

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE



**CEPAL: UN PLANTEAMIENTO RENOVADO FRENTE A LOS NUEVOS
DESAFIOS DEL DESARROLLO**

Ernesto Ottoné*
Secretario de la Comisión a.i.

Documento de Trabajo N° 23**
Diciembre de 1993

- * El autor es funcionario de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor 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 Oficina del Secretario de la Comisión.



386400040
Documento de Trabajo - CEPAL,
N° 23 diciembre 1993 C. 1

20 JAN 1994

INDICE

	<u>Página</u>
I. CRISIS Y TRANSICION DE LOS AÑOS OCHENTA	3
II. LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD	7
III. EQUIDAD Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA: LA BUSQUEDA DE LA COMPLEMENTARIEDAD	9
IV. EDUCACION Y CONOCIMIENTO: EJE DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD	11
V. LA SUSTENTABILIDAD DEL PROCESO DE DESARROLLO	13
VI. TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD Y DINAMICA DE POBLACION	15
VII. LA CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA Y LA MODERNIZACION DEL ESTADO	17
BIBLIOGRAFIA	19

En el año 1990 cristaliza el debate y la reflexión que la CEPAL venía haciendo sobre el desarrollo económico de América Latina, en un esfuerzo por levantar la mirada de los angustiosos problemas y el panorama desolador de los resultados económicos y sociales de la década de los años ochenta y entregar orientaciones positivas y propuestas viables frente a una atmósfera confusa y pesimista que reinaba tanto en los ámbitos gubernamentales como académicos respecto a las perspectivas de la región.

Las propuestas de la CEPAL están consignadas en el documento titulado Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (CEPAL, 1990), que constituyó una fuerte ruptura con esa atmósfera a través de un planteamiento construido inductivamente, más atento a las tendencias en curso que a grandes declaraciones doctrinarias y sin excesivas pretensiones de originalidad que sin embargo contribuyó a desplazar el debate sobre el desarrollo hacia un nuevo clima definitivamente más positivo, esperanzado y orientado hacia el futuro.

A ese documento siguieron otros tres: El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente (CEPAL, 1991) que vincula los temas de la sustentabilidad ambiental a los desafíos del desarrollo; Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (CEPAL, 1992) que pone el acento en los aspectos de equidad, y el documento preparado en conjunto con la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1992) que argumenta la centralidad de la educación y el conocimiento en el esfuerzo de la región para responder a los desafíos de la modernidad. Recientemente se ha agregado un cuarto documento destinado a abordar los temas de la población y el desarrollo, titulado Población, equidad y transformación productiva (CEPAL, 1993).

Aun cuando en estos documentos se plasman los nuevos planteamientos de la CEPAL, una reseña de dichas propuestas debe ser complementada por algunas exposiciones realizadas por Gert Rosenthal y Carlos Massad, Secretario Ejecutivo y Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, que entregan una mirada de conjunto a las interrelaciones existentes entre los diversos documentos y algunos planteamientos del recordado economista Fernando Fajnzylber, cuya contribución a la elaboración de esta propuesta fue fundamental.

La reseña que presentamos a continuación no pretende describir cada documento sino hacer, desde una perspectiva muy personal, un ordenamiento sustantivo de los principales planteamientos contenidos en ellos.

I. CRISIS Y TRANSICION DE LOS AÑOS OCHENTA

La crisis que atravesó la región en los años ochenta marca el agotamiento definitivo del patrón de desarrollo que se había venido aplicando desde la posguerra y cuyos rasgos centrales se venían configurando desde la crisis de los años treinta.

Sin embargo, ese patrón de desarrollo basado en la exportación de productos básicos y en la industrialización sustitutiva de importaciones, ya había comenzado a mostrar sus signos de agotamiento mucho antes, desde fines de los años sesenta.

No es el caso abordar aquí un análisis del conjunto de esa estrategia de desarrollo ni su interrelación con las propuestas de la propia CEPAL en torno al progreso económico latinoamericano en las primeras décadas de posguerra. Baste señalar solamente la necesidad de que dicho proceso sea entendido no de manera ahistórica ni con los ojos de los escenarios económicos actuales sino en el marco de las circunstancias que le dieron origen y apreciando tanto sus límites como el extraordinario dinamismo económico y social que tuvo por años.

Parece, sin embargo, haber consenso en considerar que la orientación de un desarrollo hacia adentro "sobrevivió a las circunstancias que la generaron" (Massad, 1992, p. 27) y, gracias al crecimiento acumulado, a una evolución favorable de la relación de intercambio y del comercio mundial, al financiamiento externo y a un conjunto de intereses económicos, sociales y políticos anudados en torno a lo que Cavarozzi (1991, pp. 85 a 112) conceptualiza como "matriz de la centralidad estatal" pudo continuar vigente sin tener ninguna permeabilidad a los cambios que se producían en el entorno internacional. Ello explica la vulnerabilidad con que la región enfrenta la crisis de los años ochenta cuando colapsa el financiamiento externo y se estancan las economías en la gran mayoría de los países de la región.

Son ampliamente conocidos los indicadores de esa detención del crecimiento y sus efectos: la participación relativa de América Latina y el Caribe en el comercio mundial cayó del 12% en 1950 al 4% en 1989; la participación de la región en el producto interno bruto mundial se redujo en forma progresiva desde 1980, mientras el PIB mundial aumentó en 3%, el de América Latina y el Caribe lo hizo sólo a una tasa del 1%. El producto interno bruto por habitante cayó en 10 puntos porcentuales durante la década. En relación con la equidad, se generó una sociedad más inequitativa, el 25% de la población con menores ingresos perdió casi un 10% de su ingreso real en el período. Sin embargo, el 5% de las personas que tenían los más altos ingresos vieron incrementados sus ingresos reales en alrededor de un 15%. En 1980, 136 millones de latinoamericanos —41% del total de la población— vivían bajo la línea de pobreza; al final del decenio el número de personas bajo esa línea había aumentado a 183 millones, 44% de la población. Durante estos años también se registra una agudización del deterioro ambiental.

Para entender cuáles son las especificidades de esta situación resultó fundamental el análisis de Fernando Fajnzylber (1990) en que estableció una comparación en materia de crecimiento y equidad durante un período largo de tiempo entre 1965 y 1985 entre los países de la región y países de distintos contextos geográficos culturales y económicos, todos de industrialización tardía al igual que los de América Latina.

Al realizar esa comparación aparece que los países de América Latina enfrentan situaciones diversas: algunos alcanzaron un crecimiento aceptable, pero con bajos niveles de equidad. Otros tuvieron éxitos en materia de equidad pero no en su dinamismo económico. Desgraciadamente muchos no alcanzaron ni lo uno ni lo otro. Un casillero, sin embargo, permaneció desierto en este análisis para la región, aquel donde se conjugaban niveles aceptables de equidad y de crecimiento; es lo que Fajnzylber llamó "el casillero vacío" del desarrollo latinoamericano.

Ese casillero, sin embargo, no permaneció vacío para los países de otras latitudes. Quedó demostrado entonces que la razón de la falta de éxito no era la industrialización tardía y que tampoco era imposible alcanzar simultáneamente ambos objetivos. Las causas parecen entonces estar ligadas al carácter rentista del patrón de desarrollo latinoamericano. "Al contrastar el patrón latinoamericano con el de aquellos países que se podrían calificar de exitosos en su proceso de desarrollo, además de sus mayores niveles de dinamismo y equidad, quedan en evidencia diferencias nítidas con respecto al proceso de ahorro-inversión, a la formación de recursos humanos y a la difusión del progreso técnico; también la inserción internacional de los países de América Latina es notoriamente más precaria. Los países de la región absorben más inversión directa del exterior, registran mayores niveles de endeudamiento externo y reproducen estilos de consumo provenientes de los países desarrollados en más alto grado que en otras latitudes. Sin embargo, la contrapartida que exigiría todo lo anterior —esto es, una inserción vía exportaciones de creciente complejidad— no alcanza en América Latina el dinamismo correspondiente.

Por el contrario, el patrón histórico de desarrollo latinoamericano se sustentó, en parte, en la renta de los recursos naturales y el endeudamiento externo y, en el plano interior, en el desequilibrio financiero y en el impuesto que representa la inflación.

Esos tres pilares en que se basaba el funcionamiento de la economía se erosionaron progresivamente y, en el caso del crédito externo, el colapso se produjo en 1981. Desapareció así la posibilidad de prolongar el patrón de desarrollo ya descrito" (CEPAL/OREALC, 1992, p. 23).

Habiendo establecido esta especificidad regional resulta posible comprender mejor por qué la década de los ochenta más que una década perdida fue una década de transición y de aprendizaje. Para ello debemos ampliar necesariamente nuestra mirada y valorar un conjunto de procesos extraeconómicos.

Los años ochenta fueron también los años en que se presenciaron en la región un conjunto de procesos de tránsito a la democracia, y de valoración sin precedentes en la historia política de América Latina acerca del cumplimiento de las reglas democráticas y del respeto a los derechos civiles y políticos de las personas, aun cuando con todas las fragilidades y vulnerabilidades conocidas.

Fueron años en los que se produjo un avance muy significativo en la generación de una cultura política más marcada por la búsqueda de concertaciones que de confrontaciones y también donde se iniciaron lógicas de reversión de viejos conflictos armados y rivalidades entre países de la región, cuyos frutos comienzan a cristalizar hoy en día en los años noventa.

En el plano puramente económico, aun cuando de manera muy brutal por la crisis existente, los países debieron convencerse de la necesidad de mantener equilibrios macroeconómicos, ordenar sus finanzas y combatir la inflación, procurando introducir al mismo tiempo cambios profundos en su estrategia de desarrollo, entendiendo la imposibilidad de continuar orientados hacia adentro y exportando sólo productos básicos.

Al tener que fundar el servicio de la deuda externa en un fuerte excedente comercial, los países de la región dieron claras señas de querer corregir su inserción internacional y orientarse hacia una exportación más compleja.

Todo esto nos genera una situación que aparece bien descrita con el término de aprendizaje doloroso, pues los costos sociales de este comienzo de cambio son enormes y los cambios institucionales, particularmente de transformación del Estado correspondiente al modelo anterior no generan siempre soluciones más eficaces y modernas de recambio sino en ocasiones graves situaciones de vacío.

De otra parte, pese a la agudización de la pobreza y la dualización social, en algunos ámbitos como el de la educación, si bien se vivió un deterioro cualitativo al que nos referiremos más adelante, se mantuvieron las tendencias expansivas de la cobertura ya sea por tendencias inerciales o por el esfuerzo de la gente y en el plano del consumo de comunicación hubo un salto enorme, generándose una contradicción muy grande entre la uniformación de las aspiraciones y la modernización, de ciertos comportamientos (fecundidad y natalidad) de una parte y condiciones de vida cada vez más precarias de otra.

América Latina y el Caribe terminan esa década en una situación difícil, en los balbucesos de un cambio obligado de orientación de su desarrollo y debiendo enfrentar una situación internacional tremendamente cambiante, marcada por una época de profunda revolución científica y tecnológica, por la progresiva globalización de los mercados, y por una competitividad basada cada vez más en la incorporación y difusión del progreso técnico.

Un mundo donde no son evidentes las posibilidades de una evolución hacia un régimen comercial más abierto y transparente y donde "... se están formando grandes bloques de comercio preferencial entre los países desarrollados, posiblemente en detrimento del comercio con los países que no los integran" y donde "el proteccionismo sigue estando relativamente extendido, sobre todo mediante barreras no arancelarias. Junto con ello, las innovaciones tecnológicas han disminuido mucho la demanda de la mayoría de los productos básicos, especialmente de la minería. Más aún, el predominio de tipos de cambio y tasas de interés fluctuantes, así como la internacionalización de los mercados de capitales, no sólo añade un elemento de incertidumbre a las transacciones comerciales y financieras, sino que hace difícil definir un rumbo independiente para retener el ahorro interno" (Rosenthal, 1990, pp. 4 y 5).

En el terreno político, el fin de la bipolaridad ha abierto una nueva situación todavía muy incierta que genera nuevas oportunidades y posibilidades para la cooperación, pero también, y lo vemos a diario, nuevos peligros, nuevos conflictos y nuevas prioridades. Aun cuando un análisis de futuro tendería a colocar el tema del desarrollo como una prioridad fundamental para un nuevo orden mundial cooperativo y pacífico, las tendencias de corto plazo no parecen mostrar que ello es percibido con el debido dramatismo por el mundo desarrollado.

Todo indica que América Latina y el Caribe tendrán que contar sobre todo con su esfuerzo y capacidad de usar las oportunidades para ocupar su lugar bajo el sol.

Es en relación a esta situación y para responder a estos desafíos de futuro que deben entenderse los nuevos planteamientos de la CEPAL.

Se trata en definitiva de buscar las respuestas a cómo crecer e insertarse positivamente en la economía mundial, cómo hacerlo con mayores niveles de equidad, entendiendo que el fin del desarrollo es el bienestar de los ciudadanos, cómo hacerlo en armonía con la naturaleza y preservándola hacia el futuro y cómo hacerlo en democracia y libertad.

II. LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD

La propuesta central frente a esos desafíos por parte de la CEPAL está contenida en el documento Transformación productiva con equidad. La idea, en torno a la cual se desarrollan todas las otras, señala que la incorporación y la difusión del progreso técnico constituye el factor fundamental para que la región desarrolle una creciente competitividad que le permita insertarse de manera exitosa en la economía mundial, y asegurar un crecimiento constante.

La competitividad relacionada con la incorporación del progreso técnico significa una fuerte ruptura del espíritu rentista anterior pues no se apoya ni en los bajos salarios ni en el abuso y la depredación de los recursos actuales que caracterizaron las ventajas comparativas de una "competitividad espúrea" y que hoy frente a las tendencias ya descritas en la economía mundial pierden cada vez más vigencia y dan la espalda a las tendencias del futuro.

Esta competitividad que se denomina competitividad auténtica supone contar con recursos humanos en buenas condiciones y con capacidad de agregar progresivamente valor intelectual y progreso técnico a su base de recursos naturales, resguardándolos y enriqueciéndolos.

Alcanzar una competitividad sobre la base descrita supone un enfoque sistémico del esfuerzo productivo, vale decir que si bien la empresa es un elemento central, la competitividad internacional estará dada por "el funcionamiento de las naciones", incluyendo infraestructura científica y tecnológica, funcionamiento del Estado, relaciones laborales, niveles de integración social y sistema financiero, entre otros aspectos.

La realización entonces de un esfuerzo de esta envergadura supone niveles muy importantes de concertación y consenso en los países, que superen sus niveles de conflicto interno y requiere no sólo un clima macroeconómico estable sino políticas sectoriales, cambios institucionales públicos, mejoras de la capacidad empresarial y un fuerte entrelazamiento entre industrialización, explotación primaria y el área de servicio "de manera de integrar el sistema productivo y propender a la homogeneización progresiva de los niveles de productividad" (Rosenthal, 1991). Requiere también, ante las incertidumbres y las tendencias del panorama internacional antes descrito de una fuerte preocupación por la integración económica, a nivel subregional y regional, no por razones retóricas sino de buen sentido, considerando sobre todo el peso relativamente escaso de la región frente a los nuevos bloques que tienden a configurarse. El auge del comercio intrarregional deberá ser un importante factor de aumento de la competitividad internacional de los diversos países.

En este enfoque sistémico el tema de la equidad adquiere una nueva dimensión. La existencia de una sociedad más equitativa, con mayor igualdad de oportunidades y con mayor capacidad de integración, con una ciudadanía efectiva en lo económico y en lo social resulta no sólo necesaria desde las perspectivas ética y política. Tales perspectivas son naturalmente válidas, la primera en sí misma y la segunda porque

obviamente la estabilidad política estará siempre bajo amenaza en sociedades con bajos niveles de integración y altos niveles de pobreza y frustración de aspiraciones. Lo novedoso es que adquiere una fuerte validez en el propio terreno de la economía, pues el enfoque sistémico nos muestra los límites del aprovechamiento de los bajos salarios, la incongruencia entre la necesidad de recursos humanos capaces de incorporar progreso técnico y una población en condiciones de pobreza y con bajos niveles de formación. En el pasado pudo existir un crecimiento con altos niveles de pobreza; todo indica que en el futuro ello tiende a no ser posible.

Si bien esta es la tendencia de largo plazo que se desprende del enfoque sistémico, la relación entre proceso de desarrollo y niveles de equidad es mucho más compleja en los períodos intermedios, de ahí que la CEPAL profundizó estos aspectos en el documento Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado.

III. EQUIDAD Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA: LA BUSQUEDA DE LA COMPLEMENTARIEDAD

Ya señalamos anteriormente que el análisis de Fernando Fajnzylber nos mostró que no hay incompatibilidad entre el logro de estos objetivos, y que existe evidencia empírica sobre la posibilidad de lograr ambos simultáneamente.

Por el contrario las concepciones que señalan que persiguiendo uno de los objetivos se logrará el otro, ya sea por "derrame" en el caso del crecimiento o por "acumulación de recursos" en el caso de la equidad, no han tenido éxito. Tampoco pareciera tener buenos resultados un diseño que considere políticas económicas y políticas sociales como dos mundos separados que no se tocan, pero que tiendan naturalmente a compensarse. En verdad un tratamiento por separado puede llevar a ambas políticas a ser mutuamente disfuncionales tanto para el crecimiento como para la equidad.

De allí la necesidad de favorecer un enfoque integrado que "implica por una parte preferir aquellas políticas económicas que favorecen no sólo el crecimiento, sino también la equidad, y, por otra, destacar en la política social el efecto productivo y de eficiencia, y no sólo de equidad" (CEPAL, 1992, p. 16).

En efecto si consideramos los tres grandes conjuntos de políticas que contribuyen a la equidad: el aumento del empleo productivo, la inversión en recursos humanos y las transferencias, observamos que sólo en el último campo se puede hablar de medidas eventualmente en oposición al crecimiento. En esencia el enfoque integrado subraya tres aspectos: progreso técnico, empleo productivo e inversión en recursos humanos y plantea que "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 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 sistemática, con lo que equidad y desarrollo pasan a ser complementarios en lugar de competitivos" (Massad, 1992, p. 44).

Un aspecto fundamental es entonces la ampliación del empleo productivo con remuneraciones adecuadas pero, considerando que la incorporación a los sectores de creciente productividad de los sectores más desfavorecidos puede ser un proceso prolongado en el tiempo, es necesario desarrollar medidas redistributivas complementarias que permitan ampliar los mercados financieros y de capital a las empresas medianas, pequeñas y las microempresas, el establecimiento de "programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos; reformas de los diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas; adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; fomento de la organización para contribuir

a la ayuda mutua y a la adecuada representación de las necesidades de los más desfavorecidos ante el Estado, y aprovechamiento de la potencialidad redistributiva de la política fiscal” (Rosenthal, 1991).

Un aspecto muy importante de la complementariedad entre competitividad y equidad, se expresa en el terreno de la formación de los recursos humanos, de la educación y del conocimiento, por ello esto mereció una especial preocupación por parte de la CEPAL y la UNESCO a través de un documento específico al respecto.

IV. EDUCACION Y CONOCIMIENTO: EJE DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD

Fernando Fajnzylber, quien jugó un papel decisivo en su elaboración señalaba su importancia con las siguientes palabras ... "Para alcanzar los dos objetivos centrales del desarrollo en la década de los noventa, la competitividad auténtica y la equidad, hacen falta muchas instituciones y muchas políticas. Pero hay un área sin la cual no tendremos ni competitividad ni equidad y esa es el área de los recursos humanos: capacitación, educación, ciencia y tecnología" (Fajnzylber, 1992c, p. 41). Esta afirmación cobra toda su vigencia al recordar que la competitividad auténtica está basada precisamente en la incorporación del progreso técnico.

Tal como hablamos de un patrón de desarrollo que se agotó, podemos afirmar que el ciclo educativo que surgió en la posguerra y que tuvo éxitos importantes en términos de cobertura educativa y con justicia sirvió como indicador de modernización en la región, hoy en día está agotado.

Se ha producido una caída tremenda en la calidad de la educación, el sistema educativo ha perdido capacidad integradora y no responde a los requerimientos productivos.

La capacitación en las empresas es embrionaria, la formación técnica obsoleta, la investigación científica insuficiente y alejada del sistema productivo, en fin, si se proyectan las tendencias actuales hacia el futuro, para el año 2000 la región contaría todavía con un 11% de analfabetos; un 40% de los jóvenes no habría terminado la enseñanza primaria; el trabajador promedio, sin escolaridad primaria completa, podrá esperar sólo un mes de capacitación en su vida laboral; y la industria de toda la región, por su parte, sólo podrá contar para el desarrollo de nuevos procesos productivos con alrededor de 35 000 ingenieros y científicos dedicados a la investigación experimental.

Se hace necesario entonces un profundo cambio de un sistema educativo que responde más a una estructura del siglo XIX que del siglo XXI, incapaz de hacer frente a la formación de recursos humanos que requiere la transformación productiva con equidad.

La profundidad de este cambio requerirá un amplio consenso estratégico de la sociedad sobre la prioridad de esta tarea que coloque a la educación y el conocimiento como responsabilidad de todos los actores sociales públicos y privados.

Teniendo como base el consenso educativo y un Estado que replantee su rol y asuma una visión estratégica que le permita orientar, regular a distancia, generar políticas, impulsar autonomías y evaluar los resultados sin ahogar la innovación a través de un dirigismo centralizador excesivo, aparece viable una propuesta estratégica capaz de articularse en torno a los objetivos de ciudadanía que se refiere a la equidad, la responsabilidad social, la transmisión de valores y la formación democrática —y de

competitividad, que apunta a la adquisición de las habilidades y destrezas necesarias para desempeñarse productivamente en el mundo moderno.

Como criterios inspiradores de las políticas que de ella se derivarán se consideran la equidad —que se refiere a la igualdad de oportunidad y la compensación de las diferencias— y el desempeño, reflejado en la evaluación de los rendimientos y el incentivo a la innovación.

Como lineamientos de reforma institucional se proponen la integración, dirigida a fortalecer la capacidad institucional de los países, y la descentralización, orientada a favorecer la mayor autonomía de la acción educativa, con miras a asegurar los rendimientos y a promover la responsabilización de los agentes en relación con los resultados.

De manera esquemática, se podría señalar que históricamente en la región, en la expansión de la educación y el conocimiento primaron los conceptos de ciudadanía, equidad e integración como valores de la acción educativa.

En los años ochenta, al producirse la crisis y buscarse una nueva inspiración paradigmática, aparecen como reacción a lo anterior los conceptos de competitividad, desempeño y descentralización como criterios rectores alternativos a los tradicionales.

La estrategia que presentan la CEPAL y la UNESCO considera necesario incluir ambas líneas de inspiración, las que no deben ser entendidas de manera contradictoria sino complementaria, para asegurar una respuesta a la vez moderna y equitativa a los actuales desafíos.

V. LA SUSTENTABILIDAD DEL PROCESO DE DESARROLLO

Otro aspecto constitutivo de la competitividad auténtica y del enfoque sistémico es la incorporación de la variable de la sustentabilidad a la estrategia del desarrollo.

La sustentabilidad ambiental fue uno de los aspectos menos considerados en el patrón de desarrollo anterior que usó y abusó de los recursos naturales con escasa preocupación por su sustentabilidad y preservación. Ello fue particularmente grave en una región cuya base de recursos naturales es esencial para su desarrollo.

La preocupación pionera de la CEPAL por este tema se conjuga fuertemente con este nuevo "sentido común" ambiental que asume hoy carácter universal.

Los planteamientos plasmados en el documento El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente giran en torno a seis ideas centrales: la primera, da por superado las oposiciones entre la preocupación ambiental y el objetivo del desarrollo particularmente en una región cuyas economías se apoyan en la explotación de recursos naturales.

Una segunda idea señala la especificidad de los problemas ambientales en los países en desarrollo que al contrario de lo que sucede en los países desarrollados donde se vinculan a la abundancia de recursos se asocia a la escasez de recursos.

Una tercera idea marca la dificultad de separar las fronteras entre lo local, nacional, regional e internacional en materia ambiental y la necesidad en este campo de conjugar esfuerzos cooperativos en todos los niveles.

En cuarto lugar se plantea en la perspectiva de alcanzar un desarrollo sustentable la necesidad de conjugar un equilibrio dinámico entre todas las formas de patrimonio existentes en las sociedades: humano, natural, físico, financiero, institucional y cultural.

Finalmente se subraya la importancia en el marco del enfoque sistémico que postula la CEPAL de incorporar la variable ambiental al conjunto del esfuerzo de desarrollo y la necesidad de enfrentar la cooperación internacional a partir de este enfoque que los trate en forma integrada.

Como es posible observar la sustentabilidad ambiental dice relación tanto con la calidad de la vida como con el nivel de vida para la región.

Con la calidad de la vida por razones que son evidentes por sí mismas (contaminación ambiental, destrucción del "capital natural", etc.) pero también con el nivel de vida, es decir, con las posibilidades

mismas de obtener el crecimiento económico requerido en un contexto de economías que alcanzan su mayor dinamismo en su orientación exportadora.

Resulta interesante al respecto recoger las palabras de Fernando Fajnzylber cuando señala:..."quien no asuma que el patrón de comercialización y de aceptación de la exportación de recursos naturales, manufacturados o no, va a tener un contenido de chequeo ambiental muy fuerte; va a descubrir de aquí a dos, tres o cuatro años, y ya hay muchos indicios de esta tendencia, que esto es una restricción que pasa a tener la misma categoría de relevancia de las barreras no arancelarias que conocíamos en el pasado. Por consiguiente para América Latina, sustentabilidad ambiental no es sólo calidad de vida, es nivel de vida.

Para nosotros, sustentabilidad ambiental no es un tema esotérico, no es un tema de minoría, es un tema que dice relación con el dinamismo, con el nivel de vida, con la actividad económica de este continente" (Fajnzylber, 1992b, p. 32).

VI. TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD Y DINAMICA DE POBLACION

El tema de la dinámica de la población en todas sus dimensiones —tamaño, crecimiento, estructura por edades, mortalidad y morbilidad, fecundidad, migración internacional, distribución espacial y condición de la mujer— es de enorme importancia en la configuración de las políticas públicas que se dirijan a plasmar los objetivos de la transformación productiva. Por ello fueron abordados en el documento Población, equidad y transformación productiva.

Tal como lo muestran los datos disponibles, la transición demográfica ha sido en la región más intensa que lo pronosticado. En efecto los descensos en la mortalidad y en la fecundidad han sido significativamente más marcados que las estimaciones disponibles en la década del setenta.

La intensidad de la transición demográfica no aparece sólo ligado al crecimiento económico, sino que persistió en la década de los ochenta, lo que hace más complejo el análisis de su causalidad.

Se ha señalado entre los factores explicativos de esta rápida caída factores tales como la mayor urbanización, el crecimiento de la cobertura educativa particularmente para las mujeres y su mayor presencia en el mercado de trabajo, la existencia en un número de países de políticas de población a nivel público o privado y los fenómenos de globalización de las comunicaciones particularmente intenso en los últimos años.

Si recordamos que en los años ochenta pese a la crisis y el aumento de la pobreza se mantuvo la expansión educativa y creció la difusión de los medios de comunicación social, ambos ámbitos de gran influencia en la disminución de la tasa de fecundidad, se puede explicar por qué se desarrollaron patrones reproductivos avanzados incluso en situaciones de precariedad.

Si bien estos patrones reproductivos (que parecieran haber llegado para quedarse), podrían permitir enfrentar de mejor manera las tareas del crecimiento y la equidad considerando que las menores tasas de fecundidad significan una menor presión para la generación de puestos de trabajo productivo en los años noventa así como para la demanda de servicios sociales, es necesario también tener presente que tales tendencias son relativas.

En efecto, las tasas promedio de fecundidad, se alejan fuertemente de las correspondientes al grupo de países cuya transición demográfica está apenas iniciándose y se encuentran en el grupo de transición incipiente (Bolivia y Haití) o de transición moderada (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay) en contraste con el promedio de menos de 2% en la región.

De otra parte, tanto en esos países que coinciden con ser los de menor desarrollo, como en países que se encuentran en etapas de transición más avanzadas existe evidencia empírica para demostrar que

la tasa de fecundidad ha decrecido en forma desigual, siendo mucho mayor en las mujeres pertenecientes a los sectores de más bajos ingresos, de sectores rurales y de bajo nivel educativo. Por lo tanto en relación a los países con menor desarrollo y a los sectores en condición de pobreza es urgente que junto con las políticas públicas contenidas en la propuesta de transformación productiva con equidad se lleven adelante políticas dirigidas a un descenso de la tasa de fecundidad.

Las características de la realidad regional muestran claramente la necesidad de un enfoque pragmático de este tema, que evite las contraposiciones artificiales entre el desarrollo y el control de la natalidad como vías alternativas de evitar la pobreza y conseguir más equidad.

Este debate ha quedado obsoleto por los datos de la realidad, tal como el objetivo del crecimiento no se opone al objetivo de equidad, sino que son aspectos complementarios de un mismo proceso, la relación de fecundidad y desarrollo debe ser analizada en el marco de un esfuerzo global y sistémico por alcanzar un crecimiento con equidad que frente a la economía globalizada de hoy pasa por una fuerte elevación de la calidad de los recursos humanos.

No se trata entonces de optar entre uno y otro camino sino de realizar un esfuerzo integrado que incluya para las realidades que así lo requieren como parte de un conjunto de políticas tendientes al desarrollo de políticas de población dirigidas a la reducción de la fecundidad.

Poner al alcance de los sectores más desfavorecidos los medios de reducir la fecundidad es de otra parte congruente con otro objetivo central de la propuesta de transformación productiva con equidad, cual es el fortalecimiento de regímenes democráticos que garanticen y extiendan el ejercicio de los derechos ciudadanos para el conjunto de la población, y generan las condiciones para el pleno ejercicio de sus libertades y derechos.

En ese ámbito está sin duda el generar las mejores condiciones para el ejercicio de los derechos reproductivos de las parejas en función de hacer coincidir en base a una opción informada y responsable, la fecundidad efectiva con la fecundidad deseada.

Al igual que en relación con las políticas de reducción de la fecundidad, la situación en que se encuentran los diversos países respecto a la transición demográfica tendrá una gran importancia para determinar las prioridades del conjunto de políticas dirigidas a la transformación productiva con equidad ya sea en el área de la creación de empleos productivos, de la salud o de la educación.

VII. LA CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA Y LA MODERNIZACION DEL ESTADO

Un desafío central para la CEPAL es cómo alcanzar la transformación productiva con equidad consolidando la democracia en la región.

Si bien los procesos de tránsito a la democracia iniciados en los años ochenta han continuado avanzando, más allá de una situación de crecimiento precario y de exclusión social en muchos países, parece razonable pensar que ello no es irreversible y que la consolidación definitiva de la democracia en la región se vería fuertemente fortalecida por un mayor crecimiento económico que se conjugue con más altos niveles de equidad.

Es evidente que los diversos casos de conmociones política y de conflictos que han superado los cauces de negociación institucional en la región han estado claramente ligados a fuertes frustraciones populares en el terreno de la equidad.

El tema de la consolidación democrática pasa entonces por una profunda vinculación entre la nueva estrategia de inversión internacional, la respuesta a las aspiraciones de la población y las transformaciones institucionales que se requieren particularmente a nivel de funcionamiento del Estado para responder a las nuevas estrategias.

Tal vinculación sólo ha sido explorada por la CEPAL a nivel muy embrionario y constituye una importante tarea pendiente para el futuro próximo.

Para el establecimiento de dicha vinculación, algunos elementos deben ser considerados muy prioritariamente.

Todo indica que el esfuerzo sistémico para lograr una nueva inserción económica internacional requerirá nuevos niveles de concertación y consenso en las sociedades y una menor opcionalidad en las políticas económicas, es decir una fuerte tendencia a la "tecnificación de la política" (Fajnzylber, 1992a).

¿Cómo evitar en este contexto un divorcio entre poder y sociedad? ¿Cómo generar junto al impulso de los acuerdos, escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios y evitar un retorno al populismo, a la ingobernabilidad o a los golpes militares? ¿Cómo facilitar los canales de expresión y participación autónoma de actores sociales diferenciados que representen intereses particulares, que den vida a una ciudadanía real capaz de generar un espacio común que admita y conjugue las diferencias?

En el centro de las respuestas a estas preguntas está la necesidad de impulsar un profundo proceso de reforma del Estado con un doble objetivo de modernización y democratización.

Se trata de avanzar hacia un Estado con capacidad estratégica tanto en el terreno de la competitividad y la innovación como en el de la equidad, que no sustituya a los agentes económicos y sociales, sino que por el contrario asegure las reglas y el terreno para la estabilidad y el crecimiento y sea capaz de contrapesar los efectos socialmente negativos de la dinámica económica a través de mecanismos de regulación, protección y compensación en terrenos como la educación, la salud y la vivienda que aumenten las oportunidades de aquellos que los mecanismos del mercado tiende a excluir.

A este desafío se agrega ... "la necesidad de fortalecer los mecanismos formales de la democracia, entre ellos los poderes legislativo y judicial, así como los partidos políticos; de avanzar en la descentralización y apoyar los gobiernos locales, y de fomentar todo tipo de organizaciones que brinden a los pueblos un medio de expresión y un vehículo potencial de acción" (Rosenthal, 1990, pp. 10 y 11).

Sin duda en este terreno como en otros, hay un amplio campo de reflexión y elaboración que deberá continuarse y profundizarse en el futuro.

Lo fundamental es que siguiendo su mejor tradición, la CEPAL ha sido capaz de ofrecer en un momento de grandes desafíos para la región que definirán su ingreso al siglo XXI, un conjunto de ideas sugerentes, surgidas de una observación cuidadosa de las tendencias en curso, carentes de una pretensión doctrinaria, consciente de la diversidad de situaciones, pero capaz de ubicar con claridad líneas de respuesta a los cuatro inseparables desafíos de este fin de siglo: crecer con equidad, en armonía con la naturaleza y en democracia, pluralismo y libertad.

BIBLIOGRAFIA

- Cavarozzi, Marcelo (1991), "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", Revista de estudios políticos, N° 74.
- CEPAL (1990), 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. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- _____ (1991), El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- _____ (1992), Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- CEPAL/CELADE (1993), Población, equidad y transformación productiva (LC/G.1758/Rev.1-P; LC/DEM/G.131/Rev.1-Serie E, N° 37), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.
- CEPAL/OREALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992), Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Fajnzylber, Fernando (1990), Industrialización en América Latina: De la "caja negra" al "casillero vacío", serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- _____ (1992a), "La transformación productiva con equidad y la sustentabilidad ambiental", serie Industrialización y desarrollo tecnológico, N° 12 (LC/G.1729), Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- _____ (1992b), "Progreso técnico y competitividad en América Latina", serie Industrialización y desarrollo tecnológico, N° 12 (LC/G.1729), Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- _____ (1992c), "La estrategia de educación y conocimiento en la transformación productiva con equidad", serie Industrialización y desarrollo tecnológico, N° 12 (LC/G.1729), Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Massad, Carlos (1992), "Equidad y transformación productiva como estrategia de desarrollo: la visión de la CEPAL", Revista del Instituto de Estudios Económicos, N° 4.
- Rosenthal, Gert (1990), "América Latina y el Caribe: cinco desafíos para los años noventa", discurso pronunciado en el Foro internacional sobre perspectivas de América Latina, París, noviembre.
- _____ (1991), "Transformación productiva con equidad: una propuesta para el desarrollo de América Latina y el Caribe", artículo publicado en los diarios El día latinoamericano, México, D.F., 25 de febrero.

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
11	Economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Colombia y Perú, 1950-1985. Un análisis comparativo (Oficina de la 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

* 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.

- 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 (En prensa)
- 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 (En prensa)
- 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 (En prensa)
- 22 Determinantes de las exportaciones industriales brasileras en la década de 1980 (División de Desarrollo Económico). Autor: G. Moguillansky (En prensa)
- 23 CEPAL: Un planteamiento renovado frente a los nuevos desafíos del desarrollo (Secretaría Ejecutiva). Autor: E. Ottone



