### REVISTA

de la

# CEPAL

NUMERO 51

DICIEMBRE 1993

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO
Director

EUGENIO LAHERA Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

#### SUMARIO

nauguración de la Sala Fernando Fajnzylber y lanzamiento de la Revista de la CEPAL № 50 Gert Rosenthal y Alejandro Foxley	7
	,
Las transnacionales y la industria en los países en desarrollo Michael Mortimore	15
¿Dónde estamos en política Industrial? Wilson Peres Núñez	37
El desafío de la competitividad industrial Rudolf M. Buitelaar y Leonard Mertens	51
Integración y desintegración social rural  Martine Dirven	71
Los pueblos Indígenas y la modernidad  John Durston	89
Productividad y trabajo de la mujer en los Estados Unidos Inés Bustillo y Nancy S. Barrett	101
Efectos de las corrientes de capital sobre la base monetaria  Helmut Reisen	111
Viejas y nuevas políticas comerciales  Daniel Lederman	123
Integración y desviación de comercio Renato Baumann	133
Integración europea y comercio latinoamericano Miguel Izam	149
El actual debate sobre los recursos naturales Fernando Sánchez Albavera	163
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	179
Publicaciones recientes de la CEPAL	180

## Inauguración de la Sala Fernando Fajnzylber y lanzamiento de la Revista de la CEPAL Nº50

Acto realizado en la Sede de la CEPAL el 2 de septiembre de 1993, con la participación del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor **Gert Rosenthal,** y el Ministro de Hacienda de Chile, señor **Alejandro Foxley.** 

Palabras del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Gert Rosenthal

Hoy celebramos aquí tres acontecimientos importantes y simultáneos.

Primero, ha salido a la luz el número 50 de la Revista de la CEPAL, la que lleva 19 años de ininterrumpida circulación. Estamos orgullosos del nivel alcanzado por esta publicación, emprendida por don Raúl Prebisch y continuada por don Aníbal Pinto, con la valiosa cooperación, primero, de Adolfo Gurrieri y, en la actualidad, de Eugenio Lahera. Quisiera dar testimonio de mi gratitud para con todos ellos, y expresar mi satisfacción por el hecho de que la Revista sea considerada hoy entre las publicaciones técnicas más serias en materia de desarrollo latinoamericano y caribeño.

Segundo, se ha ampliado la infraestructura física de la CEPAL en un momento en que la demanda de salas de reuniones y aulas crece día a día. Las nuevas instalaciones han resultado armónicas con el resto de la estructura y, a la vez, muy funcionales y cómodas. Así, disponemos desde hoy de este moderno anfiteatro y de la sala de reuniones contigua.

Tercero, al dar a este anfiteatro el nombre de Sala Fernando Fajnzylber, tenemos una nueva ocasión para rendir homenaje a un querido amigo y colega. Nos honran hoy con su presencia en nuestra casa Alicia Barrios viuda de Fajnzylber y sus hijos, a quienes testimoniamos nuevamente nuestro aprecio. Al dejar grabado el nombre de Fernando en la placa colocada a la entrada de esta sala, dejamos constancia permanente del respeto y estima que se le

guarda en la CEPAL a una persona cuyo legado a la institución perdurará en el tiempo.

Pero, además, la celebración hoy de tantos y tan importantes acontecimientos se constituye de por sí en un cuarto acontecimiento, al participar en ella el Ministro de Hacienda de Chile, Alejandro Foxley, inaugurando esta sala para lo que fue concebida, con una exposición sustantiva que versa sobre el presente y el futuro de la economía chilena. Desde luego, Alejandro es ampliamente conocido en esta casa. Ya nos hizo el favor de acompañarnos, como orador principal, en una ceremonia para el Día de las Naciones Unidas, en 1991, y también durante nuestro período de sesiones de abril de 1992. Se ha destacado en el gabinete del Gobierno de Chile y también en esa fraternidad constituida por los Ministros de Hacienda de América Latina. Lo recibimos con alegría como profesional, como funcionario público, como colega y como amigo, y le agradecemos muy vivamente que haya aceptado acompañarnos de nuevo en esta ocasión.

## Discurso del Ministro de Hacienda de Chile, señor Alejandro Foxley

Agradezco a Gert Rosenthal el privilegio de poder participar en esta ocasión en un acto que, para cada uno de nosotros –y muy especialmente para mí–, tiene un contenido que va mucho más allá de las instalaciones físicas que estamos inaugurando; instalaciones hechas, por cierto, en el espíritu de aquel a quien hoy día homenajeamos: con calidad, con sentido de modestia y con sentido de futuro.

Hace mucho tiempo que quería tener la posibilidad de decir algunas palabras acerca de nuestro querido amigo Fernando Fajnzylber. Me alegro mucho de que hoy día Alicia y su familia estén acá y deseo expresarles que estoy orgulloso de hallarme aquí en esta ocasión. Porque así como Gert decía que en varias ocasiones han recordado en la CEPAL la contribución que Fernando hizo al trabajo de la institución, yo quisiera decir que lo que hemos podido lograr en estos casi cuatro años de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia ha estado muy íntimamente vinculado con algunas pocas personas como él, que sin estar en el gobierno, nos ayudaron enormemente, durante muchos años, a ver con mayor claridad lo que teníamos que hacer; gente con la que aprendimos a intercambiar y a contrastar ideas en un nivel muy exigente, para ponerlas a prueba; gente con la que nos encontrábamos en momentos de desesperanza y de soledad en México, o en otros lugares de América Latina, para darnos fuerza recíprocamente en la larga lucha por restablecer la democracia, pero sobre todo para darle a esa democracia un contenido y un significado de excelencia, de modernidad, de respuesta a los problemas de la gente y de consolidación de un sistema de convivencia.

Fernando Fajnzylber era, para los que hemos estado en el gobierno, quien sabe si el que tenía las ideas más claras, y ejerció en todos nosotros una influencia muy importante y significativa. Y, junto con decir eso, hoy quiero confesarle a Gert que intentamos convencer a Fernando de que tenía que irse con nosotros al

gobierno, en alguna tarea que habría sido, sin duda, de la más alta relevancia. Pero, ahí estamos, trabajando por casi cuatro años, y sentimos que Fernando y nosotros hemos estado y seguimos estando básicamente en lo mismo.

Cuando se intenta una breve elaboración de lo que puede haber sido esta experiencia de gobierno, yo creo que en realidad se está hablando de una obra que también construimos con los que están en esta institución, aportando —y aportándonos— ideas, y con los que estuvieron repartidos en muchos países del mundo durante 17 años, buscando la raíz de los problemas de nuestro desarrollo, de nuestra convivencia y de nuestro sistema político.

Después de casi cuatro años, estamos donde estamos.

Si uno tuviera que sintetizar el resultado de una política económica en dos o tres indicadores que ilustren el relativo grado de éxito en la implementación de esa política, tendría que pasar revista a lo que ha ocurrido en estos años, y más recientemente con los procesos de inversión en este país. Hace pocos días el presidente del Banco Central entregaba a la prensa las nuevas Cuentas Nacionales de Chile. Esas cifras señalaban que, durante los cuatro años de régimen democrático, la tasa de inversión en Chile se había elevado en promedio a casi un 25% del producto interno bruto, comparado con un 19.8% en el quinquenio anterior. Hace pocos días se entregaban las cifras de los resultados de inversión para el primer semestre del año: mostraban un crecimiento del 24% ja cuatro o cinco meses de una elección presidencial!

Vamos a tener, en este gobierno democrático, un crecimiento promedio de la economía de entre 6.3 y 6.4% anual. Creo que las cifras de ocupación son elocuentes; las de julio último muestran un aumento en el empleo de 6% en un año: más de 270 000 nuevas ocupaciones. Creo, por lo tanto, que es bueno que nos sintamos bien con la democracia y con lo que la democracia ha podido lograr en el terreno mismo en que se nos atribuían mayores debilidades: la capacidad de hacer crecer con eficiencia una economía a un ritmo superior al registrado por el país en el pasado. Por cierto, estamos involucrados en la lucha cotidiana por hacer que las cosas funcionen, y vemos mucho más las imperfecciones de la tarea, los logros no conseguidos y ocasionalmente los retrocesos. Con todo, quienes ven al país desde fuera tienen bastante claridad y unánimemente señalan que Chile está ubicado hoy día entre un grupo de países que, en verdad, nunca fueron claramente nuestro punto de referencia: los países del sudeste asiático (quien sabe si, en realidad, fueron una referencia para uno de los más preclaros entre nosotros, Fernando Fajnzylber, cuando se puso a estudiar, con ese ahínco y empeño que lo caracterizaban, la experiencia de esos países recientemente industrializados). Creo que es interesante señalar que tanto los estudios de competitividad internacional, como otros indicadores -por ejemplo, la tasa de inversión- comienzan a ubicar, no sólo a Chile, sino también a algunos otros países de América Latina, en una categoría de parámetros que están en el orden de lo que han sido esas experiencias exitosas en el Asia.

Naturalmente, se nos debe medir por la prueba de la eficiencia y del crecimiento, pero, por cierto, el contenido principal de nuestro discurso duran-

te los últimos 20 años ha estado vinculado sobre todo al tema de la equidad, de la justicia social, y a la idea de que un proceso de crecimiento económico no es sostenible en el tiempo si no va acompañado de una apertura muy fuerte y significativa de las oportunidades para los sectores más pobres.

Creo que es útil, y también interesante, recapitular algo que ya sabemos: entre 1987 y 1992 el porcentaje de pobres disminuyó desde casi 45% a 32.7% de la población; los ingresos monetarios del 20% más pobre de la población aumentaron 26% entre 1990 y 1992, en circunstancias de que entre 1987 y 1990 se habían elevado sólo en 4.6%. Podríamos concluir, para no cansar con una larga exposición de indicadores estadísticos, que durante esta fase también se ha avanzado en forma muy notoria hacia la reducción de la pobreza y la igualación de las oportunidades.

Sin entrar en una descripción de las deficiencias que todavía vemos en esta tarea, me parece tal vez más interesante intercambiar un par de ideas acerca de algo que está en la mente de mucha gente: si los buenos resultados obtenidos en este período pueden sostenerse a futuro. Yo diría que, desde el punto de vista del crecimiento, la primera pregunta latente en el ambiente -y a menudo también en la prensa- es si existe una mayor capacidad de afirmación frente a circunstancias externas que antes normalmente condicionaron en forma muy directa, y a veces en forma dramática, el potencial de crecimiento nacional y las condiciones de vida de la población. ¿Es esta economía hoy día más o menos vulnerable desde el punto de vista de su sector externo? Sin querer fatigar con el despliegue de un conjunto de indicadores que Roberto Zahler, presidente del Banco Central, podría explicar aquí mucho mejor que yo -en cuanto a la situación básica, estructural del sector externo, que vo creo extremadamente sólida- quisiera simplemente señalar que, si en 1980 este país necesitaba para financiar su inversión que un 34% del ahorro total proviniera del exterior, ese porcentaje se ha reducido ahora a un 5%. Mirado desde otro ángulo, Chile, que en 1985 tenía una tasa de ahorro nacional de 7.8%, ha tenido como promedio durante nuestro gobierno una tasa de ahorro nacional de 21%. Creo que este es un elemento que nos da seguridad y tranquilidad frente al futuro.

¿Pueden mantenerse en el futuro el ritmo de crecimiento y el aumento de la inversión? La respuesta va a depender de muchos factores, pero tal vez sea conveniente señalar que sí estamos preocupados de crear las condiciones para que el impulso extraordinario que ha tenido la inversión (la tasa de inversión en capital fijo va a ser de entre 27 y 27.5% del producto este año) pueda seguir aumentando. Por ejemplo, me he pasado el día de ayer en el Congreso, donde en forma simultánea hemos estado tratando, discutiendo y sometiendo a votación tres proyectos que tienen, a mi juicio, una incidencia directa en las posibilidades de incremento de la inversión hacia el futuro: la modernización del mercado de capitales, el proyecto de reforma tributaria —la estabilización, en lo fundamental, de la estructura tributaria para los próximos cuatro años— y el proyecto de modernización de la banca y de reducción de la deuda de los bancos.

En este terreno también estoy optimista: el país va a seguir teniendo una política económica estable, básicamente en las mismas líneas en que se está funcionando hoy. Creo que estas reformas van a dar una base más sólida a la intermediación de los recursos de ahorro hacia la inversión, y pienso por lo tanto

que el problema fundamental va a estar más bien en la capacidad de manejo del presupuesto fiscal y, muy particularmente, en la capacidad de hacer que el mayor volumen posible de los recursos fiscales vaya a gastos de inversión, y no a gastos corrientes. Por cierto, aquí sí comienzan a encenderse ciertas luces amarillas, porque sin duda el control del gasto corriente del Estado se va a hacer crecientemente más difícil, entre otras cosas, por la muy deteriorada condición en que se han encontrado los funcionarios públicos (el caso de los profesores, de los trabajadores de la salud y otros), y por el hecho de que esos sectores tienen organizaciones sindicales muy fuertes, que negocian centralizadamente y que se están convirtiendo rápidamente en arenas de conflicto político. Creo que se abren signos de interrogación respecto de la forma de manejar estos conflictos y estas situaciones en una perspectiva de modernización del Estado.

¿Puede este esfuerzo sostenerse en el futuro?

Yo creo que es importante entender en qué fase del desarrollo nos encontramos, porque en América Latina nos hemos habituado, muy a menudo, a sentirnos partes de un mundo que está muy distante de las posibilidades de desarrollo a que han tenido acceso los países industriales.

Veía, hace unos días, unas cifras que no han recibido mucha atención en el debate público; las publicó el Fondo Monetario Internacional como parte de un estudio muy largo, que se ha hecho durante muchos años, para tratar de medir los poderes de compra comparativos de distintos países, corrigiendo de esa manera la medición de ingresos por persona de acuerdo al poder real de compra de ese ingreso en cada país. Los resultados, proyectados a 1992 y expresados en dólares de ese mismo año, toman como estándar de poder de compra lo que sería el poder de compra en la economía estadounidense. De acuerdo con ellos, encontramos ingresos per cápita equivalentes que para un conjunto de países latinoamericanos, entre los cuales se cuentan Venezuela, Chile, Uruguay y México, estarían en el rango de entre 6 000 y 7 000 dólares por persona; para Argentina en 5 000 dólares, y para Brasil en alrededor de 4 800 dólares. Si tomamos ese mismo elemento de comparación -el poder de compra- respecto al mismo referente, vemos que en el este de Asia, en un país como Corea el poder de compra llega a 7 200 dólares, y en Tailandia a 4 600. Si tomamos los países del sur de Europa, el poder de compra en España asciende a 8 000 dólares, en Grecia a 7 300, y en Portugal a 6 700.

Yo sé que todas estas cifras pueden tener distintos grados de confiabilidad o aceptabilidad. Pero creo que sí señalan que es muy importante para el diagnóstico de la situación que efectivamente enfrentamos en América Latina, y en Chile en particular (y la naturaleza de los problemas que vamos a enfrentar en el futuro), entender que en verdad estamos definitivamente en una categoría de países de ingreso intermedio, no tan bajo como pensábamos. Países, por lo tanto, que comienzan a plantearse problemas que van más allá y que son mucho más complejos que la tarea esencial de resolver las necesidades fundamentales de la gente más pobre y de hacer despegar economías que no crecen en absoluto.

Por eso, en esta enumeración de la familia de problemas pendientes, no he querido reiterar los temas obvios (la lucha contra la pobreza, por ejemplo), sino más bien referirme brevemente a estos nuevos problemas, propios de los países de ingresos medios, que afectan por lo demás muy fuertemente a los sectores medios

y que van a tener mucha influencia en la capacidad de sustentabilidad política de estas experiencias de consolidación democrática, de apertura de las economías, de modernización y de crecimiento rápido que se están observando en la región.

Después de un período de crecimiento acelerado, pero muy desordenado, comienzan a hacerse presentes en nuestros países problemas como el de la calidad de los servicios públicos, o el del acceso a ellos para determinados sectores de la población. En los enfoques más ortodoxos y neoliberales que han estado en boga, este tema se diagnostica como una insuficiencia en la cantidad y calidad de los servicios públicos, y la receta que se extiende es la privatización de ellos.

Pero yo creo que ese enfoque constituye una simplificación excesiva del problema. Ayer no más la prensa publicaba los resultados de una encuesta a la población de Santiago respecto de su percepción y valoración de cerca de 25 servicios públicos, provistos por el sector público y el privado. En el último lugar de esta encuesta, como los servicios menos apreciados por la población, estaban las Isapres y el Fonasa. Esto es sorprendente si tomamos el caso de las Isapres, un sistema de salud privatizado que tiene aparentemente todas las virtudes de la solución neoliberal: múltiple elección para el consumidor, libre acceso, y una situación aparentemente competitiva en el mercado...

Lo que esta encuesta recoge es una realidad que comienza a hacerse cada vez más clara, que está dándose en otros países de ingreso similar, y que está haciendo crisis en los países de ingresos altos (el debate de la última campaña electoral en los Estados Unidos fue en torno a la crisis de un sistema de salud privado, que no funciona; un sistema en el cual no hay un producto estandarizado que dé la posibilidad de elección real al consumidor, en el cual los precios no se conocen con antelación, respecto del cual la población empieza a sentir una insatisfacción creciente y del que grupos enteros de la población, como la gente de mayor edad, quedan excluidos casi en principio).

Algo similar ocurre también con el sector privatizado de seguridad social. Por estos días ha habido en Chile un debate respecto del sistema de rentas vitalicias, que son los seguros privados que contratan quienes van a jubilar, después de que han acumulado un monto de ahorros en un sistema de fondos de pensiones. El debate se centra en la falta de transparencia y la imperfección de ese mercado, en el costo excesivo que se carga a quienes se van a pensionar y en la falta de información de quienes van a usar ese servicio. De modo que, para el mejoramiento de la calidad y la cantidad de los servicios no sólo se plantea la tarea más conocida de modernizar y descentralizar el servicio gestionado por el aparato público, que sin duda tiene enormes deficiencias, sino también, y crecientemente, la de construir, en la parte privada, un sistema que esté adecuadamente regulado, que atienda verdaderamente a los derechos del consumidor, que no se preste para utilidades de carácter oligopólico.

Creo que en algunos de estos países de ingresos medios que han tenido un crecimiento económico muy rápido y bastante caótico, se exageró la nota en la visión –excesivamente optimista— de que el mercado, operando libremente, podría resolver los problemas de ese crecimiento desordenado. Con cierta frecuencia vemos, en lo cotidiano, las tremendas insuficiencias que ese mercado crea. El creciente caos urbano en las principales ciudades de América Latina, y particularmente en un

país como Chile, demuestra las insuficiencias del enfoque con que nos hemos manejado hasta ahora en estas materias. El caos en los programas de edificación urbana, y en el manejo de los espacios públicos, de las áreas de recreación o de la congestión de las vías urbanas, va deteriorando la vida de todos los sectores e irrita particularmente a los sectores medios, que ven que sus ingresos aumentan mientras las condiciones de la vida colectiva se deterioran muy fuertemente. Me abstengo aquí de mencionar los aspectos más conocidos de la contaminación, o de la destrucción del medio rural que se registra en muchas ocasiones.

Ilustro este tipo de problemas --y nada más que éstos, aunque uno podría ampliar la gama mucho más allá-- porque creo que se nos está comenzando a plantear un viejo tema bajo una nueva forma. El viejo tema es el de determinar cuál debe ser la mezcla adecuada de lo público y lo privado, de Estado y mercado. Creo que las tendencias y los problemas que enfrentamos apuntan inequívocamente a la necesidad de lograr un mejor equilibrio, con un Estado que aumente su capacidad de regulación de los mercados en materia de suelos urbanos, transporte público, estandarización de los servicios públicos y sus precios, infraestructura, servicios monopólicos privatizados, etc. Creo que este mejor equilibrio entre mercado y regulación tendría que ir acompañado también de un reequilibrio de la sociedad --a través del sistema educativo-- con miras a compensar el espíritu excesivamente individualista con una mejor valoración de la acción colectiva en la resolución de los problemas de la vida social.

Pienso, por lo tanto, que el conjunto de problemas nuevos (y aludo sólo a problemas de carácter sociológico, y no tanto a problemas estructurales de la economía, que son el objeto de preocupación de la CEPAL) nos está llevando a la necesidad de superar a tiempo estas visiones extremas, unívocas, simplistas, para ser capaces de adelantarnos a ellos con una visión mucho más renovada, sin complejos. Y –yo diría– ideológicamente más perfilada, en el sentido de un Estado que tiene que hacer la tarea que tiene que hacer, para que en el proceso de desarrollo el aumento de los niveles de ingreso vaya acompañado por una mayor calidad real de las condiciones de vida de la población.

Dentro de los problemas nuevos y viejos —y me atrevo a insinuar que éste es tal vez el punto central de la cuestión— está el tema político. Puede resultar curioso que los economistas que hemos estado en el manejo de la gestión económica y financiera del Estado, lleguemos casi al cabo de cuatro años a una conclusión en apariencia tan sorprendente: la preponderancia de un elemento clave, que está constituido por el nivel de desempeño de la vida política, es decir, la calidad de la política como el factor fundamental para hacer posible todo lo demás.

Después de esa sensación casi eufórica que vivimos hace unos meses por el buen funcionamiento de la economía, la ejemplar marcha de la coalición de gobierno, las muy buenas relaciones entre el gobierno y una parte significativa de la oposición, las estupendas relaciones que se han podido desarrollar con el mundo del trabajo, y aunque con un poco más dificultad, también con el mundo empresarial; después de eso, hoy día se comienza a musitar en los pasillos que en verdad hemos vivido una política excepcional porque hemos vivido un período excepcional en la historia del país; porque no en vano pasan 17 años de dictadura; que no en vano se sufre colectivamente como sufrió este país y su gente durante tanto tiempo, que la gente al final aprendió las lecciones, extrajo sus conclusiones y fue capaz de darle a

este gobierno el espacio, el tiempo y la buena voluntad para que esta política, "excepcional" pudiera tener lugar. Y se agrega: "esa etapa está ya terminando y por aquí y por allá empezamos a ver los síntomas de una cierta aceptación de que estamos de hecho (y que no habría nada especial en ello) en la idea de volver a la política como la política siempre fue en Chile".

Creo que ahí está tal vez el nudo del asunto. Pienso que el factor distintivo, la principal ventaja comparativa de este país para tener este desempeño que nosotros no creíamos posible (estas tasas de crecimiento y de inversión, este aumento del empleo, la simultaneidad de la lucha contra la pobreza, la fuerte inversión en educación, en salud y en vivienda), ha sido la preponderancia de la política, y de la buena política, en estos años. Pienso entonces que uno de los grandes temas de reflexión para adelante es el de cómo mantener y persistir, de cómo crear las condiciones institucionales y estructurales para que este tipo de política sea posible, de cómo hacer para que un proceso de desarrollo, que debe sostenerse a lo largo de varias generaciones, tenga un marco posible en las instituciones democráticas y en las instituciones de la política.

Este es un tema en el que han reflexionado largamente los politólogos en nuestro continente, pero que desgraciadamente no ha permeado a la clase política. Y en Chile estamos llegando a definiciones, precisamente en estos días, sobre algunas cuestiones muy fundamentales de la naturaleza del régimen político presidencial, la longitud del período presidencial y el rol del Congreso, que van a tener una influencia decisiva para la capacidad de este país de seguir construyendo una política sobre la base de la cooperación y no sobre la base del conflicto.

He querido hacer estas breves reflexiones, tal vez poco cepalinas, en presencia de Aníbal Pinto, Director de la Revista de la CEPAL cuyo número 50 celebramos hoy. Aníbal Pinto es una de las personas que más ha influido en la trayectoria intelectual, profesional y personal de cada uno de nosotros; a quien hemos leído con fruición durante muchísimos años, y quien además refleja hoy día lo más cercano que podríamos tener, creo yo, a la presencia de Fernando Fajnzylber. Porque, cuando escuchábamos a Fernando, cuando lo veíamos llegar al fondo de los problemas en tres frases, cuando admirábamos la facilidad de su pluma, la calidez de su contacto humano, el sentimiento de que éramos parte de un ambicioso grupo de latinoamericanos que no se resignaba a que las cosas anduvieran mal o muy mal –a la mediocridad como norma de la acción pública, o a la falta de originalidad en el trabajo intelectual y en la elaboración de las ideas— producía una suerte de hermanación de las ideas de este gran creador del pensamiento económico latinoamericano que ha sido Aníbal Pinto, y de ese gran ser humano que fue Fernando Fajnzylber.