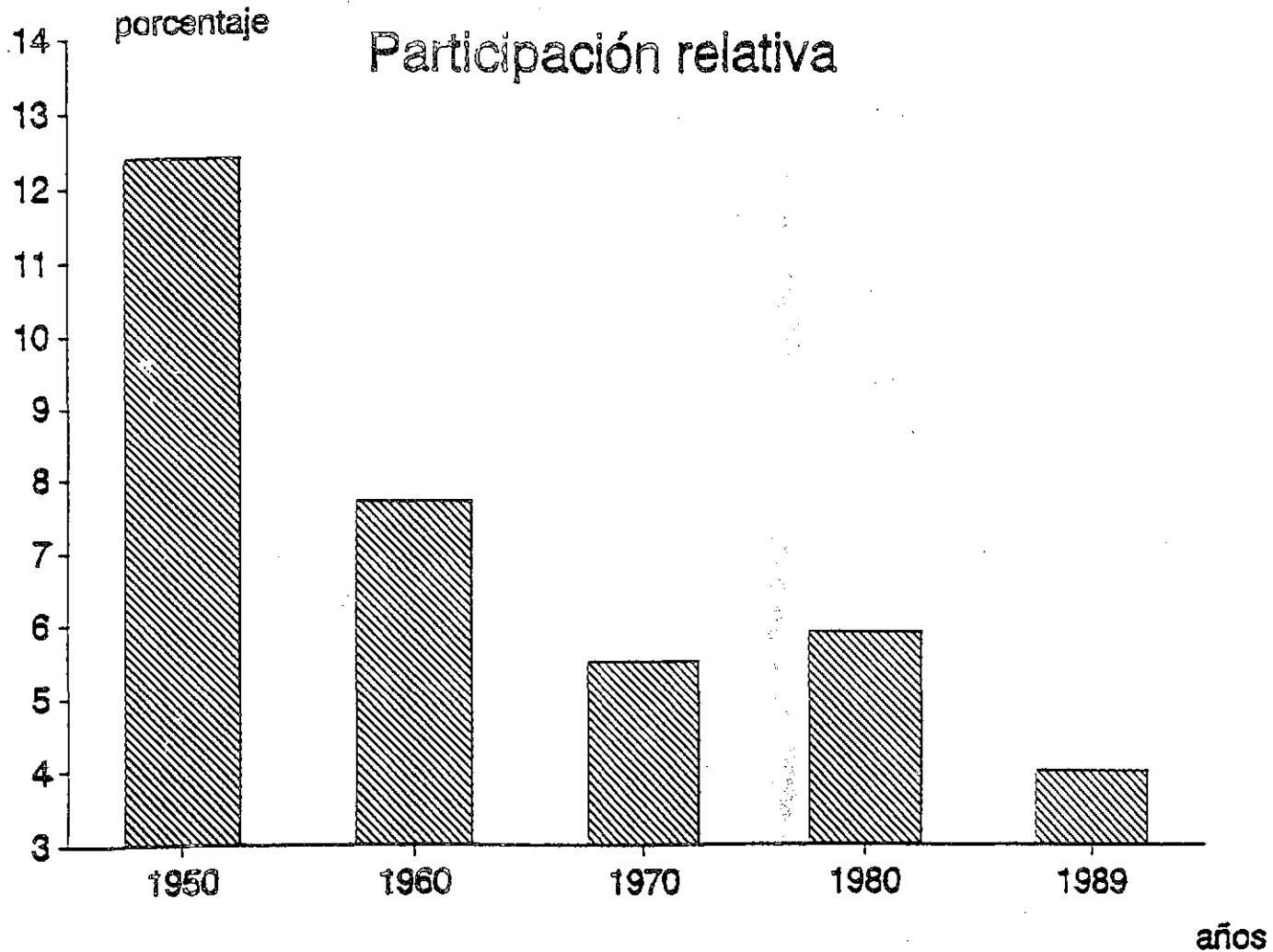
Desde mediados de la década de los sesenta, el desarrollo del comercio y del sistema financiero mundiales pusieron en evidencia las limitaciones de la estrategia vigente; algunos países del sudeste asiático comenzaban a mostrar un extraordinario grado de éxito con una estrategia basada en las exportaciones; al menos un país de la región consideraba demasiado limitantes las obligaciones impuestas por los tratados de integración, mientras que otros buscaban maneras de aplicar con flexibilidad los compromisos contraídos. Sin embargo, la evolución favorable de la relación de intercambio y del comercio mundial, así como del acceso al financiamiento externo, facilitaron el mantenimiento de tasas de crecimiento sostenidamente positivas hasta comienzos de la década de los años ochenta.

La primera crisis del petróleo, en 1973, constituyó una clara señal de que la restricción de divisas no había sufrido una derrota definitiva. Luego de ella, unos pocos países de la región comenzaron a considerar seriamente un vuelco en su estrategia de desarrollo, ante la evidencia de una pérdida de posición relativa en la economía mundial. Esta pérdida de posición puede ilustrarse con el gráfico 1, que muestra la participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial. Mientras en 1950 dicha participación superaba el 12%, en 1980 sólo alcanzaba a la mitad de esa cifra. Continuó cayendo en el decenio siguiente, de modo que en el año 1989 la participación de la región en el comercio mundial

---

<sup>1</sup> Véase CEPAL, El desarrollo económico de América Latina, Santiago de Chile, 1950.

# América Latina y el Caribe en el Comercio Mundial



Fuente: Elaborado sobre la base de datos en UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1986, y GATT, El comercio internacional 89-90, Vol. I, Ginebra.

llegó a ser apenas poco menos de un tercio de la que tenía en los años cincuenta.

Pero la crisis de la deuda, a comienzos de los años ochenta, fue lo que marcó el inicio de un cambio más generalizado en la región. Como consecuencia directa de dicha crisis, se paralizó el crecimiento de la enorme mayoría de los países de la región durante una década. Al mismo tiempo, sin embargo, se demostró que recuperaban más rápidamente su capacidad de crecer aquellos países que, dentro o fuera de la región, habían avanzado más en el proceso de inserción internacional.

El gráfico 2 ilustra la evolución del producto interno bruto (PIB) por habitante de América Latina entre 1970 y 1990. La línea inferior representa el producto bruto interno por habitante efectivamente registrado en el período. La línea superior representa lo que ese producto habría sido si se hubiesen mantenido las tendencias predominantes en la década de 1970. La diferencia entre ambas líneas indica lo que la región dejó de percibir en los años ochenta en comparación con lo que se habría logrado si las tendencias de los años setenta se hubiesen dado también en ese decenio. Nótese que el producto interno bruto por habitante, cuyo índice es 100 en 1980, sólo llega a 90 en 1990. Se perdieron 10 puntos porcentuales por habitante en el período. Los resultados de 1991 son un poco mejores, pero no cambian esencialmente este cuadro. En 1991 hay una pequeña recuperación del producto interno bruto por habitante y comienza a registrarse de nuevo un ingreso neto de capitales a la región, mientras en la década anterior de había producido una salida neta de capitales.

En la década de los ochenta no sólo se produjo una pérdida en el producto interno bruto por habitante, sino también una pérdida en la productividad de la región. El gráfico 3 presenta un índice de productividad global del conjunto de factores productivos de la región, comparado con índices similares de un grupo de países del Asia y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La línea que alcanza un nivel más alto corresponde a los países asiáticos, la siguiente corresponde a los de la OCDE y la línea inferior a los países de América Latina. De las tres regiones consideradas, la única cuya productividad global se estanca en los años setenta para caer en los ochenta es América Latina. Por lo demás, la caída es bastante notable en términos porcentuales.

Además de la pérdida de producto interno bruto por habitante y de productividad global, en América Latina se agudizó la falta de equidad en la distribución del producto y del ingreso. El gráfico 4 muestra los cambios en los ingresos reales de seis grandes áreas metropolitanas latinoamericanas. El 25% de la población con menores ingresos perdió casi un 10% de su ingreso real en el período. El 5% de las personas que tenían los más altos ingresos vieron incrementado su ingreso real en el período en alrededor de un 15%. Los indicadores de pobreza muestran una tendencia similar (gráfico

5). Lo anterior indica que los esfuerzos que realizaron los países de la región durante la década de 1980 para afrontar sus dificultades llevaron a una distribución menos equitativa del ingreso.

Pero eso no es todo. El deterioro ambiental fue también una característica de la región en ese período. En un esfuerzo por mantener niveles de vida razonables, se explotaron excesivamente algunos de los recursos naturales de la región. El gráfico 6 muestra la captura de anchoveta peruana en el Pacífico, que hasta comienzos de los años setenta, llegaba a los 13 millones de toneladas por año. A partir de 1973 la captura baja drásticamente, alcanzando máximos de cuatro a cinco millones de toneladas en un período que se prolonga ya por los 15 años. Esto es una clara indicación de que hay un problema con las existencias, es decir, que el volumen de captura de los períodos anteriores comenzó a agotarse. Esto ocurrió antes de la década de 1980, pero ilustra los riesgos que ya se perciben en otros casos; por ejemplo, el gráfico 7 muestra la captura de sardina sudamericana (línea superior) y de jurel chileno (línea inferior), que va aumentando a gran velocidad durante el período, con el riesgo de que se produzca otra vez un fenómeno parecido al que se produjo con la anchoveta peruana.

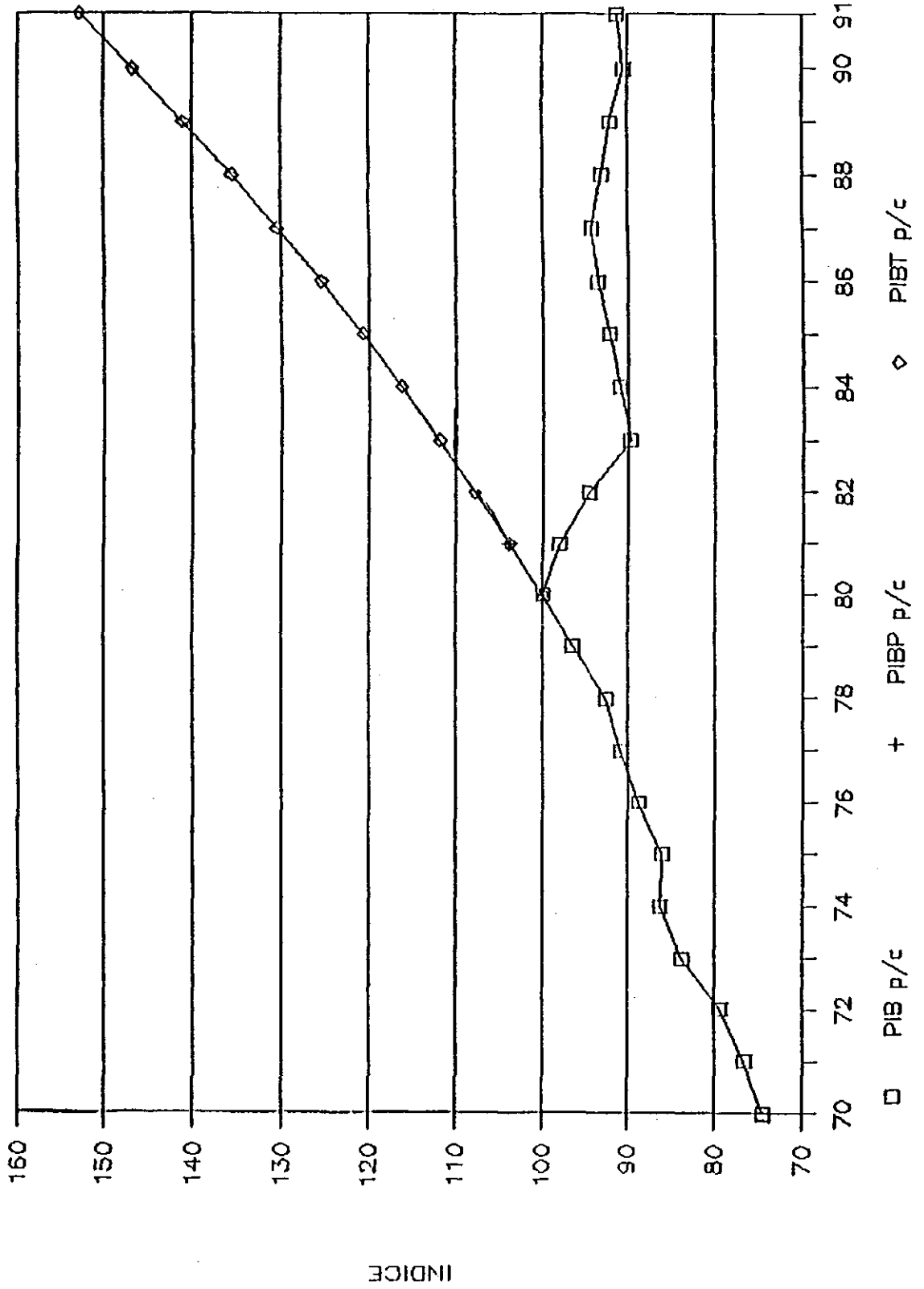
Otro ejemplo de deterioro ambiental durante la década es la destrucción progresiva del bosque tropical de la región, que alcanza ya a unos 10 millones de hectáreas por año. Si se mantiene esa tasa de destrucción, lo que evidentemente es imposible, el bosque tropical latinoamericano desaparecería en la segunda mitad del próximo siglo.

En resumen, en el decenio de 1980 se registra una pérdida de producto interno bruto por habitante del orden del 10%, una pérdida de productividad no sólo en términos relativos sino también absolutos, una creciente caída en la importancia económica de la región en el concierto mundial, un serio deterioro ambiental, y una agudización de la falta de equidad.

Estas y otras evidencias indican que las estrategias de desarrollo que América Latina había venido aplicando hasta los años setenta, si bien habían sido exitosas en ese período, ya no ofrecían las mismas posibilidades para el futuro: se hacía necesario un nuevo enfoque, que integrara desarrollo, protección ambiental y equidad. Esta constatación llevó a la CEPAL a iniciar un proceso de revisión del pensamiento económico sobre la región y de la evidencia disponible, proceso que comenzó ya a mediados de los años setenta, y que continúa hasta hoy.

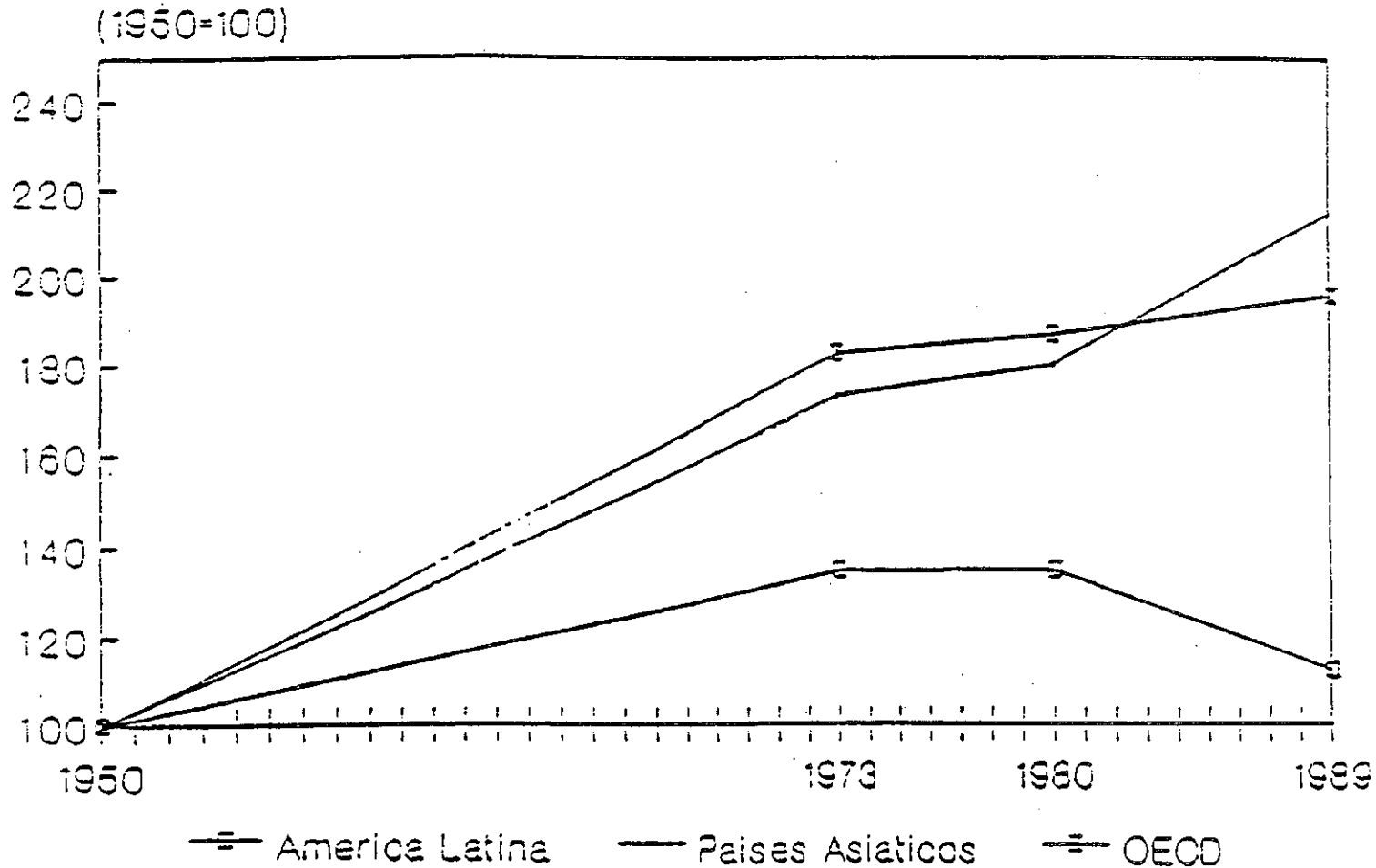
GRAFICO 2

# EVOLUCION PIB, PIBP, PIBT (per capita) AMERICA LATINA





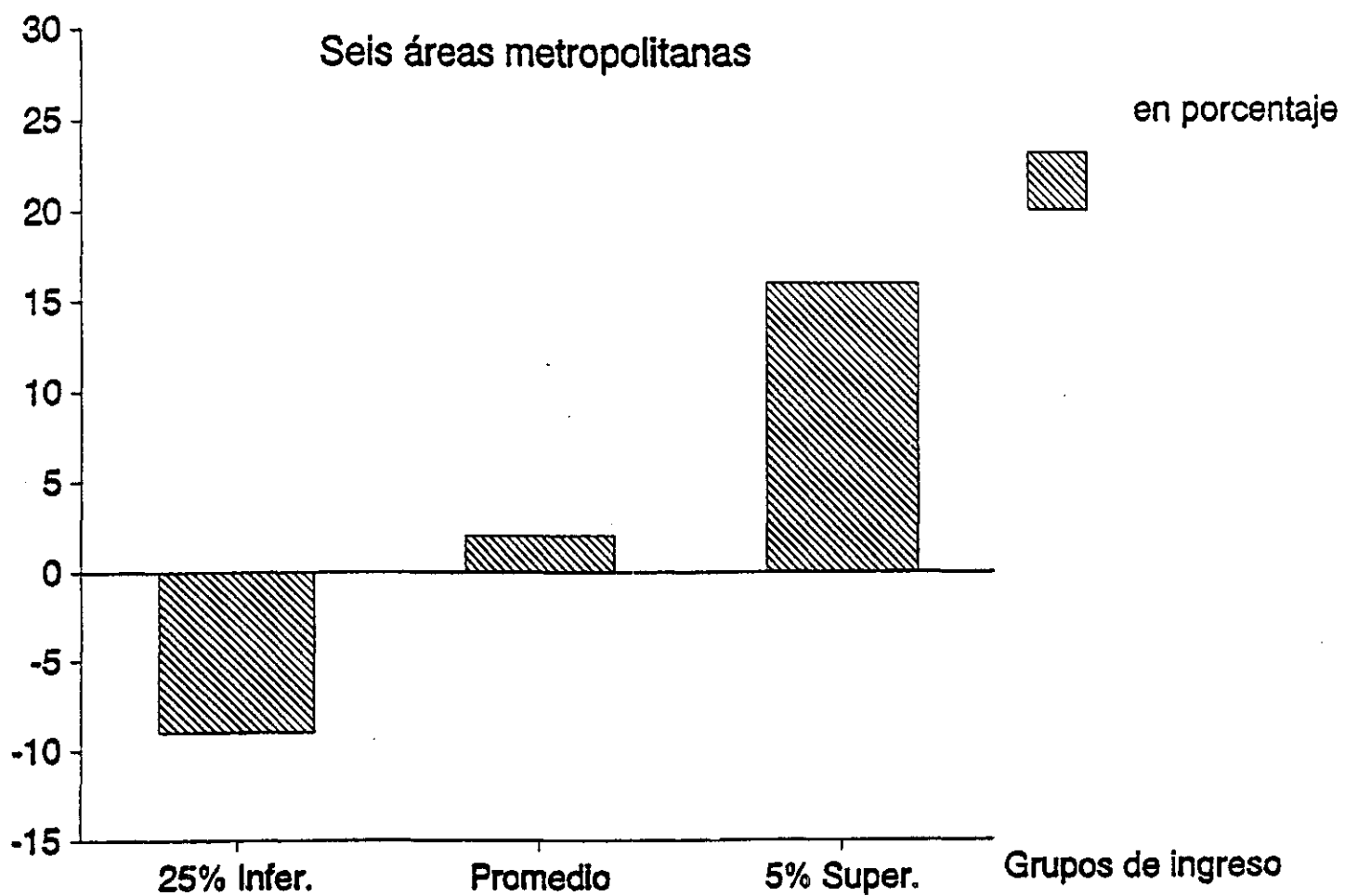
# PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES



Fuente: Elaborado sobre la base de datos en Hofman, André "Economic Development in Latin America in the 20th Century - A Comparative Perspective", en A. Szirmai, B. van Ark y D. Pilat (eds.), Explaining Economic Growth, Essays in Honour of Angus Maddison, Elsevier/North Holland, Amsterdam Países Bajos, (en proceso de publicación).

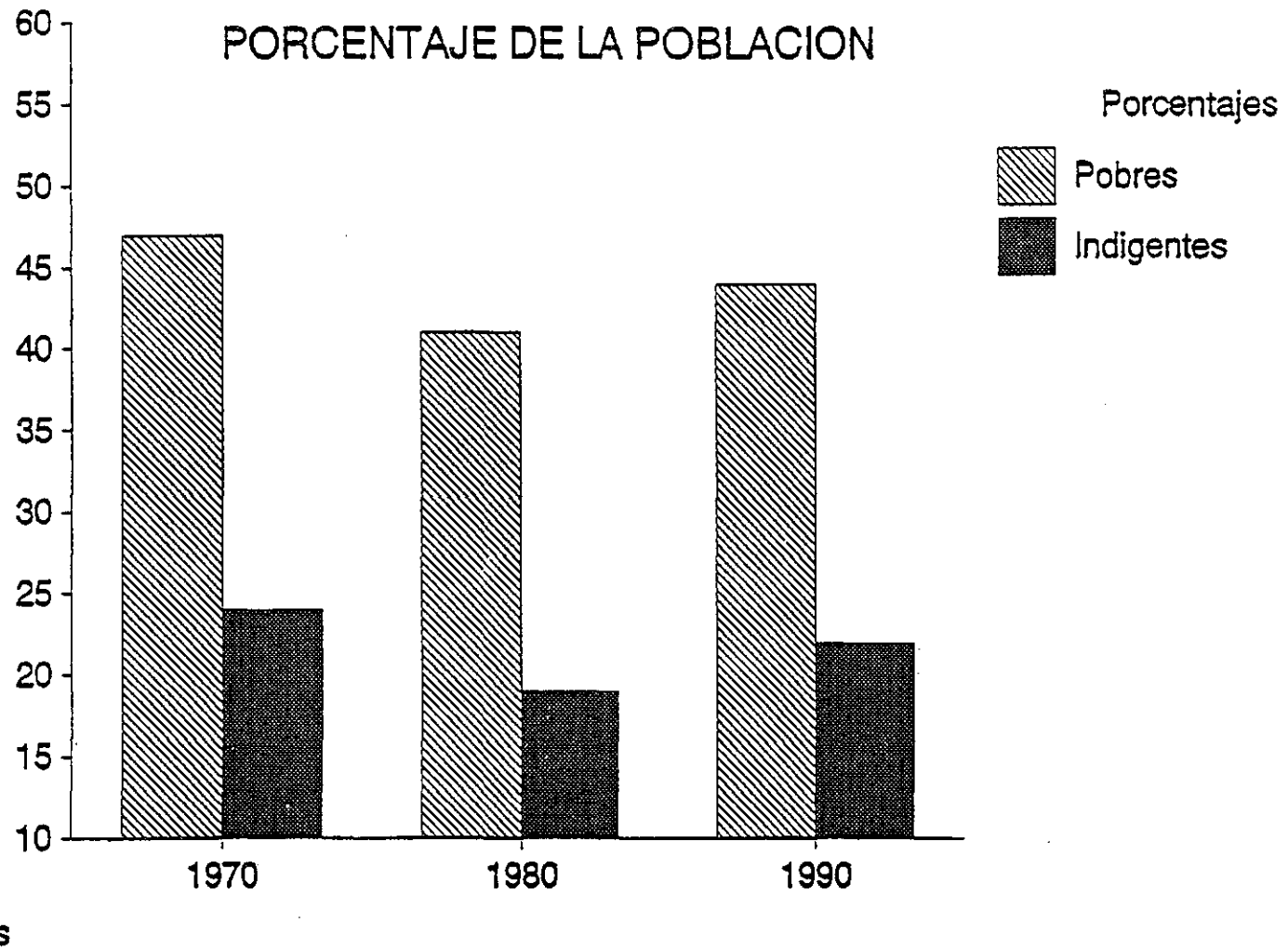
GRAFICO 4

## AMERICA LATINA: CAMBIOS EN LOS INGRESOS REALES EN LOS 80



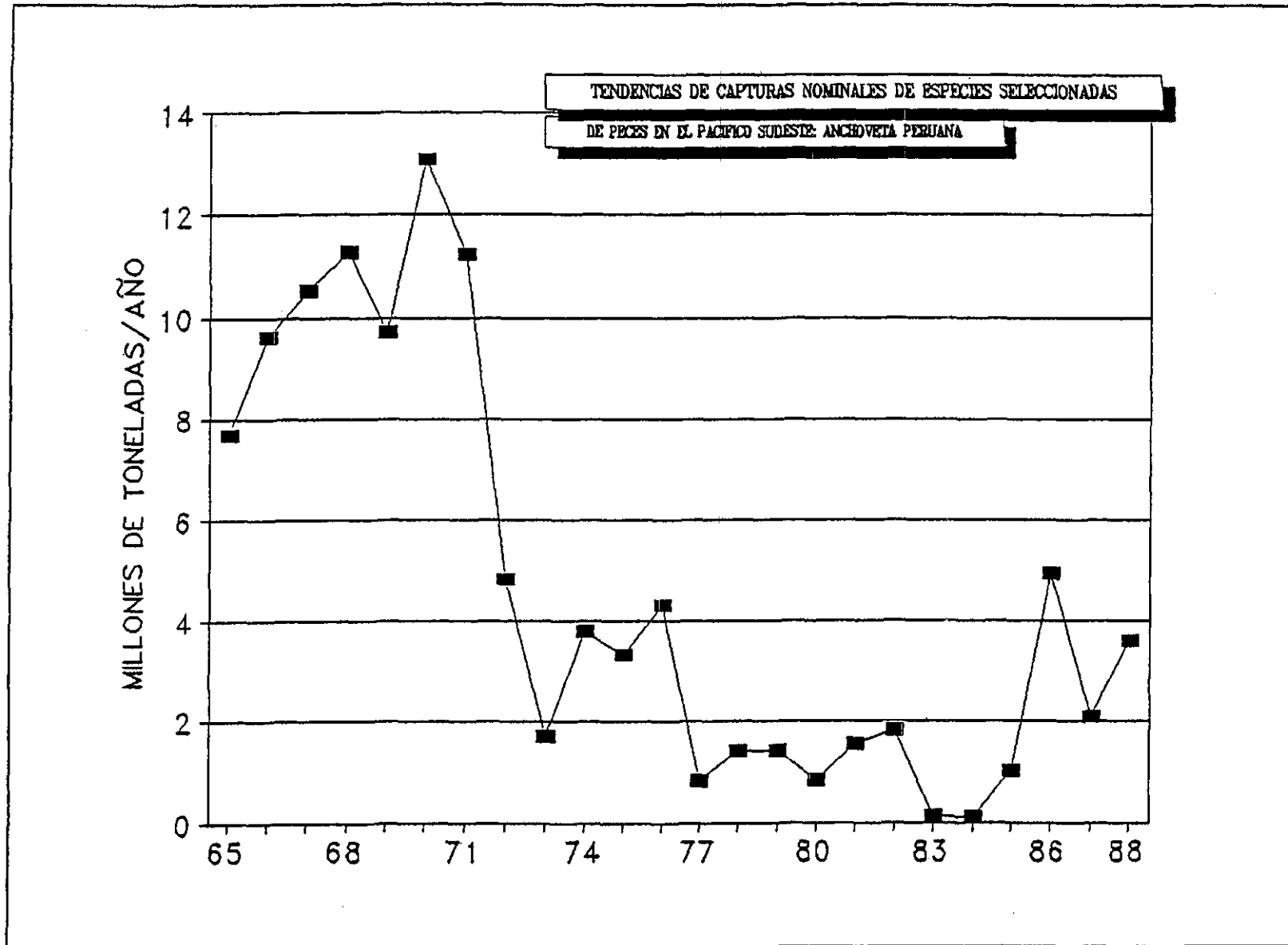
Fuente: Elaborado sobre la base de información de Encuestas de Hogares.

# POBRES EN AMERICA LATINA



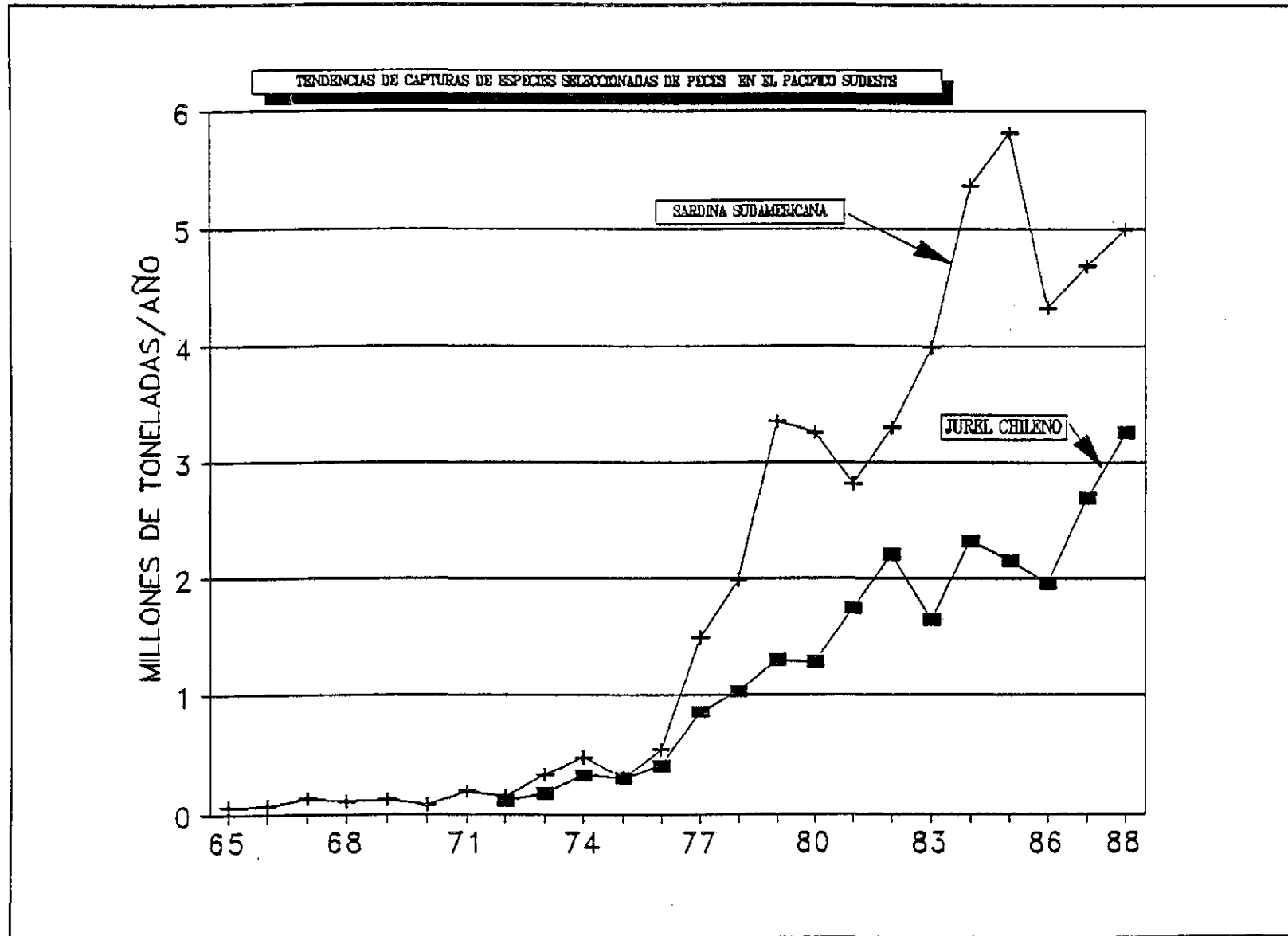
Fuente: Elaborado sobre la base de datos de la CEPAL.

GRAFICO 6



Fuente: United Nations Environment Programme (UNEP), Environmental Data Report, Third Edition, 1991-1992.

GRAFICO 7



Fuente: United Nations Environment Programme (UNEP), Environmental Data Report, Third Edition, 1991-1992.

### III. UNA NUEVA ESTRATEGIA

Como producto de este proceso, la CEPAL presentó a la consideración de los gobiernos de la región, a comienzos de 1990, el documento titulado Transformación productiva con equidad<sup>2</sup>. Posteriormente, en la Reunión Regional sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en México en 1991, presentó El desarrollo sustentable,<sup>3</sup> que ofrece un análisis y proposiciones destinados a mejorar la sustentabilidad ambiental del desarrollo. Ambos documentos ya son conocidos.

Los dos documentos presentados a la consideración de los gobiernos miembros de la CEPAL durante el período de sesiones realizado en Santiago de Chile en 1992 -Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado<sup>4</sup> y Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad-<sup>5</sup> complementan los dos anteriores y tienen la misma orientación, puesto que en ellos se busca una nueva estrategia de desarrollo que permita asegurar crecimiento más rápido, equidad y la protección del medio ambiente. Un enfoque integrado va más allá que Transformación productiva con equidad, en el sentido de explorar en detalle cómo ciertas políticas permitirían lograr equidad y desarrollo al mismo tiempo. El documento sobre educación constituye un examen del tema desde el punto de vista de su aporte a la equidad y al desarrollo, y representa un ejemplo del tipo de políticas que logran ambos simultáneamente.

#### 1. Equidad y desarrollo: sustitutos o complementos

El tema de la equidad en el desarrollo ha sido objeto de discusión desde hace mucho tiempo. Los análisis tradicionales han tendido a tomar dos posiciones extremas: de acuerdo con la primera, el problema del desarrollo con equidad se resuelve sólo: hay que preocuparse de uno solo de los objetivos, ya que el otro vendrá por

---

<sup>2</sup> CEPAL, Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.

<sup>3</sup> CEPAL, El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, mayo de 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.

<sup>4</sup> CEPAL, Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701(S.E.S.24/3) y Corr.1), Santiago de Chile, abril de 1992.

<sup>5</sup> CEPAL/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (LC/G.1702(S.E.S.24/4)/Rev.1), Santiago de Chile, abril de 1992.

añadidura. Para algunos, basta con preocuparse del crecimiento, ya que este producirá por sí sólo la equidad. Para otros, basta con preocuparse de la equidad ya que, una vez lograda ésta, habrá crecimiento. Esto es lo que se ha llamado "teoría del rebalse", o del "chorreo", con sus dos vertientes: la vertiente de derecha, que sostiene que el crecimiento se "derramará" hacia todas las capas de la población y producirá equidad, y la vertiente de izquierda, que afirma que al lograr equidad se producirá un proceso de acumulación que llevará al crecimiento. Ambas vertientes se han manifestado en el mundo y hay países que han conducido sus asuntos de acuerdo con una u otra de ellas.

La segunda posición extrema sobre la vinculación entre desarrollo y equidad, que podría denominarse "teoría del sacrificio", afirma que en realidad el problema no tiene solución: si se desea lograr más equidad habrá menos desarrollo y si se desea más desarrollo habrá que sacrificar la equidad. De acuerdo con esta posición, los objetivos de equidad y desarrollo compiten entre sí y, por lo tanto, es imposible lograr los dos al mismo tiempo.

La CEPAL ha hecho un examen de las evidencias relacionadas con estas posiciones extremas. Lo primero que detecta este examen es que la "teoría del chorreo" no funciona en la práctica, al menos, no funciona dentro de plazos que sean suficientemente cortos. Si se pudiese esperar varios decenios de desarrollo para tener algo más de equidad, es posible que esta visión tuviera una cierta factibilidad. El problema reside en que la magnitud que ha alcanzado la pobreza en América Latina, así como otras manifestaciones de falta de equidad, no permiten políticamente esperar varios decenios, o aun siglos, para lograrlo.

Por lo demás, los países industrializados que han resuelto en parte el problema en el curso de su propio proceso de desarrollo lo han hecho con medidas específicas destinadas a lograr mayor equidad dentro de ese proceso. Esas medidas comprenden, entre otras, la protección a los desempleados, los subsidios de alimentación, la educación gratuita y los controles estrictos a la inmigración. Aún subsiste en los países industrializados el debate sobre la equidad de la distribución del gasto público, la equidad del sistema tributario, y las dificultades para resolver ciertos problemas -por ejemplo, los problemas del comercio agrícola a nivel internacional- encuentran su raíz en consideraciones de equidad. Por su parte, algunos países en Europa oriental lograron un alto grado de equidad, pero las circunstancias recientes han demostrado que, al hacerlo, sacrificaron los incentivos que conducen al desarrollo, y el proceso se hizo insostenible.

Como puede verse, la evidencia indica que ninguna de las dos vertientes extremas de la "teoría del chorreo" funciona en la práctica.

Por su parte, la teoría del sacrificio convierte la economía en la ciencia de la desesperanza y de la represión: la economía no tendría nada que ofrecer en términos de esperanzas para el futuro y las circunstancias políticas llevarían cada vez más a la represión para sostener un sistema que crece sacrificando la equidad, o que la logra a costa del estancamiento. La democracia sería simplemente una utopía.

Las consecuencias políticas y sociales de ambos planteamientos parecieron inaceptables a la CEPAL. Por ese motivo se decidió investigar sistemáticamente el posible campo de políticas que permitieran lograr equidad y desarrollo a la vez.

## 2. El enfoque integrado

El núcleo de la propuesta reconoce la necesidad de una transformación en la estructura productiva que se refleje en una mejor inserción internacional y en avances en la equidad, resguardando los equilibrios macroeconómicos. Se postula que ello es posible, en tanto se apoye en un incremento en la competitividad vía la incorporación de progreso técnico a las actividades productivas. Dicha incorporación resulta en incrementos de productividad, y su logro requiere esfuerzos decididos de formación de recursos humanos a todos los niveles. Esto último exige mejorías en la cobertura y eficacia de las políticas sociales.

En el documento Un enfoque integrado se procura precisamente examinar en detalle políticas específicas que se traduzcan al mismo tiempo en desarrollo y equidad. En este examen detallado se llega a una conclusión bastante sorprendente: el campo de las estrategias y políticas que hacen posible la complementariedad de ambos objetivos, es decir, que permiten lograr al mismo tiempo equidad y desarrollo, resulta ser más amplio que el de aquellas políticas que generan oposición entre ambos. En el cuadro 1, que figura en el documento recién mencionado,<sup>6</sup> se indica la complementariedad o el conflicto entre los objetivos de desarrollo y equidad de distintas políticas, tanto en el corto como en el largo plazo. Como se observa en el cuadro, las políticas que muestran complementariedad en el corto y en el largo plazo constituyen una lista más larga que las políticas que están en conflicto.

Por lo demás, dada la situación actual y previsible de la economía mundial, el motor del desarrollo se encuentra evidentemente en la capacidad para competir internacionalmente. Este tema ya fue desarrollado hace dos años en el documento de la CEPAL titulado Transformación productiva con equidad. En ese documento se demuestra que la estrategia de transformación productiva que promueve de manera más permanente la competitividad internacional permite a la vez progresos muy

---

<sup>6</sup> CEPAL, Equidad y transformación productiva, op.cit., p. 17.



Cuadro 1

LARGO PLAZO

		Complementario	Conflictivo
CORTO PLAZO	Complementario	Difusión tecnológica especialmente en el agro y en la pequeña y mediana empresas Promoción de las exportaciones Elevación del ahorro Desegmentación mercado de capital Salarios participativos Reforma fiscal Capacitación, nutrición y salud Descentralización Estabilización	Depredación de los recursos naturales
	Conflictivo	Medio Ambiente Inversión de largo plazo en educación formal	Empleos de emergencia Transferencias de ingresos

Fuente: CEPAL, Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701(SES.24/3 y Corr.1), Santiago de Chile, abril de 1992.

importantes en el campo de la equidad. Un desarrollo basado en el progreso técnico que lleve a una mejor inserción internacional conduce a la vez a mejores salarios, y exige una elevación del nivel educacional y un mejoramiento de las condiciones de salud y vivienda (es decir, más y mejor capital humano), como también en las relaciones existentes al interior de la empresa, todo lo cual contribuye a la equidad.

Por consiguiente, la estrategia de transformación productiva que la CEPAL ha venido proponiendo conlleva un aumento de la equidad. Sin embargo, no basta que la estrategia propuesta tenga los signos apropiados; también es necesario que las políticas se apliquen de tal manera que pongan en práctica con éxito la estrategia y efectivamente contribuyan a la equidad. La pregunta que cabe plantear entonces es si este enfoque, para el cual se cuenta con políticas eficaces y eficientes si se las considera en forma aislada, es una estrategia viable, o si en realidad es utópico por dificultades de implementación.

### 3. El casillero vacío

Una manera de responder a este interrogante es examinar si hay países que hayan logrado equidad y crecimiento al mismo tiempo. Un examen de esta cuestión en 19 países latinoamericanos y otros 21 países indica que otros han logrado crecimiento con equidad y que, en cambio, América Latina no ha logrado el mismo resultado.

En el cuadro 2 se clasifica a los países que no forman parte de la región de acuerdo con un indicador de equidad y otro de crecimiento. El indicador de equidad es la relación entre los ingresos del 40% de la población de menores ingresos y los del 10% de la población de mayores ingresos, de acuerdo con la información más reciente disponible: se considera "alta equidad" una relación entre ambos que sea dos veces mayor que la registrada en los países desarrollados. Como indicador de crecimiento se utilizó la tasa de crecimiento del producto interno bruto por habitante: se considera que el crecimiento es "alto" cuando es igual o superior un 2,4%, que es la tasa promedio de los países de la OCDE en el período 1965-1985. Hay que tener en cuenta que los datos relativos a la distribución del ingreso en muchos países no son recientes, lo que no es inconveniente grave porque tal distribución generalmente se modifica con lentitud. En el cuadro tampoco se toman en consideración los cambios recientes en los países de Europa oriental.

En el cuadro 2 se observa que en el cuadrante que combina más crecimiento y más equidad hay un número mayor de países que en los otros tres, que corresponden a desarrollo sin equidad, equidad sin desarrollo y falta de equidad y de desarrollo. Esto demuestra que un número importante de países ha logrado ubicarse en el cuadrante en que se dan tanto equidad como desarrollo.

Cuadro 2

## OTROS PAISES EN DESARROLLO: CRECIMIENTO-EQUIDAD (Porcentajes)

		EQUIDAD $\frac{40\% \text{ MENORES INGRESOS}}{10\% \text{ MAYORES INGRESOS}}$	
		< 0.4	≥ 0.4
T a s a  P I B  /  h a b i t a n t e	< 2.4	KENIA ZAMBIA FILIPINAS COSTA DE MARFIL   PIB: 3.5 POB: 3.8	BANGLADESH  INDIA   PIB: 17.1 POB: 35.1
	≥ 2.4	TURQUIA MARRITANIA MALASIA   PIB: 6.4 POB: 2.7	CHINA COREA, REP. EGIPTO ESPAÑA HONG KONG HUNGRIA INDONESIA ISRAEL PORTUGAL SRI LANKA TAILANDIA YUGOSLAVIA   PIB: 73.0 POB: 58.4

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología

Estos países representan 80.2% de la población y 70.5% del PIB del total de países en desarrollo excluida América Latina.

Tasa de crecimiento del PIB por habitante de los países industriales 1965-1985

Equidad: mitad de la relación comparable de los países industriales

Participación en el PIB y población de los países seleccionados

El cuadro 3 muestra el resultado de aplicar exactamente los mismos criterios a 19 países latinoamericanos. En este caso, desgraciadamente se observa que el cuadrante correspondiente a equidad y desarrollo está vacío.

El empleo de datos más recientes sin duda demostraría que algunos países de la región han mejorado su ubicación desde el punto de vista del crecimiento, pero la información disponible no permite afirmar que, gracias al cambio en la equidad algunos países podrían haberse ubicado en el cuadrante más favorable. De esta comparación puede concluirse que es posible lograr desarrollo y equidad, pero también se concluye que, por lo menos hasta la fecha considerada, América Latina no lo estaba logrando.

#### 4. Los ejes de la nueva estrategia

La estrategia de desarrollo que propone la CEPAL tiene tres ejes: progreso técnico, empleo productivo e inversión en recursos humanos. Estos tres ejes de la transformación productiva contribuyen a generar competitividad internacional y, a su vez, ésta fortalece el desarrollo de estos tres ejes. Hay aquí un sistema sinérgico en que los distintos elementos se fortalecen mutuamente. Esto quiere decir que, cuando un sistema de esta naturaleza se pone en marcha, tiene impulso propio y genera su propia fortaleza.

La estrategia de desarrollo propuesta concede particular importancia al cambio tecnológico, considerando la importancia decisiva de la competitividad en el escenario internacional, y otorga relevancia a las nuevas dimensiones de la competitividad.

En efecto, las tradicionales consideraciones de precios relativos, costos y tipo de cambio, deben ser complementadas con otras que tomen debidamente en cuenta las ventajas competitivas que surgen por calidad, entrega oportuna, promoción comercial, innovación, sistemas de financiamiento y distribución, servicio post-venta y otros aspectos, más ligados a una visión sistémica de la competitividad.

De allí que la inserción internacional, además de equilibrios macroeconómicos y precios correctos, requiera ser acompañada por acciones selectivas de especialización y fomento tecnológico, por un lado, y por otro, por innovaciones institucionales que faciliten el accionar concertado de los agentes económicos para conciliar la equidad y la estabilidad política, en el ámbito de economías abiertas orientadas a mejorar su competitividad internacional.

La esencia del enfoque propuesto es la siguiente: para salir de la pobreza se requiere que los pobres acumulen capital. Las políticas que abordan este problema desde una visión básicamente asistencial sólo logran amortiguar los efectos negativos de la pobreza, pero no la erradican. La única manera real de salir de la

Cuadro 3

## AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO—EQUIDAD (Porcentajes)

		EQUIDAD $\frac{40\% \text{ MENORES INGRESOS}}{10\% \text{ MAYORES INGRESOS}}$	
		$< 0.4$	$\geq 0.4$
T a s a  P I B  /  h a b i t a n t e	$< 2.4$	BOLIVIA CHILE PERU VENEZUELA HAITI	COSTA RICA EL SALVADOR GUATEMALA HONDURAS NICARAGUA  PIB: 21.0 POB: 22.1
	$\geq 2.4$	ARGENTINA URUGUAY  PIB: 13.0 POB: 8.7	BRASIL MEXICO COLOMBIA ECUADOR PARAGUAY PANAMA REP. DOMINICANA  PIB: 66.0 POB: 69.2

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología  
 América Latina incluye 19 países: ALADI, MCCA, Haití, Rep. Dominicana y Panamá  
 Tasa de crecimiento del PIB por habitante de los países industriales 1965-1985  
 Equidad: mitad de la relación comparable de los países industriales  
 Participación en el PIB y población de América Latina

pobreza es logrando que los pobres, los menos favorecidos, acumulen capital sin que otros dejen de acumularlo. Por su parte, más capital, bien utilizado en promover la competitividad, implica más crecimiento. De esa manera, economías abiertas, con equilibrios macroeconómicos y equilibrio social entre actores, refuerzan la competitividad sistémica, con lo que equidad y desarrollo pasan a ser complementarios en lugar de competitivos.

¿Cómo se logra este objetivo? Ante todo, mediante la valoración del capital de que ya dispone la gente, incluido el propio capital humano. En segundo lugar, mediante el incremento del capital disponible.

i) La valoración del capital disponible

Mejorar la valoración del capital humano ya existente implica en primer lugar ampliar las posibilidades de empleo productivo, con los mejores salarios posibles, en un contexto de equilibrios macroeconómicos. Esto supone un esfuerzo importante de incorporación de tecnología en la explotación de los recursos naturales y, a la vez, un aumento del volumen y la eficiencia de la inversión pública y privada que mejoren la competitividad. Ambos tipos de inversión son necesarios, si el elemento fundamental de inserción y de dinamismo en el desarrollo radica en la competitividad internacional. Es necesario reconocer que la capacidad de las empresas para competir depende no sólo de las propias empresas, sino de todo el entorno económico y social en el cual operan. Por supuesto, la eficiencia de la empresa es importante, pero también es importante la eficiencia de los caminos, de los puertos, del sistema financiero, del sistema judicial, de la policía, de la educación, de todos los elementos que conforman el entorno en el cual la empresa desarrolla sus actividades. En realidad, cuando la empresa de un país compite en el mercado mundial no lo hace con la empresa de otro país aislada, sino con todo el sistema del otro país, incluido su sistema de caminos, de puertos, educacional, etc.

Por este motivo, cuando se trata de mejorar el desarrollo y la equidad, no sólo se requiere la mejor inversión privada posible sino también, y en un grado muy importante, la mejor inversión y acción pública posible. La competencia ya no se da entre empresas individuales, como ocurre a nivel de un país cerrado en sí mismo, en que todas las empresas compiten en el mismo entorno, sino entre sistemas completos. La empresa compite en el mercado internacional con todo su entorno.

ii) El fortalecimiento del capital humano

El fortalecimiento del capital humano exige que se otorgue particular importancia a la educación, la capacitación y el entrenamiento, no consideradas como bienes de consumo ni

planificadas en forma aislada, sino consideradas en estrecha relación con las necesidades reales de las empresas productivas.

Una sostenida y creciente competitividad internacional exige la introducción permanente de adelantos tecnológicos, y una población capaz de absorberlos y adaptarlos. Esto, a su vez, exige una población capacitada a través del sistema educacional y de entrenamiento, por lo que éste tiene no sólo una dimensión cultural, sino que también está estrechamente vinculado a lo económico. La dimensión económica del sistema educacional ha tendido en general a ser ignorada. Este tema se desarrolla más en el documento Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, ya citado.

### iii) El fortalecimiento de otras formas de capital

Por otra parte, para facilitar la acumulación de otras formas de capital en toda la sociedad, especialmente en los grupos más pobres, hay que perfeccionar y completar los mercados, en particular los mercados financieros y de capital, buscando aquellas fórmulas que permitan el acceso a los recursos de esos mercados a las empresas medianas y pequeñas e incluso a las "microempresas".

La falta de garantías apropiadas constituye una de las barreras al acceso de los más pobres al sistema financiero. Por ello, la posibilidad de usar los aportes a los fondos de pensiones como garantía ha de considerarse seriamente. Para resolver el problema de garantías también se puede recurrir al establecimiento de fondos de garantía especiales por parte del Estado lo que permitiría resolver un problema que suele afectar a las empresas medianas y pequeñas; a fórmulas de garantías colectivas entre un cierto número de empresas pequeñas, que ya se están utilizando en algunos países con mucho éxito y que permiten reducir el costo operacional del sistema financiero que supone el trabajar con un número muy grande de empresas pequeñas con garantías bajas; a fórmulas de leasing que faciliten, por ejemplo, la adquisición de maquinarias a las empresas medianas y pequeñas, y aun para las microempresas, en que las mismas maquinarias sirven de garantía, o mecanismos de leasing de tierras que contribuyan a resolver los problemas de los pequeños propietarios relacionados con la propiedad de la tierra.

Para incrementar otras formas de capital en poder de los pobres se requieren fórmulas específicas de ahorro y de acceso a los mercados financieros y de capitales de las empresas medianas y pequeñas y de las microempresas. En cuanto al ahorro, se ha determinado que el tipo de interés no contribuye notablemente a aumentar el ahorro, aunque ayuda a mantenerlo dentro del país, desestimulando la fuga de capitales. En lugar de estimular el ahorro, los tipos de interés muy altos lo desestiman porque generan incertidumbre o desalientan la materialización de proyectos

de inversión de las empresas productivas; esto último, a su vez, reduce los incentivos para ahorrar en las empresas mediante la retención de utilidades. Esta forma de ahorro constituye el grueso del ahorro privado en los países de la región.

Las políticas tradicionales no parecen ser las más promisorias para incrementar el ahorro. Tal incremento es esencial para facilitar la acumulación de diversas formas de capital en todos los niveles de la sociedad, por lo que es necesario buscar otras maneras de lograr ese objetivo. Entre ellas se cuenta el perfeccionamiento de fórmulas de ahorro institucional que incluyen, por ejemplo, el establecimiento o el mejoramiento de sistemas de pensiones, recurriendo a fórmulas que hagan que los participantes valoren positivamente sus aportes al sistema en lugar de eludir su pago. En países cuya población va en aumento y es en su mayoría joven, los fondos de pensiones deberían acumular recursos que, al ser invertidos, estimularían el desarrollo de los mercados de capitales. Además, los fondos acumulados por cada participante podrían servir de base para constituir garantías de préstamos con el objeto de financiar la educación y capacitación de los mismos participantes o de sus familias.

Estas y otras políticas se examinan con bastante detalle en el documento Un enfoque integrado.

iv) El perfeccionamiento de la operación de los mercados

En cuanto al empleo productivo, hay mucho por hacer en la búsqueda de una reducción de los costos no salariales del empleo, así como de un perfeccionamiento de la operación de los mercados, particularmente del mercado del trabajo. No se trata sólo de desregular y de buscar "precios correctos" sino, además, de realizar acciones positivas para explorar políticas de capacitación vinculadas al trabajo y de acceso a la educación a todos los niveles. Estas políticas evitarán que una parte importante del talento nacional se desperdicie.

También hay que modernizar las relaciones laborales, lo que supone la introducción de formas novedosas de pago por el trabajo que consideren no sólo el tiempo empleado sino también el resultado obtenido. Estas fórmulas, conocidas en varios países como "salarios participativos", están teniendo, al menos a nivel microeconómico, un éxito considerable en un buen número de casos.

v) Los equilibrios macroeconómicos

Conviene destacar que el éxito de estas políticas depende de la existencia de un marco económico general equilibrado. A falta de él, todas ellas corren serio riesgo de fracasar. Los esfuerzos que se han venido haciendo para establecer un mayor equilibrio macroeconómico en los países son indispensables para que la



estrategia propuesta de equidad y desarrollo también se aplique con éxito.

En estos esfuerzos por estabilizar las economías y lograr un equilibrio macroeconómico también hay muchas medidas que es posible tomar a fin de aminorar o evitar los costos de estas políticas para los sectores menos favorecidos. En el documento ya citado se propone una serie de políticas que podrían adoptarse con ese propósito, incluido un examen detallado de los ingresos y los gastos públicos, para fortalecer los ingresos cuando ello sea necesario y lograr una mayor eficiencia en el gasto, pero en un marco de equidad.

En el caso de los ingresos del Estado, se hace un análisis detallado de los diversos tipos de impuestos y de su grado de progresividad o regresividad bajo distintas circunstancias, con miras a facilitar el análisis de distintas opciones. En este contexto es muy importante considerar que el proceso de búsqueda de los equilibrios macroeconómicos es parte integral del proceso de desarrollo económico con equidad, y no un proceso distinto o independiente. Las políticas y las medidas que se adopten para conseguir estos equilibrios deberían estar inspiradas en los objetivos de largo plazo y no solamente en los de corto plazo. Naturalmente, cuando se han perdido los equilibrios fundamentales se reduce el grado de libertad que tiene la autoridad para formular la política económica y social. Aun en tal caso es posible formular políticas para superar las emergencias, tomando en consideración tanto la equidad como el crecimiento, pero siempre resulta menos costoso evitar los desequilibrios que restaurar el equilibrio una vez que se ha perdido.

Por otra parte, para que las políticas tengan éxito debe haber un entorno social estable y un grado de conflicto que los mecanismos socialmente aceptados puedan manejar. Por tanto, es esencial concebir el proceso de ajuste como parte de la estrategia. Este tema también se aborda en Un enfoque integrado.

#### vi) Democracia y participación

Para mantener los conflictos sociales dentro de límites manejables por el sistema democrático, los sectores más rezagados deben tener instancias de expresión que les permitan hacer presente sus demandas en los sistemas formales. Asimismo, debe haber instancias de negociación a partir de la base social, que permitan ir resolviendo algunos conflictos desde esa base, de modo que no se vayan acumulando hacia los sistemas macrosociales de solución de conflictos. Esto plantea el tema de la participación, de la desconcentración y de la descentralización de los sistemas de gobierno, y del carácter pluralista y participativo de los regímenes políticos. Este tema también está tratado, aunque de manera un tanto esquemática, en el último capítulo del documento citado de la CEPAL.

#### IV. PRINCIPALES CONCLUSIONES

En suma, la CEPAL ofrece ahora un marco analítico que integra progreso técnico, competitividad internacional y equidad, y explora las dimensiones más específicas de la equidad de un modo integrado y funcional a la modernización productiva.

La principal conclusión del análisis de la CEPAL es que el crecimiento con equidad no sólo es deseable, sino que también es posible. Para lograrlo, la transformación productiva debe sustentarse en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, y en la acumulación de capital en los sectores menos favorecidos de la comunidad. Esta conclusión trae consigo una consecuencia importante: la equidad no debe limitarse a las políticas sociales, sino que es una meta de toda la política económica y social.

Esta meta no se alcanza sólo mediante desregulaciones y precios correctos, sino que se requieren además políticas activas -a veces selectivas, a veces sectoriales- y cambios institucionales en toda la red socioeconómica en que se inscriben las empresas. Por este motivo, no siempre se ha de tratar de reducir la magnitud del Estado a toda costa sino más bien hay que procurar que el Estado sea funcional a las necesidades de desarrollo con equidad y a las políticas que se debe aplicar para lograr esos objetivos. Cada gobierno debe elegir una combinación precisa de políticas y elementos en que se concentrará: aquí no hay recetas de carácter mágico o general que puedan aplicarse por igual en todos los casos. Pero existe la posibilidad de ofrecer orientaciones positivas, útiles para la consideración de los gobiernos en el campo de las políticas que se apliquen para lograr los objetivos de equidad y desarrollo.



