

INT-1308

INFORME DEL GRUPO ORGANIZADOR DEL "BRAINSTORMING"  
SOBRE LAS PERSPECTIVAS DEL PENSAMIENTO DE LA  
CEPAL

Santiago, 28 y 29 de Julio, 1 y 2 de Agosto, 1994



**INFORME DEL GRUPO ORGANIZADOR DEL "BRAINSTORMING" SOBRE LAS  
PERSPECTIVAS DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL**  
Santiago, 28 y 29 de Julio, 1 y 2 de Agosto de 1994

**Renato Baumann**

**Ricardo Bielschowsky**

**Klaus Heynig**

**André Hofman**

**Graciela Moguillansky**

**Gunilla Ryd**

INDICE

	<u>Página</u>
<b>I. INTRODUCCION .....</b>	<b>1</b>
<b>II. ESTRUCTURA DEL PROGRAMA DE "BRAINSTROMING"....</b>	<b>2</b>
<b>III. RESUMEN DE LAS OCHO PROPUESTAS TEMATICAS Y DEL PANEL .....</b>	<b>3</b>
1. ✓ <b>Oscar Altimir: Las reformas de políticas públicas y la TPE .....</b>	<b>3</b>
2. ✓ <b>Arturo Núñez del Prado: Reforma y modernización del Estado .....</b>	<b>4</b>
3. <b>Fernando Sánchez Albavera: Hacia una nueva agenda en la gestión y negociación de los recursos naturales .....</b>	<b>5</b>
4. <b>Miguel Solanes: Un marco conceptual para recursos naturales .....</b>	<b>6</b>
5. <b>Barbara Stallings: (a nombre de un grupo de once firmantes): Crecimiento, empleo y distribución: desempeño y potencial en América Latina .....</b>	<b>7</b>
6. <b>Osvaldo Rosales: Transformación productiva: aproximaciones nacionales .....</b>	<b>9</b>
7. <b>John Durston: Cambios en la relación entre crecimiento y equidad en la región en el fin de siglo .....</b>	<b>10</b>
8. <b>Vivianne Ventura Dias: Políticas, Instituciones y equidad: el eslabón perdido de la TPE .....</b>	<b>12</b>

	<u>Página</u>
<b>IV. PRINCIPALES PUNTOS ENFATIZADOS EN LOS DEBATES Y SESION DE MICROFONO ABIERTO.....</b>	<b>21</b>
<b>A. <u>Síntesis de las intervenciones de micrófono abierto del día 2/8/94</u>.....</b>	<b>21</b>
<b>B. <u>Síntesis de los debates de los días 28 y 29 de julio, 1 y 2 de agosto</u>.....</b>	<b>23</b>
<b>V. LAS IDEAS - FUERZA .....</b>	<b>27</b>
<b>VI. APRECIACION DEL EJERCICIO DE "BRAINSTORMING" POR PARTE DEL GRUPO ORGANIZADOR .....</b>	<b>28</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>30</b>
<b><u>ANEXO 1: OCHO TEXTOS DE PROPOSICIONES DE IDEAS-FUERZA</u></b>	<b>31</b>
<b><u>ANEXO 2: INTERVENCIONES DE MICROFONO ABIERTO</u>.....</b>	<b>89</b>
<b><u>ANEXO 3: RELACION DE PARTICIPANTES EN EL "BRAINSTORMING" SOBRE LAS PERSPECTIVAS DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL</u> .....</b>	<b>113</b>

## I - INTRODUCCION

Desde hace algún tiempo se han venido observando manifestaciones aisladas por parte del cuerpo técnico de la CEPAL, que apuntaban hacia una mayor participación en el trabajo sustantivo de la casa: necesidad de contribuir con sugerencias de temas y enfoques metodológicos, de tener un grado más elevado de identificación individual con los documentos centrales presentados en los períodos de sesiones de la CEPAL, conocer mejor las actividades de sus compañeros y externalizar sus inquietudes en relación a actividades interdivisionales, formas de divulgación de ideas y otros asuntos.

Con el propósito de contribuir a la solución de esas inquietudes, un Grupo de profesionales propuso a la Secretaría Ejecutiva un mecanismo para la canalización de proposiciones con origen en el cuerpo técnico, y - dado el soporte recibido - se dispuso organizar una serie de Seminarios para promover el intercambio de ideas. A ese evento se lo llamó "Brainstorming sobre las Perspectivas del Pensamiento de la CEPAL".

Este es el Informe Final del Grupo Organizador de ese "Brainstorming". Con su entrega a la Secretaría Ejecutiva y su divulgación a todo el cuerpo técnico de la casa, el Grupo considera concluida su función y se disuelve, habiendo fomentado el debate intelectual en la CEPAL, al provocar una reflexión sobre los planteamientos recientes expresados en los documentos centrales de la CEPAL, al motivar la elaboración de propuestas de investigación futuras, y al proponerse coordinar un ejercicio de canalización de esas proposiciones hacia las instancias decisorias de la casa.

Este Informe se compone de seis secciones y tres anexos. En la segunda sección se describe la estructura del "Brainstorming" en sus cuatro días. La tercera sección presenta un resumen de las ocho proposiciones de ideas-fuerza recibidas por el Grupo Organizador y discutidas en el segundo y tercer días de reuniones. La sección siguiente presenta en forma sistemática otros puntos que han sido sugeridos durante los debates y la sección de micrófono abierto, y que deberían ser considerados de forma substantiva. La quinta sección presenta las ideas-fuerza que han sido propuestas. Nótese que su número difiere del número de proposiciones presentadas en la tercera sección porque hay temas que son de hecho comunes a más de una proposición. En la última sección el Grupo Organizador presenta su apreciación del ejercicio, y enumera algunos temas que han sido mencionados durante los debates como preocupaciones de la mayor parte del cuerpo técnico, y que por lo tanto ameritan una consideración especial, idealmente - a nuestro ver - en la forma de debate abierto.

Por razones de viabilidad física (y por el hecho de que las ocho proposiciones de ideas-fuerza han sido divulgadas a todo el cuerpo técnico con anterioridad al seminario), la versión completa del Informe con todos sus Anexos será entregada solamente a la Secretaría Ejecutiva y a la Biblioteca de la CEPAL. Al cuerpo técnico se entrega el Informe propiamente tal (Secciones I a VI) y el Anexo III, con la lista de nombres de participantes. Aquellos que se interesen por alguna información específica adicional se solicita entrar en contacto con el Grupo Organizador, o consultar a Biblioteca.

## II - ESTRUCTURA DEL PROGRAMA DEL "BRAINSTORMING"

El "'Brainstorming' Sobre las Perspectivas del Pensamiento de la CEPAL" tuvo lugar los días 28 y 29 de Julio y 1 y 2 de Agosto de 1994, en la Sala Fajnzylber, en la CEPAL.

El primer día fue dedicado a establecer un referencial de análisis sobre los planteamientos hechos por la CEPAL en el período posterior a 1990. Se hizo un balance de los avances y de las insuficiencias de los documentos centrales de la CEPAL en el período 1990-1994, a partir de las intervenciones de seis panelistas invitados - Hector Assael, Alejandro Schejtman, Eugenio Lahera, Joseph Ramos, Pedro Sainz y Ricardo Ffrench-Davis - seguidas de un debate abierto. La sección III de este Informe presenta en forma resumida los principales puntos presentados por los panelistas.

En el segundo y tercer días fueron presentadas las propuestas de ideas-fuerza enviadas al Grupo Organizador del evento, distribuidas de la siguiente forma:

- El Viernes, 29 de Julio, se presentaron las propuestas de Oscar Altimir ("Políticas Públicas"), Arturo Nuñez del Prado ("Reforma y Modernización del Estado"), Fernando Sanchez Albavera ("Hacia Una Nueva Agenda de Gestión y Negociación de los Recursos Naturales") y Miguel Solanes ("Un Marco Conceptual para Recursos Naturales").

- El Lunes, 1 de Agosto, se expusieron las proposiciones de Barbara Stallings y un grupo de otros diez profesionales de CEPAL ("Crecimiento, Empleo y Distribución: Desempeño y Potencial en América Latina"), Osvaldo Rosales ("Transformación Productiva: Aproximaciones Nacionales"), John Durston ("Cambios en la Relación entre Crecimiento y Equidad en la Región en el Fin de Siglo") y Vivianne Ventura<sup>1</sup> ("Políticas, Instituciones y Equidad: El Eslabón Perdido de la TPE")

La sección III de este Informe presenta un resumen de esas propuestas temáticas, y en el Anexo I se reproducen los textos recibidos por el Grupo Organizador y distribuidos a toda la casa en los días anteriores al evento.

El cuarto y último día fue dedicado a pequeñas intervenciones por parte de diversos comentaristas, tanto algunos invitados por el Grupo Organizador cuanto otros que se han inscrito durante el evento. A esa sesión se llamó de Micrófono Abierto, y hubo 21 intervenciones.

La Sección III de este Informe presenta los principales puntos sustantivos que surgen de esas presentaciones, y el Anexo II presenta la transcripción editada de las diversas intervenciones en la Sesión de Micrófono Abierto. El Anexo III relaciona los nombres de todos los participantes que intervinieron en las diversas sesiones del evento.

---

<sup>1</sup>Presentada conjuntamente con la proposición de John Durston

### III - RESUMEN DE LAS OCHO PROPUESTAS TEMATICAS Y DEL PANEL

#### A. Resumen de las ocho propuestas temáticas

El criterio adoptado para resumir las ponencias ha sido el de conservar los aspectos propositivos, eliminándose la introducción, y aspectos metodológicos, los que se encuentran en el ANEXO 1.

#### 1. OSCAR ALTIMIR - LAS REFORMAS DE POLITICAS PUBLICAS Y LA TPE

Se presentan tres elementos de análisis: a) cómo aterrizar la propuesta de la TPE a nivel de la política pública, b) cómo se evalúa a partir de los desafíos actuales el proceso en curso y c) cómo formular criterios de adecuación de la política pública en relación a la TPE, para determinar los espacios de avance y de rectificación de dichos procesos.

Es necesario **aclarar todo el vocabulario sobre el tema del Estado**, y hay varios planos para su acción:

- El plano interno de la administración pública.
- El plano de intervención social y económica (i.e. el marco institucional para el manejo de la política), los instrumentos y sus dimensiones.
- El plano externo o de control de la relación del Estado con los agentes de la sociedad, es decir, de gobernabilidad.

Esos tres planos aparecen interrelacionados y se condicionan mutuamente. Las políticas públicas cristalizadas en las instituciones y en su gestión configuran el estilo de intervención, que es muy diferente en cada país, y que ha cambiado de forma significativa recientemente.

Cómo evaluar el impacto de la intervención ? Es una tarea difícil ya que el resultado de cualquier método es incierto por varias razones : el impacto es lento y en algunos aspectos se produce solo en el largo plazo. Además existen siempre ciertas resistencias políticas frente a la intervención y a sus resultados indeseados.

La alternativa más viable es realizar **estudios empíricos** sobre los efectos del ajuste, de las políticas anteriores y de las reformas de gestión pública. En resumen, **deberíamos comparar experiencias nacionales en cuanto a la asociación entre las características de las reformas y su manejo en relación al comportamiento de los agentes y al desempeño general de la economía**. Es decir, evaluaríamos la reformas y las políticas de ajuste, las reformas y el crecimiento y las reformas como instrumento de credibilidad a la política económica. Esto sentaría la base para el análisis de la política pública y sus instrumentos.

Esto nos permitiría desembocar el análisis en los requerimientos de la TPE dentro de los estilos de intervención emergente de los procesos de reforma en curso y determinar los criterios de adecuación de las políticas públicas. La visión de un Estado omnipotente es menos presente actualmente y cabe más bien ligar los criterios: la eficacia, el costo de los requerimientos

políticos y de la gestión y por último la necesidad del Estado. Esto último en cuanto a si la intervención lleva a un mayor crecimiento o no y si distribuye el ingreso en forma equitativa o no. Es decir qué políticas públicas favorecerían esto? Son las políticas públicas emergentes las que nos llevan a los costos de la intervención fiscal y su gestión, donde se apuntaría a medir el costo marginal económico y político de cada política en relación a sus resultados. Esto debería traducirse en una asignación de recursos públicos según las indicaciones de esos criterios de costos. El rol de la CEPAL estaría en identificar el sentido de esa reasignación. Cuales son los espacios para la rectificación de política pública? Para poder determinar como la TPE lleva a políticas publicas debemos analizar las diferentes experiencias nacionales de reformas de política pública. A modo de ejemplo solamente, en el caso de las reformas de los sistemas de salud, cómo se concilia el financiamiento fiscal con la provisión privada de servicios, cómo debe ser la regulación publica/privada, cuales serían las condiciones para mejorar el acceso a la educación y la salud de los sectores marginados? En todas estas areas existen experiencias nacionales de reforma. El análisis de estas y sus primeros impactos permite indicar los espacios en los cuales la política pública debe avanzar o si se debe rectificar su curso.

## 2. ARTURO NUÑEZ DEL PRADO - REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO

Las inquietudes principales del ILPES se ligan a la identificación de tareas indelegables para el Estado. Se observa un cambio de los gobiernos de la región desde las posiciones neoliberales hacia posiciones menos extremas o se habla de la interacción Estado/Sector privado.

Los procesos de reforma implican que el Estado debe asumir nuevas responsabilidades. Por una parte están las nuevas tareas (como por ejemplo, las del Estado regulador); y por la otra, la diferente ponderación que otorgará a sus funciones tradicionales. Además, no se trata de un proceso aislado, que se inserte en un cuerpo social ajeno. La modernización del Estado forma parte de la modernización de la sociedad. Es la respuesta frente a la crisis económica y está directamente asociada a los procesos de democratización política y social; por eso es indispensable lograr un equilibrio.

Debería replantearse la función del Estado, teniendo en cuenta tanto el tamaño del sector público, así como sus características y funciones. Las privatizaciones, además de formar parte de una política de reducción de la actividad del Estado, tienen una clara connotación fiscal. La descentralización, a su vez, implica una redefinición de atribuciones entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales (o estatales) y los locales.

En los procesos de reforma y modernización del Estado, las medidas concretas adoptadas correspondieron a las realidades nacionales; su historia reciente muestra que se privilegiaron algunos objetivos por sobre otros.

En el plano económico, en general las reformas fueron aplicaciones de la política de ajuste estructural y su ejecución dependió de las condiciones previas. Así, en los diferentes países se repiten las mismas medidas, con mayor o menor énfasis en cada una y con distinto rigor en su aplicación.

Al respecto, cabe reiterar que el verdadero problema no consiste en recortarle atribuciones a un Estado todopoderoso, sino en fortalecer Estados que son débiles, aunque abarquen amplias áreas.

La crisis económica de los ochenta, que se tradujo en crisis fiscal, debilitó la capacidad estatal para enfrentar no sólo las demandas sociales multiplicadas por los procesos de democratización, sino el funcionamiento normal de la administración.

Por otra parte, dada la diversidad de la región, no puede hablarse ni de un "Estado prototipo" ni de soluciones uniformes para el conjunto, y ni siquiera para distintos territorios y comunidades dentro del mismo país. Las soluciones deben adecuarse a realidades radicalmente diferentes, que reflejan la heterogeneidad que está en la base de la configuración de la región.

Se trata por un lado de definir y administrar las políticas públicas en el marco de las condiciones en que opera el gobierno; por otro, se busca alterar esas condiciones mediante reformas estructurales, para delimitar los ámbitos de actuación gubernamental, redefinir sus funciones y aumentar la viabilidad de sus políticas.

Algunos de los temas a resolver con prioridad se refieren a la política de personal, que requiere captar y retener por un tiempo prudente a personal de alto nivel, crear una cultura organizacional (una actitud colectiva de servicio a la comunidad y al usuario) y construir sistemas de incentivos reales. Al mismo tiempo, para mejorar la calidad de las decisiones debería disponerse de información sistemática, pertinente, oportuna, confiable y seleccionada apropiadamente; de análisis adecuados a la función de gobierno; y de mecanismos de coordinación. También debe tenerse en cuenta que la instrumentación de programas y políticas es el momento más importante de la acción de gobierno y puede constituir el punto más crítico cuando la administración es débil.

Se está produciendo un cambio en la forma en que se concibe la reforma y modernización del Estado. De un enfoque que se limitaba a la dimensión económica y a la eficacia del aparato estatal, se está pasando a otro que, sin descuidar los anteriores, incorpora nuevas preocupaciones. Entre ellas destacan el progreso de la democracia, el aumento de la capacidad de gobernar que ataque las causas internas y externas que la debilitan, la construcción de Estados de derecho pleno, y el mejoramiento de la dimensión social del Estado que lo oriente hacia una mayor equidad.

### 3. FERNANDO SANCHEZ ALBAVERA - HACIA UNA NUEVA AGENDA EN LA GESTION Y NEGOCIACION DE LOS RECURSOS NATURALES

Tradicionalmente el tema de los recursos naturales, tanto en la CEPAL como en la región, se enfocaba en términos de flujos, concentrándose el interés más bien en problemas comerciales sin prestar atención a los conflictos relacionados con la distribución de las rentas provenientes de los recursos naturales. Actualmente está en revisión este enfoque abriéndose la discusión hacia temas más globales.

En relación a la gestión de los recursos naturales es posible identificar una serie de temas que vienen concentrando la atención de los países de la región dentro de los que podrían mencionarse los siguientes:

- 1) Erosión y surgimiento de ventajas naturales.
- 2) Aprovechamiento de ventajas estacionales y valoración de los espacios físicos.
- 3) Organización de los mercados de recursos naturales: dosis de desregulación e intervención en el uso de los recursos naturales, regulación de monopolios naturales.
- 4) Precios relativos e incorporación del progreso técnico para la reducción de los costos de explotación.
- 5) Gestión macroeconómica y renta de los recursos naturales.
- 6) Compatibilidad entre las tasas esperadas de beneficios y la sustentabilidad.
- 7) Uso de recursos naturales y equidad: potenciación de ventajas naturales en beneficio de comunidades en extrema pobreza.

Al enfocar el tema de los recursos naturales en relación con la TPE es necesario considerar los recursos naturales en su sentido amplio de patrimonio natural. Destacar el papel dinámico de tales recursos en el proceso de industrialización y la importancia del proceso de industrialización ligado a los bienes y servicios involucrados en el manejo este patrimonio natural. De allí surge la importancia del Estado al reconocer que este sector forma parte del patrimonio natural, legitimándose la intervención pública.

La atención debería concentrarse en dos grandes esferas de acción:

- a) **La gestión del patrimonio, entendido como el conjunto de los elementos de la naturaleza y la totalidad de los procesos naturales que se encuentran en un espacio determinado.**
- b) **La gestión de los recursos que surgen de la manipulación de los elementos y procesos de la naturaleza con el objeto de otorgarles valores de uso y cambio.**

En relación a la gestión del patrimonio natural surgen una serie de temas que deberían ser abordados por los países de la región, dentro de los que podrían mencionarse los siguientes:

- 1) Diseño de capacidades endógenas para jerarquizar y asociar los elementos y procesos no naturales con los procesos de transformación productiva.
- 2) Mayor incorporación y difusión del progreso técnico para una mejor identificación y evaluación del patrimonio natural.

- 3) Mercado e intervención respecto del uso del patrimonio natural.
- 4) Enfrentamiento del círculo vicioso de deterioro natural y social.

La marcada tendencia hacia la internacionalización de las cuestiones ambientales permitiría un encuentro de intereses entre América Latina y el Caribe y los países desarrollados. Por otro lado, el debate no debería eludir las responsabilidades internas y la influencia que las capacidades endógenas de gestión podrían tener dentro del equilibrio ecológico mundial. En este contexto resultaría pertinente plantear una nueva agenda regional cuyos principales aspectos serían los siguientes :

a) Desarrollo de una capacidad endógena para conocer, evaluar, aprovechar, contabilizar y proteger el patrimonio y los recursos naturales articulando los ámbitos administrativo, normativo, de fiscalización, científico-tecnológico, de educación y capacitación, empresarial y de negociación internacional dentro de un sistema de gestión del patrimonio y los recursos naturales.

b) Identificación de los ámbitos de la gestión que responderían a factores derivados del mercado y aquellos que reclamarían una mayor intervención del Estado considerando mecanismos de evaluación que permitan verificar la eficacia de las acciones públicas y privadas.

c) Desconcentración y descentralización de las funciones del Estado fortaleciendo sus instancias locales y/o regionales y garantizando la participación de los usuarios y de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en las unidades de gestión.

d) Diseño de esquemas de concertación regional para enfocar conjuntamente la incorporación de las cuestiones relativas al patrimonio y los recursos naturales dentro de las negociaciones multilaterales.

#### 4. MIGUEL SOLANES - UN MARCO CONCEPTUAL PARA RECURSOS NATURALES

La problemática de los recursos naturales en América del Sur se encuentra afectada por distintos elementos. La conceptualización cepalina de los recursos naturales se limitó en gran medida a considerarlos insumos de producción dentro, o elementos de intercambio entre sectores. En este contexto la especificidad de la problemática de los recursos naturales y su consideración como un capital intersectorial, que requería manejo apropiado, pasó largamente desapercibida.

La resultante fue que la tendencia de la región al manejo sectorial de recursos como agua se tradujo en que organismos funcionales como ministerios de agricultura tuvieran a su cargo la planificación, la asignación y el control del recurso. En una gran mayoría los proyectos no respondieron a criterios de demanda efectiva, ni estuvieron sujetos al debate participativo de la sociedad en su conjunto.

La estructura institucional, que hace que los organismos sectoriales sean juez y parte; el no uso del criterio de demanda efectiva, la iniciativa pública de proyectos sin pautas obligatorias de evaluación y sin debate público; y la falta de integración vertical entre proyectos de desarrollo y mercados (demanda efectiva) se traduce en una mala inversión de recursos naturales, financieros y humanos.

El rol de la CEPAL en este ámbito podría ser: a) analizar y proponer medidas y pautas de manejo conforme a situaciones y problemas concretos como los arriba identificados, los que tienen una proyección a nivel macro; b) singularizar el tema recursos naturales como un área con autonomía y jerarquía propia; c) desarrollar temas y principios que perfilen a la CEPAL en este sector; d) mejorar y promover activamente las relaciones con organizaciones públicas y privadas involucradas en la temática del desarrollo sustentable de los recursos.

5. **BARBARA STALLINGS (a nombre de un grupo de once firmantes)**  
**- CRECIMIENTO, EMPLEO, Y DISTRIBUCION: DESEMPEÑO Y POTENCIAL EN AMERICA LATINA**

Desde mediados de los años 80, vienen desarrollándose importantes reformas estructurales en la región, tendientes a reorientar su patrón de desarrollo. Los impactos de estas reformas no se han dimensionado con precisión y, más aún, sus efectos en muchos países recién comienzan a ser percibidos. En este contexto, la CEPAL ha venido elaborando diversos documentos en torno a la estrategia de Transformación Productiva con Equidad, en los que se pone énfasis en la necesidad de mejorar la inserción internacional basado en la competitividad y el cambio tecnológico, como ejes articuladores del crecimiento y de un mejoramiento en la distribución del ingreso.

Acercándonos al final del primer quinquenio de los 90, sería importante evaluar el impacto de las reformas. Cabe preguntarse:

**1. A raíz de las reformas, que "patrón de desarrollo" está implantándose en América Latina? Como se puede caracterizar ese patrón, especialmente en términos de vínculos entre políticas macroeconómicas, instituciones, y empresas?**

**2. En términos de implementación de las reformas, y desempeño durante la última década, cuales han sido las diferencias entre los países en la región? Porque han surgido estas diferencias?**

**3. Que ritmo de crecimiento puede producir este nuevo patrón en los próximos años y en que sectores? Cual es su potencial de generar empleo y distribuir el ingreso en forma más equitativa?**

**4. Que políticas son necesarias para mejorar el desempeño de las economías de la región en el futuro?**

Para contestar estas preguntas, se propone realizar un proyecto de investigación empírica que busque completar los conocimientos que existen en la CEPAL sobre el desarrollo

de los países de la región, integre esos conocimientos en un marco analítico, y abra posibilidades para evaluar el desempeño futuro de las economías de la región. Esto lleva a **estudiar en forma integrada no solo los determinantes macroeconómicos (políticas y reformas) y el contexto internacional (ideas económicas, shocks externos, comercio, flujos de capital), sino que además la base microeconómica e institucional que las caracteriza. Explicitar la cadena causal entre "lo macro y lo micro", a partir de las relaciones entre el contexto internacional, las políticas, las empresas y instituciones, y el desempeño es imprescindible para organizar la información pertinente y usarla para posteriores trabajos normativos y comparativos.**

Los esfuerzos estarían concentrados en analizar el desempeño de la década pasada y el potencial futuro a partir de una evaluación de los cambios en la estructura económica de la región y su impacto en las variables de comportamiento: acumulación, asignación de recursos, y cambio técnico.

En esencia, se buscaría entender el patrón de desarrollo que está surgiendo en la región, a partir de las siguientes hipótesis:

i) Las políticas económicas en la región (tanto macro como reformas estructurales) parecen ser cada vez más semejantes, debido a la influencia internacional, entre otras razones.

ii) Sin embargo, las políticas son "filtradas" por estructuras microeconómicas e institucionales, que determinan el tipo de políticas factibles y condicionan su impacto.

iii) Esas estructuras, junto con las políticas económicas, y el consiguiente comportamiento de los agentes (acumulación, asignación de recursos, y progreso técnico) determinan el potencial de la economía en términos de crecimiento, empleo, y distribución.

iv) La interacción del contexto internacional y las estructuras dan origen a las características diferenciales del desarrollo latinoamericano en comparación con otras regiones y con la evolución latinoamericana en períodos previos.

Se propone además definir una serie de temas a estudiar en forma comparativa, como complemento a los estudios de países. Estos temas serían aquellos identificados como cruciales para el proceso de crecimiento con equidad. También podrían ser realizados por equipos conjuntos entre CEPAL y centros de investigación en la región y afuera. Algunos ejemplos de posibles temas son:

- \* El rol de la estabilidad macroeconómica en generar un patrón de crecimiento sostenible;
- \* Las características de los sectores productivos dinámicos (en agricultura, industria, y servicios), que pueden liderar el crecimiento en el futuro;
- \* Las características tecnológicas y de mercados de los productos de exportación, así como el grado de integración del sector exportador con el resto de la base productiva;
- \* Los determinantes del ahorro, tanto doméstico (público y privado) como externo, y su adecuación en volumen y en la organización institucional requerida para el crecimiento deseado;
- \* El volumen de inversión, las fuentes (doméstica y internacional), la distribución sectorial, y el impacto en la capacidad para crecimiento futuro;
- \* La capacidad del nuevo patrón de desarrollo de generar empleo de "alta calidad," y la

adecuación de la fuerza del trabajo para cumplir con los requisitos de los nuevos empleos;

\* Las implicaciones del nuevo patrón de crecimiento y empleo para la distribución del ingreso.

## 6. OSVALDO ROSALES - TRANSFORMACION PRODUCTIVA: APROXIMACIONES NACIONALES

Tal como en los años 30, la CEPAL después de la crisis de los 80, más que "inventar" modalidades de desarrollo, se dedicó a: i) examinar los principales cambios en el escenario internacional que definían el contexto previsible en que se desenvolverían las economías de la región; ii) detectar las respuestas germinales que diversas economías de la región estaban generando; y, iii) reflexionar sobre un marco analítico global y actualizado que incorporara i) y ii), en debate con la opción neoliberal que, a fines de los 80's, parecía dominar sin contrapesos en el debate sobre desarrollo.

Actualmente, la CEPAL enfrenta varios desafíos institucionales: i) superar un desconocimiento importante de nuestra reflexión en variados círculos académicos, políticos y sociales. ii) ligar más nuestros trabajos a las especificidades nacionales. En todo caso, ello requiere ser adecuadamente dosificado. Dicho aterrizaje empírico en un conjunto acotado de escenarios nacionales podría enriquecer la batería de propuestas específicas y su pertinencia, considerando un conjunto de variables relevantes. Hacia ello apunta este primer y germinal intento.

En nuestra actual reflexión, los principales elementos constitutivos de la TPE pueden resumirse en:

i) crecimiento elevado y sostenido, con estabilidad macroeconómica; ii) avances en competitividad y formación de recursos humanos; iii) fomento tecnológico; iv) políticas sociales vinculadas a la política económica que faciliten la incorporación al desarrollo, que apoyen a los sectores rezagados y que reduzcan las diferencias entre ganadores y perdedores; v) preservación del medio ambiente y del patrimonio natural, vinculando crecimiento, sustentabilidad e incorporación de cambio técnico; y, vi) un ambiente de estabilidad política y de cooperación social entre actores.

Para evaluar los grados de avance en cada uno de estos ámbitos, es necesario contar con los indicadores adecuados. Las diferencias del desarrollo entre países provienen de sus diferencias en dotación de recursos, políticas e instituciones. A su vez, la dotación de recursos comprende recursos naturales, fuerza de trabajo y stock de capital físico y humano. Las instituciones, aluden a las características del sector público y del privado, de los mercados existentes y al grado de cooperación o conflicto entre actores sociales. Sobre esa base, las aproximaciones nacionales de la TPE deben considerar las especificidades estructurales, junto con las modalidades de desempeño macro-financiero, competitivo y de equidad, en vínculo con las reformas económicas e institucionales recientemente emprendidas.

En cada una de estas categorías es posible ir sofisticando los indicadores, sin embargo hay aquí un conflicto de pertinencia que no puede ser obviado. En tanto más sofisticado sea "el" indicador de TPE, tenderá a ser menos relevante, al escaparse del área de interés de los diseñadores de políticas. Más aún, en la medida que este trabajo avance en la Casa, será necesario detectar que indicadores están representados en otros, de modo de seguir reduciendo el número de indicadores líderes.

Se proponen un conjunto de indicadores que buscan facilitar la tarea de "medir" los grados de avance en la TPE. Se parte por los rasgos más estructurales; se incluye el desempeño macroeconómico y de crecimiento; la medida en que dicho crecimiento se orienta hacia cambios estructurales; el desempeño competitivo; los resultados en equidad. En la medida que consideramos que la interacción entre agentes, políticas e instituciones es un rasgo central de nuestra propuesta, junto a los grados de avance en reformas económicas, se incluye el examen de la institucionalidad de regulación, concertación y competitividad.

## 7. JOHN DURSTON - CAMBIOS EN LA RELACION ENTRE CRECIMIENTO Y EQUIDAD EN LA REGION EN EL FIN DE SIGLO

La TPE es una profundización en el tratamiento de la relación entre crecimiento económico y equidad, en las condiciones emergentes de transformación del sistema económico. Esta tarea tiene por lo menos tres facetas:

- profundizar en el desarrollo de hipótesis, para seguir aumentando el grado de concreción en la identificación de sinergias entre tecnología, conocimiento, competitividad y equidad;
- profundizar en el análisis de las evidencias empíricas;
- profundizar en el tratamiento de lo político, que al reconocer que hay intereses establecidos que resistirán algunas de las reformas necesarias para aumentar la equidad, que hacen falta cambios culturales hacia una mayor valoración del "otro diferente", y que se necesita llegar a concertaciones en una competencia democrática entre actores sociales fuertes para que se realice la TPE, nos lleva a preguntar ¿cómo se logra esto?

Evidentemente, hay una retroalimentación entre estas tres vetas de profundización. En varios países de la región hay un enorme temor del futuro entre segmentos mayoritarios de la población. Es probable que el temor al futuro desconocido se deba en parte a una confusión popular entre los posibles efectos sociales de la futura transformación productiva y la apertura comercial, por un lado, y los costos sociales del ajuste (que todavía duelen en la mayoría de los países), por otro. Pero también es cierto que esto se debe en gran parte a la falta de una propuesta de operacionalización de políticas de equidad en el contexto actual, que sea completamente convincente.

Un segundo aspecto político de gran relevancia es la internacionalización de las ideas y de las alianzas, ya que no sólo las relaciones económicas se han globalizado.

Tercero, las turbulencias en los mercados de trabajo y el sistema educacional hace que la propuesta cepalina de un "estado activo" cobre especial relevancia en el tema de la equidad, precisamente por las demandas políticas que surgirán en torno a esas turbulencias y sus costos sociales.

Con fines de estimular el debate, se presentan los siguientes cuestionamientos de tres ideas centrales sobre la equidad:

- **La competitividad basada en la mano de obra barata no tiene futuro.** Contra esta visión de la "competitividad espúrea", el pánico cunde en Europa en relación a la competencia con trabajadores mal pagados de países pobres. Por mucho que la información se haya convertido en el recurso clave, el costo de la mano de obra (incluida el de la mano de obra calificada) no deja de incidir en los márgenes de competitividad.

- **la competitividad basada en el conocimiento y la introducción de alta tecnología lleva a mayores niveles de equidad.** En casi todos los países más industrializados, sin embargo, la distribución del ingreso lleva varios años en un proceso de creciente inequidad. En algunos casos, parece haber un aumento en la participación del capital en el ingreso total (tecnología de la empresa versus el capital de conocimiento del empleado). Por otra parte, en Estados Unidos (como en América Latina) hay un vasto sector de la sociedad (cruzado por diferencias étnicas y culturales) con educación insuficiente, inadecuada u obsoleta. Es fácil imaginar la emergencia de una "sub-clase" de este tipo en la región junto con la transformación productiva, sobre todo en países de modernización incipiente en que se combinan rápidos cambios estructurales, altos niveles de analfabetismo funcional y altas tasas de crecimiento de la PEA no-agrícola.

- **la expansión de la educación, en una economía basada en el conocimiento, lleva a una mayor igualdad de oportunidades.** Así, un esfuerzo exitoso por mejorar la calidad de la educación pública encuentra como contraparte que familias de estratos medios y altos exigen (con "demanda efectiva") un avance por lo menos concomitante en las escuelas privadas. Además, se ha aprendido la dura lección de que el mejor programa de educación pre-escolar no compensa más que efímeramente las desigualdades en los climas educacionales y culturales de los hogares de los estudiantes. Esto sin tomar en cuenta que en América Latina la principal institución de colocación laboral es la red de contactos personales, producto ésta de la inserción en uno u otro estrato socio-cultural.

El análisis de algunas propuestas centrales de la TPE permite reconocer la necesidad imperiosa de entrar en detalle sobre estos y otros aspectos de la propuesta de aumentar la equidad en el contexto de profunda transformación que se perfila en la región en lo que queda del siglo.

## 8. VIVIANNE VENTURA DIAS - POLITICAS, INSTITUCIONES Y EQUIDAD: EL ESLABON PERDIDO DE LA TPE

La CEPAL para su propia sobrevivencia y credibilidad entre los gobiernos de la región, debe ser capaz de imponer una **marca** en su labor, que va más allá de la capacidad reconocida de crear **expresiones de fuerza** (desarrollo excluyente, casillero vacío, competitividad espúrea, regionalismo abierto, y otras).

La TPE fue presentada, como un marco de referencia para el desarrollo latinoamericano para los años noventa. Cuatro años después, el enfoque "estratégico" en sí, no puede constituir la **marca** de la CEPAL, por ser una propuesta consensual, ya que nadie está en contra un proyecto de desarrollo que combine eficiencia productiva con un incremento de equidad social, preocupaciones de sustentabilidad ambiental y de fortalecimiento de las instituciones democráticas.

### Líneas generales para los temas de trabajo

La parte menos trabajada de la TPE es la **equidad**.

El enfoque integrado, donde más se avanzó sobre el tema, propone que los objetivos de crecimiento y equidad avancen de forma simultánea antes que secuencial. Pero no se define equidad, sólo se indica lo que se entiende por una **mejora de equidad**. La indicación es vaga e imprecisa y la idea es proponer algo más que la mera lucha contra la pobreza. La CEPAL propone que los definidores de políticas, en cada país de la región, seleccionen políticas que aprovechen y refuercen las complementariedades entre crecimiento y equidad, aunque reconozca que la tendencia es, en verdad, de enfatizar las oposiciones o los **trade-offs**.

Es fundamental que se enfrenten las **oposiciones** (los conflictos distributivos, entre otros) que los componentes de la propuesta involucra, todavía a nivel normativo. No se puede olvidar que partimos de restricciones muy fuertes, para la definición de políticas integradas, que incluyen: estabilidad macroeconómica, gastos públicos controlados, apertura comercial, mecanismos de mercado para la asignación de los recursos y una estructura de ingreso, de riquezas y de poder altamente concentrada.

Existen además, ciertas dimensiones que no son trabajadas en los textos: (i) el tiempo (ii) el poder y (iii) las instituciones o la forma en que se estructura el sistema económico en los diversos países latino-americanos.

El tema del **progreso técnico** también tiene aspectos no plenamente desarrollados, todavía a nivel normativo. Es la capacidad de difusión del progreso técnico que puede tener componentes distributivos importantes, tanto en el tema de la inserción internacional así como en el de integración regional y subregional. Pero es importante identificar para que lado van las innovaciones institucionales: para dentro o para fuera de la empresa, creando o reduciendo transacciones vía mercado. La pregunta sería, por lo tanto, si hay mecanismos regulatorios u otros estímulos (fuera del mercado) que puedan afectar las tendencias en la dirección que se

quiere (permitiendo que las PYMES jueguen el papel distributivo que se les quiere asignar). También, es importante resaltar que la propia naturaleza del progreso técnico debe ser investigada para evaluar si el puede generar el empleo productivo que se propone.

Finalmente, el tema de la reforma del estado y de sus varias esferas de actuación, municipal, provincial y federal, centrándose los documentos de la CEPAL en el gobierno federal como ejecutor de las políticas. Su compatibilización con las restricciones de financiamiento merece algunos estudios detallados.

En resumen, la sugerencia sería seguir desarrollando el modelo normativo, buscando tornar la equidad un objetivo mensurable de políticas, identificando los conflictos presentes para el cumplimiento de los varios objetivos propuestos bajo las restricciones mencionadas, con un horizonte temporal mejor definido.

## B. Síntesis del Panel

### 1. HECTOR ASSAEL

Temas a ampliar y profundizar:

En la TPE el papel del Estado aparece sólo entre líneas. La CEPAL debería asignar al Estado más tareas que las que plantean otras instituciones, sin que esto signifique un planteo "anti-mercado". Citando a Prebisch: ... "Que el mercado, esencialmente, no tiene un horizonte temporal ni social"...

Concretamente, debe ocuparse de:

- a) ahorro - inversión - acumulación: el mercado no garantiza ni el volumen ni la asignación adecuados.
- b) investigación y desarrollo.
- c) distribución y redistribución del ingreso.
- d) servicios sociales (educación, salud, vivienda, previsión)
- e) medio ambiente

En TPE no está suficientemente claro cómo se acelera el desarrollo; parece creer demasiado en automatismos.

- a) cómo se acelera la acumulación de capital físico y humano
- b) cómo se acelera la difusión del progreso tecnológico
- c) cómo se pasa de la competitividad espurea a la sistémica, en especial en algunos países cuyas exportaciones se basan en la primera
- d) no se habla de los sectores no transables

### Equidad

- a) no están suficientemente claros los vínculos entre TP y equidad: la historia muestra ejemplos de divergencia entre ambos términos.

b) ¿son suficientes las vías sugeridas en el "enfoque integrado"?

c) falta análisis de medidas distributivas (en el nivel de la generación del ingreso) y redistributivas. En particular, no se dice nada de reformas estructurales que inciden en la distribución: reforma agraria, tributaria, previsional.

Tenemos insuficiencias en la investigación empírica: sabemos poco acerca de lo que pasa en los países, aún para Chile.

Hay deficiencias en el análisis del sector externo:

a) quedan campos en los que aún hay que descender un escalón en la formulación de las políticas de inserción.

b) ¿hay que elaborar un "Regionalismo Abierto II? No está claro que exista una convergencia de los diferentes mecanismos de integración.

## 2. ALEJANDRO SCHEJTMAN

La línea argumental de la TPE parte de un elemento consensual, que es crecimiento con equidad. La primera pregunta que se planteó fue si estos elementos se lograron en América Latina, la respuesta fue que no, en contraste con los países de industrialización tardía de Asia en que esta condición sí se daba. La siguiente pregunta que se intentó contestar fue a qué características se atribuían estos contrastes y se destacaron las siguientes:

- Financiamiento de la inversión. En Asia hay mayor peso del ahorro interno, menor peso de la deuda externa y de financiamiento externo
- Mayor participación de la manufactura, sin que la agricultura tuviera un menor peso que el que tiene en la región.
- Dentro de la manufactura, un mayor peso de manufacturas con mayor contenido tecnológico.
- Coeficiente exportación/manufacturas era mayor que el de la región y con mayor presencia de contenido tecnológico.
- Mayor formación en capital humano y físico
- Mayor investigación y desarrollo

En base de estas comparaciones se destacaron los siguientes corolarios: La competitividad auténtica era una condición para el logro de la equidad, la difusión amplia de progreso técnico era una condición relacionada con la competitividad y que la competitividad tenía un carácter sistémico, es decir, suponía la articulación intersectorial de los sectores de servicios y de investigación.

Queda un marco para el diseño estratégico que no es sino el punto de partida para una serie sucesiva de esfuerzos que tienen que caminar en estas tres direcciones:

- Reconsiderar a nivel de las particularidades de cada país
- Profundizar en algunos de sus temas, como se hizo con el de educación
- Profundizar respecto a sectores y agentes

Se presenta un ejemplo de la profundización respecto de sectores y agentes, con la relaciones entre la pequeña agricultura y el campesinado, que hay en la TPE, y que da luces para orientar la investigación y el diseño de políticas para el sector, que afecta a un alto

porcentaje de habitantes de la población y que involucra a más de las dos terceras partes de la población rural. Se destaca la diferencia entre los países de referencia y la región respecto del patrón predominante de ocupación agraria como hacienda o la plantación. El tipo de dinámica industrial y articulación sectorial en A.L, junto con dicho patrón de ocupación, dió origen a la bimodalidad estructural en los sectores agrarios, y por tanto a dos lógicas distintas en el manejo de los recursos. Esto a su vez implica que las políticas generales no conducen a respuestas consistentes en el sector agrario. Una propuesta válida para el sector empresarial no lo es para la pequeña agricultura y surge entonces la necesidad del diseño de políticas específicas para la transferencia tecnológica que logre incrementar la productividad. Se descubren potencialidades en la agroindustria para convertirse en el motor de transformación productiva de la pequeña agricultura. Se encontró que la pequeña agricultura, por su lógica distinta, está dispuesta a producir aún cuando los precios internacionales no favorezcan a la agricultura de tipo capitalista, y por lo tanto aparece como forma competitiva de articulación con la agroindustria.

### 3. JOSEPH RAMOS

Aplauso inicial a la TPE: durante los 80s había crisis de ideas, la TPE es una alternativa intelectual razonable y algo aterrizada; construye sobre el aprendizaje del pasado y destaca las fallas del Estado al lado de las fallas del mercado; se diferencia del Washington Consensus al destacar las cuestiones de la equidad, y al elegir como centro de la explicación del desarrollo tardío la difusión tecnológica.

Se detectan cinco insuficiencias:

a) Pese al reconocimiento de que el "catch-up" (vía progreso técnico) es el centro de las posibilidades de desarrollo, no existen en América Latina los instrumentos que permiten masificar el soporte estatal a la difusión tecnológica. Hay que estudiar este tema.

b) Hablamos mucho de crear mercados, simular mercados, falta decir "como". Por ejemplo: Cómo resolver el problema de la asimetría entre el poder del vendedor de tecnología y la falta de informaciones del comprador? Como crear mercados de largo plazo?

c) Dado que lo que se desea es un Estado "musculoso" (ni grande ni pequeño, musculoso), faltan las propuestas de como lograr la gestión eficiente, como romper el círculo vicioso de la incompetencia, como externalizar las funciones del Estado a la sociedad civil (el Estado no necesita producir, puede externalizar, y debe saber "como")

d) Hay que estudiar las varias formas de empresariar actividades, hay que entender el "animal spirit" empresarial, real y potencial, para poder interpretar el capitalismo de la Región y para poder actuar sobre el ambiente económico.

e) Hay que evitar el síndrome del "si, pero": "Mercado si, pero...", "Privatizaciones si, pero..." (o sea, hay que asumir el virage estratégico desde el Estado omnipresente hacia el predominio del mercado)

Cuatro críticas a las condiciones de trabajo en la CEPAL:

- a) relación personal de apoyo/personal sustantivo exageradamente elevada;
- b) insuficiencia de recursos para trabajo de investigación "en terreno";
- c) Sobreextensión temática en lugar a concentración (enfoque demasiado "enciclopédico");
- d) Complicaciones y restricciones a contratación han dado lugar a un rezago intelectual; insuficiencia de PHDs.

#### 4. EUGENIO LAHERA

Tres conjuntos de críticas y una propuesta, referente al rol del Estado.

- a) La TPE es una agenda de reformas elaborada con muchas insuficiencias metodológicas.
- b) La TPE no ha enfrentado de forma adecuada el problema de la nueva racionalidad del estado actor.
- b) La TPE es muy insuficiente en la discusión de la institucionalidad y la gestión públicas (en el como hacer).

La clave de toda la cuestión de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas está en el soporte institucional (ADMINISTRACION, formada por ministerios y departamentos del gobierno) y en la GESTION de los recursos materiales e inmateriales del sector público en la dirección determinada por las políticas. Si las políticas representan una agenda coherente, la aplicación exitosa de las políticas en las que se concreta la estrategia de la TPE depende en buena medida de la INSTITUCIONALIDAD Y la GESTION públicas.

Seis críticas al tratamiento de esa cuestión en la TPE

- a) La cuestión de la GESTION no tiene toda la atención que merece;
- b) Uno se olvida que en la actual coyuntura no sólo las orientaciones y las políticas requieren modificación, sino que también la gestión.
- c) Nuevas políticas requieren nuevas funciones e instrumentos de gestión, lo que agrava el problema del insuficiente cuidado con el tema;
- d) Se ignora que debilidades de gestión inviabilizan el cumplimiento de políticas (Ex: descentralización).
- e) Se ignora que puede haber capacidad ociosa de gestión, incluso redundante o injustificada
- f) Se ignora que en la CEPAL existe una antigua línea de evaluación crítica de la capacidad administrativa y de gestión del Estado (Ex: Anibal Pinto, revista "Economía", primer trimestre de 1958).

Una Propuesta: por un examen sistemático de la estrategia de la TPE a la luz del tema de las políticas y la gestión públicas, la propuesta es la de conformar un documento que sería una versión consolidada de la estrategia, eliminando inconsistencias y redundancias, y detectando carencias. El trabajo incluiría tres etapas:

a) Balance y sistematización de lo que se ha avanzado sobre el tema en los textos de CEPAL, ILPES y CELADE.

b) Análisis del conjunto de orientaciones y políticas de la TPE, su coherencia y los supuestos de gestión. Incluiría trabajos de investigación empírica y de análisis de la literatura; Elaboración de una versión preliminar del documento, teniendo como consideración central el análisis de la consistencia del conjunto de políticas sectoriales desde puntos de vista sustantivos, como el de su diseño, gestión y evaluación.

c) Discusión en detalle del documento, integrando toda la CEPAL.

## 5. PEDRO SAINZ - LAS PROPUESTAS DE LA CEPAL EN LOS AÑOS 90

### Estado actual, logros y desafíos

Las propuestas de la CEPAL, desde sus inicios, se han caracterizado por combinar elementos paradigmáticos o utópicos con los que provienen de una evaluación crítica de la situación socioeconómica de los países y de las políticas en ejecución.

A comienzos de los años 50 la propuesta de la Secretaría se nutrió intensamente de las políticas aplicadas en el período inter y post guerra. En muchos sentidos se trató de dar sustento teórico, consistencia y transformar en deliberadas políticas hasta entonces "espontáneas".

Al formularse a fines de los 80 el documento de Transformación Productiva con Equidad, en la región se constataba estancamiento económico, aumento de la desigualdad social y un intenso programa en ejecución de reformas macroeconómicas e institucionales. De allí que en términos de transformación productiva y equidad el planteo de CEPAL estaba en claro contraste con la realidad y en este sentido primaba en él un carácter paradigmático.

La propuesta de Transformación Productiva con Equidad proponía que bajo la acción sistémica del Estado se recuperara el dinamismo económico situando desde sus inicios la categoría de la equidad en el centro de la política. La industria volvía a ser el eje de la transformación productiva y se privilegiaba la renta dinámica en contraste con la renta percible. A la vez reconocía la existencia de un nuevo contexto internacional y atribuía a la apertura externa un papel significativo en la consecución de competitividad y eficiencia. De este modo, rescataba la vieja bandera de la creación, captación y difusión del progreso técnico pero la situaba en un nuevo marco internacional e institucional.

La propuesta enfrentaba la dificultad de que no habían políticas de transformación y crecimiento en ejecución y la tensión de tener que enfrentar el hecho que el paradigma neoliberal y las reformas institucionales en marcha mostraban como resultado ciertas tendencias contrarias a las propuestas de la Secretaría. Con el correr de los años 90 estas tensiones se hicieron más intensas por la creciente influencia del paradigma neoliberal, por la fortaleza del proceso de reformas macroeconómicas e institucionales y por el papel creciente que se asignó a la apertura externa y al comercio exterior en la transformación productiva y el crecimiento económico. A

la vez los problemas de equidad obligaban a ser más específicos en términos de su papel central y de sus posibilidades. De este modo la propuesta cepalina evoluciona teniendo al frente otro paradigma con fuerte respaldo político interno y externo y con nuevas formas de funcionamiento de las economías de los países de la región en plena gestación.

En el contexto recién descrito se le presentan a la CEPAL tareas tanto en términos de los componentes utópicos como del examen de las políticas en ejecución. Tal vez la tarea más urgente es comprender cómo están funcionando las economías regionales bajo mecanismos muy diferentes a los del pasado. A este respecto existe bastante consenso de que hay mucho por hacer. El aspecto de más difícil solución es decidir con qué enfoque se estudiará el funcionamiento económico. La propuesta cepalina contiene suficientes categorías de análisis como para poder enfrentar esta dificultad. Así, y a modo de ejemplo, parece importante discutir cuáles son las fuentes del dinamismo económico y los mecanismos con que se transfieren los impulsos dinámicos al resto de la economía. El papel que juega la apertura externa y en especial las exportaciones debiera valorarse simultáneamente con el papel o la pérdida de importancia del mercado interno. Otro aspecto que merece investigarse es el del funcionamiento de los mercados, el papel del Estado y de los agentes. La forma como se vienen combinando las privatizaciones con las regulaciones de los mercados está produciendo cambios sustanciales en aspectos fundamentales tales como las fuentes del ahorro y el destino de la inversión.

Un último ejemplo de cómo aproximarse a la investigación empírica es el examinar los mecanismos a través de los cuales se está produciendo la difusión social del crecimiento económico. Existen por tanto en las propuestas de la CEPAL guías suficientes como para orientar la investigación empírica. En íntima relación con la investigación empírica está la condición de paradigma que se viene atribuyendo a la experiencia chilena. El dilucidar el verdadero contenido e importancia relativa de las distintas políticas y las fuentes, mecanismos y medios de difusión social del crecimiento económico constituyen una tarea que debiera esclarecer a la vez los contenidos utópicos y de política de las propuestas de la Institución. A la vez, el confrontar esta experiencia con la de otros países debiera permitir evaluar en qué medida esta experiencia es trasladable a otros países.

Por último, frente a la importancia que se viene atribuyendo a la experiencia de los países asiáticos, parece importante examinar la evolución de algunos de ellos con las categorías que maneja la institución.

## 6. RICARDO FFRENCH-DAVIS

### a) Avances

Reflexión interna: 1) TPE es una alternativa a la opción neoliberal, estructura que es veta muy rica, 2) darle más carne a CEPAL 90, lo que se hace en 91-94. Es un proceso por terminar. Hay muchos trabajos en CEPAL, pero mucho esfuerzo disperso e incompleto.

b) Falencias

- Continuidad para un proceso que implica poder i) profundizar en cada área, pero principalmente en las interrelaciones entre áreas ii) darle mensaje claro estilizado, c) transmitirlo con fuerza iii) llevarlo a puntos de reproducción (Universidades, eventos internacionales, foros, docencia, ...).

- Hay gran desconocimiento en los medios internacionales, de reflexión y acción, de lo que se piensa y desarrolla en la CEPAL: i) sólo frases muy exitosas que han "pegado", como TPE y regionalismo abierto, pero lamentablemente acompañadas, a veces, de imagen de renuncia o giro radical de la CEPAL. ii) debilidad en "estilización" y organización del mensaje, debe ser muy policy-oriented. iii) indicadores eficaces para : difundir, medir y mejorar la reflexión, tales como niveles de pobreza y diversificación exportadora; (aunque falta calidad de exportación; nexo con economía nacional, competitividad vs productividad)

- Qué mirar, medir y conocer mejor

- i) FBCF no residencial y ahorro nacional.
- ii) Inversión social
- iii) Inversión en investigación y desarrollo
- iv) Referente al área fiscal, calidad del gasto y tributación
- v) Organización del Estado para la regulación.
- vi) Reducción de destrucción del medio ambiente

c) Tareas

- i) Desempeño de la inversión : producción exportadora: rol de políticas Macro y Meso en capacidad de arrastre, de productividad versus competitividad.
- ii) Nexo de las políticas macro con equidad: organización del sistema financiero, formas de promover exportación y difusión, distribución de la productividad gasto social, nexo demográfico, legislación laboral.
- iii) temas omitidos en la integración : convergencia en la distribución de beneficios entre países
- iv) desarrollo productivo: políticas para reducir la brecha.

d) Tópicos a considerar

- i) Capacidad de respuesta de diferentes agentes: grandes/pequeños;
- ii) Ricos/pobres;
- iii) Exportaciones tradicionales vs no tradicionales
- iv) Corto placistas vs largo placistas;
- v) Nacionales vs extranjeros; regiones vs centro; mercados maduros vs incipientes; organicidad sector público; transparencia; honestidad

#### IV. PRINCIPALES PUNTOS ENFATIZADOS EN LOS DEBATES Y EN LA SESION DE MICROFONO ABIERTO

##### A. Síntesis de las intervenciones de micrófono abierto del día 2/8/94

Las intervenciones de los 22 expositores giraron alrededor de tres materias: a) propuestas de profundización temática, b) propuestas metodológicas, c) propuestas sobre implementación y difusión

##### 1) **Propuestas de profundización temática**

Las intervenciones reflejaron la multiplicidad de áreas temáticas que se desarrollan en CEPAL y estuvieron, como era de esperar, sesgadas por la especialización de cada expositor. Sin embargo, hubo temas recurrentes a los que se hizo mención. Exponiendo desde los más abstracto y general, a lo más concreto y acotado se propuso:

a) La calidad de vida como reflexión valórica, y que le da sentido a una propuesta de desarrollo. Se trata de responder a cuáles son las condiciones mínimas aceptables de vida de una sociedad que cuenta con determinado nivel de PIB, de recursos humanos, naturales, productivos; están asociados modernización y mejoramiento de la calidad de vida? que trade-offs se consideran "intransables" ? (HOPENHAYN)

b) La profundización del estudio sobre la nueva institucionalidad estatal (SUNKEL), la descentralización regional, local e intermedia, así como la adecuación del aparato estatal a sus nuevos roles, en especial la descentralización y la regulación de monopolios y cuasimonopolios naturales. (FINOT) Dentro de esta temática y ligada con la estrategia de desarrollo, se propuso la discusión de una nueva agenda de intervención del Estado en la etapa de mayor apertura externa, lo que no significa una agenda de intervención dirigida a un "modelo hacia afuera". (BIELSCHOVSKY)

c) El tema de población, el que abarcaría la relación entre TPE y recursos humanos, en especial educación y capacitación. (BAJRAJ y LABARCA); la relación entre población y equidad; el tema de globalización, integración y migración internacional; medio ambiente, distribución territorial y población; descentralización y población. (BAJRAJ) A lo anterior se suma el tratamiento de las variables demográficas y sus implicaciones para la transferencia intergeneracional de los problemas del desarrollo. (UTHOFF)

d) Sustentabilidad y medio ambiente: se propone responder entre otras interrogantes a los indicadores relevantes de la sustentabilidad, cuál es la renta que representan los recursos naturales y el valor agregado que pueden incorporar; cuáles son los costos de degradación del medio ambiente y sus repercusiones en el capital humano y por ende en la productividad, cómo se puede enfrentar el desafío de las tecnologías limpias ; cómo llegar a una

mejor armonización territorial; cuál debe ser el rol del Estado en la TPE respecto a los bienes comunes tal como el medio ambiente; se trata de transmitir un enfoque positivo, en el sentido de que la protección ambiental se puede convertir en un factor de competitividad para los países de la región. Necesidad de elaborar un informe regional del medio ambiente. (FORGE, SCHAPER, GLIGO)

e) Equidad: examinar el impacto del nuevo orden internacional sobre las economías latinoamericanas, no solo en materia de competitividad hacia afuera sino que también hacia adentro, en relación con las articulaciones productivas internas, generación directa e indirecta de empleos e ingresos. Estos estudios deben pasar por el tamiz de las especificidades culturales, productivas, institucionales, políticas. Analizar la dimensión dinámica de la equidad y su articulación con el desarrollo sustentable, retomando el enfoque cepalino tradicional, centrado en el progreso técnico. (DI FILIPPO)

f) Temas de trabajos acotados, de naturaleza empírica, ubicados entre la micro y la macro, que encierren importantes preguntas de política económica y donde la TPE figure como elemento ordenador:

- temas ligados al ahorro y formación de capital, el desarrollo de los mercados financieros, financiamiento de las políticas sociales, especificidades subregionales de estos temas (HELD, UTHOFF), financiamiento como parte de la política industrial. (CALCAGNO)

- Profundizar en el conocimiento de los nuevos agentes o actores económicos, en las ramas industriales intensivas en recursos naturales vs en ciencia y tecnología, cross regiones o cross-diferentes grupos de comunidad, lo que obliga a estudios de casos de carácter empírico. (KATZ)

- El tema de la formación de recursos humanos (LABARCA) apoyados en las características de la realidad latinoamericana.

- Investigar los costos y beneficios (estáticos y dinámicos) de las políticas de exportación vis a vis las políticas que viabilizan la sobrevivencia y fortalecimiento del stock de capital montado en la fase sustitutiva. (BIELSCHOVSKY)

- El rol del mercado interno, las preocupaciones relacionadas con el qué y el cómo de la producción, con el destino de lo que se produce y exporta, y con los mecanismos que han de utilizarse a esos fines. (CALCAGNO)

## 2) Propuestas metodológicas

a) La adopción del método inductivo, histórico, estructural e institucional (SUNKEL), que se vincula con los que proponen acentuar el enfoque sistémico, dejando de lado lo economicista para incorporar lo social, político, institucional (OTTONE, ALMERAS) y con aquellos que ponen el acento en el enfoque integrado, favoreciendo lo multidisciplinario. (GLIGO, FORGE)

b) Emplear más teoría económica, privilegiando un enfoque deductivo, cartesiano, elaborando proposiciones empíricamente contrastables, reemplazando lo sistémico por la teoría del equilibrio general. Seleccionar temas acotados (JIMENEZ) y realizar

investigación empírica con técnicas econométricas. (HELD, UTHOFF, JIMENEZ)

**3) Propuestas de implementación y difusión**

**(HELD, UTHOFF y FFRENCH-DAVIS)**

- i) Se podría llegar en forma amplia a las autoridades de Gobierno con resúmenes analíticos que enfatizen el contenido de política económica de los temas a través de una serie especial de la CEPAL. La preparación de resúmenes analíticos de los estudios amplios sobre TPE que ha realizado CEPAL en los últimos años podría ser el punto de partida de esta serie.
- ii) CEPAL ganará en su papel de interlocutor válido de las instituciones financieras multilaterales y de los centros universitarios y de investigación, en la medida que se publiquen "papers" en inglés en revistas de circulación internacional que cumplan con determinados requisitos metodológicos. Estos requisitos pasan por plantear hipótesis a partir de modelos o teorías, y cuando sea necesario, sometiéndolas al test estadístico a través de técnicas econométricas. Se considera muy importante para la casa que la Secretaría estimule estos artículos.
- iii) la necesidad de formalizar más las discusiones internas con incentivos para producir working papers y la nominación de comentaristas formales cuando estos se presenten a discusión en los seminarios de los Jueves u otros;
- iv) La investigación empírica sobre los países de la región ha multiplicado las demandas de datos. Hay un amplio campo de trabajo entre las divisiones de estadística y proyecciones y las demás divisiones con el objeto de ampliar y mejorar la base de datos de la CEPAL.
- (v) La necesidad de reconocer que la presencia de CEPAL en diferentes foros de discusión requiere formar parte del "grupo de amigos profesionales" (por ej. en la Sociedad Latinoamericana de Econometría) lo cual implica destinar tiempo y recursos para escribir, viajar y participar (en este punto falta un política más agresiva para identificar los foros donde CEPAL desee estar presente y destinarle los recursos necesarios).

**B. Síntesis de los debates de los días 28 y 29 de julio, 1 y 2 de agosto**

Se destacan los siguientes temas:

- a) Críticas al pensamiento y enfoque metodológico actual de la CEPAL
- Centrado en la TPE y basado en la experiencia chilena (KATZ, BIELSCHOVSKY, CALCAGNO)
  - Falta de profundidad, sobre todo en las dimensiones: i) perspectivas históricas ii) perspectivas teóricas iii) dimensión territorial, se debe integrar lo regional y cómo ésta condiciona la articulación de los agentes, el impacto de las concentraciones geográficas, etc. (SILVA)
  - Falta de consistencia y profundidad en las propuestas de la CEPAL. No aceptamos la realidad: las economías de América Latina son economías de mercado. Es preciso hacer más teoría - menos recuadros, y más estadísticas - menos indicadores. (JIMENEZ)
  - Incorporar en el modelo de análisis la noción de sustentabilidad ?
  - Necesidad de efectuar investigaciones empíricas a nivel de países y descubrir distintos senderos de crecimiento para distintas realidades económicas. (BIELSCHOVSKY)
  - Se ha criticado la falta de tendencias reales en los documentos de la CEPAL. Pero en los documentos de Transformación Productiva, Inserción Internacional y en el Regionalismo Abierto, la CEPAL ha considerado lo que hay de común entre las experiencias de los diversos países. La TPE es el reconocimiento del cambio histórico más importante en la América Latina en los últimos 50 años. Con ello la CEPAL busca reposicionarse con la esencia de la propuesta cepalica original, con conceptos de centro-periferia, progreso técnico, etc. (DI FILIPPO)
- b) Propuestas temáticas:
- Estudios sobre el ethos de la modernidad, factores favorables y adversos en las distintas sociedades. (HOPENHAYN)
  - Centrar el estudio en la dinámica del proceso de reconversión hacia la producción de recursos naturales. (SANCHEZ ALBAVERA)
  - Aclarar la diferencia entre competitividad auténtica - espuria. (ALTIMIR)
  - Cómo hacer funcionar el mercado y captar rentas en recursos no renovables y al mismo tiempo establecer competencias en los mercados para que todos los agentes puedan funcionar competitivamente. (FFRENCH-DAVIS)
  - Tema de la propiedad intelectual, de las patentes y lo que al respecto se negocia en la Ronda Uruguay (TRIPS), temas muy importantes frente a las privatizaciones en curso. Es importante saber, por ejemplo, de donde viene el conocimiento técnico, quién se queda con las rentas y como manejar la patentabilidad, temas que están detrás de las negociaciones

sobre los TRIPS (KATZ), los problemas de propiedad intelectual, el dilema de la conveniencia o no de negociar sobre este tema en el GATT o volver al foro de la OMPI? (ARTIGAS).

- El rol de los transnacionales y su adecuación a las nuevas relaciones centro-periferia. (SUNKEL)
- Tema de la regulación, como regular desde el estado a un sector privado fortalecido. (SUNKEL) Regulación de la explotación de recursos naturales, de los mercados en general. (ANDRADE)
- Profundización del tema de relaciones internacionales. (ANDRADE)
- Definir cuales son las exigencias en términos de políticas públicas para esta etapa. (ROSALES)
- Profundizar el tema de la equidad, cuáles son las mediadas de política para promover la equidad, en un sistema que por naturaleza lleva a la exclusión. (FUCARACCIO)
- Profundizar los diagnósticos de las fallas en los procesos y las necesidades de acción del Estado en cada área de política, además de evaluar la eficacia del Estado sobre cada proceso. (ALTIMIR)
- De dónde viene el progreso técnico y quien se apropia de las rentas, importancia de la inclusión de los recursos naturales en la discusión sobre propiedad industrial. (KATZ)
- Recuperación de la noción centro-periferia, central al discurso de la casa. (SUNKEL)
- Estudiar los diferentes grados de madurez de las sociedades y en diferentes áreas temáticas, se debe incorporar y entender las nociones de madurez y aprendizaje por parte de las empresas. La perspectiva de análisis debe ser los cambios en el tiempo, con nociones dinámicas e interacciones. (KATZ)
- Incorporar la dimensión temporal, y diferenciar en las relaciones micro-macro, el comportamiento de corto y largo plazo. (BAUMANN)

c) Propuestas sobre implementación y difusión: (KATZ, FFRENCH-DAVIS)

- Aumentar la presencia de la CEPAL en reuniones, seminarios externos.
- Aumentar la presencia de la CEPAL en los países.
- Efectuar trabajos de campo.
- Agilizar la divulgación de los trabajos técnicos realizados en la casa.

d) Comentarios sobre las 8 propuestas presentadas al seminario

- La proposición expuesta por Barbara tiene una dimensión que es preciso explicitar y que está ausente en los planteamientos de la CEPAL, que es la dimensión temporal. Primero, el análisis de las estructuras como filtro requiere un conocimiento de su evolución reciente, lo que da una dimensión histórica. Por otro lado, se requiere determinar un punto de partida cronológico, lo que es distinto para cada caso, y ello implica

determinar muy precisamente los criterios de determinación de los puntos de referencia. A lo anterior se agrega que el análisis de la interacción entre la política macro y los agentes, requiere la incorporación simultánea de análisis de comportamiento de corto plazo y de evolución a largo plazo. (BAUMANN)

- El proyecto presentado por Barbara considera países a partir del momento en que se inicia el proceso. En ese sentido, Argentina no estaría entre los últimos países a iniciarlo, sino que hay que considerar la experiencia de los setenta, y por lo tanto analizar los resultados de los últimos años en función de lo ocurrido en aquella época. Hay que conocer los detalles en cada país. (CALCAGNO)
- La presentación del esquema de filtro estructural en la propuesta presentada por Barbara no considera el proceso de retroalimentación que va desde las estructuras hacia las políticas. Desde el punto de vista de los gobiernos es la dimensión institucional lo que define las políticas. (HOPENHAYN)
- Los países tienen diferente secuencia de reformas. El problema de la periodización es serio y requiere cuidado. En la antigua CEPAL se trabajaba mucho en terreno. Hoy ello ya no es más posible. La cuestión hoy es pensar en como hacer con las personas en cada país. El aspecto del aprendizaje levantado por Katz es importante, pero hay que considerar que también hay aprendizajes negativos sectoriales, etc. (SUNKEL)

## V. LAS IDEAS - FUERZA

El análisis de las sugerencias de temas para el trabajo futuro de la CEPAL enviadas al Grupo Organizador, así como una revisión de las ponencias y de los debates en los cuatro días de "Brainstorming", permiten identificar las siguientes ideas-fuerza, como propuestas del cuerpo técnico de la casa (la secuencia de su presentación no indica prioridad):

A - Análisis a nivel de los distintos países de la región, de las tendencias económicas, sociales y políticas. Incorporación en el análisis de un mejor conocimiento de las instituciones, los agentes, su relación con el espíritu emprendedor empresarial y las formas de concertación entre los actores, así como la importancia de esas particularidades nacionales para la determinación de los resultados de las diversas medidas de política.

B - Análisis del rol y de la actuación del Estado. Determinación de los tipos de acciones públicas posibles y deseables, con identificación de las áreas de intervención y realización de análisis de eficacia-costo de las políticas públicas. Evaluación de las formas más indicadas de gestión de las políticas, y mejor conocimiento - con su incorporación al análisis-del proceso decisorio en el sector público y de sus relaciones con el aparato legislativo, los partidos políticos, la estructura judicial y otros mecanismos de fiscalización de los actos de gobierno.

C - Mejorar el conocimiento e incorporación en el análisis de los efectos micro y macroeconómicos inducidos por las particularidades y creciente importancia de los sectores productores de recursos naturales. En esos sectores se ha concentrado la especialización productiva reciente de la mayor parte de los países de la región, allí se concentra el mayor stock de conocimiento técnico productivo en la región, y en esos sectores se están generando rentas de gran magnitud cuya captación y efectos sobre los flujos agregados internos de ahorro y inversión permanecen en gran medida desconocidos. Del mismo modo, profundizar el análisis sobre mecanismos de regulación de la exploración de esos recursos.

D - Incorporación más sistemática en el análisis del rol de la equidad, su relación con la transformación productiva, sus implicaciones para la política fiscal y para el proceso de crecimiento propiamente tal, explicitándose las relaciones causales entre políticas y resultados. Consideración de dimensiones de horizonte temporal, elementos políticos determinantes de la asignación de recursos públicos y particularidades institucionales.

E - En los debates de la Sesión de Micrófono Abierto han sido mencionados repetidas veces los temas de la sustentabilidad ambiental y de la transmisión intergeneracional de riqueza, los cuales - según sus proponentes - deberían estar presentes en todas las discusiones de los demás temas mencionados arriba, como pré-condición para un equilibrio intertemporal consistente.

## **VI - APRECIACION DEL EJERCICIO DE "BRAINSTORMING" POR PARTE DEL GRUPO ORGANIZADOR**

El Grupo Organizador considera que el ejercicio de "Brainstorming" ha sido un éxito. Lo anterior puede ser identificado a partir de (por lo menos) diez indicadores:

. Las discusiones han demostrado la importancia del intercambio de ideas para el trabajo profesional creativo: una vez que estuvieron dadas las condiciones para manifestarse, fue posible constatar que las respuestas del cuerpo técnico a los pedidos de proposiciones han superado con creces las expectativas.

. Calidad de las intervenciones: tanto las ponencias en el Panel y en las presentaciones de las propuestas de ideas-fuerza cuanto las cuestiones levantadas en los debates y en la sesión de micrófono abierto han sido de buen nivel técnico, reflejando una preocupación genuina con la calidad de los trabajos.

. Asistencia a los debates: en ninguno de los cuatro días de debates el auditorio tuvo menos de 50 personas. En el primer día el número de asistentes estuvo cerca de las 90 personas, lo que significa que la Sala estuvo casi totalmente llena. Si usamos como parámetro de referencia las reuniones del Seminario de los Jueves, donde sistemáticamente se observan asistencias de entre 20 y 30 personas, ello confirma que también desde una perspectiva cuantitativa el ciclo de debates ha sido exitoso.

. Debates: en todos los días no solo el número de personas fue elevado, sino también la participación de los asistentes en los debates ha sido intensa.

. Interés en inscribirse para el cuarto día (Sesión de Micrófono Abierto): 30 personas se han inscrito para hablar en la sesión del martes, lo que ha motivado la realización de dos sesiones en ese día y un pedido - por parte del Grupo Organizador - para que los inscritos reconsideraran su participación. Como resultado, hubo 21 intervenciones en esa Sesión

. Participación de los Directores de División: todos los Directores de la casa han participado, sea en el Panel del jueves, sea en la proposición de ideas-fuerza, o como asistentes en los debates siguientes

. Número de Proposiciones de Temas para la CEPAL: como respuesta a la invitación para presentar ideas-fuerzas, el Grupo Organizador ha recibido ocho proposiciones, lo que indica un fuerte interés de parte del cuerpo técnico de la casa.

. Participación de las Oficinas Regionales: las oficinas regionales han manifestado gran interés en el ejercicio, habiendo la oficina de Brasilia contribuido con la presentación de una de las propuestas de idea-fuerza.

Otros indicadores de éxito están asociados a la disciplina observada durante los cuatro días de Seminario.

En primer lugar, hay que registrar que el cumplimiento de horarios preestablecidos (tanto al inicio de las sesiones como por parte de cada expositor o debatedor) ha superado las expectativas y es un indicador de que los debates han transcurrido en un ambiente de respeto mutuo por parte de todos los participantes.

A lo anterior se agrega el hecho de que los debates se mantuvieron al nivel de las ideas y proposiciones en por lo menos un 80% de las intervenciones. Cuestiones asociadas al programa de trabajo y relaciones interdivisionales han sido en su mayoría relegadas a eventuales foros específicos a ser realizados sobre esos temas, lo que refuerza la percepción de que los participantes han tomado con mucho empeño y seriedad la oportunidad de discusión que el Seminario les ofreció.

La principal lección del ejercicio es - sin lugar a dudas - el hecho de que hay en la casa una demanda potencial muy grande por oportunidades para conocer las ideas, preocupaciones y actividades de los distintos sectores. La insatisfacción con el tratamiento metodológico refleja una escasa identificación individual con el proceso de producción de los principales documentos divulgados por la CEPAL. De ahí se sigue una clara necesidad de promover ejercicios de ese tipo con mayor frecuencia.

Otro punto que quedó claro en las exposiciones fue que no basta con promover debates amplios y contar con oportunidades de expresión del tipo del Seminario de los Jueves. Hay temas específicos que han sido referidos de forma recurrente como ítems en relación a los cuales el cuerpo técnico tiene fuertes insatisfacciones, como las preocupaciones con la divulgación externa de los planteamientos de la casa, la línea de publicaciones (no se trata solamente de circular documentos con la identificación del autor; la preocupación manifestada en los debates está asociada a la necesidad de crear instrumentos de divulgación del trabajo técnico subyacente a los documentos centrales de la casa, como forma de aumentar el grado de aceptación de esos documentos centrales por parte de algunos círculos externos, como otros organismos multilaterales, la política de capacitación del cuerpo técnico, el uso de los recursos de informática, la definición de líneas de trabajo interdivisionales y otros. Todos esos temas demandarían la promoción de debates específicos, una vez que han sido motivo de preocupación universal y que no se justificaba su tratamiento en detalle en el ámbito del "Brainstorming".

## **ANEXOS**

## ANEXO 1

## OCHO TEXTOS DE PROPOSICIONES DE IDEAS-FUERZA

A. LAS REFORMAS DE POLITICAS PUBLICAS Y LA TPE

## 1. El proceso de reformas de políticas públicas en América Latina.

La crisis de la deuda representó a la vez la culminación de una fase histórica del desarrollo latinoamericano y el parto de una nueva época. Como hace medio siglo, el desafío de reorientar el desarrollo debe ser enfrentado mediante profundos procesos de ingeniería institucional.

El orden proteccionista que surgió hace más de medio siglo en América Latina y que incubó -con todos sus desequilibrios estructurales, insuficiencias y exclusiones- el desarrollo económico, la modernización y el desarrollo social de posguerra, requirió un Estado activamente desarrollista, aunque su acción con demasiada frecuencia asumiera un estilo de conducción tecnocrática y políticamente autoritario.

Como en las décadas posteriores a la crisis de los años treinta, la reforma del Estado o de las políticas públicas en América Latina surge de una conjunción de: i) cambios en el orden internacional; ii) shocks externos; iii) cambios en las circunstancias políticas (internas y externas); iv) el auge o prevalencia de un paradigma doctrinario; v) la creciente convicción (o, en muchos casos, la evidencia palpable) de que el orden existente tiende a agotarse o se torna insostenible. En la fase actual hay que agregar, en una serie de casos, la crisis fiscal.

La globalización de la economía internacional y la progresiva consolidación de un nuevo paradigma tecnológico-productivo han ido imponiendo tanto una mayor apertura de las economías latinoamericanas como una transformación de las estructuras productivas para alcanzar mayores niveles de competitividad internacional. Por otro lado, la crisis del peculiar "Estado de bienestar" latinoamericano, ha tornado necesaria la reforma de los sistemas de protección social. Ambos imperativos han impuesto la modificación del estilo de intervención del Estado en la vida económica y social y la consiguiente reforma de las instituciones a través de las cuales opera su intervención.

A esta altura, se requiere **un poco de precisión conceptual**. En el discurso suelen confundirse (o, al menos, utilizarse de forma intercambiable) las nociones de "reforma del Estado", "modernización del Estado", "reforma de las políticas públicas", "modernización de las políticas públicas", "modernización de la gestión del Estado", "reformas estructurales", etc. El panorama se aclara si diferenciamos, al menos analíticamente:

i) el plano (interno) de la **administración pública**, en sus dimensiones administrativa y organizativa; ii) el plano (de intervención) de las **políticas públicas**, en sus dimensiones institucional o de instrumentos disponibles, de adopción de medidas o acciones y de gestión; y

iii) el plano (externo o de control) que podríamos denominar de **governabilidad**, en sus dimensiones políticas -formales e informales- y de relaciones con los agentes o la sociedad civil.

Naturalmente, en cada área de la acción estatal, estos tres planos aparecen interrelacionados y se condicionan mutuamente. Pero la acción de **governar** se centra en las **políticas públicas**, que constituyen los medios de intervención del Estado en el funcionamiento de la sociedad y la economía. El "para qué" y el "cómo" de las políticas públicas (lo que suele denominarse el "papel del Estado"), cristalizados en las **instituciones**, que constituyen la estructura instrumental de la acción del Estado en las distintas áreas, y en la **gestión**, noción que prefiero circunscribir al manejo de los instrumentos, configuran un **estilo de intervención**.

En este marco, la **reforma del Estado** puede significar, en su sentido más amplio, la reforma de la administración pública, la de las instituciones que representan los instrumentos de las políticas públicas y la de las instituciones políticas. Pero los procesos de reforma que estamos presenciando están dirigidos a cambiar el estilo de intervención estatal; por lo tanto, se centran en la **reforma de las instituciones** (las "reformas estructurales") y la **gestión de las políticas públicas**.

Las primeras respuestas de política al shock externo causado por la crisis del financiamiento externo, a principios de la década de los ochenta, constituyeron una variada sucesión de intentos de **políticas de ajuste**, de gran magnitud pero utilizando los aparatos institucionales existentes. Sólo después, ante la persistencia de los desajustes, se emprendieron programas de **reformas estructurales**.

Las motivaciones inmediatas de las reformas han sido variadas: desde las puramente ideológicas, pasando por las urgencias fiscales y la necesidad de obtener credibilidad para el conjunto de la política económica, hasta el reconocimiento de la falta de legitimidad pública de ciertas formas de intervención. Por otro lado, cada una de estas motivaciones ha asumido diferente importancia relativa en cada país.

Sin embargo, más allá del particular complejo de motivaciones y de las soluciones específicas que se hayan aplicado en cada caso, se delinean ciertos ejes comunes en los procesos nacionales de reforma de las políticas públicas: i) la apertura de las economías, en la mayoría de los casos reducida a la liberalización de las importaciones; ii) la reforma de las empresas públicas o, más frecuentemente, su privatización; iii) las reformas tributarias, generalmente orientadas a la simplificación de las bases tributarias y a respaldarse en los impuestos indirectos. Con mayor morosidad, se van delineando también los ejes de la reforma en otras áreas de la política pública: iv) las reformas laborales, tendientes a flexibilizar las relaciones contractuales en el mercado de trabajo; v) la reforma previsional, apoyándose en la privatización de segmentos variables del seguro de pensiones; vi) las diversas reformas hacia la descentralización, la privatización, la tarificación y la focalización de la educación y la salud.

## 2. Evaluación del impacto de las reformas.

Los resultados de estos procesos de reforma son, aún, inciertos. Por lo pronto, porque inducen cambios estructurales de lenta maduración y porque se requieren considerables períodos de tiempo para que se desplieguen la totalidad de sus impactos. Además, porque se trata de procesos de transformación institucional, que abarcan las estructuras administrativas del Estado, las instituciones en que se basan los aparatos instrumentales de la política pública y, a través de éstas, la reforma del estilo de intervención del Estado. Cuando tales procesos encuentran resistencias políticas o ponen de manifiesto resultados indeseados, quedan sujetos a rectificación.

Por eso, si bien la ola reformista es irreversible, su derrotero es más sinuoso que cualquier simplificación en términos de "secuencia óptima" de las reformas y su desembocadura final seguramente distará del "blueprint" de ajustes estructurales que las inspirara. Aunque no fuera más que por esta razón, resulta inválida la evaluación "doctrinaria" o "ideológica" de los procesos de reforma de políticas públicas en curso, por contraste con un "blueprint" único, paradigmático (como es el "Washington Consensus"). Pero la razón principal para evitar tal método de evaluación radica en la invalidez del supuesto de que los impactos esenciales o predominantes en el largo plazo son los que indica el modelo que sirve de base al "blueprint" reformista.

Se impone, entonces, una evaluación empírica de los impactos de las reformas. Para ello, se presentan dos clases de dificultad. Por lo pronto, la ya mencionada de la longitud del período de despliegue, incluídas las rectificaciones (la "economía política"), de los procesos de reforma y de los efectos estructurales de lenta maduración. Se puede emprender, sin embargo, una evaluación interina o provisional de los impactos de esos procesos. Pero tal intento debe encarar el segundo tipo de dificultad: que los resultados observados (en casi cualquier variable, pero en particular en las distributivas) incorporan los efectos de los ajustes y de los procesos de reestructuración de más larga data u originados fuera de la esfera de influencia de la política, junto con los efectos de las reformas de política pública y de su gestión reciente.

El enfoque más sólido consiste, por lo tanto, en la comparación de los procesos nacionales de reforma de las políticas públicas **en las diferentes áreas de política:**

(a) en términos de la asociación aparente entre: i) las características y magnitudes de las **reformas** y el manejo ("gestión"?) de las **políticas** con la nueva estructura institucional; ii) el **comportamiento** de los actores en la esfera de influencia más inmediata del área de política en cuestión, y iii) el **desempeño** de la economía, en términos de crecimiento, empleo y distribución del ingreso;

(b) tomando en consideración: i) las condiciones iniciales en que se iniciaron las reformas, ii) los derroteros que siguieron, iii) su combinación con las políticas de ajuste y iv) las diferentes fases (recesión, recuperación, crecimiento cercano a la frontera de producción) por las que atravesó cada economía.

Este tipo de análisis puede sentar las bases para: i) caracterizar el estilo de intervención estatal emergente en la región y sus variantes nacionales, ii) el análisis de economía política de los procesos de reforma y de su sustentabilidad; iii) los espacios de mejoramiento de las políticas públicas en las dimensiones de la eficiencia y la equidad.

### **3. Criterios de adecuación de las políticas públicas para la Transformación Productiva con Equidad.**

El anterior enfoque permitiría desembocar el análisis en los requerimientos de las estrategias de TPE y bajar éstos un escalón, desde el nivel de las interrelaciones necesarias o deseables entre procesos de largo plazo, al espacio más concreto de las políticas públicas. Más aún, permitiría enmarcar los requerimientos de la TPE dentro del estilo de intervención emergente de los procesos de reforma en curso (lo que venimos haciendo, pero implícita o parcialmente) e indicar -hasta cierto punto- las rectificaciones, complementaciones o ampliaciones de las reformas institucionales (y, por lo tanto, del estilo en gestación), así como los criterios más concretos que deberían guiar las políticas públicas para orientar los procesos de desarrollo hacia la TPE.

El aterrizaje de nuestra reflexión en este espacio de las políticas públicas enfrenta, sin embargo, la tentación de caer nuevamente -esta vez, por la vía de la enumeración retórica- en la creencia en la omnipotencia y omnipresencia de la acción del Estado. En sistemas más abiertos y más basados en las señales de mercado, es preciso preguntarse, con respecto a cada resultado deseable, acerca de: i) la necesidad; ii) la eficacia; iii) el costo; iv) los requerimientos de gestión; v) los requerimientos políticos, de cada política posible y del conjunto de las políticas públicas.

El interrogante acerca de la **necesidad** de la acción del Estado nos remite, a su vez, a dos preguntas metodológicas con respecto a los procesos de reestructuración productiva que están teniendo lugar (idealmente, los que tendrían lugar de todas maneras, más allá de la política pública; en la realidad, con las actuales políticas): i) hasta dónde esos procesos representan una transformación productiva que ofrece las perspectivas de un crecimiento relativamente rápido y sostenido en el tiempo?; ii) hasta dónde la transformación productiva basada exclusivamente en las señales de los mercados (nuestros mercados) sienta las bases estructurales para una distribución más equitativa del ingreso o del bienestar?.

El imperativo de la **eficacia** de las políticas públicas equivale a preguntarse: iii) hasta dónde ambos resultados -crecimiento rápido y sostenido y mayor equidad- pueden obtenerse o mejorarse mediante políticas públicas y cuáles serían éstas? son las políticas emergentes de los procesos de reforma o es preciso una "reforma de la reforma"?

Hasta ahora, hemos venido respondiendo a esos interrogantes, de manera implícita e insuficiente, al indicar que las políticas públicas demandadas para el efectivo despliegue de estrategias de TPE delinean, en lo esencial, un Estado capaz de: i) garantizar, por lo pronto,

el equilibrio macroeconómico; ii) regular los monopolios y la prestación de servicios públicos; iii) promover la competencia y el fortalecimiento de mercados incipientes; iv) promover el desarrollo tecnológico y productivo; v) realizar o concertar las inversiones de largo plazo en infraestructura; vi) asumir y promover la inversión en recursos humanos, en un contexto de igualdad efectiva de oportunidades; vii) proveer la protección mínima suficiente para evitar la marginalización social, Naturalmente, todo ello desempeñando sus acciones y prestaciones de manera eficiente y sometiéndolas al control y la dirección democráticos.

En el mejor de los casos, tal enumeración indica **funciones estatales** o **áreas de intervención**, pero dista de indicar el tipo de políticas públicas o los criterios que deben guiar éstas. Pero la sola enumeración de esas áreas, en las que se requieren políticas públicas, realza el problema del costo, tanto fiscal como en recursos de gestión, de las políticas. Ello abre el espacio para un análisis de eficacia-costo de las políticas públicas, que debe tener también en cuenta no sólo el costo marginal -económico y político- de la tributación necesaria, sino también las posibilidades de utilización de mecanismos de mercado y de complementación con agentes privados en la ejecución de las políticas. Por otro lado, tal análisis -realizado por cada gobierno- debería traducirse en una **asignación de recursos** públicos entre las diferentes políticas y no puede escapar a la reflexión regional la identificación de las direcciones de la reasignación de recursos necesaria para ejecutar un conjunto de políticas costo-eficaces para la TPE.

#### 4. Espacios para el avance y la rectificación de las reformas.

En tanto se formulan las respuestas a las anteriores preguntas -metodológicamente necesarias pero de ardua investigación-, el análisis de los procesos de reforma de política pública en distintos países de la región y de sus primeros impactos permite esbozar preliminarmente en qué medida es posible avanzar más o rectificar el curso de las reformas en el sentido de la eficiencia, la equidad y la democracia participativa, en el marco de esquemas institucionales coherentes.

Sólo a modo de agenda tentativa y no exhaustiva, es posible señalar los espacios de indagación inmediata o de profundización de las que ya se han iniciado:

- i) la capacidad del actual instrumental de **regulación macroeconómica** para enfrentar eventuales ajustes externos;
- ii) cómo lograr la consistencia entre el papel macroeconómico o de estabilización de la **política fiscal** con sus funciones de asignación de recursos y redistributiva;
- iii) qué modificaciones se requieren a los instrumentos de **regulación financiera** para conciliar la eficiencia con la estabilidad del sistema financiero y la afluencia de capitales extranjeros con la estabilidad cambiaria y monetaria;
- iv) qué innovaciones institucionales y de instrumentos poner en juego para el desarrollo de los **mercados de capitales y de crédito**, especialmente para inversiones de largo plazo, en desarrollo tecnológico y de la PYME;
- v) la coordinación de las **políticas comerciales** con las **políticas macroeconómicas** (cambiaria, fiscal y crediticia) para proveer incentivos sesgados hacia la exportación;

vi) cómo complementar las **políticas comerciales** con **políticas de desarrollo productivo**, para promover las exportaciones no tradicionales y la competitividad de actividades productoras para el mercado interno;

vii) qué reformas introducir en los regímenes de **regulación del mercado de trabajo** para promover la flexibilidad laboral y al mismo tiempo el entrenamiento en el trabajo y el reentrenamiento, para adecuar la oferta a la demanda de empleo;

viii) qué hacer con las **empresas públicas** en sectores estratégicos de recursos naturales; cómo mejorar los **marcos y la capacidad de regulación** de los monopolios naturales privatizados;

ix) cómo mejorar los **sistemas tributarios** para consolidar la solvencia fiscal, alcanzar mayores niveles potenciales de recaudación, aumentar la equidad de su incidencia y su contribución a la asignación de recursos;

x) cómo reformar los **sistemas de pensiones** para asegurar su solvencia y equidad, con qué costo fiscal y a qué niveles de protección;

xi) qué criterios deben guiar las **reformas de los sistemas de salud**, cómo asegurar el financiamiento y regular la provisión de los servicios públicos y privados de salud, optimizando con respecto a las metas de protección, inversión social y equidad;

xii) qué criterios deben guiar las **reformas de los sistemas educativos**, para que el conocimiento se constituya efectivamente en el "eje de la TPE" y de su articulación con la democracia; cómo regular diferentes combinaciones de prestación o financiamiento público y privado de educación, en los diferentes niveles;

xiii) qué **redes mínimas de seguridad social** son indispensables para evitar la desintegración social y la marginación a través de la miseria;

xiv) qué criterios deben guiar los **procesos de descentralización** fiscal y de prestación de servicios sociales, para aumentar la eficacia y el control de los usuarios, al par que garantizar la equidad interregional y mejorar el acceso efectivo de los grupos desfavorecidos a los sistemas de educación y salud.

En todas estas áreas existen experiencias nacionales de reforma -a veces contrastantes- de mayor o menor data, así como análisis de las falencias de las instituciones existentes en cada área de política y de las deficiencias de gestión. Es posible -y, en algunos casos se está llevando a cabo- el reanálisis de los resultados de las políticas públicas en términos de eficiencia y equidad, a mediano y largo plazo. Se requiere un recorrido de las diferentes áreas de política pública con esta óptica, el examen de las experiencias que prometan mejorar esos resultados y esfuerzos de cuantificación de los recursos fiscales involucrados en cada propuesta, ya que éste es el combustible que permite moverse a la máquina del Estado.

Firmado: Oscar Altimir

**B. REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO****PRESENTACION**

La reforma y modernización del Estado en la región es una tarea que los gobiernos han jerarquizado con nitidez. La totalidad de ellos, con diferencias de grado y amplitud, han iniciado procesos de transformación institucional y de funcionamiento que están en curso. Hacer un alto en el camino, contrastar experiencias, evaluar sus logros y rezagos, y proyectar un itinerario de decisiones y acciones para el próximo futuro, parece del todo pertinente.

Del mismo modo que las sociedades de los países están experimentando profundos y significativos cambios, una consistente adecuación del Estado a las nuevas realidades resulta inevitable. No innovar en este terreno propiciaría una contradicción difícil de sobrellevar y devendría en costos de todo orden que perjudicarían el desarrollo. Hay funciones propias e indelegables del Estado que le exigen modernizaciones y significativos progresos en materia de comunicación, transparencia, eficiencia y coordinación.

Con el propósito de acopiar información, evaluaciones y propuestas sobre cursos futuros de acción se ha llevado a cabo, recientemente, un seminario sobre este importante tema de la transformación del Estado<sup>1</sup>. Fueron convocados connotados especialistas, la mayoría de los cuales han estado directamente involucrados en recientes procesos de reformas institucionales y de funcionamiento del aparato público.

Las reflexiones que el Instituto vierte en este documento resumen, se han visto muy enriquecidas por los trabajos presentados al seminario y por el intenso debate a que dieron lugar. No tiene más pretensión que la de señalar aquellos tópicos que parecen más urgentes y capaces de promover un intercambio útil de pareceres, juicios y planteamientos. Pronto se pondrá a disposición de los gobiernos, en formato de libro, la versión revisada de los trabajos que fueron presentados al aludido seminario.

Esta IX Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de la región reviste una importancia especial para el Instituto. Las opiniones y juicios que viertan las autoridades le permitirán asimilar los diversos enfoques y apreciaciones que el tema les merece. En un período en el que se están dando nuevos diseños del Estado, se están identificando funciones inéditas y reponderando las convencionales, este contacto con los gobiernos que orientan la labor del ILPES resulta en extremo fértil y da pié a que su desempeño responda a cabalidad a las necesidades de los países.

---

<sup>1</sup> Seminario sobre Reforma y Modernización del Estado, Mexico D.F., 18-20 de mayo de 1994. Ver en anexo lista de autores y trabajos presentados

## I. Los objetivos de fondo

Una finalidad esencial de la acción de gobierno consiste en el funcionamiento de regímenes democráticos, con niveles cada vez más elevados de bienestar y en condiciones de mayor igualdad de oportunidades. La consolidación, profundización y fortalecimiento del proceso democrático se basa, entre otros factores, en la plena vigencia del estado de derecho, que garantice el orden y la legitimidad política. En este contexto, no son concebibles la violencia, la arbitrariedad y la violaciones a los derechos humanos. La interrelación dinámica entre el gobierno, las fuerzas políticas y las organizaciones sociales significativas, debería permitir la constitución de mayorías políticas con capacidad y aptitud de gobierno, dentro de la práctica democrática.

La democracia debería convertirse en un valor cultural de la sociedad política; y la complementación progresiva de la democracia representativa con la participativa significaría el surgimiento de nuevos actores políticos y un replanteo de las relaciones de poder. A su vez, para llegar a sociedades más equitativas, es indispensable atacar frontalmente a la pobreza y a la exclusión y, paralelamente, obtener una expansión económica sostenida y sustentable. El crecimiento y la equidad deben reforzarse recíprocamente y se debe avanzar hacia ellos en forma simultánea y complementaria.

La acción del Estado de hoy día debe cumplir con claros requisitos para ganar legitimidad: debe ser selectiva, eficiente, transparente, informada, de costo conocido y consensuada. Al mismo tiempo, el logro de los objetivos de gobierno requiere una gestión estratégica, que plasme un proyecto político en decisiones y acciones concretas.<sup>2</sup> En tal sentido, la política global debería encuadrar la actividad de los principales agentes políticos y económicos. Ni el Estado ni la sociedad civil actúan en el vacío; su acción se inserta en el marco de la política global, que le fija los parámetros y la orientación. De tal modo, para que el Estado pueda coadyuvar al logro de una sociedad equitativa y democrática, deben cumplirse ciertos requisitos.

El crecimiento provee los recursos que permiten generar empleo y ejecutar políticas sociales; de tal modo, se favorece la paz social y, consecuentemente, la estabilidad política, que son condiciones indispensables para los procesos de inversión que requiere el crecimiento. Estas relaciones de causalidad pueden constituir un círculo vicioso, si se realimentan en el sentido negativo; o, por el contrario, ser la base de un desarrollo integral sostenido y sustentable, con equidad, crecimiento y paz social.

Debe considerarse además que existe una amplia gama de instrumentos de política económica. Así, las políticas de ajuste estructural recomendadas por algunos organismos internacionales y llevadas a cabo en la mayoría de los países de la región, han tendido especialmente a lograr el equilibrio fiscal y el de balanza de pagos, a la vez que liberalizar e

---

<sup>2</sup> Véase ILPES, *Repensando la planificación*, Brasilia, 1993 págs. 11 y ss.

internacionalizar las economías latinoamericanas. Sin descuidar aquellas coherencias macroeconómicas que deben consolidarse, parece ahora necesario poner más énfasis, sobre todo en aquellos países con mayor exclusión social, en el ajuste del mercado de trabajo, reduciendo drásticamente el desempleo; en el aprovechamiento de la capacidad ociosa, que ajuste la producción real a la potencial; y en la ampliación del consumo básico y el mejoramiento de la distribución del ingreso a pautas deseables y viables. En otro ámbito, también debe respetarse el concepto de desarrollo sustentable, para que la tasa de uso de los recursos (particularmente los naturales) no exceda a la tasa de reposición y de conservación de esos recursos, y para evitar las externalidades negativas de la contaminación ambiental.

Tal vez la mayor transgresión ética y la causa más importante de retardo económico que padece América Latina, sea que casi la mitad de su población esté bajo la línea de pobreza, y que de ella, más de una quinta parte viva en estado de pobreza extrema. Entre las principales causas de esta situación está la heterogeneidad estructural, que implica la coexistencia de actividades con niveles de productividad muy diferentes; este hecho, unido a otros mecanismos de exclusión, pone a los estratos más bajos en situación de pobreza extrema o de marginalidad. De allí que sea indispensable que esa mano de obra desocupada o con muy baja productividad, adquiera capacitación y pase a trabajar con tecnologías más modernas; de otro modo, las actuales desigualdades tenderán a agravarse y a perpetuarse, y el crecimiento y la equidad se convertirán en utopías. Ello se vincula sobre todo con los problemas de empleo, de tecnologías y de educación, que están en la base de esa baja productividad media que exhibe la mayor parte de los países de la región.

Los objetivos fundamentales de equidad y democratización están directamente ligados a la educación. La educación deficiente y la falta de capacitación suelen determinar una mala inserción en el sistema productivo y condenar a quienes las sufren a una baja productividad y a salarios reducidos, cuando no a la marginalidad. En el sistema económico, los aumentos de la productividad están directamente ligados a la capacidad de la mano de obra; y cada vez más se considera a la educación como el elemento clave en la competitividad internacional. Para la extracción de materias primas y para las tareas rurales, bastaba con la enseñanza primaria; en cambio, la industria y los servicios requieren capacidades sustancialmente más elevadas.

En cuanto a la democracia, su ejercicio requiere la intervención directa de los ciudadanos en las decisiones políticas que les incumben, para lo cual deben participar de modo inteligente e informado en la discusión de los problemas nacionales. La necesidad de desarrollar integralmente el sistema productivo obliga a elevar la calidad de los conocimientos y a generalizarlos. En otro ámbito, la información es una de las bases de la democracia. De allí la creciente importancia de los medios de comunicación como parte integrante del proceso político, en cuyo desenvolvimiento han ocupado espacios antes reservados a los partidos políticos.

Con respecto al desarrollo del sistema productivo nacional, debe tenerse en cuenta que la competitividad denominada auténtica se basa en la creciente productividad, mediante la incorporación de progreso técnico y el mejoramiento de los procesos productivos y la

distribución; se diferencia así substancialmente de la que resulta de los bajos salarios, del tipo de cambio y de la degradación del medio ambiente. De tal modo, competitividad e inserción internacional, progreso técnico y equidad reciben un tratamiento integrado.<sup>3</sup> Del cumplimiento de los requisitos anteriores (crecimiento e incremento de la productividad y de la competitividad) podría resultar una inserción externa que obedezca a un carácter sistémico del desarrollo económico. Ello, unido a los procesos de integración regional y al crecimiento de exportaciones de mayor contenido tecnológico, elevarían la calidad del comercio exterior de la región.

## II. La función y la responsabilidad del Estado

En los años recientes, en el análisis de los procesos de reforma y modernización del Estado se puso énfasis en la dimensión económica y en la racionalización del aparato administrativo. En especial, se procuró determinar el área que correspondería a los sectores público y privado, se estudiaron sus interrelaciones, y se concluyó en la necesidad de aumentar la eficiencia y eficacia del sector público. El eje de los análisis fue la evaluación de los procesos de privatización, liberalización y apertura. Las reformas llevadas a cabo por los gobiernos fueron hechas explícitas en el Consenso de Washington.<sup>4</sup> Se partió de un diagnóstico de la crisis latinoamericana, que estaría provocada por el excesivo crecimiento del Estado y por el populismo económico; este último se manifestaría en la incapacidad de controlar el déficit público y las demandas salariales de los sectores público y privado. En consecuencia, se recomiendan dos conjuntos de medidas, tendientes unas a promover la estabilidad a través de políticas orientadas por los mecanismos del mercado; y otras a reducir el tamaño del Estado y su grado de intervención en la economía.

Los procesos de reforma implican que el Estado debe asumir otras responsabilidades. Por una parte están las nuevas tareas (como por ejemplo, las del Estado regulador); y por la otra, la diferente ponderación que otorgará a sus funciones tradicionales. Además, no se trata de un proceso aislado, que se injerte en un cuerpo social ajeno. La modernización del Estado forma parte de la modernización de la sociedad. Es la respuesta frente a la crisis económica y está directamente asociada a los procesos de democratización política y social; por eso es indispensable lograr un equilibrio.

Debería replantearse la función del Estado, teniendo en cuenta tanto el tamaño del sector público como sus características y funciones. A este respecto, se ha sostenido la necesidad de

---

<sup>3</sup> Véase CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, 1992, págs. 109 y ss.

<sup>4</sup> El Consenso de Washington consiste en los trabajos presentados y el debate realizado en la Conferencia organizada por el Institute for International Economics, en Washington, en noviembre de 1989. Ese material está recogido en J. Williamson, *Latin American adjustment: how much has happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.

reducir el Estado. Pero el problema es más complejo. Si bien en general existe un sobredimensionamiento en personal y en funciones, la solución no es el achicamiento. Debe crearse un Estado más compacto y con mayor capacidad de gobierno, que redefina y reasigne el empleo público y que readeque sus dependencias y funciones; que trabaje con una aptitud técnica superior, con cohesión política, con una clara noción de sus objetivos e instrumentos, y con capacidad para ejercer su autoridad como un Estado de derecho. En síntesis, debe ser apto para ejecutar programas y proyectos, y capaz de detectar y resolver problemas y conflictos. Estas orientaciones básicas pueden servir como pautas para los procesos de privatización y descentralización que se asociaron a la reforma del Estado.

Las privatizaciones, además de formar parte de una política de reducción de la actividad del Estado, tienen una clara connotación fiscal. Por una parte, mediante un ingreso extraordinario de fondos, se procura lograr un equilibrio de las cuentas del sector público; y por la otra se trata de suprimir déficits fiscales que muchas veces afectaron a las empresas públicas. Sin embargo, reducir de este modo el problema es peligroso, pues podría dejarse al Estado inerte frente a sus responsabilidades económicas, a los compromisos que implica un sistema democrático y social, y a la necesaria complementación entre el sector público y el privado. Por su misma índole, se trata de problemas mucho más complejos, ligados a los servicios públicos y al sistema productivo, del que también forman parte las empresas que continúan en la órbita estatal y las empresas privadas. Por ello, en el área estatal sería indispensable la implantación de mecanismos que regulen las actividades de carácter público ahora privatizadas; y una profunda reestructuración de las empresas que queden en el sector público. El objetivo central de ambas operaciones -privatización y reestructuración- no es el fiscal, sino el fortalecimiento de este nuevo Estado.

La descentralización obedece a las políticas de ajuste estructural y al proceso de democratización. Se la ha considerado, según los enfoques, como medio o fin, y puede significar para la sociedad problemas y percepciones diferentes. El centralismo puede ser un obstáculo real en algunos países, y en otros se requeriría un proceso de cohesión centralista; por ello, su aplicación y gradación dependerá de las condiciones particulares de cada caso. En general, se procura otorgar más poder político y de administración a municipios pequeños y medianos, cuya importancia aumenta frente al deterioro del medio ambiente y de las condiciones de vida en las grandes concentraciones. Otro factor que ha coadyuvado en algunos países al proceso de descentralización es la necesidad de equilibrar los presupuestos del gobierno central, para lo cual se derivaron ciertos servicios (como los de educación y salud) a jurisdicciones provinciales (o estatales) y locales.

La descentralización implica una redefinición de atribuciones entre el gobierno nacional, los provinciales (o estatales) y los locales. El Estado nacional se concentraría en sus actividades exclusivas y en la dirección estratégica de la Nación, mientras se delegaría parte importante del diseño y de la ejecución en las jurisdicciones subnacionales. La ventaja radica en que le asigna una participación directa en la solución de los problemas y en la fiscalización de su ejecución, a quienes están directamente implicados en ellos. Además, les otorga relevancia a nuevos actores en el proceso político, lo cual supone una redistribución del poder a escala territorial.

Los inconvenientes podrían ser políticos, por un debilitamiento de la unidad nacional, si la descentralización no fuera eficiente; o provenir del lado fiscal por la no transferencia de los recursos a las jurisdicciones locales, con lo cual las actividades de que se trate perderían calidad y cobertura. En todo caso, debería fortalecerse sustancialmente la capacidad de gestión de los gobiernos locales. No se trata solamente de transferir funciones, sino que el gobierno central ejerza una función de seguimiento, de evaluación y de cooperación-coordinación, que permita formular políticas de cobertura nacional, redefinir competencias y atribuciones, vigilar el cumplimiento de normas y detectar fluctuaciones en la calidad de la gestión descentralizada.

En los procesos de reforma y modernización del Estado, las medidas concretas adoptadas correspondieron a las realidades nacionales; su historia reciente muestra que se privilegiaron algunos objetivos por sobre otros. Por ejemplo, en los países que venían de regímenes autoritarios, se cuidó ante todo la democracia; y en los que habían sufrido hiperinflaciones, la estabilidad de precios. Las medidas concretas mediante las cuales se ejecutaron tienen una gran similitud en todos los países concernidos. Constan de reformas políticas y económicas.

En algunos países, después de los gobiernos militares de los años 70 y 80, el hecho político fundamental consistió en la instalación o afianzamiento de regímenes democráticos. En estos y otros casos, las reformas más importantes se refirieron al sistema electoral, con la modificación de la duración de mandatos y la incorporación de algunos mecanismos de la democracia directa, tales como el referendun y el plebiscito; a la creación de nuevas instancias de representación locales o regionales y la descentralización administrativa; y a la forma de designación de los jueces.

En el plano económico, en general las reformas fueron aplicaciones de la política de ajuste estructural y su ejecución dependió de las condiciones previas. Así, en los diferentes países se repiten las mismas medidas, con mayor o menor énfasis en cada una y con distinto rigor en su aplicación. Se trata de la consolidación del derecho de propiedad, la conversión de la casi totalidad de los procesos productivos de bienes y servicios a condiciones de mercado; la privatización de empresas públicas; la promoción y resguardo de la competencia; la eliminación del déficit fiscal; la supresión de subsidios y controles; la desregulación de los sectores productivos; el manejo del tipo de cambio; la autonomía del Banco Central; la reforma tributaria; la modernización del mercado de capitales; la reforma previsional; la apertura externa; la promoción de la inversión extranjera; el pago de la deuda externa; y la flexibilización laboral. Además, en muchos casos se llevaron a cabo procesos de reforma administrativa, con la modernización de las organizaciones y la racionalización de procedimientos y métodos.

### III. Las debilidades del Estado actual

No obstante las profundas diferencias entre los países, varios Estados de la región padecen múltiples problemas seculares. Para contrarrestarlos, se han realizado importantes esfuerzos tendientes a lograr una mayor estabilidad política, a aumentar la cohesión de las instituciones sociales y a modernizar el Estado. En el panorama social se procura remediar, por

una parte, problemas de pobreza y marginación, y por la otra, atender a las presiones de las clases medias urbanas, de nivel de vida relativamente bajo, pero con poder de presión política. Un caso grave es el de ciertos territorios que en algunos países escapan a la jurisdicción del Estado, y en los cuales suelen regir pautas arbitrarias o violentas.

Junto con estos problemas, aparecen otros que se relacionan con tres tendencias profundas contemporáneas: los sistemas democráticos, las economías de mercado y la integración a la economía mundial. Las consecuencias con respecto al Estado fueron múltiples: se afirmó el régimen representativo, y se produjo una mayor diversificación social y regional, que puede significar el otorgamiento de mayores atribuciones a la sociedad, a regiones y comunas; y al mismo tiempo se redujo el tamaño y la autonomía del Estado nacional, como consecuencia de las reformas administrativas y la globalización internacional de la economía.

Al respecto, cabe reiterar que el verdadero problema no consiste en recortarle atribuciones a un Estado todopoderoso, sino en fortalecer Estados que son débiles, aunque abarquen amplias áreas. En muchas situaciones, la principal expresión de esta debilidad consiste en la incapacidad del Estado para imponer su propio orden, y para elaborar y ejecutar políticas públicas que sean estables y que se ajusten al interés de la colectividad. En algunos casos, esta debilidad resulta de una suma de carencias: la endeblez de las instituciones (en particular, el Parlamento y el Poder Judicial), el inadecuado funcionamiento de los partidos políticos, la fragmentación de las instituciones sociales relevantes y las falencias de la administración pública.

En la actualidad, los marcos legales fundamentales que rigen en varios países de la región, suelen responder a necesidades de otra época; por ello, en algunos casos se han realizado o están en curso de ejecución procesos de reforma constitucional y de la legislación básica. Por otra parte, la división de poderes no siempre funciona con la eficacia requerida. El Ejecutivo suele avanzar sobre las atribuciones de los otros poderes. El funcionamiento del Parlamento a veces está disminuido por la inexistencia de mayorías claras y por la falta de competencia técnica. A su vez, el Poder Judicial puede tener problemas derivados de la forma de designación de los jueces y de los procedimientos engorrosos a los que debe ajustarse.

La crisis económica de los ochenta, que se tradujo en crisis fiscal, debilitó la capacidad estatal para enfrentar no sólo las demandas sociales multiplicadas por los procesos de democratización, sino el funcionamiento normal de la administración. Este proceso se traduce en múltiples debilidades: frente a los poderes exteriores, que condicionan su ayuda; frente a la población, que le quita su apoyo (o su conformidad basada en el sentido de legitimidad) a un Estado que no responde a sus demandas; y frente a su propio aparato, que sufre en carne propia las consecuencias de la crisis fiscal. Además, el hecho natural de que se gobierne día a día, ha otorgado mayor relevancia al corto plazo; y a veces la sobreestimación del mercado como asignador de recursos ha hecho descuidar el mediano y largo plazo, así como los beneficios y costos sociales. Por consiguiente, es indispensable fortalecer la capacidad de análisis, reflexión y anticipación.

Frente a casos evidentes de corrupción en ciertos países de la región, la acción estatal debería prevenir el peligro de su eventual diseminación. Esta es una relación social inmoral y perversa, que constituye el peor virus contra la legitimación del poder, la credibilidad ciudadana y la gobernabilidad. Consiste en el tráfico de influencias, los cobros ilegales, las dádivas monetarias u otros favores, el enriquecimiento con fondos públicos y su despilfarro, o la evasión burda o sofisticada del pago de impuestos. Como este mal afecta la economía, la política y la moral pública, debe ser combatida en todos los niveles.

Cualquier política, por más esclarecida y beneficiosa que sea, fracasa si está inficionada por la corrupción, o si cunde la sospecha de que puede ser así, por falta de transparencia en la gestión pública. Su prevención y el castigo a los culpables son requisitos necesarios para la vigencia de la democracia y el logro de un desarrollo sostenido. En una reflexión sobre la modernización del Estado, dimensionar la magnitud de la corrupción existente, esclarecer sus mecanismos, identificar a sus protagonistas -corruptos y corruptores- y aplicar la ley, supone un salto cualitativo superior, no sólo en términos de poder del Estado, sino también referido a un desarrollo de la censura social.

Se presentan también dificultades para obtener consensos y para elaborar y ejecutar políticas de Estado. En ocasiones se manifiesta una especie de "privatización" del poder del Estado, que consiste en la influencia de grupos de presión sobre las instituciones estatales, para que adopten resoluciones favorables a sus intereses particulares. Debido a ello se debilita la capacidad del Estado para llevar adelante una política orientada a satisfacer los intereses generales. Por otra parte, las debilidades de funcionamiento de los partidos políticos influyen de manera negativa en la posibilidad de que los gobiernos lleven a cabo una política pública sistemática y estable. Entre tales defectos destacan algunos estructurales y otros coyunturales. En varios países de la región se advierte una multiplicación de partidos débiles y sin programas claros; su proclividad a no practicar una convivencia consensuada sino conflictiva; y sistemas electorales que contribuyen a impedir la formación de mayorías claras y sólidas. Coyunturalmente, su acción está afectada por problemas tales como la falta de credibilidad por promesas no cumplidas; la oscuridad de su financiamiento, que puede hacer presumir problemas de corrupción; la ausencia de líderes políticos nuevos, con estatura de estadistas; y la falta de análisis profundos y de propuestas concretas.

Algunas administraciones públicas enfrentan graves problemas que afectan su funcionamiento. Por supuesto, no se trata de un problema general y en todos los casos existen gradaciones. Algunas de las situaciones extremas de mayor deterioro -que pueden afectar a determinados casos específicos- consisten en la carencia de buenos equipos técnicos, lo que en ocasiones se debe al clientelismo en su reclutamiento, a la alta rotación del personal -que está sujeto al vaivén de los gobiernos- y a la baja en la calidad que resulta de la reducción de personal y de sus sueldos debido a la crisis fiscal. Existe en muchas situaciones un andamiaje institucional arcaico, que traba y torna lento cualquier trámite; una gestión de muy baja productividad o de reducida eficiencia; y una falta de transparencia que da lugar a sospechas de corrupción. Sin embargo, más que la solución simplista de reducir drásticamente el número de funcionarios, parece preferible establecer programas de superación de capacidades, y proceder

a una readecuación del personal, con reasignación de tareas, de acuerdo con las prioridades establecidas en los programas de gobierno. A estos defectos estructurales, se suman otros específicos cuando se trata de modernizar la administración, ya que ese propósito implica una distinta jerarquización de los actores políticos: algunos grupos ganan poder y otros lo pierden. Ello origina resistencias, primero en el plano político y después en el burocrático. Además de la natural inercia que dificulta los cambios, se plantean problemas de discontinuidad en los períodos de transición y de necesidades de aprendizaje de las nuevas pautas de acción.

#### IV. Algunas propuestas

El tema de la reforma y modernización del Estado es de una extrema complejidad. No sólo se trata de hacer más eficaz una administración -como lo aconsejaría un enfoque elemental-, sino de resolver una compleja red de relaciones entre el Estado, los países extranjeros, las distintas jurisdicciones nacionales, la sociedad civil, los trabajadores, las empresas y aún los diferentes compartimentos dentro del mismo gobierno; todo ello en el marco de objetivos políticos, económicos y sociales, inspirados en el afianzamiento de los procesos democráticos. Por otra parte, dada la diversidad de la región, no puede hablarse ni de un "Estado prototipo" ni de soluciones uniformes para el conjunto, y ni siquiera para distintos territorios y comunidades dentro del mismo país. Las soluciones deben adecuarse a realidades radicalmente diferentes, que reflejan la heterogeneidad que está en la base de la configuración de la región.

En el análisis de las funciones del Estado, puede distinguirse primeramente una parte orgánica, instrumental, que se refiere a los aspectos organizativos y de su propio funcionamiento; y otra que atañe a la fidelidad con que se alcanzan las orientaciones básicas de índole política, económica y social. Se trata de la eficiencia y de la eficacia; es decir, el logro de una capacidad de acción adecuada para obtener los fines deseados. La mayoría de los procesos recientes de reforma y modernización del Estado, a semejanza de lo preconizado para la empresa privada, procura obtener un buen manejo de los recursos, sobre todo de los financieros. Se refiere al funcionamiento operativo y a sus efectos directos, más que a la red de interrelaciones implicada y a las consecuencias de mediano plazo en la estructura política, económica y social, con una fuerte preocupación por el mantenimiento de la democracia.

La modernización del Estado implica también el cambio de las pautas con que actúan los actores económicos y sociales. Así, el Estado está reformando y reformándose; es a la vez, sujeto y objeto de ese proceso. Esta característica implica la simultaneidad de dos momentos en la acción del gobierno: administración y cambio. Se trata por un lado de definir y administrar las políticas públicas en el marco de las condiciones en que opera el gobierno; por otro, se busca alterar esas condiciones mediante reformas estructurales, para delimitar los ámbitos de actuación gubernamental, redefinir sus funciones y aumentar la viabilidad de sus políticas. Para encarar el problema de las interrelaciones entre lo público y lo privado, debe ante todo aclararse que tanto la acción del Estado como la del mercado son instrumentos para la obtención de determinados fines de política. Sin embargo, en una época el Estado se comportó como si sus acciones fueran fines en sí mismos; y después se tuvo una pretensión análoga para el mercado.

En este contexto, lo importante es la calidad y selectividad de las intervenciones del Estado, y no tan solo la magnitud del aparato burocrático. Surge así la cuestión de los límites entre lo público y lo privado. Entre ambos, no puede trazarse una frontera definida, dada su constante interpenetración. Los agentes privados actúan dentro de la institucionalidad vigente, que es legal y pública, y necesitan para su funcionamiento la acción del sector público; les son indispensables sus garantías, sus gastos en infraestructura y seguridad, su respaldo económico y financiero, y su protección interna y externa. Inversamente, el sector público está fuertemente permeado por la influencia de los empresarios privados. Más que negociar un nuevo "tratado de límites" entre lo público y lo privado, deberían establecerse "acuerdos de integración fronteriza". Se trata de encauzar las fuerzas del mercado, moderando excesos y supliendo omisiones. Además, son importantes los puentes constituidos por asociaciones y grupos intermedios, que no son ni estatales ni entidades con fines de lucro, y que enriquecen la vida democrática.

La relevancia que se le asigna a los mercados transfiriendo al sector privado la propiedad y la gestión de servicios públicos y de actividades monopólicas, crea la necesidad de establecer mecanismos de regulación, de supervisión y de protección al usuario o consumidor. De otro modo, la población podría quedar desamparada frente a las decisiones empresarias, que podría no ajustarse a las leyes del mercado, pues no habría libre competencia. Entre las actividades cuyos mercados deben mejorarse figuran la prestación de servicios públicos, el sistema financiero, la administración de la seguridad social y la actividad laboral.

Frente al proceso de privatización de servicios públicos, el Estado debe establecer mecanismos de regulación que aseguren su prestación eficiente, a precios equitativos. En cuanto al sistema financiero, se trata de evitar que la liberalización del crédito y de las tasas de interés desemboquen en crisis financieras; además, debería establecerse un sistema de garantías estatales o comunitarias, que haga posible que el crédito llegue a empresas pequeñas y microempresas y a grupos de ingresos modestos. Los sistemas de seguridad social basados en el régimen de capitalización a cargo de entidades privadas, requiere una estrecha supervisión estatal que preserve la solvencia de las entidades administradoras. En el mercado laboral, la tendencia a la flexibilización y la necesidad de reconversión que afecta a ciertas actividades reclama la presencia pública; se trata tanto de mitigar posibles efectos sociales adversos (por ejemplo, la cesantía), como de desarrollar una intensa tarea de capacitación, en especial de quienes deben desempeñar nuevas tareas.

La reforma del Estado debe ser simultánea y congruente con la modernización del sector privado y de los demás actores sociales. Al sector privado se le asigna protagonismo en la reestructuración y ampliación productiva, así como en el desarrollo de capacidades gerenciales. Complementariamente, sería deseable una cooperación con el sector público para el logro de avances en el desarrollo científico y tecnológico, en la capacitación de recursos humanos, en la generación de puestos de trabajo y en la protección del medio ambiente. Para que cumpla esas funciones con eficiencia y eficacia, el sector privado debería abandonar el entorno de protección,

e ingresar en otro de eficiencia y competitividad, lo cual requeriría un profundo proceso de reestructuración.

En los últimos años, la política, la economía y la sociedad de América Latina han sufrido profundas transformaciones. Consecuentemente, se han producido cambios muy importantes en la estructura y funcionamiento del Estado. Estos hechos fuerzan la necesidad de actualizar los diagnósticos: no puede actuarse ahora con la visión de una realidad que ya no existe. La queja contra la realización de diagnósticos repetidos es correcta cuando se refieren a las mismas situaciones, pero no cuando se trata de describir y evaluar rápidas y profundas evoluciones, que configuran realidades muy diferentes. El Estado que emana de una sociedad distinta, para satisfacer nuevas necesidades, necesariamente tiene que ser diferente. Sin embargo, esta necesidad perentoria no altera los objetivos básicos que se persiguen tanto en el proceso de desarrollo como con la acción del Estado. Será necesario discernir cuál es la realidad actual, para señalar los cursos de acción alternativos que mejor lleven a la democracia, al crecimiento y a la equidad.

La gobernabilidad suele considerarse, en el caso de los países desarrollados, como la capacidad de respuesta que tiene el Estado frente a las demandas cada vez mayores de la población; su "rebasamiento", que lleve a la ingobernabilidad, sería el producto de un supuesto "exceso de democracia". En cambio, en América Latina la gobernabilidad está afectada en mayor grado por una "debilidad democrática", producida por la falta de calidad participativa de una ciudadanía que fue desactivada. Implica el cumplimiento de dos requisitos: la legitimidad y la eficiencia. La legitimidad se basa en la vigencia de un Estado de derecho, con una sólida base de apoyo social. No sólo es necesario que rijan plenamente las libertades individuales y políticas, sino que se aseguren otras dimensiones del sistema político, tales como la existencia de un Poder Judicial autónomo, honesto y eficiente, una lucha permanente contra las posibilidades de corrupción, y la conciencia social que asocie crecimiento con equidad. El segundo requisito de la gobernabilidad es la eficiencia. En su obtención confluyen, por una parte, la designación explícita del ámbito de acción estatal; y por la otra, la mejora sustancial de los mecanismos de instrumentación.

Las funciones públicas emergentes de la reforma del Estado <sup>5</sup> pueden clasificarse en tres grupos. Un primer grupo incluye las tareas clásicas de gobierno, que consiste por una parte en la provisión de los bienes públicos puros (justicia, seguridad ciudadana y relaciones externas); en segundo lugar, la administración de los grandes desequilibrios (macroeconómicos, sociales y ambientales); por último, la acumulación de capital social, físico y humano. En este contexto, no es de aplicación el paradigma privado, porque no existen ganancias apropiables, y el cumplimiento de estas funciones por el Estado es ampliamente aceptado; sin embargo, algunas de esas actividades se desempeñan mal, y en otras existe una verdadera deserción estatal. Ello requiere una profunda y urgente acción que corrija tales deficiencias.

---

<sup>5</sup> Véase ILPES, *Gestión estratégica, planificación y presupuesto*, Buenos Aires, 1992, págs. 17 y 18.

Un segundo grupo de funciones públicas emergentes consiste en la armonización, mediante la regulación gubernamental, de diferentes intereses particulares frente a los de la comunidad, en aquellas áreas en que sean divergentes. Estas tareas son de difícil ejecución en los ámbitos político, institucional y técnico. Surgen problemas como el de la independencia real de la autoridad reguladora, dado el creciente poder económico y político de las empresas controladas. Además, suele existir asimetría en la información; y, en todo caso, sería indispensable diseñar mecanismos ágiles, automáticos y efectivos para resolver las controversias.

El tercer grupo de funciones estatales apunta a la gestión estratégica, es decir, al papel anticipador, de diseño y catalizador del Estado para orientar y dinamizar el desarrollo nacional. Ello forma parte de la evolución que se está operando en la concepción de la planificación renovada, con una mayor presencia en la adopción de decisiones. La gestión estratégica tiene como primer componente la gestión y por ello privilegia la acción, coordina adecuadamente el funcionamiento de las partes dentro del conjunto y evalúa anticipadamente las actitudes de los diferentes agentes económicos, sociales y políticos frente a las decisiones del gobierno. Además, es estratégica, es decir se propone el logro de objetivos que sean coherentes en el largo, mediano y corto plazo, y trata de cumplirlos con los menores costos posibles.<sup>6</sup> Se concreta en la selectividad en el pensamiento y en la acción, en el reconocimiento de que la acción estatal se desenvuelve en un escenario de poder compartido, y en la necesidad consecuente de imprimir a la gestión un fuerte sentido de negociación. De acuerdo con estas pautas, debería llevarse adelante un proyecto nacional, sobre la base de un consenso mayoritario, que adopte un marco orientador de largo plazo, que sea flexible, adaptable, indicativo y en cuya elaboración participen múltiples actores. Actualmente, cuatro de los ejes en que se sustenta una estrategia de cambio son la inversión, la tecnología, el acceso a mercados y el financiamiento. La articulación entre estos mecanismos no es espontánea: el Estado debe inducirla y promoverla, tal como lo demuestran los ejemplos de países con desarrollo exitoso en el pasado reciente.

El proceso de adopción de decisiones y de su instrumentación presenta dos aspectos: el primero atañe a las calidades políticas que debería reunir; y el segundo, a las reformas más urgentes de la administración pública. Las calidades políticas se refieren a la conducta de los principales actores, al perfeccionamiento de las instituciones y al relacionamiento del gobierno con la dirigencia política y gremial y con las organizaciones pertinentes de la sociedad civil. Ante todo, los actores políticos, económicos y sociales deben tener la intención y la capacidad de elaborar un proyecto nacional, lo cual implica: la voluntad de alcanzar consensos en los aspectos centrales del proyecto, por sobre conflictos de intereses inmediatos; una conducta de los partidos políticos, que signifique la elección democrática de sus dirigentes, la discusión sobre cuestiones programáticas, el relacionamiento más intenso con la ciudadanía y la transparencia en el financiamiento; la recuperación de un horizonte de mediano y largo plazo, que permita programar la satisfacción de demandas y acumular resultados; la discusión pública de los problemas y la búsqueda abierta de adhesión ciudadana.

---

<sup>6</sup> Véase ILPES, *Repensando la planificación*, op. cit., págs. 11 y ss.

El eje de la acción debería ser la lucha obstinada para perfeccionar el Estado de derecho y el funcionamiento pleno de las instituciones democráticas, de modo que cada poder del Estado cumpla con sus funciones, exista transparencia en su actuación y se fiscalicen los actos de gobierno. Asimismo, son fundamentales el incremento de la credibilidad y la capacidad para ejercer la función de gobierno, para lo cual deberían converger el discurso político convocante y las acciones reales de gobierno; el establecimiento de mecanismos que permitan que el gobierno interactúe con las organizaciones políticas y de la sociedad civil; y una especialización de las funciones de la administración, que también permita lograr una unidad de comando y de realizaciones.

El éxito de un proceso de reforma y modernización del Estado depende no sólo de su concepción estratégica, sino también de la transparencia y eficacia de su ejecución. En otros términos, que esté libre de toda sospecha en cuanto a honestidad, y que incida sobre los aspectos substanciales del manejo del Estado. Algunos de los temas a resolver con prioridad se refieren a la política de personal, que requiere captar y retener por un tiempo prudente a personal de alto nivel, crear una cultura organizacional (una actitud colectiva de servicio a la comunidad y al usuario) y construir sistemas de incentivos reales. Al mismo tiempo, para mejorar la calidad de las decisiones debería disponerse de información sistemática, pertinente, oportuna, confiable y seleccionada apropiadamente; de análisis adecuados a la función de gobierno; y de mecanismos de coordinación. También debe tenerse en cuenta que la instrumentación de programas y políticas es el momento más importante de la acción de gobierno y puede constituir el punto más crítico cuando la administración es débil.

Se está produciendo un cambio en la forma en que se concibe la reforma y modernización del Estado. De un enfoque que se limitaba a la dimensión económica y a la eficacia del aparato estatal, se está pasando a otro que, sin descuidar los anteriores, incorpora nuevas preocupaciones. Entre ellas destacan el progreso de la democracia, el aumento de la capacidad de gobernar que ataque las causas internas y externas que la debilitan, la construcción de Estados de derecho pleno, y el mejoramiento de la dimensión social del Estado que lo oriente hacia una mayor equidad. En el plano de la acción, deberían desarrollarse nuevas ideas, que permitan evitar caminos ya superados. Sería importante una revalorización de la función pública, en la que pueden cumplir una función decisiva los medios de comunicación. Debería existir una capacidad para anticipar, diseñar y traducir objetivos políticos en acciones concretas de gobierno; para darles seguimiento, efectuando evaluaciones periódicas; y para realizar un ordenamiento del proceso decisorio público.

Con esta nueva orientación se podrán superar los defectos de esquemas de pensamiento reduccionistas, y poner el énfasis en las interrelaciones entre Estado y sociedad, entre iniciativa privada e intervención pública; se hará también evidente -como ya se reiteró- la imposibilidad de brindar una receta única para todos los países y situaciones; se le dará relevancia a las vinculaciones recíprocas entre los diferentes actores intervinientes y a las trayectorias más apropiadas de los procesos de reforma; y surgirá la necesidad de prever sus principales consecuencias, pues procesos con resultados satisfactorios en algún momento y dimensión,

pueden tener consecuencias no deseadas en otros ámbitos. Este podría ser el punto de partida de un esfuerzo teórico-práctico que, sobre la base de una sistematización comparativa de las experiencias latinoamericanas, permita analizar las trayectorias de reforma más adecuadas para cada situación nacional.

Firmado: Arturo Nuñez del Prado

#### Documentos de referencia

Documentos presentados al Seminario Internacional *Reforma y modernización del Estado en América Latina*, realizado en la Ciudad de México, del 18 al 20 de mayo de 1994:

Bazdresch, Carlos y Elizondo, Carlos, *Reforma y modernización del Estado. El caso mexicano.*

Béliz, Gustavo, *Reforma y modernización del Estado. La experiencia de Argentina.*

Bianco, Jean-Louis, *El cuestionamiento contemporáneo del Estado.*

Blanco, Carlos, *Reforma y modernización del Estado. La experiencia de Venezuela.*

Boeninger, Edgardo, *Reforma y modernización del Estado en América Latina.*

Fernández Saavedra, Gustavo, *Reforma y modernización del Estado. La experiencia de Bolivia.*

Haddad, Paulo R., *Reforma y modernización del Estado.*

Hurtado, Oswaldo, *Reforma y modernización del Estado. La experiencia de Ecuador.*

Johnson, Jaime U., *Reforma y modernización del Estado. La experiencia de Perú.*

Nuñez del Prado, Arturo, *Presentación y Resumen.*

Ortiz, Guillermo, *Discurso de apertura.*

Sarmiento, Eduardo, *Reforma y modernización del Estado. La experiencia de Colombia.*

Torres-Rivas, Edelberto, *Reforma y modernización del Estado. La experiencia de Centroamérica.*

Villamil, José J., *Reforma y modernización del Estado. La experiencia de Puerto Rico.*

C. HACIA UNA NUEVA AGENDA EN LA GESTION Y NEGOCIACION DE LOS RECURSOS NATURALES

I.- INTRODUCCION

Las cuestiones de soberanía y el reparto de los beneficios concentraron gran parte del debate sobre los recursos naturales desde la década de los cincuenta.

El conflicto interno se situó en la distribución de las rentas de explotación mientras que el externo tuvo su origen en los términos de intercambio y en el cuestionamiento de la institucionalidad de los mercados mundiales.

La realidad de la "globalización" está alterando los términos del debate dejando sin espacio discurso comercialista y reivindicativo:

- a) El "stock " de recursos se entendería como parte de los activos internacionales.
- b) El ejercicio de soberanía sería contrario a la idea de globalización.No deberían existir barreras de entrada a la explotación de los recursos naturales.
- c) Se tendería a neutralizar o cancelar el uso unilateral de las ventajas geopolíticas.
- d) La institucionalidad de los mercados mundiales sería considerada como garantía de estabilidad y no debería ser objeto de cuestionamientos.
- e) Las acciones unilaterales afectarían la libertad de comercio y darían origen a represalias comerciales.
- f) Los términos de intercambio son como son y sólo expresarían la posición competitiva y el progreso técnico incorporado por los países por lo que no cabrían acciones que pretendan alterar la libre formación de los precios internacionales.
- g) Los criterios para definir la distribución de las rentas de explotación tenderían a uniformarse.
- h) Los eventuales conflictos entre las empresas y los estados-nacionales deberían ser amparados por instancias supranacionales o en todo caso estar normados por acuerdos de garantías a la inversión.
- i) La preocupación por la protección del medio ambiente excedería las fronteras nacionales.La internacionalización de las cuestiones ambientales restringiría los márgenes de soberanía para definir las condiciones de explotación.

El " sector externo " que marcó el debate sobre los recursos naturales, cedería paso a un debate centrado más en la conservación y protección de los espacios físicos y por ende en la capacidad de gestión del patrimonio y los recursos naturales en la que debería existir corresponsabilidad entre los países desarrollados y en desarrollo.

## II.- NUEVOS ENFOQUES Y NUEVOS PARADIGMAS

La propuesta de CEPAL sobre " Transformación Productiva con Equidad " proporciona una buena base conceptual pero una definición más rigurosa del concepto de transformación productiva debería partir desde el conocimiento, conservación y protección del patrimonio natural, pasando por la manipulación de los elementos y procesos naturales y el diseño, aplicación y combinación de procesos no naturales hasta la generación, articulación y difusión de bienes y servicios cada vez más diferenciados entre sí por la incorporación de conocimientos.

Los procesos de transformación productiva deberían arrojar por tanto, una mayor disponibilidad de bienes y servicios para conocer, manejar y proteger el patrimonio natural como mayores bienes y servicios articulados a cadenas con creciente valor agregado.

Desde esta perspectiva la atención debería concentrarse en dos grandes esferas de acción:

a) La gestión del patrimonio ,entendido como el conjunto de los elementos de la naturaleza y la totalidad de los procesos naturales que se encuentran en un espacio determinado<sup>7/</sup>.-

b) La gestión de los recursos que surgen de la manipulación de los elementos y procesos de la naturaleza con el objeto de otorgarles valores de uso y cambio<sup>8/</sup>.

La simultaneidad en la búsqueda de la equidad, sustentabilidad, crecimiento y competitividad se alcanzaría si las acciones que se aplican en los siguientes ejes tienen la misma

---

<sup>7/</sup> El concepto incluye al suelo, subsuelo, aire y agua y en términos más generales, la diversidad biótica y ecosistémica así como sus interrelaciones y sus capacidades de reproducción y autosostenimiento y tiene consideraciones históricas por cuanto el patrimonio natural es legado por las generaciones anteriores.

<sup>8/</sup> . El concepto encierra un contenido de utilidad como resultado de la aplicación del progreso técnico. Este permite identificarlos y valorarlos y, en segunda instancia, recolectarlos y/o transformarlos de acuerdo al estado que asumen la ciencia y la tecnología y las pautas de vida prevalecientes.

direccionabilidad:

a) En el CAPITAL HUMANO en la medida que la educación y el adiestramiento facilitan la incorporación y difusión del progreso técnico; y considerando que los sectores de extrema pobreza están vinculados a los escalones productivos con menor valor agregado y con mayores riesgos de degradación del medio ambiente.

b) En el mayor conocimiento de las potencialidades , tangibles o intangibles, del PATRIMONIO NATURAL.

c) En la mayor generación y absorción de procesos no naturales o de explotación (INCORPORACION DE PROGRESO TECNICO)

d) En la mayor compatibilidad entre los PROCESOS NATURALES Y LOS PROCESOS DE EXPLOTACION.

e) En el crecimiento de la DISPONIBILIDAD DE BIENES Y SERVICIOS, con mayor incorporación de conocimientos y con niveles de posicionamiento y eficiencia cada vez más favorables.

Este enfoque presupone la existencia de una capacidad endógena que permita generar, absorber y adaptar conocimientos orientados a identificar y conservar elementos y procesos naturales para usarlos y manipularlos con fines de transformación productiva.

Sería importante analizar en qué medida los países de la Región cuentan con dicha capacidad y si están en condiciones de lograr una síntesis dinámica entre equidad, sustentabilidad, crecimiento y competitividad.

Dicha capacidad endógena requeriría de una gestión integral del patrimonio y los recursos naturales que exigiría una concepción "sistémica".

Esta concepción surgiría de la articulación de las diversas perspectivas y acciones, públicas y privadas, sobre la base de valores, criterios de organización y códigos de conducta a fin de que las las estrategias, políticas y acciones que se adoptan en los siguientes planos tengan la misma direccionabilidad :

a) Jurídico (derechos y obligaciones relativas al acceso y a la propiedad).

b) Político (énfasis gubernamentales, intereses en juego)

c) Económico (mercado e intervención).

d) Físico o natural (conocimiento, conservación y uso del patrimonio y los recursos naturales).

- e) Científico y tecnológico (generación y absorción de conocimientos).
- f) Educacional (difusión y capacitación).
- g) Cultural (preservación y transmisión de valores).
- h) Social (participación y movilización)
- i) Organizacional (funciones-objetivo de las instituciones).
- j) Administrativo (modelos de gerencia de lo público y lo privado)

La combinación de las estrategias, políticas y acciones que se adopten en cada uno de estos planos darían origen a diversos paradigmas o modelos de gestión del patrimonio y los recursos naturales que alcanzarían resultados diferentes respecto de los objetivos de equidad, sustentabilidad, crecimiento y competitividad.

### III.- LOS TEMAS MAS RELEVANTES

En relación a la gestión del patrimonio natural surgen una serie de temas que deberían ser abordados por los países de la región dentro de los que podrían mencionarse los siguientes:

1) Diseño de capacidades endógenas para jerarquizar y asociar los elementos y procesos no naturales con los procesos de transformación productiva.

2) Mayor incorporación y difusión del progreso técnico para una mejor identificación y evaluación del patrimonio natural:

3) Mercado e intervención respecto del uso del patrimonio natural.

4) Enfrentamiento del círculo vicioso de deterioro natural y social.

En relación a la gestión de los recursos naturales es posible identificar una serie de temas que vienen concentrando la atención de los países de la región dentro de los que podrían mencionarse los siguientes:

1) Erosión y surgimiento de ventajas naturales.

2) Aprovechamiento de ventajas estacionales y valoración de los espacios físicos.

3) Organización de los mercados de recursos naturales :  
dosis de desregulación e intervención en el uso de los recursos naturales, regulación de

monopolios naturales.

4) Precios relativos e incorporación del progreso técnico para la reducción de los costos de explotación.

5) Gestión macroeconómica y renta de los recursos naturales.

6) Compatibilidad entre las tasas esperadas de beneficios y la sustentabilidad.

7) Uso de recursos naturales y equidad : potenciación de ventajas naturales en beneficio de comunidades en extrema pobreza.

#### IV.- HACIA UNA NUEVA AGENDA REGIONAL

La marcada tendencia hacia la internacionalización de las cuestiones ambientales permitiría un encuentro de intereses entre América Latina y el Caribe y los países desarrollados.

El debate no debería eludir las responsabilidades internas y la influencia que las capacidades endógenas de gestión podrían tener dentro del equilibrio ecológico mundial.

En este contexto resultaría pertinente plantear una nueva agenda regional cuyos principales aspectos serían los siguientes :

a) Desarrollo de una capacidad endógena para conocer, evaluar, aprovechar, contabilizar y proteger el patrimonio y los recursos naturales articulando los ámbitos administrativo, normativo, de fiscalización, científico-tecnológico, de educación y capacitación, empresarial y de negociación internacional dentro de un sistema de gestión del patrimonio y los recursos naturales.

b) Identificación de los ámbitos de la gestión que responderían a factores derivados del mercado y aquellos que reclamarían una mayor intervención del Estado considerando mecanismos de evaluación que permitan verificar la eficacia de las acciones públicas y privadas.

c) Desconcentración y descentralización de las funciones del Estado fortaleciendo sus instancias locales y/o regionales y garantizando la participación de los usuarios y de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en las unidades de gestión.

d) Diseño de esquemas de concertación regional para enfocar conjuntamente la incorporación de las cuestiones relativas al patrimonio y los recursos naturales dentro de las negociaciones multilaterales.

Firmado: Fernando Sánchez Albavera

## D. UN MARCO CONCEPTUAL PARA RECURSOS NATURALES

### 1. General

#### a) El Entorno

La problemática de los recursos naturales en América del Sur se encuentra afectada por distintos elementos incluyendo los roles económicos, ambientales, y sociales de los recursos; el hecho de que la oferta de recursos naturales se encuentre difundida a nivel mundial; el endeudamiento de los países oferentes (lo que combinado con la amplia oferta ha determinado un "buyers market"); la falta de capacidad para integrar los recursos en procesos verticales que cubran desde producción o utilización a análisis de, e inserción en, mercados efectivos; estructuras de administración basadas en usos (i.e. agua manejada por agricultura) y no en los recursos en si mismos, con la consiguiente falta de objetividad en la evaluación de planes y programas; el rol fundamental que algunos recursos juegan en la prestación de servicios públicos claves, como agua potable y saneamiento; y otros factores.

#### b) Las Doctrinas y Soluciones Universalistas

La situación se complica desde que el tema recursos naturales se ve complicado por las proyecciones operativas de debates doctrinarios a nivel económico general, dentro del amplio rango de alternativas que van desde el énfasis extremo en los mercados, hasta la regulación y la planificación arbitraria de la economía. Un comentario similar sería tal vez posible en el área ambiental en la cuales coexisten posiciones de preservación absoluta con otras que enfatizan el buen uso de los recursos en función del bienestar de las poblaciones de los países.

En este contexto, y en el debate doctrinario, las demandas operativas, a nivel organizacional, de evaluación, de legislación, y de manejo de recursos naturales tienden a perder relevancia. Esta pérdida de relevancia se hace mas notoria frente a una tendencia a establecer soluciones universales para todos los recursos naturales, y para todos los lugares, olvidando que existen soluciones o necesidades contingentes conforme al lugar, los distintos recursos y las necesidades de las poblaciones.

#### c) Los Recursos Naturales en la CEPAL

La conceptualización cepalina de los recursos naturales se limitó en gran medida a considerarlos insumos de producción dentro, o elementos de intercambio entre, sectores. En este contexto la especificidad de la problemática de los recursos naturales, y su consideración como un capital intersectorial, o "de marco", que requería manejo apropiado, pasó largamente desapercibida.

La resultante fue que la tendencia de la región al manejo sectorial de recursos como agua se tradujo en que organismos funcionales como ministerios de agricultura tuvieran a su cargo la planificación, la asignación y el control del recurso. En este marco no sorprende que muchos de los proyectos que se aprueban en la región no producen los resultados esperados, y por el contrario resultan en pérdidas netas.

En una gran mayoría estos proyectos no respondieron a criterios de demanda efectiva, ni estuvieron sujetos al debate participativo de la sociedad en su conjunto.

#### **d) Impactos en la Asignación Óptima de Recursos**

La estructura institucional, que hace que los organismos sectoriales sean juez y parte; el no uso del criterio de demanda efectiva, la iniciativa pública de proyectos sin pautas obligatorias de evaluación y sin debate público; y la falta de integración vertical entre proyectos de desarrollo y mercados (demanda efectiva) se traduce en una mala inversión de recursos naturales, financieros y humanos.

Otros temas, como el manejo de la gestión de las empresas privadas de servicios públicos basados en recursos naturales, también han pasado ignorados. Esto, más que la resultante de un enfoque, es una cuestión temporal: el fenómeno es relativamente reciente. Sin embargo, el tema es importante: existen casos en que defectos legislativos en el sistema de otorgamiento de derechos sobre los recursos en que se basa el servicio resultan en situaciones monopólicas de prestación, lo que perjudica a la población, al reducir el servicio, o hacer su precio más caros de lo que un sistema competitivo permitiría.

La creación de organismos ambientales no soluciona generalmente el problema de desarrollo sustentable el que demanda optimización equimarginal con la consecuente conjunción de criterios económicos, ecológicos, técnicos y legales. Es un rol activo, dentro de pautas de conservación. Los organismos ambientales, de responsabilidades muy amplias, tienen un papel fundamentalmente protector o de preservación, que los hace de alguna manera menos asequibles a la conjunción de elementos en forma dinámica. Además, en su papel regulador se encuentran sometidos a los problemas conocidos de la administración pública en América del Sur: falta de recursos.

#### **e) Un Rol para CEPAL**

El rol de la CEPAL en este ámbito podría analizar y proponer medidas y pautas de manejo conforme a situaciones y problemas concretos como los arriba identificados, los que tienen una proyección a nivel macro:

La administración sectorial del agua se traduce, además de en mal manejo de aguas, en proyectos de inversión que comprometen el erario público, y que restan recursos para inversiones sociales, como educación, o salud, con un potencial de crecimiento más elevado que

el de proyectos de inversión puntual mal diseñados y evaluados.

El otorgamiento defectuoso de derechos de agua se traduce en su acaparamiento especulativo por parte de los beneficiarios, previniendo inversiones, e incrementando los costos de servicios públicos para los usuarios.

Defectos, o falta de información en la redacción de contratos, o en el otorgamiento de autorizaciones, o en la legislación para la prestación de servicios públicos basados en agua se traducen en servicios que no responden a los objetivos, o que resultan muy onerosos para los usuarios. Cuando estos servicios incluyen ciudades como Méjico, Buenos Aires, San Pablo, Lima o Santiago, las implicaciones macro resultan obvias.

En el particular campo de la legislación y los a servicios públicos, la CEPAL podría asesorar sobre las maneras de legislar y el contenido de las concesiones con vistas a asistir en el diseño de reglas que al mismo tiempo que fomenten y protejan al inversor privado, contengan pautas mínimas sobre las obligaciones de los beneficiarios del uso de los recursos. Esto es particularmente importante en los permisos para servicios públicos, en los de proyectos financiados con fondos públicos con miras a beneficiarios privados, y en el otorgamiento de derechos sobre recursos naturales.

En este último campo hay una demanda creciente de servicios por parte de países, inversores y organismos internacionales de financiación. Es más, existen posibilidades concretas de financiación de proyectos, o cooperación en proyectos, financiados por estas entidades. Esto es la resultante de un consenso a nivel técnico sobre la necesidad de manejo apropiado los recursos naturales, con vistas a su desarrollo sustentable.

A efectos de mejorar su inserción en el sector recursos naturales la CEPAL los podría incluir como parte independiente, y con autonomía propia, de su programa de trabajo y su definición filosófica.

## **2. Pautas o Criterios de Actuación.**

- a) Singularizar el tema recursos naturales como un area con autonomía y jerarquía propia;
- b) Desarrollar temas y principios que perfiles a la CEPAL en este sector. En el tema específico del agua estos temas y principios podrían incluir, **inter alia:**
  - . manejo integrado del recurso en si y en relación al sistema socioeconómico;

- . separación entre organismos de políticas, planificación, y aprobación de proyectos y organismos de ejecución de proyectos y prestación de servicios;
  - . especificidad y diferenciación funcional de los organismos de manejo de aguas en cuanto que recurso;
  - . inexistencia de normas obligatorias de evaluación de proyectos, con participación ciudadana en la discusión amplia de los mismos;
  - . inexistencia de sistemas legales que permitan la asignación y reasignación flexible del recurso, prevengan monopolios y especulación a su respecto, garanticen los derechos privados de modo que incentiven la inversión, y protejan el patrimonio hídrico de los países
- c) Mejorar y promover activamente las relaciones con organizaciones públicas y privados involucrados en la temática del desarrollo sustentable de los recursos;
- d) Hacer presente, y disponible, con o sin reembolso de gastos según el caso, la capacidad instalada de la CEPAL;

Firmado: Miguel Solanes

## **E. CRECIMIENTO, EMPLEO, Y DISTRIBUCION: DESEMPEÑO Y POTENCIAL EN AMERICA LATINA**

### **Introducción**

Desde mediados de los años 80, vienen desarrollándose importantes reformas estructurales en la región tendientes a reorientar su patrón de desarrollo. Los impactos de estas reformas no se han dimensionado con precisión y, más aún, sus efectos en muchos países recién comienzan a ser percibidos. En este contexto, la CEPAL ha venido elaborando diversos documentos en torno a la estrategia de Transformación Productiva con Equidad, en los que se pone énfasis en la necesidad de mejorar la inserción internacional basado en la competitividad y el cambio tecnológico, como ejes articuladores del crecimiento y de un mejoramiento en la distribución del ingreso.

Acercándonos al final del primer quinquenio de los 90, sería importante evaluar el impacto de las reformas. Cabe preguntarse:

**1. A raíz de las reformas, que "patrón de desarrollo" está implantándose en América Latina? Como se puede caracterizar ese patrón, especialmente en términos de vínculos entre políticas macroeconómicas, instituciones, y empresas?**

**2. En términos de implementación de las reformas, y desempeño durante la última década, cuales han sido las diferencias entre los países en la región? Porque han surgido estas diferencias?**

**3. Que ritmo de crecimiento puede producir este nuevo patrón en los próximos años y en que sectores? Cual es su potencial de generar empleo y distribuir el ingreso en forma más equitativa?**

**4. Que políticas son necesarias para mejorar el desempeño de las economías de la región en el futuro?**

Para contestar estas preguntas, proponemos realizar un proyecto de investigación empírica que busque completar los conocimientos que existen en la CEPAL sobre el desarrollo de los países de la región, integre esos conocimientos en un marco analítico, y abra posibilidades para evaluar el desempeño futuro de las economías de la región. Esto nos lleva a estudiar en forma integrada no solo los determinantes macroeconómicos (políticas y reformas) y el contexto internacional (ideas económicas, shocks externos, comercio, flujos de capital), sino que además la base microeconómica e institucional que las caracteriza. Explicitar la cadena causal entre el contexto internacional, las políticas, las empresas y instituciones, y el desempeño es imprescindible para organizar la información pertinente y usarla para posteriores trabajos normativos y comparativos.

Un proyecto así tiene muchas ventajas institucionales además de llenar un vacío sustantivo crucial: (1) es un proyecto comparativo, lo que es la carta fuerte de CEPAL; (2) nos mantiene al nivel "global" o "estratégico," que también es la tradición de CEPAL, al mismo tiempo que recupera las especificidades nacionales; (3) implica un análisis que combina aspectos tanto micro como macroeconómicos, que pocas instituciones pueden hacer; (4) requiere un trabajo interdivisional y con las oficinas regionales, que queremos fomentar; (5) aprovecha de la información estadística que tenemos además de trabajos existentes; (6) ofrece oportunidades de trabajar con grupos fuera de CEPAL, incluyendo centros de investigación en la región y en otros países, más organismos como el BID o la OIT; y (7) suministra elementos para un análisis comparado entre regiones, especialmente con respecto al Este y Sudeste de Asia.

### Marco Conceptual

Dada la importancia que han tenido en el debate reciente, tanto la experiencia de las economías de alto desempeño del Este de Asia, como el análisis que ha realizado el Banco Mundial sobre las mismas en *The East Asian Miracle*, el contraste entre las principales líneas metodológicas de ese libro y las que podrían guiar este proyecto es un buen punto de partida.

La metodología del BM se basa en una estructura centrada en tres grupos de categorías: desempeño (*performance*), comportamiento (*behavior*) y políticas. El planteamiento es que las variables de desempeño (crecimiento rápido y sostenido junto con distribución igualitaria del ingreso) son una función de tres variables de comportamiento (acumulación, eficiente asignación de recursos, y cambios en la productividad). Por su parte, el comportamiento de las economías está determinado por las políticas básicas (*fundamentals*), las políticas de intervención selectiva, y las instituciones que las operan. La articulación de políticas e instituciones da lugar a dos formas de competencia, una centrada en mercados y la otra en la disputa por incentivos. Posiblemente, lo que para el BM más interesa de esa metodología es la relación directa que hacen entre políticas y desempeño, lo que permite dejar de lado casi todos los determinantes estructurales extra-mercado, sean positivos o negativos, y presentar la adecuación de las políticas como el centro del crecimiento y de una distribución del ingreso igualitaria. El subtítulo del libro es por demás preciso: *Economic Growth and Public Policy*.

En el proyecto propuesto, las variables de desempeño serían: crecimiento, empleo, y distribución del ingreso. En términos de estas variables, hay dos cambios importantes con respecto al modelo del BM: (1) queremos agregar una variable más--el empleo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, y (2) para todas estas variables, el interés estaría en evaluar las perspectivas a mediano y largo plazo, además de estudiar su desempeño pasado, como en el *Miracle*. Los esfuerzos estarían concentrados en analizar el desempeño de la década pasada y el potencial futuro a partir de una evaluación de los cambios en la estructura económica de la región y su impacto en las variables de comportamiento: acumulación, asignación de recursos, y cambio técnico.

Las variables independientes fundamentales serían las políticas (tanto políticas macroeconómicas como reformas estructurales) y el contexto internacional (ideas y nuevos patrones de la producción, el comercio, y las finanzas). Sin embargo, y este es el punto fundamental, el efecto de estas variables es filtrado por estructuras microeconómicas e institucionales que son el resultado de un proceso histórico de políticas, respuestas, y aprendizaje. Estas estructuras cumplen un papel básico en la determinación de los resultados que pueden ser obtenidos de la aplicación de las medidas. En particular, se debe tener en cuenta la capacidad institucional, los mercados de factores, y las características de las empresas (estructura, estrategias, y capacidad técnica acumulada). (Ver Cuadro I)

<b>Cuadro I. Categorías fundamentales del análisis</b>	
<b>1. Políticas</b>	
* Macroeconómicas (política fiscal, monetaria, cambiaria)	
* Reformas estructurales (apertura comercial, liberalización del mercado de capitales, reforma laboral, privatizaciones)	
* Desarrollo de capital humano y tecnología	
* Políticas sectoriales	
<b>2. Contexto internacional</b>	
* Ideas sobre política económica	
* Shocks externos	
* Nuevos patrones de la producción, comercio, y finanzas	
* Flujos de capital	
<b>3. Filtro (estructura)</b>	
* Instituciones (capacidad estatal, organizaciones del sector privado)	
* Mercados de factores (capital, trabajo)	
* Empresas (estructura, estrategias, capacidad técnica acumulada)	
<b>4. Comportamiento</b>	
* Acumulación (ahorro doméstico, inversión en capital físico, inversión en capital humano)	
* Asignación de recursos (uso eficiente de capital humano, rentabilidad de inversión físico, relación transables/no-transables)	
* Progreso técnico (innovación técnica, catching up)	
<b>5. Desempeño</b>	
* Crecimiento (tasa/estructura en los últimos 5-10 años, tasa/estructura potencial en el futuro)	
* Empleo (tasa/estructura en los últimos 5-10 años, tasa/estructura potencial en el futuro)	
* Distribución del ingreso (en los últimos 5-10 años, potencial en el futuro)	

En esencia, el proyecto buscaría entender el patrón de desarrollo que está surgiendo en la región, a partir de las siguientes hipótesis:

i) Las políticas económicas en la región (tanto macro como reformas estructurales) parecen ser cada vez más semejantes, debido a la influencia internacional, entre otras razones.

ii) Sin embargo, las políticas son "filtradas" por estructuras microeconómicas e institucionales, que determinan el tipo de políticas factibles y condicionan su impacto.

iii) Esas estructuras, junto con las políticas económicas, y el consiguiente comportamiento de los agentes (acumulación, asignación de recursos, y progreso técnico) determinan el potencial de la economía en términos de crecimiento, empleo, y distribución.

iv) La interacción del contexto internacional y las estructuras dan origen a las características diferenciales del desarrollo latinoamericano en comparación con otras regiones y con la evolución latinoamericana en períodos previos.

### **Implementación**

Desde un punto de vista operativo, hay varias **tareas inmediatas** para preparar el proyecto:

i) Acordar, entre un equipo interdivisional, el marco conceptual de partida. Obviamente, este marco tendría que ser ajustado para interpretar mejor la realidad, a la luz de los resultados empíricos;

ii) Seleccionar los países para ser estudiados. Un criterio importante para seleccionarlos es el tiempo transcurrido desde el inicio de las reformas. Bajo este criterio, se debe concentrar en Chile, Bolivia, Costa Rica, y México. También, podemos hacer un análisis menos detallado de algunos países cuyas reformas son más recientes (p. ej., Argentina, Brasil, Colombia, Perú).

iii) Formar equipos conjuntos entre CEPAL y centro(s) de investigación en los países seleccionados para identificar tanto estudios ya existentes como temas que van a requerir investigación empírica para poder cumplir con el marco conceptual. Más tarde, estos equipos estarían encargados de realizar los estudios de países.

iv) Definir una serie de temas (probablemente 5 o 6) que queremos estudiar en forma comparativa, como complemento a los estudios de países. Estos temas serían los identificados como cruciales para el proceso de crecimiento con equidad. También podrían ser realizados por equipos conjuntos entre CEPAL y centros de investigación en la región y afuera. Algunos ejemplos de posibles temas son:

- \* El rol de la estabilidad macroeconómica en generar un patrón de crecimiento sostenible;
- \* Las características de los sectores productivos dinámicos (en agricultura, industria, y servicios), que pueden liderar el crecimiento en el futuro;

- \* Las características tecnológicas y de mercados de los productos de exportación, así como el grado de integración del sector exportador con el resto de la base productiva;

- \* Los determinantes del ahorro, tanto doméstico (público y privado) como externo, y su adecuación en volumen y en la organización institucional requerida para el crecimiento deseado;

- \* El volumen de inversión, las fuentes (doméstica y internacional), la distribución sectorial, y el impacto en la capacidad para crecimiento futuro;

\* La capacidad del nuevo patrón de desarrollo de generar empleo de "alta calidad," y la adecuación de la fuerza del trabajo para cumplir con los requisitos de los nuevos empleos;

\* Las implicaciones del nuevo patrón de crecimiento y empleo para la distribución del ingreso.

v) Pensar las posibilidades de efectuar unas comparaciones entre las características detectadas en la experiencia reciente de América Latina y la de los casos exitosos en el Este de Asia.

vi) Buscar recursos, además del tiempo de trabajo de los funcionarios y expertos, para llevar a cabo el proyecto.

Firmados: Renato Baumann

Ricardo Bielschowsky

Ricardo French-Davis

Stephany Griffith-Jones

André Hofman

Jorge Katz

Graciela Moguillansky

Wilson Peres

Joseph Ramos

Oswaldo Rosales

Barbara Stallings

## F. TRANSFORMACION PRODUCTIVA: APROXIMACIONES NACIONALES

### I. ANTECEDENTES

La reflexión sobre TPE en su primera fase hubo de privilegiar la dimensión normativa, obligada a hacerse un espacio en el debate latinoamericano. Ello aconteció en un período de acentuada crisis económica y política en la región, de magnitudes comparables a la crisis de los años 30. Tal como entonces, la CEPAL más que "inventar" modalidades de desarrollo, se dedicó a:

i) examinar los principales cambios en el escenario internacional que definían el contexto previsible en que se desenvolverían las economías de la región;

ii) detectar las respuestas germinales que diversas economías de la región estaban generando;

iii) reflexionar sobre un marco analítico global y actualizado que incorporara i) y ii), en debate con la opción neoliberal que a fines de los 80's parecía dominar sin contrapesos en el debate sobre desarrollo.

A cuatro años del documento TPE, el balance es razonablemente alentador. Ello está testimoniado en los sucesivos apoyos de los gobiernos en los diversos Períodos de Sesiones, en la aceptación y difusión generalizada de conceptos parteaguas tales como "transformación productiva con equidad", "competitividad auténtica", "regionalismo abierto", etc. Por otra parte, nuestra capacidad de interlocución con organismos como BID y B.M parece haber crecido y podría hacerlo aún más.

Subsiste, sin embargo, un desconocimiento importante de nuestra reflexión en variados círculos académicos, políticos y sociales. Está vigente un desafío de difusión dirigida de nuestros trabajos para evitar nuevos casos conspicuos de desinformación, al estilo de Samper.

Otra dimensión del desafío institucional radica en ligar más nuestros trabajos a las especificidades nacionales. En todo caso, ello requiere ser adecuadamente dosificado. La gran ventaja relativa del FMI y del BM, además de sus recursos, radica en su capacidad de ofrecer un marco analítico general, que además otorga respuestas operativas en los diversos ámbitos de la política económica. Pero, en general, dicho enfoque no concede un gran privilegio a las especificidades de los países. En breve, un buen marco general provee una ruta de navegación que puede ser más útil que un recetario específico, apoyado en mayor trabajo empírico.

Con todo, dicho aterrizaje empírico en un conjunto acotado de escenarios nacionales podría enriquecer la batería de propuestas específicas y su pertinencia, considerando un conjunto de variables relevantes. Hacia ello apunta este primer y germinal intento.

En las páginas siguientes, se presenta: (II) una síntesis de la propuesta; (III) Notas sobre

aproximaciones nacionales; y,  
(IV) Propuesta de variables discriminantes.

## II. PRINCIPALES COMPONENTES DE LA PROPUESTA TPE

A continuación, se presenta una versión estilizada y preliminar de la propuesta de transformación productiva con equidad, articulada en torno a nueve componentes: progreso técnico y competitividad; inserción y apertura; estabilidad macroeconómica; desarrollo productivo y difusión tecnológica; sustentabilidad ambiental; equidad (pobreza y distribución del ingreso); integración y mercados externos; promoción de la competencia, mercado y políticas públicas y, en fin, concertación estratégica entre actores sociales.<sup>9</sup>

En polémica con algunos de los documentos que empiezan a circular para animar esta reflexión institucional, digamos sólo que la apertura, los equilibrios macroeconómicos, la responsabilidad fiscal y el apoyo en el mercado, no son visualizados aquí como "restricciones" sino como componentes de la propuesta. Es sobre esa base que cabe reflexionar sobre las políticas que puedan conciliar crecimiento, equidad y sustentabilidad.

### A. PROGRESO TECNICO Y COMPETITIVIDAD

Se sustenta en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico y en el aumento en la inversión en recursos humanos, buscando elevar competitividad y productividad. Aspira a ampliar la generación de empleo productivo, mejorando la calidad de éste y permitiendo así incrementos salariales sustentables en el tiempo.

La competitividad auténtica es la que se apoya en la incorporación sistemática del progreso técnico al proceso productivo, favoreciendo la generación de empleos más calificados y la utilización de técnicas y procesos ambientalmente sustentables. El cambio técnico, a la vez, es un proceso sinérgico y complejo de aprendizaje global y sectorial que requiere de instituciones y políticas. No es un dato exógeno ni opera en un vacío institucional.

Tal competitividad tiene carácter sistémico. Radica en la empresa pero está integrada a una red de vinculaciones que afectan su grado de competitividad. Destacan aquí el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética, de transportes y telecomunicaciones, las relaciones industriales, el sistema financiero, el sistema judicial y el ordenamiento institucional, tanto público como privado.

---

<sup>9</sup> Se insiste en el carácter estrictamente preliminar de esta síntesis. Esta síntesis se encuentra circulando entre un número amplio de colegas y ya se han recibido sugerencias que la modifican en forma y fondo en varios de los puntos considerados, incluyendo reagrupación de algunos de ellos. Se la incluya de todas formas para activar el debate.

## **B. INSERCIÓN Y APERTURA**

Una transformación productiva con equidad (TPE), para ser sostenible, necesita mejorar la inserción internacional de las economías de la región, es decir, su participación en los flujos dinámicos de comercio, inversión extranjera directa, tecnología y financiamiento. Esta mejor inserción debiera reflejarse en mayor capacidad para aprovechar los ciclos expansivos del comercio internacional y regional, y también para resistir los ciclos adversos y la inestabilidad financiera, diversificando productos y mercados, buscando inversión y alianzas en el exterior, aplicando mecanismos internos de estabilización y articulando mejor las exportaciones con las otras actividades productivas.

Requiere economías abiertas y privilegio de las exportaciones, en particular de las no tradicionales. Concibe la apertura comercial, de un modo más bien gradual y selectivo, tanto en función de las divisas disponibles como del proceso de aprendizaje tecnológico. Concibe el proceso de inserción con una gestión de conjunto que además del área comercial, la cambiaria, financiera, incluye políticas de desarrollo productivo, de fomento y difusión tecnológica, de formación de recursos humanos y, muy especialmente, la interacción entre ellas. En particular, para que la inserción se manifieste en incrementos más rápidos de las exportaciones, es necesario manejo cambiario adecuado, gradualismo en la reducción de la protección, mecanismos efectivos de promoción de exportaciones y una política de desarrollo productivo.

El rol de la política cambiaria es insustituible en la reorientación de los incentivos hacia los mercados externos. Evitar el atraso cambiario es crucial para que la apertura se exprese en mayor inversión en transables y en mayor nivel de actividad económica y de empleo. En tal sentido, una responsabilidad clave de la autoridad es defender la estabilidad macroeconómica y de los incentivos, de manera de preservar señales nítidas que favorezcan la inversión en capacidad productiva en el sector transable, particularmente en exportaciones.

Se propone eliminar los sesgos antiexportadores e introducir sesgos transitorios que favorezcan exportaciones no tradicionales. En particular, los exportadores pioneros, con su esfuerzo, incurren en costos y riesgos elevados, generando externalidades para las exportaciones que siguen su ejemplo. Se justifica, por tanto, dotarlos de incentivos por ello, estimulando comportamientos pioneros y de conquista de mercados.

Tales incentivos han de ser selectivos, acotados, limitados y decrecientes en el tiempo y con leves desviaciones de la neutralidad. Los mecanismos para la fijación y readecuación de tales incentivos deben ser no discrecionales y en su diseño deben ser consultadas las organizaciones de exportadores.

Si bien la TPE no se expresa en preferencias sectoriales precisas, aspira eso sí a que el patrón de especialización comercial resultante se vaya reflejando gradualmente en exportaciones dinámicas en los mercados internacionales, que agreguen conocimiento y tecnología a los recursos naturales y a materias primas. Esta parece ser la manera más promisoría de hacer

crecer el empleo productivo y los salarios reales en forma rápida y sostenida, contribuyendo tanto al crecimiento como a la equidad.

### **C. ESTABILIDAD MACROECONOMICA**

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

Un clima macroeconómico apropiado y estable o de "precios correctos" es necesario pero insuficiente para una TPE. Debe complementarse con políticas sectoriales, con intervenciones selectivas y con integración de políticas de corto y largo plazo. Destacan aquí el patrón sectorial de inversión y de especialización comercial, el abordaje de las políticas de reconversión, la capacitación y la reorientación de las políticas sociales.

Son también condiciones determinantes otros elementos estructurales como el funcionamiento competitivo y flexible de los mercados, la coordinación entre agentes públicos y privados, el financiamiento de largo plazo, el fomento del ahorro y la inversión y el estímulo a la innovación y difusión tecnológicas.

El acentuado ajuste fiscal de mediados de los ochenta en varios países de la región ha contribuido de manera decisiva a la reducción de los niveles de precios. Tal logro, sin embargo, se ha realizado en buena medida a costa de castigar la inversión pública en las áreas sociales, en infraestructura y de reducir la eficiencia del desempeño del sector público, a través del acentuado desmejoramiento salarial de los servidores públicos.

Es necesario perseverar en la consolidación del equilibrio fiscal pero ahora sobre bases más permanentes que no dañen los objetivos de equidad y de competitividad. Ayudará a ello una orientación fiscal de mediano plazo, donde el gasto público real crezca en función del ingreso potencial, dotándose de instrumentos anti-cíclicos. Para ello es importante contar con impuestos flexibles al gasto, de modo de dotar a la política fiscal de algún instrumento anti-cíclico, lo que aparece cada vez más útil, considerando un mundo de acentuada globalización e interdependencia, donde la autonomía monetaria es cada vez menor

### **D. DESARROLLO PRODUCTIVO Y DIFUSION TECNOLOGICA**

El carácter sistémico de la competitividad exige favorecer la integración del sistema productivo y la homogeneización progresiva de los niveles de productividad. Ello sugiere descartar el encapsulamiento sectorial, buscando estrechar el vínculo entre exportaciones primarias, manufacturas y servicios; promover la gestación de cadenas productivas en torno a las ventajas comparativas existentes, y favorecer la articulación productiva en torno a la construcción de ventajas comparativas dinámicas, apoyadas en la dotación de recursos.

El actual debate regional sobre desarrollo productivo se concentra en las políticas de fomento de la competitividad, en el contexto de economías abiertas. Privilegia el uso de políticas horizontales y se apoya en el mercado, sin embargo, aún adolece de debilidades para tratar las temáticas sectoriales y de reconversión; sigue siendo renuente para asimilar las experiencias asiáticas de apoyo a pioneros, de coordinación más estrecha entre sector público y privado y aún no otorga suficiente relevancia a los ámbitos de fortalecimiento en la base tecnológica y de recursos humanos.

Con pocas excepciones, lo que más bien se encuentra es la ausencia de políticas de desarrollo productivo y tecnológico. Detrás del argumento de "políticas horizontales", no discriminatorias, lo que puede gestarse es una confianza ingenua y sin precedentes empíricos en que el mero funcionamiento de los mercados constituya un instrumento necesario y suficiente para resolver los temas de base tecnológica, empresarial, recursos humanos, competitividad y posicionamiento internacional.

Atrás han ido quedando los enfoques sectorialistas estrechos. El desafío actual es fortalecer la inserción internacional, orientando la estructura productiva en la dirección de las tendencias dinámicas del comercio mundial. Ello pasa por fortalecer la intensidad de conocimientos y de valor tecnológico incorporado en cada producto, privilegiando la promoción de encadenamientos productivos y de servicios en torno a las exportaciones.

La eficacia relativa de la política de desarrollo productivo estará ligada a su capacidad de constituir consensos básicos en torno a la estrategia de desarrollo, incluyendo alguna conformación productiva, ocupacional y tecnológica que se promueva como proyecto-país.

No podrán estar ausentes de ello temas como la modernización de las relaciones laborales, responsabilidad ambiental y pensar la economía en forma global, conciliando competitividad, flexibilidad, estabilidad económica y equidad. Destacan aquí también los debates sobre un nuevo tipo de empresa, mayor flexibilidad en los mercados y el estímulo a relaciones cooperativas intra-empresas, inter-empresas y entre éstas y el sector público.

## **E. SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL**

La TPE ha de ser compatible con la conservación del medio ambiente físico, incorporando la dimensión ambiental y espacial en la estrategia global. Ello involucra no sólo la política económica y los incentivos sino también la gestión de los recursos naturales, la innovación tecnológica, la readecuación de los marcos regulatorios y la participación y educación de la población.

El manejo, la protección y conservación del patrimonio naturales forma parte de la estructura productiva. Por tanto, la transformación productiva incluye la revalorización de los recursos naturales asociada al avance tecnológico. Este rasgo de la TPE recoge tanto el

importante dato del stock de recursos naturales de la región como el hecho que las capacidades tecnológicas de punta en ella están en buena medida asociadas a la explotación de recursos naturales.

El actual debate sobre recursos naturales no puede ignorar el hecho que las principales inversiones en la región, además de telecomunicaciones, están asociadas a privatizaciones o desregulación en ámbitos de petróleo, agua, gas, electricidad, minerales y suelos agrícolas o forestales. Ello significa que los recursos naturales están actuando como factor de internacionalización, movilización de ahorro y acceso a nuevas tecnologías. Esto está planteando un nuevo ámbito de preocupación para las políticas públicas de gestión de recursos naturales, cual es el de la organización y regulación de mercados de recursos naturales.

## **F. EQUIDAD: POBREZA Y DISTRIBUCION DEL INGRESO**

La equidad y la TP se refuerzan mutuamente, con lo cual la competitividad aparece incompatible con el rezago en la equidad. A su vez, superar estos rezagos exige crecimiento sostenido. En efecto, el crecimiento es el mecanismo más eficaz para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Y en las actuales condiciones de la economía mundial, caracterizadas por la globalización y el cambio tecnológico, las políticas económicas internas deben ser diseñadas y evaluadas respecto de su aporte a la posición competitiva internacional del país. Ello a su vez es indisoluble de poder contar con una fuerza de trabajo calificada, con sólidos consensos políticos y una adecuada integración social que vaya resolviendo las inequidades más evidentes.

El crecimiento y la equidad deben constituir objetivos tanto de la política económica como de la política social. Ello implica preferir aquellas políticas económicas que favorecen no sólo el crecimiento sino también la equidad, y destacar en la política social el efecto productivo y de eficiencia, y no sólo el de equidad. Se proponen así políticas que aprovechen y refuercen las complementariedades y también otras que debiliten las oposiciones entre crecimiento y equidad. De los tres grandes conjuntos de políticas que contribuyen a la equidad - aumento del empleo productivo, inversión en capital humano y transferencias - sólo en el último los avances podrían lograrse a expensas del crecimiento.

La estabilidad, continuidad y profundización de las políticas sociales depende, en primer lugar, de la capacidad de gestar un crecimiento estable y sostenido. En tal sentido, junto con preocuparse por un financiamiento adecuado para el gasto social, será cada vez más importante preocuparse también por la contribución del gasto social al crecimiento.

La principal de esas contribuciones opera por la vía de la inversión en recursos humanos, mejorando el acceso de los beneficiarios al mercado y al desarrollo productivo. En ese sentido, una gradual transición de la política social hacia políticas de acceso reforzará el componente crecimiento del gasto social, endogeneizando las políticas de redistribución de ingresos, con particular énfasis en educación y capacitación.

Enfrentar con urgencia y eficacia los desafíos sociales, exige un nivel de recursos públicos mayor que el actualmente asignado al sector social, en ámbitos de inversión, gestión y remuneraciones, las que hoy son demasiado bajas como para estimular eficiencia.

La contribución del gasto social al crecimiento, sin embargo, es un tema que además de recursos, se relaciona con necesarias innovaciones en el diseño y aplicación de políticas públicas e incentivos. Asignar más recursos a los sectores sociales no asegura mejores servicios a los usuarios, si ello no está incorporado en una reforma de las políticas sociales que ponga el centro en la calidad de la acción pública, vinculando recursos con resultados y dotándola de incentivos que estimulen la eficiencia y la descentralización.

Al inicio de los programas de ajuste estructural, se subestimaron los costos sociales del ajuste. Más tarde se impulsaron los programas de compensación social. Hoy es necesario dar un paso adicional, en orden a pensar las políticas sociales desde una óptica de economía abierta y global: fortalecer desde la política social los objetivos de competitividad y articulación social e incorporar como dimensiones de la política económica el empleo productivo, la capacitación y el fomento productivo y tecnológico.

## **G. INTEGRACION Y MERCADOS EXTERNOS**

La integración regional es funcional a la TPE y vital en su afianzamiento. Postula el "regionalismo abierto", buscando la interdependencia entre acuerdos preferenciales y las decisiones de comercio nacidas de las señales del mercado y de las liberalizaciones comerciales.

En esta concepción, las políticas de integración deben ser compatibles con las de elevación de competitividad. Ello entraña compromisos en materia de estabilización macroeconómica, reducción gradual de la discriminación intrarregional, establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio, de construcción de infraestructura y de armonización de normas comerciales, regulaciones internas y estándares.

Con ello, ambos tipos de inserción comercial promueven la competitividad, refuerzan los vínculos de comercio e inversión intrarregionales y apuntan a una economía internacional más abierta y transparente. En la medida que los procesos de estabilización y de reformas económicas en la región se consoliden, será posible también pensar en esquemas más amplios que incluyan la posibilidad de una zona hemisférica de libre comercio a partir de los tratados comerciales existentes.

La modernización de la gestión e institucionalidad de la política económica internacional juega aquí un rol decisivo. Se trata de unificar los criterios económicos y políticos, de otorgar un peso mayor al componente económico de las relaciones internacionales y de mejorar el apoyo político y técnico a las tareas de las relaciones económicas internacionales.

Los esfuerzos de internacionalización productiva requieren estrechar la colaboración público-privada. Ello es necesario, por ejemplo, para favorecer una mayor influencia nacional en las cadenas globales de producción, comercialización, transporte y en estímulos a la conformación de tradings nacionales.

La estrategia de internacionalización debe ser compartida y basada en el consenso sobre la orientación exportadora del proyecto nacional de desarrollo. Mientras más sólidas sean las estrategias privadas de inserción internacional, por ejemplo, con expresión regional y sectorial, más posible será avanzar en estrategias nacionales de inserción internacional.

## **H. PROMOCION DE LA COMPETENCIA, MERCADO Y POLITICAS PUBLICAS**

Profundizar la noción del "enfoque unificado" requeriría avanzar más en la articulación mercado-políticas públicas, perfilando los aportes relativos de ambos instrumentos. Uno de tales ejes corresponde a mejorar la calidad de la acción pública, tanto en materias sociales como de fomento productivo y gestión de la política económica. Otro de ellos es abordar la calidad de los mercados, dado que los mercados existentes difieren de los mercados de texto y no siempre cumplen con las condiciones de optimalidad que éstos les atribuyen.

La promoción de mercados competitivos, transparentes y de acceso fluído puede constituir un instrumento decisivo de la transformación productiva con equidad. Ello quiere decir favorecer la creación de mercados donde no los hay, fortalecer el funcionamiento de aquellos que operan bien y regular monopolios naturales o mercados críticos para el bienestar de la población.

Crear mercados donde no existen u operan insuficientemente (capitales de largo plazo, capacitación, tecnología, medio ambiente) puede constituir un rasgo innovador de las políticas sociales, fortaleciendo además el vínculo con la transformación productiva. En sectores donde sean débiles o inexistentes la negociación colectiva, el acceso de las PYMES al crédito y de los trabajadores a la capacitación, desarrollar mercados de trabajo, de capacitación y de capitales, será un objetivo que contribuirá tanto al crecimiento como a mejorar la equidad.

Se postula una nueva intervención estatal. Se la plantea concentrada en el fortalecimiento de la competitividad via progreso técnico y en la evolución hacia niveles razonables de equidad. Disminuye la importancia del estado como productor directo para concentrarse en el fomento de la competitividad global y sectorial, en la difusión tecnológica, la inversión en capital humano, el apoyo a la internacionalización y a la igualdad de oportunidades en el contexto de una economía abierta.

Hay que evitar ideologismos que reducen el dilema económico a la discusión entre Estado versus mercado. En verdad, en la región, necesitamos más Estado y más mercado; más Estado

concebido como una institución moderna, eficiente y descentralizada; más mercado, fomentando una efectiva competencia y al acceso de las mayorías al mercado.

Cada vez más las políticas públicas privilegian un papel regulador y promotor y disminuyen la importancia de las tareas de productor directo. El énfasis radica en generar externalidades, creando o completando mercados, facilitando la difusión de la información, el conocimiento y la tecnología y logrando niveles críticos de colaboración con los agentes privados y las organizaciones sociales.

Es necesario mejorar la calidad de la acción pública, actuando sobre la eficiencia en el gasto, en la administración de los ingresos y en la gestión de las empresas públicas. Ello incluye simplificación de trámites y de regulaciones excesivas; mejoras en la administración y el cumplimiento tributario; mecanismos públicos de evaluación de los programas de gobierno; privatización de activos prescindibles, en condiciones de transparencia y de promoción de la competencia; convenios de desempeño, control por resultados, descentralización de usos presupuestarios, sistema de premios y castigos orientado a estimular eficiencia, ahorro, atención al usuario, capacitación.

El esfuerzo de reforma y modernización del Estado, busca hacerlo más ágil y eficiente en lo económico y más democrático y descentralizado en lo político. El tema va más allá del tamaño del Estado y alude a como gestar un sector público más competente y calificado, con transparencia, controlabilidad y estrictas evaluaciones de resultados, con incentivos a la eficiencia y a la desburocratización, con sistemas de reclutamiento transparentes y en base a concursos públicos, remuneraciones más basadas en el mérito, con un servicio público estable, profesionalizado y con puestos de mando más competitivos en sus remuneraciones con el sector privado.

Asegurar mercados competitivos requiere un sector público con suficiente capacidad reguladora para actuar tanto en la estructura de los mercados, previniendo prácticas no competitivas, como sobre los resultados de su operación. En general, la promoción de la competencia es la mejor política para estimular la eficiencia, sin embargo, en aquellos casos en que ello no sea posible, la regulación oportuna opera como una segunda mejor alternativa. En buena parte de los países de la región, es necesario mejorar la institucionalidad reguladora de los mercados financiero, previsional, recursos naturales no renovables, servicios de utilidad pública, así como la adecuada inserción institucional de la vigilancia de la competencia desleal.

## **I. CONCERTACION ESTRATEGICA Y REGIMEN DEMOCRATICO**

La formulación de estrategias supone un marco democrático, pluralista y participativo. La propuesta de CEPAL incorpora una visión integrada de políticas y estructuras; por lo tanto, no se agota en precios y macroeconomía sino que otorga cabida a la interacción de empresas, macroeconomía, sectores productivos, políticas, instituciones y actores sociales. De este modo, sólo puede entenderse en el contexto de la profundización democrática y del diálogo entre

actores.

La concertación estratégica asume rol crucial. Se la entiende como un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre los principales actores de la sociedad civil y el estado. La idea es legitimar comportamientos convergentes con los propósitos comunes, otorgar estabilidad consensual a las reglas del juego e inhibir dinámicas de intereses que afecten los fines colectivos.

Introducir la gobernabilidad, los acuerdos de mediano plazo y la resolución negociada de los conflictos en el seno de la cultura latinoamericana, es un elemento cada vez más importante para la construcción de competitividad y para avances sólidos en la tarea permanente de crecimiento con equidad.

Promover innovaciones institucionales y en el comportamiento de los actores sociales, compatibles con escenarios de economías abiertas, orientadas a la construcción de competitividad auténtica, es otra dimensión de la reforma económica y de la unificación de la política económica y la política social. De allí la importancia de políticas públicas que apoyen el fortalecimiento de actores colectivos responsables e informados que otorguen viabilidad a la concertación estratégica entre ellos.

Dotar de estabilidad de largo plazo a las políticas de transformación productiva requiere conferir legitimidad social a la política económica. En tal sentido, enriquecer la agenda de los acuerdos nacionales - que ya incluye mayoritariamente la orientación exportadora y la responsable gestión económica -, con los temas de la modernización del estado, la descentralización de los procesos económicos y políticos, con pisos mínimos de cobertura social, condiciones de trabajo y sistemas flexibles de protección social, puede ser un camino para robustecer la competitividad sistémica.

### III. NOTAS SOBRE APROXIMACIONES NACIONALES

#### Un antecedente histórico

En un interesante trabajo de hace una década (Rama, 1984), se sugería una clasificación de países de la región que privilegiaba las variables de urbanización y transición demográfica, comprobándose que éstas mantienen una sólida relación tendencial con el ingreso por habitante y con indicadores sociales, tales como esperanza de vida, educación, estructura ocupacional y estratificación social.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Las variables consideradas fueron demográficas (esperanza de vida, tasa bruta de natalidad, mortalidad infantil, crecimiento de la población, grado de urbanización); económicas (ritmo de incremento del PGB por habitante, estructura sectorial del producto) y sociales (tasa bruta de escolarización, analfabetismo, nivel educacional de la PEA, grado de formalidad e informalidad de la PEA, ocupación sectorial de la PEA e incidencia de la pobreza)

Dicha clasificación culminaba en la siguiente estructura de países:

- a) **Países de modernización avanzada**  
(Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela)
- b) **Países de modernización acelerada y desequilibrada**  
(Brasil, Colombia y México)
- c) **Países medianos y pequeños de modernización parcial**  
(Ecuador, Paraguay, Perú y República Dominicana)
- d) **Países de modernización incipiente**  
(Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua)

La idea de estas líneas no es tan ambiciosa y sólo busca dar a conocer que esta tarea de captar las heterogeneidades ha venido siendo realizada en la Casa y que hoy es posible dar un paso adicional y actualizado en esa dirección.

En nuestra actual reflexión, estimo que los principales elementos constitutivos de la TPE pueden resumirse en:

i) crecimiento elevado y sostenido, con estabilidad macroeconómica; ii) avances en competitividad y formación de recursos humanos; iii) fomento tecnológico; iv) políticas sociales vinculadas a la política económica que faciliten la incorporación al desarrollo, que apoyen a los sectores rezagados y que reduzcan las diferencias entre ganadores y perdedores; v) preservación del medio ambiente y del patrimonio natural, vinculando crecimiento, sustentabilidad e incorporación de cambio técnico; y, vi) un ambiente de estabilidad política y de cooperación social entre actores.

Para evaluar los grados de avance en cada uno de estos ámbitos, es necesario contar con los indicadores adecuados.

Las diferencias del desarrollo entre países provienen de sus diferencias en dotación de recursos, políticas e instituciones. A su vez, la dotación de recursos comprende recursos naturales, fuerza de trabajo y stock de capital físico y humano. Las instituciones, aluden a las características del sector público y del privado, de los mercados existentes y al grado de cooperación o conflicto entre actores sociales.

Sobre esa base, las aproximaciones nacionales de la TPE deben considerar las especificidades estructurales, junto con las modalidades de desempeño macro-financiero, competitivo y de equidad, en vínculo con las reformas económicas e institucionales recientemente emprendidas.

En cada una de estas categorías es posible ir sofisticando los indicadores, sin embargo hay aquí un conflicto de pertinencia que no puede ser obviado. En tanto más sofisticado sea "el" indicador

de TPE, tenderá a ser menos relevante, al escaparse del área de interés de los diseñadores de políticas. Más aún, en la medida que este trabajo avance en la Casa, será necesario detectar que indicadores están representados en otros, de modo de seguir reduciendo el número de indicadores líderes.

#### **IV. VARIABLES DISCRIMINANTES DE LA TPE**

A continuación, se presenta un conjunto de indicadores que buscan facilitar la tarea de "medir" los grados de avance en la TPE. Se parte por los rasgos más estructurales; se incluye el desempeño macroeconómico y de crecimiento; la medida en que dicho crecimiento se orienta hacia cambios estructurales; el desempeño competitivo; los resultados en equidad. En la medida que consideramos que la interacción entre agentes, políticas e instituciones es un rasgo central de nuestra propuesta, junto a los grados de avance en reformas económicas, se incluye el examen de la institucionalidad de regulación, concertación y competitividad.

##### **2.1 Rasgos macro-estructurales y de competitividad**

###### **a) Rasgos estructurales**

Población y evolución demográfica

Stock de recursos naturales

Ingreso por habitante

Estructura sectorial del producto y del empleo

Evolución de la productividad global y sectorial

Características del mercado del trabajo

Indicadores sociales

Parece necesario dar mayor importancia al tema demográfico en nuestra reflexión. De hecho, una de las lecciones poco conocidas del éxito asiático es justamente el relieve de las políticas demográficas, orientadas a disminuir el incremento demográfico, de manera de ampliar el espacio para la inversión y para que las políticas sociales se concentrasen en calidad antes que en cobertura.

Por otra parte, la posibilidad asiática de incrementos salariales más rápidos, junto a los avances en productividad y a los factores de demanda (el aumento en la inversión), estuvo también asociada a razones de oferta (menor crecimiento demográfico y de la PEA, menor migración campo-ciudad por políticas que aumentaron el ingreso y la productividad rurales).

La estructura y flexibilidad del mercado de trabajo es un factor decisivo para facilitar el ajuste frente a shocks macroeconómicos. En ausencia de tal flexibilidad, los ajustes tienden a darse por cantidad, reduciendo el empleo, desmejorando la situación distributiva, afectando excesivamente la demanda agregada y agravando el ciclo económico. En este sentido, mercados de trabajo rígidos terminan afectando la inversión y el potencial de crecimiento. En un contexto regional de mayor historia sindical que en Asia, tal flexibilidad habrá de estar ligada a modalidades de empresas y de relaciones industriales que estimulen la cooperación, buscando compatibilizar flexibilidad, competitividad y protección de los ingresos laborales, a través de seguros de desempleo.

**b) Desempeño macro-financiero**

Inflación y tasas de crecimiento del producto  
 Déficit fiscal  
 Tipo de cambio  
 Endeudamiento externo e interno

Una propuesta de TPE requiere inflación baja y declinante, crecimiento del PGB por habitante, estabilidad en las cuentas fiscales y un tipo de cambio real elevado y estable. Se trata aquí de ir aspirando a un cierre estable y permanente de las cuentas fiscales, limitando el acceso al endeudamiento como mecanismo de financiamiento fiscal.

**c) Macroeconomía del cambio estructural**

Tasas de ahorro, inversión y exportaciones sobre el PGB  
 Dinamismo de exportaciones no tradicionales  
 Productividad

Un rasgo central de la TPE es que ésta deberá expresarse en mayores niveles de ahorro, inversión y exportaciones sobre el PGB; en incrementos sostenidos en la productividad y en un dinamismo exportador sostenido por las exportaciones no tradicionales.

**d) Desempeño competitivo**

"Posicionamiento" y "eficiencia"  
 Diversificación exportadora (productos, mercados y exportadores)  
 Educación: gasto público en educación sobre PGB  
 Gasto en capacitación sobre PGB y masa salarial  
 Infraestructura: deterioro y grado de uso  
 Gasto en I&D, como % del PGB  
 Indicadores de resultado: educación, capacitación y tecnología

Como medidas de resultado de los avances en competitividad se pueden utilizar la diversificación exportadora y los indicadores de posicionamiento y eficiencia en el comercio internacional, elaborados por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Estos últimos

estudios no están fácilmente disponibles para un conjunto amplio de productos y países en la región. En la medida que lo estén, hay que utilizarlos pues se trata de indicadores útiles para medir la evolución de la competitividad.

Como variables de insumos, es posible detectar, el gasto en educación, capacitación e I&D, así como las brechas en infraestructura y los planes de inversión en marcha. En todo caso, tratándose de variables de insumo, esto es, recursos orientados a la competitividad, es necesario acompañarlas con indicadores de desempeño y resultados. Para ello puede ayudar la construcción de algún indicador de difusión tecnológica, de trabajadores capacitados que encuentran empleo en las labores para los cuales fueron entrenados, sobre calidad de la educación, etc.

### c) **Resultados en equidad**

- Niveles y evolución de la pobreza
- Cambios en la desigualdad de ingresos
- Evolución relativa de salarios medios y mínimos
- Evolución del empleo formal e informal
- Recursos y resultados de las políticas sociales

Es difícil contar con una medida única de equidad. Sin embargo, una sociedad que vaya reduciendo sus niveles de pobreza y de desigualdad distributiva, con salarios reales que sigan la evolución del producto y con aumentos importantes en el nivel de empleo formal, ciertamente se estará encaminando hacia una modalidad más equitativa en la distribución de oportunidades. Con mayor razón si a ello se agrega una política social de vasta cobertura, ligada a la política económica y con indicadores de desempeño que aseguren que más recursos sociales signifiquen mejoras en bienestar de los grupos favorecidos.

## 2.2 **Reformas económicas e institucionales**

### a) **Económicas**

- Apertura comercial
- Desregulación
- Privatizaciones
- Desarrollo del mercado de capitales
- Promoción de mercados

Una TPE expresa una opción por una economía abierta, apoyada en el funcionamiento de mercados competitivos, transparentes y de acceso fluido. En tal sentido, las reformas comerciales, los avances en desregulación y privatizaciones reflejan pasos en la dirección correcta. En varios casos críticos ( mercado de capitales de largo plazo, tecnología, capacitación, mercados de futuros, etc.) se trata de mercados inexistentes que no es posible "desregular" o "liberalizar". Corresponde crearlos y dinamizarlos y una vez desarrollados, tendrá sentido el debate sobre su desregulación. Por ahora, la tarea es su creación y ello corresponde a una tarea típica del sector público, dadas las externalidades y los problemas de coordinación envueltos.

**b) Institucionales**

**b1) Sector público**

- \* Estabilidad del equilibrio fiscal, ingresos y gastos
- \* Reforma del desempeño: convenios de desempeño, vínculo entre recursos y resultados, separación entre agencias de diseño, gestión y evaluación, simplificación institucional, etc.
- \* Descentralización: administrativa y presupuestaria

**b2) Institucionalidad de regulación**

- \* Mercado de capitales
- \* Monopolios naturales y servicios de utilidad pública privatizados
- \* Sistema previsional
- \* Defensa y promoción de la competencia
- \* Derechos de los consumidores
- \* Normativa ambiental

**b3) Concertación entre actores**

- \* Política de ingresos
- \* Temas de productividad y calidad
- \* Política sociales
- \* Internacionalización productiva

Las reformas económicas no se agotan en los ámbitos comercial, de desregulación, privatización o racionalización fiscal. Es necesario examinar la estabilidad y permanencia del equilibrio fiscal y la reforma del sector público, colocando en el centro del debate la medición del desempeño público y los avances en descentralización.

Otro ámbito cada vez más relevante es la institucionalidad de regulación en áreas críticas, incluyendo las normativas ambientales, la defensa del consumidor y la promoción de la competencia.

Finalmente, no menos importante, es indagar en las experiencias nacionales sobre la forma en que la concertación entre actores sociales se va expresando o no institucionalmente, ojalá apuntando a los temas de futuro más decisivos de una TPE: cambio técnico, productividad, calidad, capacitación, políticas sociales e internacionalización productiva.

Firmado: Osvaldo Rosales

G. CAMBIOS EN LA RELACION ENTRE CRECIMIENTO Y EQUIDAD EN LA REGION EN EL FIN DE SIGLO

I. LAS TRES PROFUNDIZACIONES

Hay algo cercano a un consenso en la CEPAL de que una de las tareas prioritarias para poder seguir avanzando en la propuesta de TPE es una profundización en el tratamiento de la relación entre crecimiento económico y equidad, en las condiciones emergentes de transformación del sistema económico<sup>11</sup>. Esta tarea tiene por lo menos tres facetas:

**-profundizar en el desarrollo de hipótesis.** La visión de futuro de la TPE está formulada, en la etapa de su elaboración que se ha alcanzado hasta ahora, en propuestas de largo plazo y a grandes rasgos. Hace falta seguir aumentando el grado de concreción en la identificación de sinergías entre tecnología, conocimiento, competitividad y equidad<sup>12</sup>, y seguir dando cuenta de la diversidad de posibilidades -no todas positivas para la equidad- que emergen de esta concreción.

**-profundizar en el análisis de las evidencias empíricas.** Es una necesidad evidente para testar las hipótesis contrarias a la idea de "trade-offs" entre crecimiento y equidad, y también para afinar las propuestas de manera de hacerlas más realistas y convincentes.

**-profundizar en el tratamiento de lo político.** A veces mencionado como "la tercera pata de la TPE", el tema de la participación democrática en un proyecto nacional de TPE requiere ser desarrollado, sobre todo en relación a la equidad (tema central de debate entre una amplia gama de actores sociales) para no caer en un discurso tecnocrático. Si se reconoce que hay intereses establecidos que resistirán algunas de las reformas necesarias para aumentar la equidad, que hacen falta cambios culturales hacia una mayor valoración del "otro diferente", y que se necesita llegar a concertaciones en una competencia democrática entre actores sociales fuertes para que se realice la TPE, ¿cómo se logra esto?

Evidentemente, hay una retroalimentación entre estas tres vetas de profundización; se tratará de dar algunos ejemplos en las líneas que siguen.

---

<sup>11</sup>En el documento "Políticas, instituciones y equidad: el eslabón perdido de la TPE", contribución de Vivianne Ventura Dias a este ejercicio sobre CEPAL 96, se desarrolla una atinada crítica constructiva en este sentido. Estas notas pretenden complementar aquel trabajo, ilustrando algunos de sus argumentos, que deben ser analizado en este encuentro aunque su autora no pueda estar presente.

<sup>12</sup>Véase la detallada definición de equidad propuesta por Vivianne, ibid. nota 3, pág 3.

## II. TRES ASPECTOS DE LA TERCERA PATA: TPE Y LA POLITICA DEMOCRATICA

Empezando por lo último (lo político), y extrayéndonos del contexto chileno, en varios países de la región hay un enorme temor del futuro entre segmentos mayoritarios de la población. Hay una resignación fatalista ante un supuesto predominio avasallador del neoliberalismo (término que se ha vuelto la peor ofensa para cualquier político), a pesar de que ningún gobierno democrático puede aplicar un modelo neoliberal puro. Al contrario, muchos gobiernos no han podido consolidar necesarias reformas estructurales por las fuertes resistencias corporativas al desmantelamiento del "welfare state", por mucho que los expertos estén de acuerdo en la inconveniencia de mantener subsidios al consumo masivo. Frente a estos impasses, más de un presidente democráticamente elegido se ha visto tentado a ensayar un "Fujimorazo". Por otro lado, los anuncios de la muerte (hace algunos años) del populismo -con sus promesas electorales demagógicas- han resultado prematuros. Es probable que el temor al futuro desconocido se deba en parte a una confusión popular entre los posibles efectos sociales de la futura transformación productiva y la apertura comercial, por un lado, y los costos sociales del ajuste (que todavía duelen en la mayoría de los países), por otro. Pero también es cierto que esto se debe en gran parte a la falta de una propuesta de operacionalización de políticas de equidad en el contexto actual, que sea completamente convincente.

Un segundo aspecto político de gran relevancia es la internacionalización de las ideas y de las alianzas. No sólo las relaciones económicas se han globalizado: en paralelo con el TLC, actores sociales como el movimiento sindical o el del medio ambiente están empezando a estrechar lazos con sus pares en la región, como "aliados naturales" preocupados por sus propios intereses o causas. En otras palabras, el tema del **dumping social** es mucho más que una mera táctica de negociación intergubernamental.

Tercero, las turbulencias en los mercados de trabajo y en los sistemas educacionales que se pueden prever como efecto de la desaparición de firmas y procesos productivos completos, en la transición hacia economías más competitivas basadas en el conocimiento, hacen que la propuesta cepalina de un "estado activo" cobre especial relevancia en el tema de la equidad, precisamente por las demandas políticas que surgirán en torno a esas turbulencias y sus costos sociales.

### TRES EJEMPLOS DE RETROALIMENTACION ENTRE HIPOTESIS Y EVIDENCIAS

Quizás la retroalimentación más obvia es la que debe existir entre investigación empírica y el desarrollo de las hipótesis y propuestas de equidad. Hay, de hecho, evidencias de diverso índole que obliga a confrontar y re-elaborar algunos de los "actos de fe"<sup>13</sup> de la TPE. Con

---

<sup>13</sup>Se presentan en los tres libros claves varios ejemplos de sinergia entre transformación productiva y equidad. En general, sin embargo, éstos son ilustraciones de los argumentos presentados y de las propuestas ofrecidas y no demostraciones contundentes de su validez general. Se requiere ahora presentar información

finés de estimular el debate, se presentan los siguientes cuestionamientos de tres ideas centrales sobre la equidad.

**-La competitividad basada en la mano de obra barata no tiene futuro.** Contra esta visión de la "competitividad espúrea", el pánico cunde en Europa en relación a la competencia con trabajadores mal pagados de países pobres. Por mucho que la información se haya convertido en el recurso clave, el costo de la mano de obra (incluida el de la mano de obra calificada) no deja de incidir en los márgenes de competitividad. Los empresarios de estos países pueden, por ejemplo, ser durante mucho tiempo adversarios de las propuestas de mejoras en servicios sociales públicos esenciales, porque disminuyen su competitividad por los costos indirectos del trabajo que estas mejoras implican.

**-la competitividad basada en el conocimiento y la introducción de alta tecnología lleva a mayores niveles de equidad.** En casi todos los países más industrializados, sin embargo, la distribución del ingreso lleva varios años en un proceso de creciente inequidad. En algunos casos, parece haber un aumento en la participación del capital en el ingreso total (tecnología de la empresa versus el capital de conocimiento del empleado). Por otra parte, en Estados Unidos (como en América Latina) hay un vasto sector de la sociedad (cruzado por diferencias étnicas y culturales) con educación insuficiente, inadecuada u obsoleta. Sus ingresos reales han ido disminuyendo, especialmente en ramas de producción de bienes expuestas a la competencia internacional. Conforman hoy una gran "underclass" que, sin embargo, está integrada a la economía con sueldos de pobreza, en ocupaciones de aseo, "fast food" etc., para las cuales se ha desarrollado una tecnología que no requiere ni conocimiento ni capacidad de decisión, y les hace sustituibles y desechables (un pronóstico de los años sesenta que parecía ya pasado de moda). Es fácil imaginar la emergencia de una "sub-clase" de este tipo en la región junto con la transformación productiva, sobre todo en países de modernización incipiente en que se combinan rápidos cambios estructurales, altos niveles de analfabetismo funcional y altas tasas de crecimiento de la PEA no-agrícola.

**-la expansión de la educación, en una economía basada en el conocimiento, lleva a una mayor igualdad de oportunidades.** Aunque la educación formal tiene un techo y la paulatina incorporación de la población en niveles cada vez más altas de cobertura casi universal (por lo menos en Chile, donde la educación media se acerca a esa meta) reduce la distancia que existía cuando había altos porcentajes de analfabetismo, las distancias en cuanto calidad se mantienen, precisamente por la creciente importancia de la educación como credencial para acceder a los empleos de mayor remuneración. Así, un esfuerzo exitoso por mejorar la calidad de la educación pública encuentra como contraparte que familias de estratos medios y altos exigen (con "demanda efectiva") un avance por lo menos concomitante en las escuelas privadas. Aun

---

empírica y razonamientos que, por un lado, convencen que las sinergias son más fuertes que los trade-offs o efectos secundarios de la transformación que sería nocivas para la equidad; y por otro, un tratamiento en mayor detalle de los problemas específicos de concreción de la TPE en contextos diversos.

en países que no tienen estos "circuitos estratificados" de educación municipal, subvencionada y privada, se ha aprendido la dura lección de que el mejor programa de educación pre-escolar no compensa más que efímeramente las desigualdades en los climas educacionales y culturales de los hogares de los estudiantes. Esto sin tomar en cuenta que en América Latina la principal institución de colocación laboral es la red de contactos personales, producto ésta de la inserción en uno u otro estrato socio-cultural.

Si estos comentarios se han formulado como cuestionamientos de algunas propuestas centrales de la TPE, ha sido con el propósito de ilustrar la necesidad de complejizar el análisis. Por supuesto, lo dicho no agota la confrontación hipótesis/evidencia empírica en cuanto al tema de equidad, confrontación que puede llevar igualmente a fortalecer la visión de sinergías. Por ejemplo, aunque el bajo costo de la mano de obra seguirá jugando un papel clave en la competitividad latinoamericana, la distancia de los sueldos y beneficios europeos o norteamericanos es tan grande que da espacio para importantes avances en los ingresos de trabajadores latinoamericanos (Si se compite en productos exportados por la China, el cuento es otro). En el mismo sentido, la calidad de la educación pública es tan baja -producto de una rápida masificación sin suficientes recursos, y en algunos casos de una baja en la proporción del PIB dedicada a ello- que hace factible estrechar las brechas en este canal de movilidad social, si la sociedad está dispuesta a pagar la impresionante cuenta que eso requiere.

Lo importante, me parece, es reconocer la necesidad imperiosa de entrar en detalle sobre estos y otros aspectos de la propuesta de aumentar la equidad en el contexto de profunda transformación que se perfila en la región en lo que queda del siglo.

Firmado: John Durston

## H. POLITICAS, INSTITUCIONES Y EQUIDAD: EL ESLABON PERDIDO DE LA TPE

### 1. Introducción

El debate institucional que se viene tratando en la CEPAL ha evidenciado un amplio consenso en relación a la función que la CEPAL mantiene como lugar de reflexión sobre temas del desarrollo social y económico aplicados a las particularidades e idiosincrasias de la realidad histórica latinoamericana.<sup>14</sup>

Sin embargo, no cabe dudas que el "mercado internacional de estudios y recomendaciones de políticas" es cada vez más competitivo. Por lo tanto, la CEPAL para su propia sobrevivencia y credibilidad entre los gobiernos de la región, debe ser capaz de imponer una marca en su labor, en términos del instrumental analítico empleado, de su postura doctrinaria y del manejo de datos, que va más allá de la capacidad reconocida de crear expresiones de fuerza (desarrollo excluyente, casillero vacío, competitividad espúrea, regionalismo abierto, y otras).

El debate sobre el seguimiento del programa de trabajo de la CEPAL, como señaló el memo del Secretario Ejecutivo (13 de junio de 1994) contiene, en principio, dos alternativas generales: (1) desarrollar el modelo normativo delineado en los documentos TPE-90 y TPE-92, manteniendo el planteamiento todavía a un nivel abstracto (aunque siempre referido a ejemplos concretos) o (2) buscar niveles mayores de concreción y orientar la labor hacia un análisis empírico.

La TPE ha sido presentada, por la CEPAL, como un marco de referencia para el desarrollo latinoamericano para los años noventa. Extremadamente novedoso, a fines de la década de los ochenta, el enfoque es considerado emblemático, por otras instituciones, por tratarse del reconocimiento, por la CEPAL, de la importancia de las instituciones del mercado y de la apertura comercial.<sup>15</sup> Sin embargo, cuatro años después, el enfoque "estratégico" en sí, no puede constituir la marca de la CEPAL, por ser una propuesta consensual, una vez que nadie está en contra un proyecto de desarrollo que combine eficiencia productiva con un incremento de equidad social, preocupaciones de sustentabilidad ambiental y de fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Además, existen similitudes entre el objetivo de la TPE y los de los programas de desarrollo humano (sostenible) del PNUD o las preocupaciones del Banco Mundial con la pobreza, la eficiencia de los gastos públicos en las áreas sociales y la gobernabilidad.

---

<sup>14</sup> En el texto, el Caribe está incluido en el término América Latina.

<sup>15</sup> Véase Banco Mundial, 1993, **América Latina y el Caribe, Diez años después de la crisis de la deuda**, pág. 30-32.

Otra consideración preliminar que me gustaría hacer se refiere a la naturaleza de la documentación de las agencias de las Naciones Unidas, incluyendo las del Banco Mundial. Primero, existe una tendencia a minimizar los obstáculos (políticos, institucionales, de coherencia macroeconómica, etc.) a las políticas propuestas así como a eliminar los conflictos inherentes a ciertas políticas, por ejemplo las distributivas.

En segundo lugar, las contradicciones de ciertas propuestas, en relación al objetivo principal, raras veces son detalladas. Ese es el caso del incremento de la productividad por la incorporación del progreso técnico, que puede ser propulsor del ciclo virtuoso del crecimiento, pero que en función de los agentes de la inversión industrial (la gran empresa) y de la organización industrial que se crea, no llega a crear las sinergias que se esperaba.

Finalmente, el proceso de elección entre políticas es presentado de forma muy simplificada; es decir, el dilema de escoger entre políticas alternativas nunca se presenta como tal, una vez que las alternativas no son contrapuestas. Los costos asignados a alternativas distintas, en el caso de las políticas públicas, no se tornan así evidentes.

El modelo normativo de la CEPAL adolece del mismo mal. Sin embargo, la propuesta de políticas para un crecimiento que combine(1) estabilidad macroeconómica, (2) mayor espacio para los mecanismos de mercado con el objetivo de eficiencia productiva vía progreso técnico, (3) mejora de la equidad social con disminución (se supone) del estoque de pobres y con medidas que actúen sobre el flujo (en términos de igualdad de oportunidades y distribución de ingreso), (4) preocupaciones de sustentabilidad ambiental, (5) el fortalecimiento de la democracia participativa (problemas que los países del *Asian Miracle* no tienen que enfrentar) y (6) la definición de una nueva articulación entre la sociedad civil y el estado, contiene contradicciones, conflictos distributivos y disyuntivos que deberían ser mejor trabajados.

Quizás, los documentos finales, como diría Keynes, constituyen verdaderos **ensayos de persuasión**, y que, por lo tanto no puedan presentar la complejidad y los dilemas del proceso de selección para la toma de decisiones de política, pero algo se podría avanzar en el trabajo intermedio.

## 2. Líneas generales para los temas de trabajo

Pienso que la parte menos trabajada de la TPE es la **equidad**. Tanto, que los trabajos sobre la inserción internacional y el regionalismo abierto hicieron mención a la equidad como objetivo, pero no detallaron "las relaciones causales entre políticas y resultados".

En el documento TPE-92 (pág. 15), lo que más avanzó el tema, no se define equidad, pero sí se indica lo que se entiende por una **mejora de equidad**.<sup>16</sup> La indicación es vaga e

---

<sup>16</sup> Avances en al menos uno de los tres objetivos: (1) minimizar la proporción de personas y hogares cuyas condiciones de vida se ubican por debajo de lo que la sociedad considera

imprecisa: la disminución de la pobreza o del número de familias que viven por debajo de un patamar de ingreso predefinido es mensurable, pero los otros objetivos no lo son. Y la idea es proponer algo más que la mera lucha contra la pobreza.

El enfoque integrado propone que los objetivos de crecimiento y equidad avancen de forma simultánea antes que secuencial. Se hace hincapié en los aspectos distributivos de las políticas económicas, que pueden anular o multiplicar los efectos positivos de las políticas sociales. La CEPAL propone así, que los definidores de políticas, en cada país de la región, seleccionen políticas que aprovechen y refuercen las complementariedades entre crecimiento y equidad, aunque reconozca que la tendencia es, en verdad, de enfatizar las oposiciones o los **trade-offs** (TPE-92, pág. 16).

Entretanto, para que la propuesta pueda tener resonancia entre los grupos de definidores de políticas es fundamental que se enfrenten las **oposiciones** (los conflictos distributivos, entre otros) que los componentes de la propuesta involucra, todavía a nivel normativo. No se puede olvidar que partimos de restricciones muy fuertes, para la definición de las políticas integradas, que incluyen: estabilidad macroeconómica, gastos públicos controlados, apertura comercial, mecanismos de mercado para la asignación de los recursos y una estructura de ingreso, de riquezas y de poder altamente concentrada.

Existen además, ciertas dimensiones que no son trabajadas en los textos: (i) tiempo (la propuesta es de un largo plazo indefinido); (ii) poder (que, a su vez, incide sobre las asignaciones del gasto público) y (iii) instituciones o la forma por la cual se estructura el sistema económico en los diversos países latino-americanos (como dice Douglass North, es la forma como se organiza un sistema económico que determina la distribución de los beneficios).

El tema del progreso técnico también tiene aspectos no plenamente desarrollados, todavía a nivel normativo. Prebisch caracterizaba la periferia como heterogénea y especializada, no porque hubiera progreso técnico, pero porque lo mismo no se difundía del sector exportador, donde en algunos casos sí había progreso técnico, para toda la estructura económica creando una sociedad homogénea y diversificada. Es esa capacidad de difusión del progreso técnico que puede tener componentes distributivos importantes, tanto en el tema de la inserción internacional como en el de la integración regional y subregional. Pero, es importante identificar para que lado van las innovaciones institucionales: para dentro o para fuera de la empresa, creando o reduciendo transacciones vía mercado. La pregunta sería, por lo tanto, si hay mecanismos

---

aceptable, tanto económica como social y políticamente; (ii) promover el desarrollo de los talentos potenciales existentes en todos los grupos de la sociedad, eliminando progresivamente los privilegios y las discriminaciones jurídicamente establecidos, así como la desigualdad de oportunidades de cualquier tipo, incluyendo aquellas asociadas al origen social, étnico o geográfico, o bien al sexo; (iii) buscar que ni el poder ni la riqueza, ni tampoco los frutos del progreso, se concentren de tal manera que se restrinja, para las generaciones futuras y presentes, su ámbito de libertad.

regulatorios u otros estímulos (fuera del mercado) que puedan afectar las tendencias en la dirección que se quiere (permitiendo que las PYMES jueguen el papel distributivo que se les quiere asignar).

También, es importante resaltar que la propia naturaleza del progreso técnico debe ser investigada para evaluar si el puede generar el empleo productivo que se propone (es interesante observar que la OIT está programando una Conferencia Mundial del Empleo, para principio de 1995, y está ahora definiendo un conjunto amplio de estudios sobre el impacto de las transformaciones tecnológicas en curso en el empleo de calidad).

Finalmente, el tema de la reforma del estado y de sus varias esferas de actuación (municipal, provincial y federal) y la compatibilización con las restricciones de financiamiento merece algunos estudios detallados. Los documentos de la CEPAL están centrados en el gobierno federal como ejecutor de las políticas, pero las demandas por el bienestar de la población (seguridad, educación, salud, saneamiento) se hacen sentir más directamente en la esfera municipal.

En resumen, la sugerencia sería seguir desarrollando el modelo normativo, buscando tornar la equidad un objetivo mensurable de políticas, identificando los conflictos presentes para el cumplimiento de los varios objetivos propuestos bajo las restricciones mencionadas, con un horizonte temporal mejor definido.

Firmado: Vivianne Ventura Dias (CEPAL - Brasilia)

**ANEXO 2****INTERVENCIONES DE MICROFONO ABIERTO****OSVALDO SUNKEL**

Voy a referirme al pensamiento de la CEPAL, a sus ideas y propuestas centrándome en dos temas: el carácter del pensamiento de la CEPAL y el cambiante contexto histórico en que ese pensamiento fue evolucionando. El carácter del pensamiento de la CEPAL siempre fue normativo, al igual que el de otros organismos internacionales. La CEPAL no es una universidad, tiene que hacer propuestas y decir a los gobiernos lo que deben hacer frente a los problemas que se presentan. Lo que tiene de especial la CEPAL es el método, con el que ha generado conocimiento, es el método inductivo, que además es histórico, estructural e institucional y siempre funciona en el contexto internacional. En segundo lugar tiene valores sociales, prima la solidaridad versus la libertad individual. La TPE se mantiene en la tradición de la casa. En cuanto al contexto histórico, antes de los 50, 60, el pensamiento inductivo formaba parte de una gran corriente histórica, navegábamos con la corriente. En todo el mundo se trataba de salir de las crisis del período interbélico, el Estado se consideraba como la solución del problema del desarrollo.

A partir de los 70, termina el ciclo positivo del Estado y se convierte en problema. Debiera explorarse la función del Estado en occidente vs los países asiáticos donde el Estado fue un impulsor shumpeteriano. Que pasa ahora, el pensamiento de la CEPAL está contrastado con la realidad y con el pensamiento neoliberal. Hacia adelante, las reformas neoliberales presentan logros y dificultades, que sustentabilidad ambiental tiene el modelo y especialmente en términos de equidad. Se han creado desequilibrios macrosociales que amenazan la democracia. Esto nos lleva a pensar en la nueva institucionalidad estatal. Es importante bajar al llano y ver lo que está pasando en los países.

**ERNESTO OTTONE**

Quisiera agradecer la oportunidad de poder intervenir. La primera parte de lo que voy a plantear es un recuento de la experiencia de una persona que llegó a CEPAL hace poco tiempo, habiendo trabajado en otros organismos de Naciones Unidas. Como veo la CEPAL, después de haber participado en la elaboración de la propuesta y de exponerla en muchas oportunidades afuera. Tres puntos llaman la atención:

a) CEPAL es una secretaría bien tratada por los gobiernos, tratada con respeto, sus productos son recibidos con respeto intelectual y por lo tanto los gobiernos entregan mandatos amplios.

b) Somos una secretaría con una propuesta histórica, con posibilidades de elaboración en su interior muy grande sobre la que se puede construir.

c) siendo parte de una estructura burocrática y donde las reglas protegen más la seguridad que la calidad, y con fuertes problemas de funcionamiento, pese a esos elementos, no hay un nivel de degradación burocrática que nos impidan mejorar.

Temas a seguir hacia adelante:

1) El rol central es el de propuesta intelectual, tiene un rasgo normativo estructural, pero hay que alcanzar ciertos equilibrios: equilibrio entre lo normativo y lo empírico como alimentador de lo normativo, entre los aspectos de propuesta general, y lo operacional, los requerimientos de asistencia técnica. El problema es el de realizar una buena síntesis.

2) Debemos acentuar lo sitémico, dejando de lado lo economicista, hacer un esfuerzo grande para incorporar lo social, político, educacional, debemos superar la rémora cultural y esto es fundamental para abordar el tema de equidad.

3) Es necesario romper ciertas pautas culturales de nuestro trabajo interno, romper la cultura de la circunspección, mayor horizontalidad, abrirse más al intercambio y ser más universitarios en este sentido, rompiendo las barreras burocráticas.

#### **FRANCISCO LEON:**

1. La TPE ha representado un esfuerzo importante por incorporar en la elaboración de los planteamientos de la CEPAL: la experiencia de terreno adquirida, fundamentalmente, a través de las asesorías a los gobiernos miembros; reflejar la heterogeneidad regional y nacional; y, tomar distancia de la experiencia del país sede, sin dejar de apreciarlo como un escenario nacional que debe ser considerado. Saludo que esos tres elementos hayan sido reafirmados en estas reuniones.

Es posible que el método utilizado pueda ser mejorado en el futuro pero sería un gran error pensar que los autores principales y los colaboradores en la elaboración de la TPE no tenían, ni usaron un conocimiento muy vasto y variado de los países grandes y pequeñas de América Latina y el Caribe. Desde mediados de los 80, existía en la CEPAL un buen conocimiento macroeconómico y de las políticas de ajuste y de estabilización, así como una valoración de las experiencias portadoras de futuro. Debemos superar lo logrado, pero reconociendo y aprendiendo de como lo logramos.

Incidentalmente, sobre Chile, la CEPAL dista mucho de haber sacralizado el modelo del período autoritario a nuestros días, como lo ha hecho el Banco Mundial. Sin duda, el método del Banco es vulnerable a la chilenización de América Latina.

2. Con la TPE la CEPAL amplió y perfeccionó su uso del método comparativo incorporando a un conjunto de países "los del casillero vacío", quienes constitúan los casos de referencia. No debemos renunciar a ese enriquecimiento.

Ganamos mucho con la comparación con el Este de Asia, los mediterráneos europeos

(España, Grecia, Portugal) y los norafricanos (Argelia, Marruecos, Tunes) aunque estos últimos sean casos fallidos; y; con los escandinavos.

3. El problema de la inclusión o exclusión de temas, es un problema donde pesan los criterios teóricos y metodológicos, y también las políticos e históricos. En América Latina y el Caribe no fue, ni es posible, plantearse el análisis de las estrategias de desarrollo; fuera del marco del compromiso con el proceso de democratización y consagración de los derechos humanos. China es un excelente caso de análisis, como personalmente lo he reconocido dirigiendo misiones chinas en la región, pero no un modelo de inspiración válido para nosotros. Es bueno preguntarse porque si lo es para el Banco Mundial cuando evaluemos la corrección de su método como propone el grupo de los once.

### **GÜNTHER HELD**

1. Precisar argumentos analíticos en cuanto al mercado y el papel del Estado que diferencian a la TPE de otros "consensos" de política económica.
2. Definir temas de trabajo acotados, de naturaleza empírica, ubicados entre la micro y la macro y que posibiliten avanzar en cualquiera de esas direcciones, que encierran importantes preguntas de política económica y donde la TPE figure como argumento ordenador. En el caso de la Unidad de Financiamiento, temas ligados al ahorro y la formación de capital y al desarrollo de los mercados financieros podrían formar parte de la agenda. La Secretaría Ejecutiva podría definir temas de esta naturaleza con cada una de las divisiones, con miras al período de sesiones de CEPAL y otras instancias de presentación y análisis de sus propuestas.
3. Publicar estudios y trabajos teniendo en cuenta a los usuarios:
  - i) Se podría llegar en forma amplia a las autoridades de Gobierno con resúmenes analíticos que enfatizan el contenido de política económica de los temas a través de una serie especial de la CEPAL. La preparación de resúmenes analíticos de los estudios amplios sobre TPE que ha realizado CEPAL en los últimos años podría ser el punto de partida de esta serie.
  - 2) CEPAL ganará en su papel de interlocutor válido de las instituciones financieras multilaterales y de los centros universitarios y de investigación, en la medida que se publiquen "papers" en inglés en revistas de circulación internacional que cumplan con determinados requisitos metodológicos. Estos requisitos pasan por plantear hipótesis a partir de modelos o teorías, y cuando sea necesario, sometiénolas al test estadístico a través de técnicas econométricas. Se considera muy importante para la casa que la Secretaría estimule estos artículos.

4. La investigación empírica sobre los países de la región ha multiplicado las demandas de datos. Hay un amplio campo de trabajo entre las divisiones de estadística y proyecciones y las demás divisiones con el objeto de ampliar y mejorar la base de datos de la CEPAL.

## **ANDRAS UTHOFF**

Luego de felicitar al grupo gestor de la iniciativa y a la Secretaria Ejecutiva por la realización de este ejercicio de introspección en la CEPAL, estimé oportuno disculparme por no estar presente en los debates del Jueves y Viernes pero, no obstante ello, compartir cuatro reflexiones que me surgían a partir de la discusión del Lunes y las conversaciones con colegas.

La primera, es la necesidad de manifestar en forma pública mi felicitación a todos quienes han realizado en el pasado la ardua labor de coordinar los trabajos de la CEPAL sobre TPE y sus diversos derivados (eg enfoque integrado, medio ambiente y sustentabilidad, población, política social y ultimamente política de integración y apertura). Estimé necesario reconocer que había ahí un hilo conductor y que la tarea de armar un conjunto a partir de los insumos de las diferentes Divisiones de la casa no era una tarea simple para mantener el mensaje dentro de un "enfoque sistémico". En general manifesté mi complacencia con el mensaje central de la TPE, tal vez mejorable en términos de su instrumentalización y de su particular manifestación, relevancia e implantación en los diferentes contextos de la región.

La segunda, y producto de lo anterior, era que si uno consideraba que el mensaje de la casa era el de promover entre los gobiernos de la región políticas que avancen en la implantación de una estrategia tipo TPE y S (sustentable) en su forma integrada, entonces la discusión debiera centrarse más en el método para hacerlo, antes que en el contenido básico del mensaje de la casa. Surgen de ahí dos implicaciones: la primera es que si bien el enfoque es sistémico (integrar los planos social, político, cultural y económico), ello no debe negar los aportes que cada profesional puede hacer desde su propia disciplina con sus enfoques y técnicas particulares sin calificar de "economicista" al economista u otros calificativos a otras especialidades (no hay que caer en la contradicción de la fábula de la escuela de animales). Es labor de alguna instancia de CEPAL ver como cada uno de estos aportes pueden materializarse en un mensaje en sus diferentes tareas donde se necesite del enfoque integrado (asistencia técnica, reflexión sobre la región, capacitación, etc.). La segunda, es que se deberían formar equipos en torno a las diferentes tareas de la CEPAL que involucren objetivos, actividades, tiempo y recursos precisos. La asignación de estos últimos debiera adoptar tal vez un caracter más institucional para las tareas prioritarias de la CEPAL y no sólo responder a actitudes y voluntades personales.

La tercera reflexión gira en torno a la difusión y comunicación del pensamiento de la casa por parte de los profesionales. Aquí mencioné tres cosas: (i) el avance importante que se tenía respecto a la forma de acceder al Banco de Datos de CEPAL para hacer estudios empíricos, pero también la necesidad de mejorar la forma como se dispone de la información para fines de los usuarios; (ii) la necesidad de formalizar más las discusiones internas con incentivos para producir working papers y la nominación de comentaristas formales cuando estos se presenten a discusión

en los seminarios de los Jueves u otros; (iii) la necesidad de reconocer que la presencia de CEPAL en diferentes foros de discusión requiere formar parte del "grupo de amigos profesionales" (eg Sociedad Latinoamericana de Econometría) lo cual implica destinar tiempo y recursos para escribir, viajar y participar (en este punto falta un política más agresiva para identificar los foros donde CEPAL desee estar presente y destinarle los recursos necesarios).

Finalmente me pareció importante mencionar temas que aún prometen darle más contenido a la relevancia de la TPE y S con los problemas de la región. Uno donde la CEPAL tiene bastantes ventajas comparativas, pero en el cual se han hecho avances modestos, es el del **tratamiento de las variables demográficas y sus implicaciones para la trasferencia intergeneracional de los problemas del desarrollo** (en particular de la pobreza y sus implicaciones). Otros, donde la CEPAL puede realizar "joint ventures" con otras agencias hermanas de Naciones Unidas: (i) el **tema laboral** con la OIT; (ii) los **temas macroeconómicos y de ahorro e inversión** con el BID; (iii) los **temas del financiamiento de las políticas sociales** con OPS/UNESCO/OIT/UNICEF; y (iv) la necesidad de **especificidades subregionales** a través de un mayor contactos con las subsedes de CEPAL.

#### **FELIPE JIMENEZ**

O.Sunkel mencionó uno de los temas más fundamentales: el del método, calificándolo como inductivo, histórico, estructural. Más de la mitad de los economistas están del otro lado, en el deductivo, cartesiano, elaborando proposiciones empíricamente contrastables o falsificables y por lo tanto que tienen algún contenido de verdad. En contraste, la tradición inductiva estructuralista ha conducido a estructuras analíticas débiles, que no proveen aquel instrumento que los navegantes llaman brújulas, externos a ellos y que permiten encontrar el camino. La ausencia de estructuras analíticas consistentes y la ausencia de instrumentos que permitan evaluar a priori la justeza de las proposiciones conduce a que no tengamos idea de cuan ajustada son. Precisamente la adscripción a un método que no es practicado por nuestros economistas es un problema.

La economía contemporánea entrega proposiciones que son falseables bajo el test empírico y por lo tanto son útiles. Al contrario de lo que aquí se ha dicho, hay que emplear más teoría económica en nuestros análisis: teoría económica del medio ambiente, de las políticas sociales, del regionalismo, de la economía internacional.

En nuestros estudios debemos analizar temas acotados y reemplazaros lo sistémico por la teoría del equilibrio general, que permite comparar un equilibrio con otro y la relación entre los equilibrios parciales. Debemos ser más economicistas y menos sistémicos, aplicando la teoría económica a la realidad.

## NICOLO GLIGO

Trataré de responder la interrogante de los organizadores:

Qué ideas fuerza reforzaría nuestro pensamiento, el pensamiento de la CEPAL?

Las tesis que sustentan las ideas fuerza:

1. No tiene factibilidad física plantear como una modalidad de desarrollo en términos de patrones de producción y consumo copiados de los países desarrollados.
2. La modalidad de desarrollo asumida es insustentable: las tendencias ambientales indican que nos estamos consumiendo los recursos naturales

Las causas estructurales siguen vigentes:

- i) Las tendencias demográficas, la demanda alimentaria
- ii) Globalización de los mercados e intensificación de las exportaciones, la que se basa en el sobreuso de los recursos naturales, fundamentalmente los agrícolas.
- iii) Las políticas tendientes a incrementar las inversiones extranjeras:- subvalorización de recursos naturales en función de la enajenación del patrimonio, - ausencia de los compromisos frente al medio ambiente
- iv) Ha habido una respuesta reduccionista en torno a la problemática basada en la transferencia tecnológica, y sabemos que eso no es así, tenemos mejor maquinaria para cosechar nuestro ecosistema
- v) La ausencia de la presencia del Estado en un rol regulador

Para responder a la pregunta: por qué el medio ambiente y el problema de los recursos naturales van en sentido contrario con la modalidad del desarrollo?

Hay conflictos básicos en donde el pensamiento debe necesariamente profundizarse:

- 1) los horizontes temporales muchos procesos ambientales aparecen como constantes.
  - Hay asignaciones de recursos intergeneracionales que muy poco pueden aportar a la economía tradicional
  - Qué significará poner en valor presente procesos ecológicos de lapsos de 50, 100, 200 años?
  - sobre todo por la tasa de actualización socialsumamente altas.
- 2) Conflictos derivados de las contradicciones entre bienes ambientales/sociales vs bienes privados: proceso de privatizaciones, creciente importancia de bienes ambientales, como aire, agua, etc.
- 3) Conflictos derivados de la homogenización espacial vs la heterogeneidad física y ecológica

Cómo incorporar estas fronteras?

- 1) Enriquecer los planteamientos sobre desarrollo estableciendo una concepción mucho más holística, integral.
- 2) Para ello la CEPAL debería definir claramente qué categorías de análisis inductivas y deductivas se podrían utilizar; nuevas categorías de desarrollo integral.

## ISABELLE FORGE

Para empezar quisiera hacer una observación más bien de dialéctica. Para quizás ser más "realista" y dejar así de lado las tendencias utopistas que algunos destacaron, yo prefiero entonces hablar de "Transformación productiva con sustentabilidad para la equidad".

Este breve detalle me permite sobretodo apuntar de nuevo hacia el objetivo que todos tenemos claro como horizonte, es decir el desarrollo del ser humano, o mejor dicho, de todos los seres humanos del planeta. Hasta ahora se ha alcanzado que una minoría tenga acceso a este desarrollo, por lo tanto el desafío sigue siendo más que vigente. En este contexto, 2 temas me parecen de mayor importancia para la CEPAL:

- 1- el rol del estado
- 2- el enfoque integrado

### A. El contexto de la TP: 6 niveles destacables

1- Al nivel económico: La TP se refiere bastante más que lo que uno puede pensar a los recursos naturales. De hecho, un estudio del Banco Mundial destacó en 1992 que el sector primario representaba el 67% de las exportaciones de la región.

2- Al nivel "natural": Un potencial supuestamente importante pero sin evaluación real del capital real o sea del patrimonio ni de su grado de degradación. Cabe destacar aquí que la región no tiene ningún informe regional del estado del medio ambiente cuando todas las otras regiones del mundo ya lo poseen (la Comisión Económica para Africa ya tiene el suyo!)

3- Al nivel geográfico: Un crecimiento urbano impresionante y desequilibrios regionales muy importantes. Esto tiene un costo ambiental.

4- Al nivel público: Democratización, modernización del Estado (privatización y descentralización), son las palabras claves que se destacan en medio de la globalización, pero todavía con problemas de estabilidad institucional, de transparencia y asimetría al nivel de difusión de la información. Estos problemas tienen sin duda sus repercusiones sobre el estado del medio ambiente y nuestra salud !

5- Al nivel del contexto internacional: Los países industrializados imponen cada vez más reglas al nivel del comercio internacional en las cuales el factor ambiental es tomado en cuenta.

6- Al nivel humano: Una equidad que sigue siendo el desafío con brechas todavía muy importantes.

### B. Enfatizar el enfoque integrado

El enfoque integrado debe permitir identificar y destacar las interrelaciones que abarcan la TP en la región, y las relaciones causas/efectos que la pueden comprometer. Por lo tanto, la CEPAL tiene que aprovechar su potencial profesional y favorecer los enfoques multidiciplinarios. Aquí quisiera expresar algunos de los interrogantes que me parecen de mayor importancia y a los cuales la CEPAL debería proponer respuestas. Obviamente este listado no es exhaustivo:

- 1- cuales son los indicadores relevantes de la sustentabilidad ?
- 2- cual es la renta que representa los recursos naturales y el valor agregado que pueden conllevar y por lo tanto cuales son las proyecciones "objetivas" que se pueden esperar ? (Rol y aportes

del progreso técnico)

- 3- cuales son los costos de degradación del medio ambiente y sus repercusiones en el capital humano y por ende en la productividad ?
- 4- como la región debe afrontar en el desafío de las tecnologías limpias y empujar procesos productivos ambientalmente adecuados para quedar bien ubicado en el comercio internacional
- 5- como la CEPAL puede enfocar prospectivas para la región y su inserción de mañana en el contexto internacional de la sustentabilidad ?
- 6- como la TP puede llegar a una mejor armonización territorial ?
- 7- cual debe ser el rol del Estado en la TPSE respecto a los bienes comunes tal como el medio ambiente ?
- 8- cual debe ser el grado de fiscalización que permita equilibrar las deficiencias del mercado ?

### C. Conclusión

Para terminar con estas reflexiones, quisiera destacar ante todo la importancia del rol que debe tener el Estado en todo lo que se refiere al medio ambiente como a los sectores que algunos llaman "no productivos", es decir educación y salud.

Leí hace poco un documento de la UNCTAD en el cual el autor destacó una citación de Oscar Wilde, cual me parece bastante interesante:

"El cínico conoce el precio de todo, pero el valor de nada" !!.

## MARIANNE SCHAPER

### MEDIO AMBIENTE Y COMERCIO

En un contexto económico internacional que se caracteriza por exigencias ambientales cada vez más estrictas en términos de condicionamientos de acceso a mercados, transformación productiva industrial, competitividad, manejo de recursos naturales, etc., es preocupante constatar que el tema ambiental constituye una suerte de pie de página en la mayoría de los documentos de la Cepal.

Tal vez la escasa presencia del tema se explica porque las propuestas que incorporan el medio ambiente son necesariamente complejas e "incómodas", o porque prevalece la idea de que la preocupación ambiental podría ser incompatible con las políticas de apertura y que implica aumentar costos y reducir competitividad. En mi opinión todos estos temores o verdades supuestamente acabadas descansan en diagnósticos equivocados.

Primero, los problemas ambientales existen no por una política de apertura inadecuada, sino porque la política ambiental es deficiente. Es decir, la causa es la escasa prioridad que ha tenido el tema ambiental en las estrategias económicas de los países, hecho que se refleja en la ausencia de políticas ambientales.

Segundo, será cada vez más difícil para los países de la región argumentar que las restricciones ambientales en los principales mercados de exportación latinoamericanos son tácticas comerciales o sanciones injustas. Las características de globalidad del problema

ambiental otorgarán de todas maneras una legitimidad de facto a las exigencias que se impongan a las exportaciones.

Tercero, el mercado como asignador de recursos a través de su mecanismo de precios no funciona correctamente en dos áreas de la economía: la equidad y el medio ambiente. En la corrección de esta ineficiencia del mercado, la política pública debe cumplir un rol importante, tanto en la fiscalización de los factores que influyen en la repartición de los beneficios del crecimiento, como en la corrección de las divergencias entre el costo social y el costo privado.

Cuarto, debemos entender que los países que han logrado avances en su competitividad internacional, no necesariamente han tenido una contraparte en el logro de la sustentabilidad ambiental. Es el caso de los países del sud-este asiático que frecuentemente se citan como ejemplos a seguir.

Quinto, la integración del tema ambiental a las políticas económicas y sociales contribuye a incentivar la incorporación de tecnologías y métodos de gestión que permiten elevar, a la vez, los niveles de protección ambiental y la eficiencia productiva.

En resumen, la Cepal tiene un rol importante que cumplir en la construcción de una visión clara sobre el tema ambiental, que contribuya a solventar carencias que existen en la mayoría de los países de la región. No se trata de transmitir que las actividades económicas agravan los problemas ambientales, pero más bien dar vuelta la relación y darle un enfoque positivo, en el sentido de que la protección ambiental se puede convertir en un factor de competitividad para los países de la región. Creo que por ahí debería ir el trabajo y el mensaje de la Cepal.

## **REINALDO BAJRAJ**

Introducción. Habría que ocuparse de población integradamente con el resto del trabajo de la casa; por ello, la población no debería ser una preocupación exclusiva de los que dentro de la casa estamos asignados a CELADE y, si se identifican tareas por hacer, ellas no necesariamente deben ser encaradas de modo excluyente en "la División de Población" de la CEPAL. En comparación con el pasado, el tratamiento de los temas de población está un buen poco más integrado en el marco central. Esto se puede ver en el documento del '90 y, con más claridad, en el Enfoque Integrado, especialmente en el capítulo Inversión en Recursos Humanos, así como en el documento Población, Equidad y Transformación Productiva. En este mismo seminario la preocupación por lo demográfico en relación con TPE apareció destacadamente en varias exposiciones.

Dicho esto, creo que hay mucho por mejorar, por profundizar y por complementar en el futuro. Listaré a continuación campos en los cuales es más necesario o conveniente concentrarse, privilegiando el desarrollo de las consideraciones empíricas y las características de aplicabilidad

de lo que proponemos en la TPE por sobre el mayor desarrollo del planteo abstracto o general. Voy a mencionar 6 temas, aludiendo en cada caso telegráficamente a su papel en la TPE y dónde estamos en conocimiento, seguido de alguna idea sobre posible investigación futura.

1. TPE y recursos humanos. En la TPE se establece la necesidad de alguna calidad de los recursos humanos para poder implantar con éxito el cambio técnico. Sabemos que tal necesidad de calidad es "sistémica", pero, ¿cómo se desencadena el proceso de su mejoría? ¿Hay especialidades laborales o profesionales o técnicas -no digo sectores productivos- que importan más o antes que otras? ¿Qué nos dice al respecto la experiencia, la exitosa y la mala, la de la región y la de afuera?. Partiendo de la situación actual de países concretos de la región, ¿cuál es la secuencia y combinación en que conviene emprender cambios en educación y en capacitación, de qué tipo o tipos -general, científica, específica- para qué subpoblaciones -niños, jóvenes, adultos? ¿Cuánto a cada, si los recursos y la capacidad de gestión son limitados? ¿Cómo se combina esto con salud, etc.?

2. Población y equidad. Centrándonos en pobreza, creo que tenemos que aumentar nuestro conocimiento sobre la "dinámica demográfica de la pobreza". Sabemos que los pobres tienen una mayor tasa de crecimiento natural que los no pobres y que en la transmisión intergeneracional de la pobreza esa dinámica demográfica diferencial juega un papel. Bien, ahora hay que hacerse preguntas más detalladas del estilo de "hasta dónde la dinámica demográfica cambia por razones exógenas, aunque no cambie la situación de pobreza? ¿Hay casos en que esos cambios no coadyuvan suficientemente a la superación del mecanismo de transmisión? ¿Cómo interactúa la política de población con otras políticas sociales tipo educación, capacitación y salud, aplicadas en simultaneidad o en "paquete"?

3. Globalización, integración y migración internacional. Hay que saber más sobre la incidencia de la apertura comercial, de las "uniones aduaneras" y de los mercados comunes sobre los movimientos internacionales de recursos humanos. En una aproximación clásica, el comercio sustituye los movimientos de factores como mecanismo de igualación de sus retribuciones. Por ahí anda el racional, no enteramente ingenuo, de la disposición de los desarrollados a no sólo reclamar apertura sino hasta ofrecer NAFTA's. Pero parece que la realidad es más compleja que eso, y hay que avanzar en su exploración. ¿Qué otros factores inciden en la migración? ¿Cuál es el efecto real de la "pérdida de recursos humanos calificados" sobre la Transformación Productiva?

4. Medio ambiente, distribución territorial de la población. No tratemos de medir la "capacidad de carga poblacional de un km. cuadrado de Latinoamérica". Sabemos que la cosa no va por ahí ni por el catastrofismo neomalthusiano. Que las pautas de consumo y las tecnologías son las "binding constraints", al menos por un buen rato. Pero eso no quita que a nivel de sub-ecosistemas (una cierta cuenca, un área determinada de expansión de frontera agrícola, una gran urbe) haya relación entre pauta de ocupación del suelo, concentración poblacional y deterioro medio-ambiental. Aquí también hay que tener más conocimiento concreto para poder decir cosas operacionalizables.

5. Descentralización. La propuesta TPE le asigna gran importancia y dice poco sobre el cómo. Esto es particularmente comprensible, pues el tema es no sólo complejo sino también bastante ajeno a nuestro campo habitual. La posibilidad de consideración detallada de la población de, digamos, un municipio, su localización, sus características económico-sociales, y sus necesidades, constituye buena parte de la justificación de la descentralización. Para poder avanzar en esa consideración detallada hace falta tener instrumentos operativos y trabajar con los actores, con algún alcalde, algún jefe municipal de educación, etc. Esta es la única manera posible de contactarse con la realidad pues, al menos en nuestra región no hay mucha experiencia ni, menos aún, experiencia estudiada y analizada.

6. Una sola mención, por excepción, a temas generales y abstractos. La pregunta de si un crecimiento rápido de la población favorece o perjudica el desarrollo es una pregunta que uno evita porque ha generado mucho debate estéril. Sin embargo, la pregunta sigue vigente y merece retomarse, en lo estrictamente teórico y a través de comparaciones empíricas con otras regiones, como el sudeste asiático.

## **MIRIAM KRAWCIK**

El tema de la mujer se trabaja ya hace más de 20 años, es un tema incómodo, surgió como mandato y durante esos 20 años la incomodidad no se ha superado. Es un tema de debate de grupos de mujeres y no se ha difundido a la sociedad. Un problema es que las categorías de género es difícil de ser cruzada con otras categorías. la segunda razón de la incomodidad es la confusión entre los modelos culturales y las personas reales ( tema de la violencia intrafamiliar si se discute en un grupo mixto, al contrincante se le asigna el rol, de golpeador). El movimiento de mujeres son contestarios y confrontacionales y no propositivos de como se pueden hacer las cosas. Especialmente a partir de los 70 aparece claro que el mundo cambió y que los hombres y mujeres enfrentan el mundo distinto en forma más compartida.

Que ha significado la TPE para el tema de la mujer y como alimentar el diálogo que supere la incomodidad. La TPE es un nuevo modo de pensar lo social y lo económico, romper las rigideces entre los económico y lo cultural, romper los esquemas ideológicos y culturales cerrados y en ese contexto vincular la calidad de vida de las personas reales, rescatar que los procesos son complejos, no necesariamente contradictorios y se pueden retroalimentar mutuamente. Temas: Por el lado del Estado se proponen políticas más integradas de múltiple impacto y de un mejor uso de recursos humanos, políticas orientadas simultaneamente a la educación, al empleo y a aspectos culturales, en un contexto de democracia y participación, donde nuevos actores sociales se van incorporando.

## **ARMANDO DI FILIPPO**

1. El tema de la "distribución del progreso técnico y de sus frutos" -para usar el léxico de los viejos tiempos-, en mi opinión constituye el hilo conductor del pensamiento de la CEPAL, desde los tiempos del Estudio Económico de 1949 que fué inspirado en las ideas de Prebisch, hasta

Transformación Productiva con Equidad, inspirado en las ideas de Fajnzylber en 1990.

2. El contenido conceptual esencial del sistema centro-periferia no es la división entre países exportadores de manufacturas y países exportadores de productos primarios, sino la dicotomía entre países que generan endogenamente el progreso técnico y lideran las revoluciones tecnológicas, y países que responden de manera pasiva o adaptativa a aquellas mutaciones.

3. Buena parte de las reflexiones de la CEPAL sobre la inserción de América Latina en el orden mundial, implicaron una concepción del sistema centro periferia inherente a las modalidades del cambio técnico propias del período. La temática de la apropiación cerrada o abierta de los incrementos de la productividad y de los términos de intercambio correspondió a un período en que el comercio de bienes era todavía el rasgo más importante de las relaciones internacionales. La industrialización también se persiguió como el vehículo de una posición más autónoma en materia de progreso técnico y desarrollo. El concepto de heterogeneidad estructural también deriva de las profundas asimetrías en materia de absorción del progreso técnico y de sus frutos en nuestras sociedades. Etc.

4. Cuarenta años después del primer manifiesto cepalino, el documento sobre la TPE, replantea el tema de la distribución del progreso técnico y de sus frutos para un mundo compuesto por economías nacionales crecientemente abiertas e interdependientes. Los conceptos de la promoción sistémica de una competitividad sustentable, suponen en última instancia, el logro de incrementos de productividad basados en la introducción (captación, adaptación) de progreso técnico.

5. Pero hoy asistimos a una revolución tecnológica fundada en la informática, la biogenética, los nuevos materiales y fuentes de energía, etc. Todo esto nos introduce en las sociedades de la información. El capital productivo, la tecnología y los servicios se han tornado extremadamente móviles. El medió ambiente genera problemas que atraviezan las fronteras y sólo pueden ser abordados con nuevas y revolucionarias tecnologías. En respuesta a estos nuevos escenarios emergen y se consolidan regulaciones en materia de propiedad intelectual, inversión directa, normas técnicas y ambientales, telecomunicaciones, recursos naturales, etc.

6. El paradigma de Transformación Productiva con Equidad sigue siendo apto para examinar este nuevo mundo, pues la competitividad legítima, sistemicamente perseguida es el concepto clave para la comprensión económica de economías abiertas. El punto principal para cubrir el componente de equidad en la visión de la TPE, es examinar el impacto de este nuevo orden internacional en el interior de las economías latinoamericanas. Esto debe hacerse no sólo en materia de competitividad "hacia afuera", sino también "hacia adentro", y también en relación con articulaciones productivas internas, generación directa e indirecta de empleos e ingresos; e impactos netos de estas mutaciones sobre la equidad de diferentes contextos sociales, espaciales, y productivos.

7. Coincido plenamente con la propuesta de los once firmantes, en que esta tarea exige estudios

nacionales que "filtren" esta influencia internacional pasándola por el tamiz de las especificidades culturales, productivas, institucionales, políticas, etc. de cada país. Pero creo que el hilo conductor para efectuar esa tarea podría ser el de relevar el impacto que el progreso técnico ejerce sobre los distintos ámbitos de las economías y las sociedades latinoamericanas. En el esquema causal presentado en aquel estudio el progreso técnico aparece como fragmentado y desdibujado y no opera como hilo conductor. Las nuevas técnicas e innovaciones influyen indirectamente a través de las nuevas reglas de juego internacionales, y directamente a través de su incorporación productiva a las formas de producción y de consumo de nuestros países.

## **JORGE BRAVO**

1. Quisiera ligar 3 elementos que se han mencionado como fundamentales para la elaboración intelectual futura de la CEPAL, en una idea sobre una posible línea de trabajo cuyo desarrollo se beneficiaría de un trabajo inter-divisional. Los elementos son: 1. La equidad, en tanto medio y objetivo del proceso de desarrollo, como se entiende en la TPE. El énfasis en la equidad es un rasgo distintivo de las propuestas de la CEPAL donde, al mismo tiempo, se han detectado ciertas insuficiencias en cuanto a su elaboración dentro de la serie de TPE; 2. La sustentabilidad como condición deseable y, a mediano y largo plazo, necesaria del proceso de desarrollo; 3. Reformas y políticas públicas, especialmente las relativas a los sectores sociales, concebidas y utilizadas como instrumentos para el logro de mayores niveles de equidad.

2. Interrelaciones. La equidad, aun cuando generalmente la medimos en términos estáticos, tiene una dimensión dinámica (i.e., inter-generacional) importante. Es evidente su ligazón con el desarrollo sustentable si se recuerda que éste se define como "desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras". Son quizás menos evidentes los vínculos entre las políticas y reformas de los sectores sociales con la equidad inter-generacional o la sustentabilidad, en parte porque la teoría económica no las incluía, hasta hace muy poco, como categorías importantes de análisis. Actualmente, sin embargo, existe una literatura y metodología acumulada considerable en este campo, basada en principios elementales de contabilidad y de bienestar según generaciones. Este marco analítico se ha comenzado a aplicar al dimensionamiento del déficit público, al análisis de equidad de las políticas de impuestos y transferencias, al rol del ahorro a lo largo del ciclo de vida en la acumulación de capital, y otras áreas del análisis económico. Un ejemplo latinoamericano relevante en este sentido son las consecuencias sobre la equidad distributiva de los sistemas de seguridad social y de las reformas de los mismos, tema que recientemente comienza a aparecer en las discusiones de política. En Estados Unidos, la política fiscal también está siendo evaluada desde el punto de vista de la equidad inter-generacional, y son incipientes las aplicaciones a la equidad (y por lo tanto, sustentabilidad) en el uso de recursos naturales a nivel global y nacional.

3. Es claro que este tipo de trabajo podría potenciarse significativamente a través del trabajo inter-divisional, incluyendo, por ejemplo, Desarrollo Económico y Social, Recursos Naturales y Medio Ambiente y el CELADE. Dada la importancia que la CEPAL y los países de la región

asignan a la equidad social y a la sustentabilidad económica y ambiental del proceso de desarrollo, pienso que la Casa debería desarrollar visiones claras y articuladas en relación a estos temas. La disponibilidad de un marco analítico adecuado a estos fines hace factible avanzar en este sentido.

## **JORGE KATZ**

### 1. Naturaleza de la reunión

Sin duda este es un ejercicio útil. No sólo porque ayuda a pensar en el futuro intelectual de la casa sino también porque induce a la gente a 'presentar en sociedad' sus ideas, socializarlas, y pensar en los encadenamientos sistémicos de lo que hace. Sin embargo, requiere un método explícito de 'follow-up' ya que despierta el apetito pero no termina de satisfacer, tanto al que presenta - por lo limitado del tiempo - como al que escucha y desearía profundizar más e intercambiar opiniones con el expositor. Sugiero que se incentiven presentaciones más extensas de quienes deseen hacerlo y que se use el marco del seminario de los jueves como terreno de continuidad de esta experiencia.

2. Implicancias presupuestarias de la invocación a lo empírico y lo micro la urgente necesidad de explorar la realidad de los países y de hacerlo con un enfoque más micro necesariamente tiene implicaciones en materia de uso de recursos. Esto supone un cambio importante en la metodología de trabajo, pero también un proceso muy militante en materia de generación de fondos de investigación, diseño de proyectos, interacción con centros de excelencia nacionales, etc.

3. Método Esta no es sola y exclusivamente una institución de economistas. Mas allá de que el método de trabajo interdisciplinario no sea obvio, está claro que muchos de nosotros creemos que los problemas sociales no son, ni mucho menos, exclusivamente de la incumbencia de los economistas. Las ciencias sociales carecen de un modelo integrado que nos permita deducir proposiciones empíricamente testables en todas y cada una de las dimensiones de la organización social y no por ello vamos a dejar de hacer análisis de la realidad. Habrá que recurrir a lo inductivo para poder definir que está pasando en el mundo que el modelo de equilibrio general no explica.

4. El hecho de que 'la historia cuenta' y que donde cada país está reflejado tanto donde empezó como el sendero de maduración de largo plazo seguido, no es sólo una concesión formal al estructuralismo - véase la editorial del Economist de esta semana hablando de Krugman, los retornos crecientes y el fracaso de las señales de precios - sino que constituye un tema profundo de actitud frente a la dinámica económica y a los temas a ser investigados, así como a la forma de hacerlo.

5. La década de los años '80 no sólo es la década de la deuda externa y del advenimiento del neoliberalismo que recupera el rol del mercado y de la libertad individual de elección.

También es la década de la transición desde el mundo de lo mecánico al mundo de lo electrónico, de la organización de la producción 'paso a paso' y con stocks a la producción de flujo y en 'tiempo real', etc. Algunos actores han ganado terreno - los grandes grupos corporativos de capital local - otros lo han perdido.

Sabemos poco o nada sobre el rol de cada uno de estos actores y como el mismo ha ido cambiando en años recientes. Lo mismo puede decirse cross-ramas de industria - por ejemplo, las ramas intensivas en recursos naturales vis a vis aquellas otras intensivas en ciencia y tecnología - cross-regiones, o cross-diferentes grupos de la comunidad. Asistimos a un enorme proceso de 'destrucción creativa' en el sentido Schumpeteriano pero todavía no sabemos muy bien que es lo que se está destruyendo y que es lo que estamos percibiendo a cambio. Esto sólo se puede saber 'bajando' a la realidad y admitiendo la necesidad de un nuevo esfuerzo cognitivo que no viene del paradigma convencional sino de los estudios de casos. Los vínculos micro/macro subyacentes bajo la matriz de pensamiento del Banco Mundial - East Asian Miracle - son excesivamente simples para ayudarnos a comprender los diferentes comportamientos de ramas de industria que tienen distintas funciones de producción, producen bienes comerciables o no comerciables, son propiedad de empresas familiares o de grandes grupos corporativos, etc. Lo mismo vale para distintos tipos de instituciones y de mercados.

## **GUILLERMO LABARCA**

Yo quiero llamar la atención sobre un tema nada controversial. Es el tema de la formación de recursos humanos, vale decir los temas de la educación y de la capacitación. Probablemente uno de los éxitos del libro "transformación productiva con equidad" fue poner este tema en el centro de las preocupaciones y discusiones públicas. Se ha logrado acuerdo de contenidos, orientaciones y métodos. Hay finalmente un acuerdo de política, sugerido por el Banco Mundial que dice que los gobiernos deben destinar el 6,5% del PNB a la educación para garantizar estándares mínimos de calidad y equidad. Entonces, si hay tanta claridad, para que plantear este tema aquí? Simplemente porque me parece que aun cuando hay un alto grado de acuerdo no se ven los resultados esperados. El gasto en educación en la región se mueve alrededor del 3% del PNB. Los avances son menores y tímidos.

Pero lo que preocupa más es que si los países de la región llegan a gastar un 6% del producto en educación van a mejorar en algo los sistemas de educación, pero van a quedar muy lejos de las expectativas que se tiene de ellos. Se va a producir una gran frustración y no va a haber a quien echarle la culpa por las deficiencias que se constaten.

Una estimación conservadora sobre cuanto costaría un sistema de educación que medianamente cumpliera con las demandas que se le hacen es que se debe gastar más del 15% del PIB durante diez años. Cifra imposible para cualquier país de la región.

Otra sugerencia ha sido insistir en el gasto privado en educación, yo tengo la impresión que todo individuo que este dispuesto a gastar en educación ya lo está gastando. Los incentivos a empresas para que gasten en educación no han sido tampoco muy satisfactorios.

En capacitación ocurre algo similar, en el sentido que los sistemas de capacitación o son inadecuados, o son insuficientes, o lo que es peor, no son utilizados adecuadamente.

Pienso que parte de la raíz del problema es que se está razonando, en esta materia con

premisas inadecuadas al usar como referencia los sistemas educativos y de formación de recursos humanos de los países industrializados, donde los gobiernos si gastan un 6% del PNB en educación, pero que ahí significa entre US\$ 2000 a US\$ 5000 por estudiante al año.

Con esto quiero decir que hay que replantear el problema de RR HH y pienso que la CEPAL es el organismo adecuado para hacerlo. En primer lugar porque tiene una tradición metodológica inductiva, que es la apropiada para tratar este problema, porque hay una orientación a los problemas económicos, porque tiene una preocupación por la equidad, porque está en condiciones de hacer investigación comparativa.

No se que es lo que hacer con la educación y capacitación, pero pienso que el camino para saberlo es recuperar el conocimiento y aprendizajes adquiridos en la región. Estoy pensando en buscar formas más eficientes de educación y capacitación que incorporen esos aprendizajes y un uso intensivo de nuevas tecnologías de información. La solución, pienso, esta en dar un salto grande hacia adelante, apoyándonos en las características de nuestra realidad.

### **RICARDO BIELCHOVSKY**

1. Yo tuve la oportunidad ayer de decir que pienso que tal vez el principal problema metodológico de la TPE es el de anteponer las normas a los análisis de las tendencias reales, lo que hace que las proposiciones estén descolgadas de las distintas realidades. Una de las consecuencias de eso es la de que no se avanzó en el diseño de nuevas estrategias de desarrollo económico. Este vacío de proyectos de desarrollo abre espacio a que se afirmen de forma algo contundente normas que puede que sirvan para un país, por ejemplo Chile, pero nada tienen que ver con varios otros. Me quiero referir, en ese sentido, a algo que particularmente no me agrada en los análisis de la TPE.

2. Hay que desarmar una cierta confusión conceptual respecto del fin de la etapa de "sustitución de importaciones", que suele ser confundido con el inicio de una etapa "hacia afuera". Conceptualmente, lo que hace sentido es oponer la idea de una nueva agenda para la intervención del Estado al intervencionismo de la etapa sustitutiva. Pero eso no significa una agenda de intervención dirigida a un modelo "hacia afuera". Lo que sí está claro, es un consenso sobre la necesidad de mayor apertura externa. Tenemos por lo tanto que discutir en serio la estrategia de apertura.

3. Dado que todavía tenemos poco que decir sobre estrategias concretas de desarrollo porque no hemos entrado en los análisis de los países propongo que por lo menos iniciemos haciendo un serio ejercicio de simulación de costos y beneficios (estáticos y dinámicos) de las políticas de exportación vis a vis las políticas que viabilizan la sobrevivencia y el fortalecimiento a largo plazo del stock de capital montado en la fase sustitutiva, o minimizar su destrucción.

Tentativamente, yo diría que, por el lado de las exportaciones no sería difícil estimar costos; en cuanto a los beneficios potenciales, entre los varios argumentos en su favor hay tres que se destacan en los documentos recientes de la CEPAL: dos son convincentes: el de que las exportaciones aportan al balance de pagos, y el de que colocar productos en el mundo requiere progreso técnico, por lo tanto, las exportaciones tienen el sentido de una actividad

"schumpeteriana"; la tercera es menos convincente: nuestras exportaciones serían labour-intensivas (vis a vis la producción para el mercado doméstico) y por lo tanto conllevarían a mayor empleo y de ahí a mayor equidad, algo nada evidenciado por las tendencias actuales (intensidad en recursos naturales y capital).

Por el lado de las políticas que minimizan la destrucción del stock de capital formado durante el proceso sustitutivo hay, por cierto, que enfrentar los costos explícitos e implícitos de cualquier estrategia gradualista: extender en el tiempo la protección implica un subsidio, y los defensores de esa estrategia nunca lo calculan. Pero también hay un impresionante listado de argumentos por el lado de beneficios, lamentablemente ignorado ó por lo menos poco enfatizado en el pensamiento actual de la CEPAL:

- a) La elasticidad-ingreso local de la demanda de lo que pasamos a importar por desustición de importaciones es mucho mayor que la elasticidad-ingreso mundial para los bienes que logramos exportar desde la Región (ex: autos versus celulosa o alimentos); consecuentemente, evitar la desindustrialización de sectores con alta elasticidad ingreso de la demanda puede ser fundamental para el equilibrio del balance de pagos a mediano y largo plazo.
- b) Dicha diferencia de elasticidad también significa que la desindustrialización en esos sectores disminuye el dinamismo económico proveniente de la presión de la demanda de los consumidores.
- c) Las exportaciones en la mayoría de los países de la Región tienen en general un poder de arrastre sobre el resto de la economía pequeño relativamente a la producción para el mercado doméstico.
- d) Los sectores donde radica la potencialidad exportadora en la mayoría de los países de América Latina (basados en recursos naturales) tienen ritmos potenciales de progreso técnico inferiores a los sectores que están siendo destruídos por la liberalización .
- e) Por lo menos en los países grandes ( Argentina, Mexico y Brasil), el éxito exportador no es separable del éxito anterior en el mercado doméstico: para exportar bienes intensivos en progreso técnico hay que partir de la base interna. Destruirla significa capacidad exportadora.
- f) Las exigencias sobre competitividad en la producción para el mercado interno a partir del stock de capital pre-existente son menores que para exportación (barreras no-arancelarias a entrada, etc). Eso significa que hay una serie de sectores que están mucho más cerca de tornarse competitivos en términos de enfrentar la competencia en el mercado doméstico que de tornarse competitivos para exportar. No son, por lo tanto, descartables en una estrategia de apertura formulada de manera criteriosa.

## **ALFREDO CALCAGNO**

Como punto de partida tomo la idea que la expansión de las exportaciones es un instrumento, no un fin en sí misma. Las muchas virtudes que se le reconocen no deben conducir a olvidar qué se exporta y cómo, teniendo en cuenta la relación de esas exportaciones con el resto de la economía. Los trabajos de la TPE aportan mucho a la discusión del cómo, estableciendo la necesidad de una competitividad sistémica y genuina. Ahora bien, creo que aún quedan temas por definir en ese terreno, para que las políticas que aumenten las exportaciones

no tengan efectos colaterales que conspiran contra su impacto sobre el crecimiento y la equidad.

No puede separarse la discusión de cómo exportar con las de qué exportar y adónde vender. Si se quiere exportar manufacturas, muchas empresas necesitarán apoyarse en los mercados internos y regionales para aumentar su escala y experiencia. Para esos bienes, el mercado interno y el externo no debieran contraponerse; la dicotomía entre basar el crecimiento en sectores exportadores o volcados al mercado interno no resulta pertinente. El caso del sector automotriz argentino es ilustrativo: es el sector estrella de las nuevas exportaciones industriales y está recibiendo nuevas inversiones extranjeras que pretenden exportar parte de su producción; ahora bien, es un sector protegido que basa su dinamismo esencialmente en el mercado interno. Pero aún en Chile, donde es posible diferenciar bastante claramente los sectores exportadores de los volcados al mercado interno, para entender el dinamismo generado por las exportaciones hay que ver lo que pasa con el mercado interno: los sectores exportadores generaron directamente una pequeña proporción del aumento del empleo y del producto entre 1986 y 1992.

Una vez reconocida la relevancia del mercado interno tanto para la difusión de los efectos de las exportaciones como para el mismo dinamismo de la producción (incluida la de bienes exportables), hay que analizar de qué mercado interno se trata. Para ello, además del tamaño del país, hay que ver la distribución del ingreso, y verla como punto de partida -no sólo como resultado- pues determina en gran medida el proceso de crecimiento. Recordemos el análisis de Prebisch acerca del efecto negativo del consumo conspicuo de las élites para un desarrollo equilibrado, tema por demás tratado en TPE. Si esto es así, una distribución del ingreso dentro de ciertos rangos de equidad debe incluirse entre los *fundamentals*.

El tema de qué se exporta, o más generalmente qué se produce, conduce nuevamente al tema del cómo: la intensidad y selectividad de una intervención estatal dependerá entre otros factores del tipo de producción y de exportación que se quiere desarrollar y de las condiciones iniciales. Un área donde la respuesta a este interrogante es muy significativa para la TPE es la industrial. A modo de ejemplo, la política industrial de los países de Asia del Este es interesante y, como mecanismo de intervención, lo es la orientación del crédito. El tema de la orientación del crédito y del financiamiento es relevante porque, además de haber sido importante en Asia y en Europa, existe en los países latinoamericanos, aún en los pioneros en las reformas. En Chile, las AFP tienen reglamentadas sus posibles colocaciones, de modo que, además de garantizar la seguridad de la inversión, de hecho se favoreció el crecimiento de sectores determinados (construcción, energía, comunicaciones). En Argentina, la única forma en que las empresas pequeñas y medianas consiguen financiamiento es a través de líneas especiales de la banca pública. O sea que ha habido orientación del crédito, dentro y fuera de la región, la sigue habiendo, y no puede no haberla en alguna medida: toda regulación supone alguna orientación. Incluso la no regulación establece una orientación implícita que no es la mejor, como lo sugieren las experiencias de los países del Cono Sur. Las formas y criterios de esa orientación dependerán de la estrategia de crecimiento y de la capacidad institucional de manejarla.

En definitiva, las preocupaciones por el rol del mercado interno, las relacionadas con el qué y el cómo de la producción, con el destino de lo que se produce y exporta, y con los

mecanismos que han de utilizarse a esos fines, convergerían con el análisis de los estilos de desarrollo como los definió Aníbal Pinto: "la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quién y cómo producir los bienes y servicios".

## **DIANE ALMERAS**

El debate entre los seguidores de la tradición inductiva-histórica-estructural y los que están por un método más bien deductivo-racional parece ir más allá de una simple argumentación sobre la eficiencia de distintos métodos de investigación. Cada enfoque expresa a la vez diferencias profundas en términos de visión del mundo, de la concepción de las posibilidades de lo económico y de comprensión de las mejores alternativas de trabajo para la CEPAL: seguir desarrollando el modelo normativo delineado en los documentos sobre la TPE u orientarse hacia un análisis empírico.

Son varios los aspectos del desarrollo que el crecimiento económico no logra mejorar si no están enmarcados en un concepto sistémico de éste. Es por la asociación entre lo económico, lo político, lo cultural y lo medio ambiental que se asegura la calidad de vida de las personas, así como la democratización de la vida política y social y la participación de todos, con el pleno uso de sus derechos ciudadanos, en dicho desarrollo. Ello es aún más importante en nuestra región, la que tiene una larga historia de exclusión de amplios sectores de la población: pobres, mujeres, indígenas, jóvenes. Asimismo, hay que recordar que si el progreso técnico está transformando el mundo, también está dejando atrás en todo el planeta sectores enteros de la población que se descuelgan del desarrollo.

Uno de los grandes valores del enfoque inductivo-histórico-estructural es que afecta el discurso vigente sobre los modelos de desarrollo deseables y la dirección que debería tomar la sociedad para su desarrollo. Y desde el momento que influye en un discurso que se propaga en el aparato político y la sociedad, empieza a influir también en la producción de valores percibidas como positivas e importantes de reproducir, lo que a su turno afecta los marcos cultural y político en los cuales se inscriben las políticas económicas. En otras palabras, el perfeccionamiento de parte de CEPAL de un modelo normativo a nivel abstracto ya se repercute sobre el funcionamiento sistémico del desarrollo en la región.

Por esta misma razón parece esencial que CEPAL desarrolle sus métodos de trabajo hacia una articulación más sistémica a nivel interno y que se estimule el trabajo interdivisional tanto para completar el modelo normativo de la TPES como para profundizar los análisis empíricos. Se destacan dos tareas precisas y difíciles: analizar el papel del Estado y asesorar los gobiernos sobre ello, porque el tipo de Estado que necesita la aplicación de un enfoque integrado en términos de planificación y de gobernabilidad no existe todavía en la mayoría de los países de la región; y fortalecer nuestras propuestas de políticas públicas en todos los ámbitos.

**IVAN FINOT**

### **TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD Y PARTICIPACIÓN**

La idea fuerza de TPE tal vez puede completarse como Transformación Productiva con Equidad y Participación. En efecto, la actual tesis de la CEPAL se refiere a aspectos económicos, sociales y ambientales, pero no trata en profundidad de las reformas políticas necesarias para viabilizarla.

En la Región se viene propugnando la reducción del Estado. Pero éste no es sólo el gobierno nacional sino también sus niveles local e intermedio y lo funcional ahora es fortalecer estos niveles. Más que postular simplemente la disminución del Estado lo apropiado sería propugnar la adecuación del aparato a sus nuevos roles, a través de procesos de auténtica descentralización.

Si bien es necesario reducir el hipertrofiado nivel nacional, tal como coincidieron los Ministros de Planificación recientemente reunidos en México (20-22 de julio) también es imperativo fortalecer su capacidad normativa y de control, al menos en lo que se refiere a regular los monopolios y cuasi monopolios naturales, ahora privatizados y abiertos al capital transnacional.

En lo que se refiere al municipio - el nivel local del Estado - y a los mecanismos de distribución espacial y social del ingreso, también hay consenso en la necesidad de fortalecerlos para propiciar el acceso de toda la población a los servicios sociales en igualdad de oportunidades, apoyar efectivamente a la pequeña y mediana producción, y lograr la explotación de los recursos naturales en condiciones de sustentabilidad, dentro de un enfoque integrado (más viable en jurisdicciones pequeñas).

Este fortalecimiento podría dirigirse a que los gobiernos municipales, individualmente o mancomunados, puedan ocuparse primordialmente de la gestión pública en interlocución con las organizaciones de base, para asegurar dentro de su jurisdicción la provisión de estos servicios con la cobertura y calidad deseables, y en las condiciones de eficiencia y transparencia que la participación de los usuarios permite. Los servicios mismos pueden ser prestados por agencias públicas o privadas, en ambos casos bajo relaciones de contratación con los gobiernos municipales.

La mejor manera de redistribuir el ingreso, y avanzar en la democratización y en la gobernabilidad, es redistribuir el poder. La idea de participación, que implicaba la concertación del gobierno nacional con los gremios de alcance igualmente nacional, adquiere ahora una dimensión más profunda al incorporar los conceptos de "devolución" y autogobierno en las comunidades locales. A partir de los procesos de democratización y descentralización que están ocurriendo en la Región, el nuevo Estado, en su relacionamiento interno, se empieza a configurar como la articulación de la comunidad nacional con comunidades locales, a través de sus respectivos gobiernos electos, bajo el principio de la soberanía nacional, donde los gobiernos locales viabilizan la participación de la base.

Los mayores desafíos para poder lograr esta transformación consisten, por un lado, en encontrar la manera de aprovechar la experiencia de las organizaciones de base, y a la vez asegurar el derecho a participar de todos los ciudadanos en igualdad de oportunidades y, por otro lado, en acertar en la selección de mecanismos democráticos de redistribución social del ingreso

a través del Estado descentralizado.

Transformaciones como ésta ya se están realizando en países como Colombia, Venezuela, Honduras y Bolivia, país este último donde la municipalización ha sido sancionada a través de una Ley de Participación Popular. La CEPAL tiene la "ventaja competitiva" de poder proponer una transformación estructural del Estado, como la que aquí se propone, que además de significar un importante avance en el proceso de democratización, lo haría más funcional para viabilizar sus propuestas de equidad.

## MARTÍN HOPENHAYN

1. Ni la palabra ni el concepto calidad de vida ha aparecido durante estos días, al menos no lo he escuchado.

2. Me interesa traer a colación el tema de calidad de vida. **Pero no como un tema ambiental, sino como pregunta por los valores, vale decir, por el sentido de una propuesta de desarrollo, como quiere serlo la TPE.**

3. El tema de la calidad de vida se relaciona con aquello que consideramos valóricamente deseable como orden colectivo y como posibilidades individuales en nuestras sociedades. Pongo el tema, porque me da la impresión que la CEPAL tiene en su interior (y esto tiene que ver con el hecho de que sea una Comisión Económica) una **frontera imaginaria.**

4. **No quiero entrar al tema "calidad de vida", sino interpelar sobre la pertinencia de la pregunta por la calidad de vida en la reflexión actual de la CEPAL.** (Otras Comisiones Regionales lo hacen, y otras agencias del sistema también lo hacen: ESCAP/UNESCO-UNICEF, etc).

5. La literatura del desarrollo, incluso dentro de la región, tiene tradición en esto de la calidad de vida. No sólo hay documentos sobre el tema en lo que fue el discurso sobre las necesidades básicas (SNB). La *reflexión de la sociología de la casa* ofrece también muy buenos ejemplos (Cardoso, Graciarena, Marshall Wolfe, Medina Echavarría, la discusión sobre estilos de desarrollo también tiene posibilidades interesantes, los argumentos de Prebish sobre el consumo imitativo, los modelos de desarrollo de Varsavsky). No estoy hablando en chino, sino sobre algo que tiene antecedentes, que tiene fuerza movilizadora y fuerza motivadora, que interpela a una gama muy amplia de interlocutores.

6. Por otra parte el tema de calidad de vida (¿Qué tipo de vida tiene más calidad, es más deseable, sana, etc?) cruza una serie de cuestiones que se han mencionado en el brainstorm, aunque marginalmente, a saber:

-La cuestión de las lógicas culturales: qué entienden las poblaciones nacionales de nuestros países por vida sana, deseable, por integración social y simbólica, etc. Seguro que allí encontraremos una muy amplia gama de respuestas.

-La cuestión de los trade-offs entre equidad y TP, cuando los hay, tiene que zanjarse valóricamente. Si logramos manejarnos con algunos conceptos e indicadores mínimos de calidad de vida, nos puede ayudar a colocar ciertos "intransables" cuando se trata de este tipo de trade-offs. ¿Cuáles son las condiciones mínimas aceptables de vida en una sociedad que cuenta con determinado nivel de PGB, de recursos humanos, naturales, productivos, etc.?

-El tema de los DESC (Derechos Económicos, Sociales y Culturales) que empieza a

cobrar fuerza ahora, se cruza directamente con calidad de vida.

-La relación entre modernización y calidad de vida cambia radicalmente respecto de cómo se concebía hace 20-30 años. Quisiera referirme aquí, como ejemplo, a la mala calidad de vida que implica vivir en una ciudad como Santiago, tan vanagloriada por su progreso. Dicho de una manera cruda, los costos de la modernización comienzan a ser lo suficientemente altos como para que muchos de los que viven en Santiago vuelvan a preguntarse si **modernización y calidad de vida** son variables directamente proporcionales o no. Más aún, para muchos se **invierte en gran medida la relación correlativa que, en fases previas de desarrollo, tuvo la imagen de modernización con el mejoramiento de la calidad de vida**. Hace treinta años, el mejoramiento de la calidad de vida era una variable dependiente-positiva del proceso de modernización: más empleo moderno, mejores ingresos, más acceso a bienes y servicios, tasas crecientes de escolaridad, mejor atención de la salud para toda la población de la ciudad, mayor cobertura de la seguridad social, perspectivas de mejoramiento de viviendas y asentamientos humanos, y asimilación de códigos de modernidad. Precisamente el concepto "calidad de vida" nacía para reflejar el grado posible de satisfacción de necesidades básicas tales como el trabajo, la salud, la educación y la vivienda. La modernización aparecía, en el imaginario social, como una suerte de dinámica expansiva, no desprovista de algunos costos ni de promesas incumplidas, pero mal que mal, como la dinámica inequívoca para aumentar el acceso colectivo a la satisfacción de necesidades básicas. De allí que la calidad de vida, medida por estas necesidades, se veía siempre "favorecida" en la ecuación modernizadora. Pero a medida que aumenta la frecuencia de catástrofes ambientales e interpersonales en Santiago, esta correlación positiva entre modernización y calidad de vida se fisura. De mantenerse esta tendencia al malestar urbano, la noción de **calidad de vida** se hará menos reducible a tasas de escolaridad, expectativa de vida al nacer o reducción de tasas de mortalidad infantil, adquiriendo un creciente componente ambiental y territorial.

La catástrofe desplaza la calidad de vida hacia otros objetos: nuestro aire, nuestro ritmo de vida, nuestra proximidad o distancia con la naturaleza, nuestro arraigo en la historia. En este sentido, la pregunta por la calidad de vida en Santiago tampoco es patrimonio exclusivo de los ecólogos o ecologistas: son ellos, pero también son hoy día muchos otros los que ponen la modernización sobre el tapete cuando les toca enfrentar muchos de los problemas vinculados al territorio en que se desplazan, al sitio en que se refugian para su intimidad, y a la calidad de vida que se les impone.

## **RICARDO FFRENCH-DAVIS**

Ha habido varios planteamientos que pueden parecer antagónicos, pero entre los cuales podemos encontrar puntos de convergencia. El planteamiento de la CEPAL y realización de la economía con sentido normativo, "si", es normativo, por tener que ver con la calidad de vida, buscamos que la gente viva mejor, no hay un objetivo per sé de la economía, sino que esta es un instrumento "para". Por tener que ver con la calidad de vida, solo hay elementos cualitativos, "no", uno puede hacer acotamientos tratando de avanzar con lo cuantificable, pero quedarse solo con lo cuantificable. La cuantificación nos ayuda a ir acotando terrenos, márgenes de lo costoso y de lo beneficioso. Hay que dosificar estos elementos dentro de las prioridades. Para

esto uno tiene que ser "policy oriented", la fuerza de la CEPAL en esto ha sido débil, cómo se hacen las cosas, que políticas permiten derivar determinados objetivos. Debemos ser sistémicos y lograr una especialización y profundización, pero con distintas perspectivas. Tener abierta la mirada hacia el lado, estar abierto a la mirada de los otros y ser receptivo a lo otro. Sin embargo en la institución hay muchas barreras que deben hacerse porosas.

Un punto que se ha mencionado, el tema de la equidad, todos la prefieren, sin embargo frecuentemente se hace lo opuesto, por lo tanto este es un aspecto que hay que profundizar y sobre todo ver los efectos laterales, mirar para el lado en las implicaciones desde el punto de vista de la equidad. Lo macroeconómico tiene repercusiones espectaculares sobre el grado de estabilidad de la equidad y su perduración en el tiempo. El tema financiero también tiene fuertes implicancias sobre la equidad y existen trade-off entre políticas financieras y equidad.

TPE, pasado o futuro. La TPE es un veta riquísima muy inexplorada aún, para dar un sentido armónico, intelectual, analítico, a la integración entre TP y equidad. Lo esencial de la TPE es una concepción de como funcionan los mercados. Existe una retroalimentación entre TP y equidad por la forma en que se interrelacionan los mercados, y lo que se ve como más insuficientemente desarrollado es la forma en que la TP puede distribuirse en la sociedad. Esto es por lo incompleto del mundo en que vivimos, pero que al mismo tiempo lleva varios años de progreso tecnológico espectacular, en un contexto en que se profundiza la desigualdad, no hay una mejor calidad de vida, crecimiento económico más fuerte y mejor distribuido. Sin embargo pienso existen más elementos de complementariedad entre transformación productiva y equidad, que de sustituibilidad.

## **GERT ROSENTHAL**

Quisiera hablar como un funcionario más, básicamente para reaccionar a lo que escuché el día de hoy. Lo primero que quisiera decir es que me parece muy saludable que nos hagamos preguntas y en ese sentido lo debiéramos hacer en forma más permanente, por que nos permite tener un corte interdivisional. Escuché reflexiones que trascienden el tema del programa de trabajo, y que giran en torno a nuestra identidad, me ha tocado escuchar este tipo de discusión muchas veces desde que estoy en la CEPAL. Voy a enumerar cuatro dimensiones que yo percibo:

- 1) La naturaleza de esta Secretaría, que hacemos, para qué servimos, la resolución que crea la Secretaría de la CEPAL es muy amplia, es un cheque en blanco, se crea la comisión para colaborar con el desarrollo económico, algunos temas nos llegan desde la cúpula, otros nos ven como proveedores de asistencia técnica, otros como un punto de encuentro, en nuestros foros intergubernamentales y seminarios se han reunido decenas de miles de personas. Otros funcionarios entienden la CEPAL simplemente como empleador y finalmente otros como un centro de pensamiento económico.

Qué tipo de pensamiento: la tradición de la institución es moverse entre la praxis y la labor analítica, que a mi me parece un buen espacio, pero da para todo, hablar de desarrollo da para todas las dimensiones que se mencionaron hoy, pero a algunos les causa gran angustia.

2) Sobre metodologías, estilos y procedimientos de trabajo: esto no es una universidad. Para mí lo que más nos distingue de la universidad es la necesidad de constituir una opinión institucional y la universidad no por fuerza tiene que hacerlo. Al menos en nuestros documentos mayores, también hay espacios para pensamientos personales: la revista de la CEPAL, documentos de trabajos, documentos de CELADE, ILPES, que tienen sesgos de las personas que los elaboraron. Construir el pensamiento institucional es lo que nos hace diferentes y nos provoca mayores angustias innecesariamente. La institución tiene instancias para ir sumando los diversos puntos de vista que existen, al final alguien tiene que tomar la decisión, sobre donde va el pensamiento de la institución, pero eso después de escuchar los distintos pensamientos y los análisis efectuados con distintos métodos. Es una institución multidisciplinaria, tiene que recoger distintos puntos de vista, pero alguien toma una decisión sobre los temas, el estilo, etc. Existen los valores, pero también hay una actitud, lo más sano es ir con una actitud modesta, donde emitimos una opinión que estamos dispuestos a defender, como una caja de resonancia para contrastar la opinión de los gobiernos con la nuestra. La TPE es un marco de referencia, ha sido muy útil, pero no es un paradigma ni una receta, nos ha servido para pensar.

3) Quien es nuestra clientela: los gobiernos, la comunidad académica y la opinión pública. Quizás ocupamos un espacio previo al que ocupa el BID, FMI, Banco Mundial. Nosotros identificamos temas que van calando en la opinión pública.

4) Finalmente, el test de la relevancia. Si nos va a ir bien o mal depende de que elijamos bien los temas. La forma de presentarlos es muy importante, tengo mis dudas con los documentos de 100 o 200 páginas. Pero también es importante el contenido y la retroalimentación con los gobiernos.

En ninguno de estos cuatro ejes que constituyen la identidad de la institución veo grandes dilemas. La riqueza de la institución es la pluralidad de temas que hacemos, el espacio para ubicarse en distintos puntos de vista y llegar a una multiplicidad de clientela. Tengo una visión más optimista y alentadora de la que a veces se capta en estas conversaciones. Es un privilegio trabajar en una institución así. Estar al servicio del desarrollo latinoamericano es una causa noble. Es importante que las distintas personas se ubiquen en distintos lugares y eso le da muchísimo sentido a este tipo de conversación, porque abre el abanico, permite escuchar al otro y ojalá que se repita.

**ANEXO III - RELACION DE PARTICIPANTES EN EL "BRAINSTORMING" SOBRE  
LAS PERSPECTIVAS DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL**

Grupo Organizador:

Renato Baumann  
Ricardo Bielschowsky  
Graciela Moguillansky  
Klaus Heynig  
André Hofman  
Gunilla Ryd

Panelistas:

Hector Assael  
Alejandro Schejtman  
Eugenio Lahera  
Joseph Ramos  
Pedro Sainz  
Ricardo Ffrench-Davis

Presentadores de Proposiciones de Ideas-Fuerza:

Oscar Altimir  
Arturo Nuñez del Prado  
Fernando Sanchez  
Miguel Solanes  
Barbara Stallings (propuesta firmada en conjunto con Renato Baumann, Ricardo Bielschowsky, Ricardo Ffrench-Davis, Stephany Griffith-Jones, André Hofman, Jorge Katz, Graciela Moguillansky, Wilson Peres, Joseph Ramos y Osvaldo Rosales)  
Osvaldo Rosales  
John Durston  
Vivianne Ventura

Participantes en la Sección de Micrófono Abierto:

Osvaldo Sunkel  
Ernesto Ottone  
Francisco León

Gunther Held  
Andras Uthoff  
Felipe Jimenez  
Isabelle Forge  
Nicolo Gligo  
Marianne Schaper  
Myriam Krawczyk  
Armando Di Filippo  
Reynaldo Bajraj  
Jorge Bravo  
Jorge Katz  
Guillermo Labarca  
Ricardo Bielschowsky  
Alfredo Calcagno  
Diane Almeras  
Ivan Finot  
Martin Hopenhayn  
Ricardo Ffrench-Davis

Intervenciones en los Debates:

Jorge Katz  
Armando Di Filippo  
Osvaldo Sunkel  
Reynaldo Bajraj  
Angel Fucaraccio  
Francisco Leon  
Ricardo Bielschowsky  
Veronica Silva  
Alfredo Calcagno  
Martin Hopenhayn  
Renato Baumann  
Edgar Ortegon  
Barbara Stallings  
Osvaldo Rosales

