

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 55

ABRIL 1995

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Una síntesis de la propuesta de la CEPAL <i>Eugenio Lahera, Ernesto Ottone y Osvaldo Rosales</i>	7
Consolidación de la paz después de los conflictos: un desafío para las Naciones Unidas <i>Graciana del Castillo</i>	27
Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano <i>Eduardo Palma</i>	41
Economía política del proteccionismo después de la Ronda Uruguay <i>José Tavares</i>	55
Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva latinoamericana <i>Marta Bekerman y Pablo Sirlin</i>	65
Movimientos de capital y financiamiento externo <i>Benjamín Hopenhayn</i>	79
Impacto de la política cambiaria y comercial sobre el desempeño exportador en los años ochenta <i>Graciela Moguillansky</i>	93
Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe <i>Nicolo Gligo</i>	107
Expectativas de la juventud y el desarrollo rural <i>Martine Dirven</i>	123
Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México <i>Ricardo Bielschowsky y Giovanni Stumpo</i>	139
El Salvador: política industrial, comportamiento empresarial y perspectivas <i>Roberto Salazar</i>	165
El cambio tecnológico en los análisis estructuralistas <i>Armando Kuri</i>	183
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	191
Publicaciones recientes de la CEPAL	193

Una síntesis *de la propuesta* de la CEPAL

Eugenio Lahera
Ernesto Ottone
Oswaldo Rosales

*Secretario Técnico de la
Revista de la CEPAL*

*Secretario de la Comisión
(CEPAL)*

*Oficial de Asuntos
Económicos, CEPAL*

Existe un creciente consenso en que si bien una base macroeconómica sólida y equilibrada es una condición del desarrollo, no basta para asegurarlo, ni para que sus frutos alcancen al conjunto de la población. En diversos documentos, la CEPAL ha ido definiendo una agenda coherente de reformas de las políticas públicas que apunta a una transformación productiva con equidad. En este artículo se presenta una síntesis de esa propuesta; se excluye, por lo tanto, el diagnóstico de la situación regional, así como los marcos generales de la estrategia. Las orientaciones globales se presentan de modo sintético en la sección I, y las cinco secciones restantes se refieren a aspectos específicos. La sección II analiza temas microeconómicos y del entorno, incluyendo las políticas de desarrollo productivo, el cambio técnico y la sustentabilidad del desarrollo. La sección III considera la macroeconomía de la transformación productiva, abarcando estabilidad y crecimiento, ahorro e inversión y las finanzas del sector público. La sección IV trata el desarrollo social como parte de un enfoque integrado y analiza la generación de empleo productivo, la reforma educativa, la integración social y la superación de la pobreza. La sección V examina diversos temas vinculados a la inserción en la economía internacional, como el comercio exterior, la política macroeconómica y los movimientos de capital y el regionalismo abierto. La sección VI, por último, se refiere a los aspectos políticos y la intervención estatal, e incluye el régimen político participativo, la interacción de los agentes y la reforma del Estado.

I

Orientaciones centrales de la propuesta de la CEPAL¹

La inserción internacional implica un cambio institucional de gran envergadura, a nivel de la empresa, a nivel de las relaciones entre empresarios y trabajadores, entre el gobierno y los empresarios, entre el gobierno y los trabajadores, los gobiernos regionales, a nivel del sistema político, a nivel de las relaciones de convivencia. Por consiguiente, abrir una economía es mucho más que bajar aranceles. Es introducirse en una nueva forma de funcionar económica, social y políticamente.²

Fernando Fajnzylber

Los principales conceptos de la transformación productiva con equidad (TPE) propuesta por la CEPAL pueden resumirse en los cinco aspectos que se enumeran a continuación.³

En primer lugar, la idea central en torno a la cual se articulan todas las demás es que la transformación productiva debe sustentarse en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico: en el actual contexto de globalización, la base de la competitividad internacional de los países de la región no puede ser otra que la de lograr crecientes niveles de productividad. El progreso técnico no se limita al desarrollo y a la adaptación de tecnología, ya que también incorpora la capacidad de gestión empresarial, y mejoras tanto en la organización general como en la calidad de la mano de obra.

La transformación productiva debe incluir todo el sistema en el que se insertan las empresas: la infraestructura tecnológica, energética y de transporte; el sistema educativo; las relaciones entre empleados y empleadores; el aparato institucional público y privado, y la red financiera. De allí que en la propuesta se hable del carácter sistémico de la competitividad. También se plantea la modernización de los sistemas productivos en su conjunto, subrayando la articulación intersectorial y la elevación de la productividad a lo

largo de todo el sistema. La industrialización debe así sobrepasar el estrecho marco sectorial en que se la ha abordado tradicionalmente y enlazarse con las explotaciones primarias y el área de servicios, de manera de integrar el sistema productivo y propender a la homogeneización progresiva de los niveles de productividad. Todavía en el terreno microeconómico del entorno, se postula que la transformación productiva debe ser compatible con la conservación del medio ambiente físico y, en consecuencia, que la dimensión ambiental y geográfico-espacial debe incorporarse plenamente al proceso de desarrollo.

En segundo lugar, se destaca que si bien no es condición suficiente, una gestión macroeconómica coherente y estable es fundamental para la transformación productiva con equidad, ya que ésta exige un manejo consistente del conjunto de instrumentos monetarios, financieros y cambiarios, así como de los agregados tributarios y del gasto gubernamental. El contenido exacto, la secuencia de aplicación de los programas de ajuste, así como su gradualidad, y la articulación entre las políticas de corto y de mediano plazo, deben ser determinadas de modo particular.

El desafío propuesto exige un incremento sustancial de la tasa de inversión por sobre los actuales niveles, lo que a su vez supone que el consumo por habitante se expanda a una tasa inferior a la del producto por habitante, permitiendo un alza del ahorro. Dada la distribución del ingreso regional, dicha reducción debería provenir de los estratos de altos ingresos y del gobierno.

En tercer lugar, la transformación productiva no es sostenible en el tiempo, se afirma, sin cohesión social, la que a su vez exige mayor equidad: no se

□ Los autores agradecen los comentarios de Renato Baumann, Miki Kuwayama, Wilson Peres y Aníbal Pinto.

¹ Esta sección se basa en Rosenthal, 1993/1994.

² Fajnzylber, 1992.

³ Los principales documentos sobre el tema son: CEPAL, 1990, 1991, 1992a, 1992b, 1993, y 1994a, 1994b y 1994c. Para obtener una visión general de la estrategia de la CEPAL véase Ottone, 1992/1993; Baumann, 1994; Lahera, 1994, y Rosales, 1994.

puede aspirar a una mayor equidad sin crecimiento económico, el cual precisa a su vez de transformación productiva. Esta relación simbiótica entre crecimiento y equidad es factible dada la complementariedad entre las políticas orientadas hacia una mayor eficiencia y un mayor crecimiento, de una parte, y aquellas que tienen como meta alcanzar mayor bienestar y distribuir el ingreso, por otra.

En cuarto lugar, el planteamiento otorga importancia a la integración latinoamericana y caribeña y a la cooperación intrarregional, en cuanto éstas contribuyen de manera vital a afianzar la transformación productiva. Se sostiene que la interacción de la apertura comercial y la desreglamentación, por una parte, y la integración impulsada por acuerdos o políticas explícitas, por la otra, son de decisiva importancia y que conviene fortalecer los vínculos entre ambos ele-

mentos, en el marco de lo que se ha denominado "regionalismo abierto".

Y en quinto lugar, todo lo anterior parte del reconocimiento de la necesidad de un entorno democrático pluralista y participativo. También supone que la plataforma mínima de acuerdos para cualquier esfuerzo nacional habrá de alcanzarse mediante la concertación y que los conflictos sociales se mantendrán dentro de los límites que el sistema democrático puede manejar. Se plantea una renovación en el estilo de la intervención estatal, ya que interesa redefinir el papel de la acción pública y asegurar que ésta se cumpla de manera eficiente y eficaz. Para ello se sostiene que es conveniente concentrar sus acciones en las prioridades actuales y, simultáneamente, fortalecer las instituciones para ofrecer un marco estable y predecible en el que la actividad privada pueda desenvolverse.

II

Temas microeconómicos y del entorno

1. Políticas de desarrollo productivo

Un desafío actual es el de fortalecer la inserción internacional, orientando la estructura productiva en la dirección de las tendencias dinámicas del comercio mundial. Para hacerlo hay que incrementar la densidad de conocimientos y de valor tecnológico que se incorpora en cada producto, privilegiando la promoción de encadenamientos productivos y de servicios en torno a las exportaciones.

Para aumentar la productividad y la competitividad internacional no sólo se necesitan políticas macroeconómicas y comerciales adecuadas, sino también políticas microeconómicas y mesoeconómicas; es decir, la modernización de la empresa misma (tecnología, equipos, organización, relaciones laborales) y también de su entorno (mercados de factores y coordinación intraempresarial).

El carácter sistémico de la competitividad exige favorecer la integración del sistema productivo y la homogeneización progresiva de los niveles de productividad. Hay que 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 articula-

ción productiva en torno a la construcción de ventajas comparativas dinámicas, apoyadas en la dotación de recursos.

Por ejemplo, en el sector de los recursos naturales debe estimularse la conformación de redes productivas articuladas con la industria y los servicios, de modo de valorizar los recursos y contribuir a un proceso de cambio que fortalezca su competitividad. En agricultura conviene superar el sesgo urbano-industrial en el destino de la inversión y los gastos sociales, modificar el actual sesgo en favor de la gran empresa agrícola y favorecer la modernización de la pequeña agricultura. Para ello, por ejemplo, es útil explorar las posibilidades de complementación existentes entre empresas agroexportadoras y pequeñas y medianas explotaciones. Desarrollar tales vínculos no es una tarea que pueda ser radicada en el mercado: este es otro ejemplo de la necesidad de desarrollar mercados e instituciones, en este caso, focalizando la batería de instrumentos públicos y privados en materia de coordinación, capacitación, asistencia técnica, información e incentivos, en la tarea de explotar y estimular los vínculos entre exportadores y productores menores.

La competitividad emergente incorpora un componente sistémico, no siendo eficiente entonces que

las políticas de fomento competitivo se diseñen y gestionen como compartimientos estancos, desaprovechando las obvias interrelaciones sectoriales, regionales e institucionales presentes en la acción pública. Coordinar las políticas de inversión pública, de infraestructura, de formación de recursos humanos, de incentivos a la exportación, de apoyo tecnológico, financiero y de cooperación técnica, es de la mayor prioridad. Tal coordinación podría expresarse en algún referente institucional, al que se pueda evaluar en su gestión unificada de estas políticas.

La política industrial necesita una apertura gradual y selectiva, el fomento integral de las exportaciones industriales, la incorporación y difusión del progreso técnico y el apoyo a la pequeña y mediana empresa. Estas últimas, junto a la estabilidad macroeconómica y un sistema de precios relativos no sesgado contra el empleo, requieren políticas de apoyo técnico y servicios de infraestructura y financieros. Por otra parte, un componente subestimado en la generación de empleo productivo es el de las relaciones laborales. Al interior de las empresas las estructuras verticales y jerárquicas deberían sustituirse progresivamente por esquemas más horizontales y flexibles, que permitan un intenso intercambio de información y que estimulen la cooperación.

Las políticas de desarrollo productivo tienen por objeto reducir o eliminar las diferencias entre la productividad media de la región y la propia de las mejores prácticas internacionales. Ellas buscan reforzar y no sustituir las fuerzas del mercado. Los eventuales incentivos deben ser transitorios; de ahí la importancia de un funcionamiento cercano a lo óptimo de los mercados claves: de tecnología, capital físico, capital humano y divisas. Para lograrlo se justifican las políticas de carácter horizontal, es decir, las orientadas a llenar los vacíos en dichos mercados y superar los estrangulamientos más importantes que se produzcan en ellos.

Para que los mercados operen plenamente se precisa competencia, información y transparencia; es responsabilidad del Estado asegurar que ellas se den. El eficaz funcionamiento de los mercados implica precios libres y desregulación y, con frecuencia, también una intervención para crear o simular mercados ausentes, insuficientes o segmentados.

2. Cambio técnico, capacitación y servicios de apoyo

Hay tres conjuntos de medidas conexas que son relevantes para el desarrollo productivo. El primero abar-

ca las políticas de desarrollo tecnológico; el segundo, la capacitación de la mano de obra y un programa que ponga a los empresarios de la región en contacto con las mejores prácticas productivas internacionales; el tercero se refiere a los servicios de apoyo.

a) Desarrollo tecnológico

La política tecnológica debe orientarse a completar y adecuar la infraestructura tecnológica en las actividades prioritarias más retrasadas; promover una mayor propensión a incorporar progreso técnico e innovar en las empresas mismas, otorgando incentivos gubernamentales para emprender actividades innovadoras y dando apoyo a la creación de nuevas empresas de alto nivel tecnológico.

Se sugiere, asimismo, desarrollar una red de nexos entre el sistema de investigación y el resto de la infraestructura tecnológica, por una parte, y el sector productivo, por otra; así como fomentar en éste un estrecho contacto entre usuarios y productores de bienes y servicios. Esto último podría hacerse en torno a determinados sistemas integrados de producción, donde ya se haya acumulado una experiencia y exista competencia básica a nivel local. Habrá que aplicar criterios de selectividad, ya que sólo de esa manera será dable generar núcleos endógenos de innovación tecnológica.

Los mecanismos tendientes a desarrollar la oferta tecnológica deben cuidar dos ámbitos, la oferta pública y la privada. En el fomento de la oferta privada conviene hacer hincapié en el desarrollo a nivel de la empresa y en promover vínculos más estrechos entre firmas y centros tecnológicos. Para ello puede ser apropiado incentivar contratos de investigación para innovar y adaptar tecnologías, incrementando así los fondos privados para actividades de investigación y desarrollo y favoreciéndolos con deducciones tributarias para proyectos propios o para aportes privados a centros tecnológicos.

En lo referente a la oferta tecnológica pública, las principales reorientaciones apuntan a ligar más los recursos a resultados evaluables, utilizando indicadores de desempeño. Para reforzar esta orientación es conveniente incrementar la participación privada en la gestión y en el financiamiento de los institutos tecnológicos, y a la vez flexibilizar la gestión presupuestaria de tales institutos, así como las reglas de operación y montos y tipos de proyectos elegibles en los programas de apoyo a la innovación tecnológica.

Los incentivos para la promoción tecnológica deben procurar inducir una demanda inicial de las em-

presas y acompañar su progresiva sofisticación. La experiencia internacional muestra que el extensionismo industrial desempeña un papel central como inductor de demanda y que esta tarea es inevitable para el sector público, en particular en lo referente a la incorporación de la pequeña y mediana empresa al esfuerzo tecnológico. También cabe fortalecer la demanda mediante la creación de centros de gestión tecnológica que, entre otros, fomenten los mecanismos de subcontratación. La vital función de enlace entre oferta y demanda tecnológica puede ser desempeñada por una variedad de agentes, variedad que debe ser fomentada.

Es importante mejorar los sistemas para difundir la información, fortaleciendo el seguimiento sistemático de las tecnologías y métodos de gestión disponibles a nivel internacional; integrando las empresas a las redes de información pertinentes; fomentando alianzas estratégicas entre empresas nacionales e internacionales líderes en materia de tecnología, gestión, calidad y acceso a los mercados más importantes; simplificando los trámites administrativos; mejorando la información, y otorgando estímulos fiscales.

b) *Capacitación y extensión*

Al sector público le corresponde un papel articulador insustituible en la tarea de mejorar el diagnóstico sobre las necesidades de capacitación por sectores, regiones y tamaños de empresa, procesar y difundir esa información, estimular y subsidiar la formación de empresas de capacitación, y avanzar en la elaboración de indicadores que permitan evaluar los resultados y la calidad de la capacitación. Junto con armonizar la oferta y la demanda de capacitación, cabe también regular el contenido, la calidad y la pertinencia de tales actividades, y mejorar los incentivos para fomentar la capacitación de empresarios y trabajadores. Estas tareas se realizarán con menor costo y mejores resultados si se actúa en instancias tripartitas, con organizaciones empresariales y de trabajadores.

En síntesis, dada la magnitud de las tareas vinculadas al mejoramiento de la calidad de la mano de obra en la región, parece prioritario abrir debates nacionales sobre las acciones siguientes:

i) Otorgar incentivos a las empresas que capaciten a su personal, a fin de compensar la externalidad negativa para las empresas que suele derivarse de tal capacitación.

ii) Aplicar medidas de promoción, información y sensibilización para acelerar el uso de los incenti-

vos a la capacitación y para introducir prácticas más eficientes de gestión de los recursos humanos y relaciones industriales más cooperativas.

iii) Reordenar la oferta de capacitación, impulsando la oferta privada y concentrando el esfuerzo público en lograr que la capacitación y sus oferentes se vinculen más estrechamente con el sistema productivo y sus necesidades futuras; asimismo, asegurar tanto la calidad como la relevancia de los cursos ofrecidos, estableciendo mecanismos de certificación de la formación impartida, e impulsar y financiar la oferta de capacitación dirigida a grupos de trabajadores marginales, cesantes, o de pequeñas empresas, normalmente desatendidos por los programas de capacitación.

iv) Fomentar programas especiales de formación básica para el amplio segmento de la fuerza de trabajo (40% en la región) que no ha completado su educación primaria, así como subvencionar programas regulares de capacitación que contribuyan a mejorar el potencial productivo de este vasto grupo de trabajadores que no podrá beneficiarse de las reformas educacionales que se pongan en marcha.

Una propuesta concreta para reducir la amplia diferencia entre la productividad de numerosas empresas de la región y la de los países desarrollados, es la de poner en marcha masivos programas de extensión, que cofinancien visitas a firmas en el extranjero donde se encuentren las mejores prácticas internacionales. Se sugiere organizar y contribuir a financiar visitas de gerentes, ingenieros, técnicos, supervisores, operarios y sindicalistas de diversos subsectores de la producción, a plantas que utilicen las mejores prácticas en el exterior. Cada uno de ellos difundiría los resultados de las visitas en otras empresas, así como en las respectivas organizaciones empresariales y sindicales. El programa estaría abierto a cualquier sector dispuesto a financiar su parte, sea exportador o sustituidor de importaciones.

c) *Servicios de apoyo*

En cuanto a los servicios básicos de apoyo y articulación productiva, se requieren políticas que modernicen los sectores de energía eléctrica, agua, comunicaciones, banca, seguros y transportes.

En infraestructura, en general, sería útil diferenciar entre infraestructura básica —la que resuelve necesidades elementales de la población, como agua potable, caminos vecinales y rurales, servicios sanitarios— e infraestructura productiva, como carreteras, puertos y telecomunicaciones. En la primera

deberían prevalecer las consideraciones sociales, atendida de acuerdo a su prioridad en función de determinados criterios. En la segunda, es posible y necesario incorporar criterios de rentabilidad económica, de tarificación y financiamiento, estimulando la formación de mercados de infraestructura.

La ausencia de vínculos directos entre la demanda vial y su financiamiento es un estímulo permanente al exceso de demanda y un obstáculo a la gestión eficiente. La red de caminos existente, y especialmente su conservación, puede ser financiada directamente por los usuarios de vehículos. No hay razones económicas que justifiquen que el suministro de energía eléctrica y de agua potable se financie con tarifas canceladas por los usuarios y que el sistema de transporte carretero sea subvencionado por los contribuyentes. Este subsidio es además inequitativo, ya que los sectores de menores ingresos, particularmente los radicados en regiones apartadas, contribuyen proporcionalmente más a financiarlo que a disfrutarlo.

No es posible hacer una aplicación estricta de la tarificación óptima en infraestructura, pero alejarse en demasía de ella no es eficiente. Una mayor utilización, como criterio de la disposición a pagar de los usuarios, junto con permitir una mejor estimación de la demanda efectiva de servicios de infraestructura, introduciría sanas restricciones de eficiencia en el uso de los recursos, al develar el costo de oportunidad implícito de ellos.

En el terreno de la información y las telecomunicaciones es preciso desarrollar la infraestructura hasta alcanzar un límite inferior crítico compatible con la estrategia; lograr un equipamiento generalizado en materia de procesamiento de datos; impulsar la difusión de las tecnologías de la información, y definir un marco regulador para el sector.

En el ámbito de la modernización portuaria es indispensable asegurar el libre acceso al trabajo, la factibilidad de laborar en tres turnos todo el año, la libre entrada de empresas privadas de estiba, la autorización a los terminales marítimos con usuario exclusivo para movilizar cargas de terceros y la venta directa de los puertos.

3. Sustentabilidad del desarrollo

La transformación productiva debe ser compatible con la conservación del medio ambiente físico, para lo cual debe incorporarse plenamente la dimensión ambiental y geográfico-espacial al proceso de desarrollo. Una actividad prioritaria en este terreno es la for-

mulación de una política nacional de educación y de comunicaciones, que eleve el nivel de conciencia pública sobre los problemas de sustentabilidad del desarrollo.

Un requisito previo de diversas políticas ambientales es un mayor conocimiento de los recursos existentes: potencial, tasas de uso y niveles de inversión. Sobre esa base será posible mejorar la eficacia de las políticas ambientales y de ordenamiento territorial. Las políticas públicas deben incluir estándares y reglamentaciones ambientales en áreas como la salud, la contaminación de los mares, la gestión de cuencas hidrográficas y el transporte y eliminación de desechos peligrosos.

Es imprescindible estrechar el vínculo entre medio ambiente y política económica, en particular, velando porque los precios de bienes y servicios reflejen el efectivo costo social en que incurre la sociedad para producirlos. La eficiencia económica que de ello derive puede reforzar, por ejemplo, la eficiencia energética y el uso de tecnologías limpias. En efecto, los precios de la energía que reflejan su efectivo costo social y la desexternalidad de la contaminación; la tarificación vial que hace que los usuarios paguen por el uso efectivo de las vías; el peaje urbano en las zonas de congestión grave; los impuestos especiales a industrias y actividades particularmente contaminantes, etc., son políticas ambientales que hacen uso eficaz de los precios, contribuyendo tanto a la eficiencia económica como a la ambiental.

Cabe introducir con mayor energía la consideración de los costos de reposición de los recursos naturales y de los daños ambientales en la evaluación de los grandes proyectos de inversión. Esta práctica, por lo demás, se irá generalizando en el comercio internacional, de manera que corresponde anticiparse a tales tendencias. Con ello se abre además una prometedora línea de negocios, a medida que la gradual instauración de tecnologías limpias, la adecuada eliminación de desechos líquidos y sólidos, el tratamiento de aguas servidas y el reciclaje de materiales, empiezan a transformarse en proyectos viables que, adecuadamente evaluados, ligan la rentabilidad económica y social con la preservación ambiental. Del mismo modo, incorporar explícitamente criterios de planificación territorial en los procesos de descentralización y desarrollo en las regiones, estimularía una aproximación más precisa a los problemas ambientales en cada comunidad, lo que ayudaría a jerarquizar los proyectos de infraestructura, con un criterio de sustentabilidad y bienestar social.

III

Macroeconomía de la transformación productiva

1. Estabilidad y crecimiento

Alcanzar un crecimiento sostenido del producto, sujeto a las restricciones de la capacidad productiva y de la disponibilidad sustentable de divisas, exige un manejo consistente del conjunto de instrumentos monetarios, financieros y cambiarios, así como de los agregados tributarios y del gasto gubernamental, y lleva a combinar pragmáticamente los objetivos de estabilización y ajuste con los de transformación productiva, orientando la política macroeconómica hacia los objetivos de crecimiento.

De ese modo se otorga una orientación a la política económica, en tanto se la condiciona a que la preservación de los equilibrios macroeconómicos no se consiga a costa de perjudicar las decisiones de inversión vinculadas a la transformación productiva. La experiencia muestra que determinadas políticas de ajuste o estabilización exitosas en el corto plazo pueden dañar el esfuerzo exportador o la inversión en infraestructura.

En la actual reorientación de la estrategia de desarrollo en la región, con miras a exportar más y mejor, la política económica debe contribuir a la estabilidad de las reglas del juego, privilegiando los incentivos a la inversión productiva y a las exportaciones. Hacia allá deben tender las señales precisas de mediano plazo: la inversión para expandir la capacidad exportadora, para reestructurar y racionalizar los sectores productivos de rubros importables, y no menos importante, la inversión en recursos humanos.

Para que el desempeño de los agentes económicos se guíe por estas señales, se debe procurar que las variables económicas fundamentales respondan a movimientos permanentes en los factores que las ocasionan, filtrándoles aquellos cambios que responden a movimientos especulativos, *shocks* externos transitorios o situaciones de muy corto plazo. Ayudaría que el sector público tuviera la capacidad de hacer sintonía fina para ajustar el nivel de gasto agregado, dotándolo de alguna institucionalidad e instrumentos flexibles que faciliten la armonía entre la evolución del gasto agregado, público y privado, y la del producto potencial.

La mantención de los equilibrios macroeconó-

micos es condición necesaria pero no suficiente para el crecimiento y aún menos para la transformación productiva. Con esto, en rigor sólo se está reconociendo que la capacidad productiva existente y la disponibilidad permanente de divisas imponen límites reales a la gestión económica. Un entorno macroeconómico de equilibrio fiscal; inflación baja y estable o declinante; un déficit moderado y sustentable en cuenta corriente, y un producto efectivo que no sobrepase excesivamente su nivel potencial, aparece como el escenario más favorable para alcanzar tasas de inversión elevadas y aumentos sostenidos en la productividad de los factores. Como corolario de lo anterior, debe fortalecerse la vinculación instrumental y de evaluación entre la política macroeconómica y las políticas de desarrollo productivo.

Dada la necesidad de elevar la inversión en la región hasta un coeficiente medio no inferior al 22% del producto, el consumo por habitante debe expandirse a una tasa inferior a la del producto por habitante, lo que constituye una restricción macroeconómica ineludible para compatibilizar los incrementos necesarios del ahorro y la inversión. A la vez se debe ampliar el campo de acción de los instrumentos tributarios y financieros que promuevan tanto el ahorro como la inversión. En el mismo sentido, y mientras no haya cierta consolidación del crecimiento e inflación en torno a los niveles buscados para el mediano plazo, los incrementos salariales reales habrán de estar limitados al crecimiento de la productividad.

Dado que la concentración del ingreso se acentuó en la región a fines de los años ochenta, es indispensable promover la recuperación de los niveles de consumo de la población que se halla en situación de pobreza. Con esto la transformación productiva enfrenta una restricción macroeconómica adicional: la de limitar el crecimiento del consumo de los estratos de altos ingresos. Por otra parte, la expansión del consumo del gobierno también debiera quedar sujeta a severas limitaciones, ante el imperativo de preservar el equilibrio fiscal y de mejorar los bajos niveles de inversión pública en infraestructura y en gasto social.

La tarea de estabilización económica debe realizarse con un mínimo de efectos recesivos y regresio-

nes distributivas, lo cual exige políticas de control de la demanda agregada y de las expectativas, la corrección de precios relativos, políticas distributivas compensatorias y diversas reformas institucionales en los sectores público y privado.

Entre las reformas institucionales de la política económica conviene privilegiar aquellas que incrementen la flexibilidad y la competitividad de la economía, desafío válido tanto para el sector público como para el privado. Por ejemplo, en países de inflación decreciente los reajustes de remuneraciones deberían tender a alinearse en torno a estimaciones de inflación futura y de productividad, contribuyendo así a conciliar aumentos salariales con estabilidad y a hacer que los salarios mismos vayan incorporando un componente variable de "salario participativo", ligado a los resultados de la empresa; para lograrlo habrá que modernizar las relaciones laborales con miras a un esquema de cooperación, que favorecería el empleo productivo, la competitividad y la equidad. En el mismo sentido apuntan los esquemas de estabilización, ligados al precio internacional de productos básicos de exportación, que busquen independizar la política macroeconómica y fiscal de los vaivenes del precio internacional de productos importantes en la canasta de exportación.

La actual situación de ingreso cuantioso de capitales es un reto para persistir en una apertura comercial que privilegie las exportaciones, por lo cual es menester defender un nivel competitivo del tipo de cambio real, regulando el ingreso de capitales y fomentando el ahorro interno, público y privado. En tal sentido, la política fiscal sería más eficaz si pudiese contar con tributos flexibles y que puedan activarse según el nivel del gasto agregado, incrementando la carga tributaria cuando la presión de gasto sea excesiva y orientando tales recursos al ahorro, y por el contrario, cuando el producto efectivo caiga muy por debajo del potencial, echando mano a los recursos previamente ahorrados para cubrir la diferencia con gasto fiscal compensatorio.

2. Ahorro e inversión

La transformación productiva requiere un alza sustancial de la tasa de inversión, y por tanto, de sus fuentes de financiamiento. Para fortalecer la formación de capital en la región es preciso aumentar el ahorro interno y limitar las transferencias de recursos al exterior; aplicar políticas económicas coherentes con la estabilidad y el crecimiento, y favorecer el

desarrollo de sistemas financieros y de mercados de capitales solventes y competitivos que amplíen su cobertura hacia amplios sectores que hoy permanecen marginados del crédito formal.

Junto con acrecentar el ahorro es necesario mejorar la eficacia de la intermediación y asignación de los fondos de inversión. Para ello es importante una política de desarrollo financiero que permita incorporar el máximo de la población al ahorro y que abra el acceso al mercado de capital a segmentos mayoritarios de microempresas y empresas pequeñas y medianas, las que concentran el grueso del empleo en la región.

La evidencia disponible muestra que aun los sectores de bajos ingresos están dispuestos a ahorrar si, además de obtener una tasa de interés atractiva, con su ahorro pueden mejorar su acceso a bienes o servicios que valoran altamente. Ilustran lo dicho las posibilidades de ahorro institucional de los trabajadores para fines previsionales, y para acceder a la vivienda con ahorro previo que les permita optar a un subsidio habitacional. También se encuentran en este ámbito las políticas orientadas a crear un mercado de capital para la inversión en educación y capacitación, generando sistemas de cobro y de garantía eficaces, que hagan atractivas estas inversiones para el sistema financiero. Se puede aprovechar el aparato de recaudación del sistema de seguridad social, agregando a su función previsional de ahorro forzoso, la de descuento y reembolso automático de los créditos para educación y capacitación; del mismo modo, para reducir aún más el riesgo de tales operaciones, podrían generarse mercados secundarios de estos instrumentos, diversificando y dando liquidez a tales inversiones.

Aunque no se reorganice la previsión sobre la base de la capitalización individual, lo que tiende a incrementar el ahorro privado, es posible elevar el ahorro público si se reduce el déficit de muchos sistemas previsionales mediante la eliminación de privilegios, la adecuación de los beneficios a una vida laboral más larga que la de antaño y el ajuste de dichos beneficios al valor actuarial del fondo respectivo y no a los flujos de caja.

Para elevar el ahorro privado y la productividad del capital es preciso prestar mayor atención a las políticas orientadas a favorecer el ahorro de las empresas y de las personas. En el caso de las empresas, la política tributaria debiera favorecer la reinversión de utilidades antes que su distribución, y en el caso de las personas, el impuesto a la renta progresivo debiera otorgar trato preferencial a la inversión direc-

ta o financiera. Del mismo modo, conviene aprovechar los espacios tributarios o financieros para desalentar los incrementos exagerados del consumo.

En el ámbito agrícola, la regularización masiva de títulos contribuiría a gestar un mercado de tierras. Sobre la base de este mercado se podría diseñar un sistema institucional y financiero que facilitara la compra de tierras en el mercado, con modalidades de ahorro previo y crédito destinado a su adquisición, y con subsidios específicos para pequeños propietarios ligados a la provisión de asistencia técnica. La actividad agrícola podría entonces tributar sobre bases de mercado, lo que estimularía el uso productivo de las tierras.

La regulación prudencial del sector financiero, por otra parte, debe orientarse principalmente a cautelar la solvencia de los bancos, fondos financieros, compañías de seguros y otros agentes que gestionan recursos o asumen riesgos de terceros en gran escala. El desempeño de estas funciones compromete la confianza pública, razón por la cual la solvencia o estabilidad de las instituciones financieras conlleva importantes externalidades macroeconómicas.

En el plano de la relación entre los mercados financieros y la formación de capital para el desarrollo, se necesita una institucionalidad que complete o perfeccione los mercados, teniendo en cuenta la necesidad de:

i) Incluir un segmento del mercado financiero dinámico de largo plazo, que permita el financiamiento de proyectos productivos. Esto implica desalentar los segmentos especulativos y concentrarse en capitales internacionales de largo plazo, acompañados por acceso a la tecnología y a los mercados de exportaciones.

ii) Complementar el mercado de capital con un segmento para proyectos de inversión de pequeñas y medianas empresas a tasas de mercado, lo que es crucial para favorecer el incremento de la productividad y difusión del capital y, por ende, estimular la articulación del aparato productivo. Cabe destacar aquí innovaciones institucionales, como el arriendo con promesa de compraventa (*leasing*) para el financiamiento de bienes de capital y equipos nuevos o usados, los fondos de garantía y la garantía colectiva de créditos, así como la concesión de créditos ligados a la asistencia técnica, todo ello en el marco de políticas de fomento productivo, las que serán examinadas más adelante.

iii) Reconocer que la liberalización financiera de la cuenta de capital, con su apertura a las inversiones internacionales de cartera, está sujeta, en países con mercados de valores "emergentes", a riesgos de sobreendeudamiento externo y de excesivas fluctuaciones bursátiles y cambiarias. De ahí la necesidad de

implantar formas de regulación y supervisión de las instituciones financieras que operan en los mercados de capital, para asegurar su estabilidad.

3. Finanzas del sector público

El acentuado ajuste fiscal de mediados de los años ochenta en varios países de la región ha contribuido de manera decisiva a reducir la inflación. Sin embargo, en buena medida esto se ha logrado a costa de castigar la inversión pública en las áreas sociales y en infraestructura, y de afectar la eficiencia global del desempeño del sector público a través de un acentuado deterioro de los salarios en ese sector. Parece necesario perseverar en la consolidación del equilibrio fiscal, pero ahora sobre bases más permanentes que no dañen los objetivos de equidad y de competitividad: esto es, apoyándose en montos de recaudación razonables y no sólo en una reducción del gasto. Para ello habrá que fortalecer las finanzas del sector público sobre la base de una reforma fiscal que, recogiendo la necesidad de reorientar y modernizar la gestión pública, atienda a la solidez estructural de los ingresos, la flexibilidad del presupuesto de gastos, la viabilidad político-institucional de las reformas y la factibilidad administrativa de los instrumentos.

Los componentes de la reforma fiscal incluyen ámbitos tributarios, presupuestarios y de gestión de empresas públicas. La reforma tributaria forma parte central de los esfuerzos destinados a financiar la función del sector público en una transformación productiva. En tal sentido, incluye, en primer lugar, la reducción de la evasión y la instauración de sistemas modernos y eficaces de administración tributaria, y en segundo lugar, el incremento de la carga tributaria y una mayor equidad vertical. La carga tributaria total en América Latina es baja comparada con la de los países de la OCDE y los países asiáticos. La carga tributaria directa es más baja aún: equivale a la mitad de la aplicada en el Sudeste asiático y a la cuarta parte de la vigente en los países de la OCDE. La conclusión es clara: hay margen para aumentar la tributación, particularmente la directa, sin afectar la competitividad.

La reestructuración dinámica del gasto público se puede encarar reduciendo el crecimiento de algunas partidas para incrementar el gasto social y de fomento productivo. Un primer renglón que puede generar recursos adicionales es el pago de intereses. Por otra parte, hay posibilidades, a nivel mundial y regional, de reducir los gastos en armamentos y en defensa. Otros ahorros potenciales se vinculan a la

gradual eliminación de funciones públicas que han perdido su sentido y a la eliminación de obras de baja prioridad o poca rentabilidad social en los programas de inversión pública.

Por último, hay otras formas de elevar el ingreso que se relacionan con la reestructuración de las empresas públicas, las que, como opciones polares, pueden ser privatizadas o modernizadas en su gestión.

IV

El desarrollo social como parte de un enfoque integrado

1. Generación de empleo productivo

El eje articulador de un enfoque que integre crecimiento y equidad es la generación de empleos de productividad creciente. Habrá que impulsar la inversión de manera sostenida con el fin de mantener altos los niveles de formación de capital; desarrollar políticas de fomento productivo y tecnológico en el marco de economías abiertas; impulsar una mayor inversión en recursos humanos para dotarlos de las nuevas calificaciones requeridas; desarrollar una nueva relación entre los salarios y la productividad que tome en cuenta tanto los resultados como la estabilidad y la participación de los trabajadores, y favorecer en los patrones culturales de empresarios y trabajadores los cambios necesarios para que se adecuen a las nuevas formas de operar de las empresas.

Dadas las transformaciones productivas hoy en curso, es necesario generar formas de protección a la movilidad ocupacional, aplicando medidas que permitan la readaptación de la mano de obra y mitiguen los costos de la inestabilidad (por ejemplo, seguros de desempleo). Asimismo, es necesario impulsar la reconversión de la mano de obra que labora en ramas que ya no son capaces de competir, y la recalificación de mano de obra de sectores rezagados pero potencialmente competitivos.

La elevación de la productividad del sector informal debe ser parte integrante de la estrategia global de desarrollo. Es necesario considerar sus necesidades, particularmente en las áreas rurales, a la hora de formular planes para el desarrollo de la infraestructura, la reforma educativa y la instrumentación del sistema de relaciones laborales. Es necesario igualmente elevar la calidad de los trabajos informales, mejorando las condiciones de higiene y seguridad y fortaleciendo la capacidad de representación autóno-

ma del sector informal para favorecer su inserción en el proceso global de desarrollo.

2. Reforma educativa⁴

No tendremos ni competitividad ni equidad, si no se atiende a los recursos humanos y a su educación, capacitación e incorporación al conocimiento científico y tecnológico. Hacer el discurso de la equidad, o hacer el discurso de la competitividad, o aún más, hacer simultáneamente la apuesta a ambos propósitos, y no hacer un esfuerzo consustancial y consistente en este sentido, es estrictamente poética. Ningún país podrá ser competitivo ni equitativo si no asigna a los recursos humanos la debida importancia.

Fernando Fajnzylber

Hay dos objetivos orientadores de la propuesta de reforma educativa: ciudadanía y competitividad internacional. Imaginar que podemos configurar sociedades en que tenga plena vigencia la moderna ciudadanía sin hacer un esfuerzo de competitividad internacional es estrictamente ilusorio, porque las aspiraciones de la población latinoamericana acompañan aquellas aspiraciones del mundo desarrollado. Por consiguiente, sociedades que son hipotéticamente muy fuertes en verosimilitud práctica de la moderna ciudadanía, a poco andar perderán fuerza y legitimidad si no son capaces de acompañar al desplazamiento de las aspiraciones de la población. No cabe duda de que existe una tensión entre los conceptos de moderna ciudadanía y competitividad. Pero pretender realzar la competitividad a expensas de la moderna ciudadanía es ostensiblemente arcaico, así como privilegiar a esta última haciendo abstracción de la primera es un poco ingenuo.

Para avanzar hacia los objetivos señalados se necesitan dos tipos de instrumentos de política: por

⁴ Este apartado, incluido el epígrafe, se basa en Fajnzylber, 1992.

una parte, instrumentos para enfrentar faltas de equidad en la cobertura, calidad y pertinencia de los conocimientos; y por otra, instrumentos para evaluar el desempeño del sistema. Aspirar a resolver el problema de la equidad sin averiguar hasta dónde se cumplen efectivamente los propósitos del proceso de educación, de capacitación o de investigación científica y tecnológica, sería tan ilusorio como pretender evaluar el desempeño del sistema, haciendo abstracción de que éste cumpla o no con los propósitos de equidad. Hay aquí una tensión, pero no es posible evitarla.

A fin de aplicar las políticas indicadas con los objetivos propuestos, la institucionalidad necesita cambios profundos que apunten en dos direcciones. Por un lado, hacia el afianzamiento de la integración nacional, que en muchos países de la región está aún en ciernes, o no está plenamente lograda. Y por otro, hacia la descentralización, haciendo hincapié en la autonomía de los establecimientos educacionales. Para que haya ciudadanía y para que haya competitividad se debe desarrollar en la educación y en la capacitación y en la ciencia y la tecnología, espacios de identidad, proyectos, iniciativa y audacia para enfrentar las exigencias del mundo real en que tales establecimientos están ubicados. La autonomía puede desencadenar capacidades creativas, pero imaginar que por sí sola resolverá el problema de la integración nacional no se compadece con la experiencia. Por eso, debe haber un esfuerzo paralelo de integración para cautelar la integración nacional de entidades autónomas con proyectos e identidad propios.

¿Cuáles son las condiciones para aplicar la estrategia propuesta? En primer lugar, el punto de partida varía en cada país. Por consiguiente, no puede pensarse en una receta uniforme para la región. Como las situaciones iniciales son muy diferentes, lo dicho pertenece a un nivel de reflexión general que debe ser decodificado, traducido y enriquecido en cada situación particular.

En segundo lugar, la aplicación de la estrategia propuesta dice relación con la creación de consensos, porque en la situación actual existen diversos subsistemas, cada uno de los cuales tiene sus propias instituciones, sus líderes, sus referentes y sus foros, pero muy poca coherencia interna y muy poca relación con los demás. Teóricamente, el sistema educativo formal va conduciendo a todos a la universidad, pero en la práctica deja muchos heridos en el camino, los que quedan sin destino. Lo que se propone es ir hacia otro esquema, en el cual los

subsistemas establecen y desarrollan vínculos recíprocos. Este esquema no es una aspiración teórica, sino una situación hacia la cual se está avanzando, más en los países desarrollados, pero también en América Latina, a pesar de la crisis de los años ochenta. Y ello se refleja, por ejemplo, en las muchas relaciones concretas de las empresas con la educación básica, con la educación media y superior y con centros de investigación tecnológica, así como de los institutos de capacitación con la educación media.

Las políticas para poner en práctica la estrategia educativa propuesta pueden agruparse de acuerdo con los siguientes objetivos:

i) Abrir las instituciones educativas a las necesidades de la sociedad, es decir, establecer condiciones institucionales para que cada sistema educativo, de capacitación, y de ciencia y tecnología, desarrolle o pueda desarrollar vínculos horizontales y verticales con los demás.

ii) Asegurar acceso universal a los códigos de la modernidad: esto dice relación con la cobertura y calidad tanto de la educación básica y media como de la capacitación, porque pensar que se puede capacitar sin haber hecho un esfuerzo correspondiente en la educación básica es mero voluntarismo.

iii) Impulsar tanto el acceso al conocimiento como su difusión y generación.

iv) Propiciar una gestión responsable, porque ya no se trataría del sistema educativo tradicional, ni de la capacitación tradicional, ni de la ciencia y la tecnología tradicionales, sino de un tejido complejo, con proliferación de actores, percepciones, conductas y aspiraciones, que haría indispensable un sistema de evaluación e información hoy inexistente.

v) Profesionalizar y dignificar la función magisterial, sin lo cual lo propuesto quedará sólo en buenas intenciones.

vi) Lograr que el apoyo se materialice y que provenga de todos los distintos protagonistas. El sistema educativo no sería financiado sólo por el ministerio de hacienda a través de una partida presupuestaria al ministerio de educación pública. Esta partida habría de ser cada vez más importante, pero tendría que haber muchas otras contribuciones si el tema de la educación y de los recursos humanos se mira en esta perspectiva integrada.

En suma, es preciso replantearse el rol del Estado frente a esta tarea. En primer lugar, éste debe ser capaz de orientar de manera sistémica e integradora las actividades educativa, de capacitación y de inves-

tigación científica-tecnológica, así como sus relaciones entre ellas y con el sistema productivo. En segundo lugar, debe tener una visión estratégica que le permita orientar, regular a distancia, generar políticas, impulsar autonomías y evaluar resultados sin ahogar la innovación con un dirigismo centralizado excesivo. Y en tercer lugar, debe desempeñar un papel insustituible en la tarea de compensar desigualdades que el proceso de mayor autonomía tal vez acentúe, y de movilizar financiamiento que incluya de manera creciente recursos privados.

3. Integración social

Existen diversos elementos que deberán estar presentes en el diseño de políticas públicas dirigidas a elevar la integración social. Entre otros, la participación organizada de los diversos actores; las oportunidades de movilidad social; la cohesión familiar; la reforma educativa dirigida a elevar la productividad y la participación ciudadana, y la reforma de los sistemas de salud con miras a universalizar la cobertura y privilegiar la acción preventiva, la atención primaria y el control de epidemias.

Cada uno de los grupos marginados o discriminados —por sus características étnicas, etarias, sociales, territoriales o de género— debe ser objeto de iniciativas específicas. Particular atención requieren quienes dentro de esos grupos están en situación más vulnerable, como los menores de cinco años de edad, las mujeres en edad fértil, las embarazadas y las madres y menores en circunstancias especialmente difíciles.

Otro aspecto crucial está constituido por las políticas destinadas a fortalecer a los actores sociales. Las políticas dirigidas a la integración efectiva de las mujeres, que constituyen la mitad de la población, exigen una particular atención, por el decisivo aporte que pueden prestar a la democratización y al desarrollo económico de los países. Se trata de ir más allá de una igualdad jurídica, buscando subsanar las desigualdades desde su origen, lo que plantea el desafío global de eliminar las discriminaciones de género presentes en las políticas públicas. En este caso, y en el de los jóvenes, se requieren políticas que mejoren la inserción en el sistema educativo, en la fuerza de trabajo y en los diversos canales de participación social y política.

En lo que toca a las poblaciones indígenas, se debe construir un efectivo pluralismo cultural que reconozca las diferencias étnicas y culturales, las respete y abra canales que faciliten su participación igualitaria en la sociedad.

Elementos importantes para promover la integración social son las políticas sociales basadas en transferencias del sistema de seguridad social, que debiera ampliar su cobertura a grupos de personas necesitadas y hoy excluidas. El punto de inicio podría ser una canasta de prestaciones básicas, orientadas a favorecer selectivamente a estos sectores. Parece aquí conveniente privilegiar aquellas transferencias que contribuyan a aumentar el ingreso familiar, más que el individual, centrandose estos beneficios en bonificaciones a los (las) jefes (jefas) de hogar de más bajos ingresos.

Es importante redefinir los criterios en torno a los cuales han de organizarse las transferencias a través de las instituciones de la seguridad social, tomando en cuenta la naturaleza del riesgo. Por un lado, los sistemas pueden ofrecer un seguro compartido —entre el contribuyente y el sistema— contra el riesgo de fluctuaciones en los ingresos del primero durante su vida, sobre la base de pagos y beneficios determinados por cálculos actuariales. Tales son por ejemplo las pensiones de vejez, invalidez y muerte; la atención médico-hospitalaria y las prestaciones monetarias por maternidad y enfermedad, y las prestaciones monetarias por desempleo.

Por otro lado, los sistemas deben ofrecer seguridad de ingresos mínimos a todas las personas, especialmente a los pobres. Por ejemplo, a través de las asignaciones familiares, la asistencia social (pensiones) y los sistemas nacionales de salud o programas públicos de atención de la salud.

La reforma de la seguridad podría apoyarse en un sistema mixto que combinara un sistema universal de prestaciones básicas, financiado con recursos generales y basado en la solidaridad social, y un sistema de prestaciones públicas o privadas, con una equivalencia completa entre lo que se paga y lo que se recibe, basado en la previsión privada.

Para reducir el costo de las prestaciones parece recomendable la unificación de los distintos sistemas públicos de pensiones; la eliminación de la pensión por antigüedad y su mantención por edad, salvo excepciones; el aumento y ajuste de la edad de retiro a la mayor esperanza de vida pasados los 65 años; la vinculación de la pensión a las cotizaciones pagadas durante toda la vida laboral del asegurado y no sólo a las de los últimos años; la uniformación de las condiciones de adquisición y cálculo de las prestaciones, especialmente las pensiones, y la prioridad de la atención primaria de salud sobre la curativa.

La extensión a grupos no cubiertos por el sistema debería proceder en forma selectiva, tanto en rela-

ción con los grupos mismos como con la clase de servicios. Para minimizar los desincentivos a la contratación de mano de obra, la parte de la cotización que proviene del empleador debería pagarse según el valor agregado de la empresa y no según el monto de la planilla de remuneraciones.

Otro aspecto importante en la conformación de sociedades integradas es la dinámica poblacional. Sus diversas dimensiones —tamaño, crecimiento, estructura por edades, mortalidad y morbilidad, fecundidad, migración internacional, distribución espacial y condición de la mujer— son de enorme importancia para la configuración de políticas públicas orientadas a plasmar los objetivos de la transformación productiva con equidad.

Las características de la realidad regional muestran claramente la necesidad de un enfoque pragmático de este tema, que evite las contraposiciones artificiales entre el desarrollo y el control de la natalidad como vías optativas para evitar la pobreza y conseguir más equidad. Este debate ha quedado obsoleto por los datos de la realidad. Así como el objetivo de crecimiento y el de equidad no se oponen, sino que son aspectos complementarios de un mismo proceso, la relación entre fecundidad y desarrollo debe ser analizada en el marco de un esfuerzo global y sistémico por alcanzar un crecimiento con equidad, cada vez más dependiente de un fuerte mejoramiento de la calidad de los recursos humanos.

Poner al alcance de los sectores más desfavorecidos los medios de reducir la fecundidad es una vía para fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos y extenderlo al conjunto de la población. A esto contribuye la generación de mejores condiciones para el ejercicio de los derechos reproductivos de las parejas, para hacer coincidir su fecundidad efectiva con la fecundidad deseada, sobre la base de una opción informada y responsable.

4. Superación de la pobreza

Si bien la superación de la pobreza depende básicamente de un crecimiento económico sostenido que

amplíe la ocupación y eleve los salarios, es necesario desarrollar políticas compensatorias dirigidas a los sectores más desfavorecidos y a aquéllos no beneficiados por los incrementos del empleo y los salarios.

Dichas políticas deberán tender a focalizar el gasto social a fin de atender prioritariamente a los sectores más desposeídos y así hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles. De particular importancia resultan los programas de inversión social destinados a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza: educación, creación de condiciones que favorezcan una paternidad responsable, programas de atención materno-infantil focalizados en los sectores de bajos ingresos; expansión de la educación preescolar, especialmente en estos mismos sectores, incluyendo programas de complementación alimentaria, etc.

El aumento de la productividad de los pobres es esencial para la superación de la pobreza. De allí la necesidad de desarrollar políticas dirigidas a ampliar los mercados financieros y de capital para atender a las empresas pequeñas y microempresas viables, generando sistemas de crédito y asistencia técnica adecuados a sus necesidades; establecer programas masivos de capacitación y calificación de mano de obra; reformar los mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas; adecuar los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; fomentar la organización de la ayuda mutua y la representación de las necesidades de los más desfavorecidos; aprovechar las potencialidades redistributivas de la política fiscal, y consolidar y perfeccionar los fondos de inversión social orientados a los más pobres.

Es importante también generar redes sociales capaces de acompañar los procesos de estabilización y de enfrentar emergencias o coyunturas económicas internacionales adversas, y evitar que situaciones coyunturales de pobreza se vuelvan crónicas por falta de asistencia oportuna. Dichas redes deberían asegurar un límite mínimo de consumo y bienestar a los grupos más vulnerables.

V

Inserción en la economía internacional

La transformación productiva con equidad, para ser sostenible, necesita que mejore la inserción interna-

cional 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 una 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, promoviendo la inversión y las alianzas en el exterior, aplicando mecanismos internos de estabilización y articulando mejor la exportación con las otras actividades productivas.

1. Política de comercio exterior

La estrategia de inserción requiere una mayor apertura de la economía y que se privilegie las exportaciones como medio para inducir aumentos de productividad y estimular la incorporación del progreso técnico. Dicha apertura debe ser gradual, en función de la disponibilidad de divisas; se debe armonizar las políticas de protección arancelaria y paraarancelaria, la política cambiaria y las políticas de promoción de exportaciones, todo con miras a que la protección efectiva brindada a las actividades exportadoras no sea inferior a la que beneficia a los sectores que sustituyen las importaciones.

La inserción internacional se concibe como una gestión de conjunto que, además del área comercial, la cambiaria y la financiera, abarca políticas de desarrollo productivo, de fomento y difusión de tecnología y de formación de recursos humanos, atendiendo muy especialmente a la interacción entre ellas. En particular, para que la inserción se manifieste en incrementos más rápidos de las exportaciones, es necesario un manejo cambiario adecuado, gradualismo en la reducción de la protección, mecanismos efectivos de promoción de las 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 rezago cambiario es crucial para que la apertura se exprese en mayor inversión en sectores transables y en un mayor nivel de actividad económica y de empleo. En tal sentido, es responsabilidad de la autoridad 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 productos para la exportación.

Respecto de los sesgos antiexportadores, se propone eliminarlos e introducir sesgos transitorios que favorezcan las exportaciones no tradicionales. Los exportadores pioneros, con su esfuerzo, incurren en costos y

riesgos elevados, generando externalidades propicias para las exportaciones que siguen su ejemplo. Se justifica, por lo tanto, otorgarles incentivos y estimular así 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 establecerlos y readecuarlos deben ser no discrecionales, y sobre su diseño deben ser consultadas las organizaciones de exportadores.

Una condición básica para promover la competitividad de las empresas exportadoras es asegurarles el acceso a insumos en condiciones competitivas. Es recomendable que estas empresas puedan acudir a mecanismos ágiles de internación temporal de insumos para producir rubros de exportación. Otras alternativas son la exención de aranceles o un reintegro posterior, con la mayor simplicidad administrativa posible. Estos mecanismos podrían extenderse también a los exportadores indirectos, esto es, a los productores nacionales de insumos para los exportadores.

La liberalización de las políticas comerciales ha aumentado la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas ante prácticas comerciales desleales y ante la inestabilidad de sus socios en el intercambio de bienes y servicios. Es indispensable entonces que los países de la región adopten o perfeccionen reglamentaciones *antidumping*, medidas compensatorias y cláusulas de salvaguardia. Sin embargo, debe evitarse que las nuevas disposiciones en estos campos sean utilizadas por intereses particulares para activar indebidamente el proteccionismo regional.

El sector público puede contribuir al buen desempeño en los mercados externos con un apoyo institucional a la actividad exportadora, particularmente en materia de información, financiamiento y seguro de exportación; en la formación gerencial para fomentar una mayor vocación exportadora en el sector empresarial, y en la promoción de la oferta exportable en el exterior. Por otra parte, en el exterior han surgido experiencias pioneras de inversión para apoyar el esfuerzo exportador: cadenas de comercialización, operaciones conjuntas con empresas en los mercados de destino, y otras modalidades que las políticas de promoción de exportaciones empiezan a considerar.

2. Política macroeconómica y movimientos de capital

La actual reactivación económica encuentra su límite en la capacidad productiva disponible. Al aproximarse

se los países a su frontera productiva, se plantea la necesidad de regular la evolución de la demanda agregada, para evitar rebrotes inflacionarios o déficit excesivos en el sector externo. Por otra parte, persiste la tarea de incrementar la inversión para sostener el crecimiento del producto.

Los instrumentos disponibles para intentar administrar la demanda agregada y su composición, son las políticas fiscal, monetaria y cambiaria. Ante las restricciones a una política fiscal activa, lo que puede hacerse es controlar simultáneamente la tasa de interés real (como instrumento de política monetaria para la estabilización y control del gasto agregado interno) y el tipo de cambio real (como instrumento de política comercial para promover el crecimiento de la producción de rubros transables y afectar la composición del gasto agregado).

El conflicto se origina cuando la tasa de interés coherente con el objetivo de limitar la inflación y de dar estabilidad a la actividad económica (mediante la esterilización de los efectos monetarios de la acumulación de reservas) es superior a la tasa internacional ajustada por expectativas de devaluación; esto incentiva la entrada de capitales y refuerza la apreciación cambiaria, perjudicando así el objetivo de proteger al sector transable de la economía. Si en esta coyuntura, por el contrario, se deja bajar la tasa de interés real interna, se perjudican ambos objetivos, pues el mayor gasto inducido por las menores tasas de interés presionará sobre los precios y se elevará rápidamente el déficit en cuenta corriente, arriesgando un desequilibrio macroeconómico insostenible.

La forma de resolver este conflicto es actuar directa o indirectamente sobre los flujos de capitales. La mayoría de los países de la región han optado en algún momento por la intervención esterilizadora, enfrentando severos conflictos entre el manejo de sus políticas cambiarias y el de las monetarias. Para moderar tales conflictos se han utilizado medidas complementarias como las siguientes: algún grado de flexibilidad de la política fiscal para regular la demanda agregada; fondos de estabilización de los principales productos de exportación para suavizar los *shocks* de sus respectivos ciclos de precios; política de ingresos para adaptar los precios relativos de los factores a los cambios de la productividad; medidas que intentan cambiar el volumen y la composición de los flujos de capital, privilegiando aquéllos de largo plazo a través de incentivos (encajes o impuestos, y medidas cambiarias que generen mayor incertidumbre para los flujos de capitales de corto plazo) o, incluso, a través de controles cuantitativos.

Para mantener la estabilidad macroeconómica y del tipo de cambio real, la velocidad del proceso de apertura de la cuenta de capitales debe concordar con la capacidad de las economías para absorber y asignar eficientemente los recursos externos. Podría ser conveniente liberalizar, en primera instancia, la entrada de capitales de largo plazo, antes de dar facilidades a las transacciones de capital financiero de corto plazo. En cuanto a la salida de capitales, cabría dar prioridad a los créditos para la promoción de exportaciones, y a las inversiones directas de empresas nacionales en el extranjero, también como forma de mejorar la posición exportadora de éstas.

La reorganización de los sistemas financieros, incluida la liberalización de los movimientos de capitales, debiera considerar de manera prioritaria la canalización de recursos hacia el ahorro y la inversión, en forma estrechamente vinculada al desarrollo de la capacidad productiva. Es necesaria una mayor preocupación por la relación entre el sistema financiero y los procesos de ahorro e inversión nacionales, y entre dicho sistema y los mercados financieros externos.

La inversión latinoamericana en el exterior precisa al menos una política que no discrimine en contra de la inversión de origen regional. La internacionalización productiva requiere, además, avances en las esferas de comercio internacional y financiamiento, en lo referido a la inversión en el exterior y a los flujos tecnológicos. Conviene avanzar en la negociación de acuerdos que eviten la doble tributación y eliminen trabas innecesarias para dicha inversión.

3. Regionalismo abierto

El regionalismo abierto que se propone concilia la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado, resultantes de la liberalización comercial en general. De este modo, las políticas de integración podrán ser compatibles y complementarias con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional.

La integración regional puede ser consecuente con un ordenamiento más abierto y transparente de la economía mundial. De no darse éste, la integración se convierte en un mecanismo para diversificar los riesgos en una economía internacional cargada de incertidumbres.

A diferencia de la promoción no discriminatoria de las exportaciones, el regionalismo abierto comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los

acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.

El regionalismo abierto entraña compromisos que contribuyen a una reducción gradual de la discriminación intrarregional. Ello mediante la liberalización amplia de mercados en términos de sectores y de países; la estabilización macroeconómica en cada país; el establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio; la construcción de infraestructura, y la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares.

Los aranceles externos comunes y un moderado nivel de protección frente a terceros son instrumentos eficientes para reducir los incentivos al contrabando y para evitar acusaciones de comercio desleal, relacionadas con el uso de insumos con grados de protección distintos.

Ante desequilibrios intrarregionales transitorios, convendría que las acciones para enfrentarlos se decidieran mediante negociaciones o consultas previas, para alejar así la posibilidad de una escalada de represalias.

Cabría reforzar, jurídica y financieramente, los organismos regionales de apoyo a la balanza de pagos. Los sistemas de pagos pueden también convertirse en un instrumento fundamental para facilitar la expansión de los flujos recíprocos de comercio e inversiones.

Las actuales restricciones a la coordinación entre las políticas macroeconómicas justifican definir

un itinerario que podría comenzar con un intercambio de información y un examen de las repercusiones que determinadas economías pueden provocar en las demás.

La creciente interdependencia implica mayores necesidades de cooperación y de armonización en áreas nuevas, como la de las normas y regulaciones laborales y la de migración. Las políticas sobre competencia pueden complementar las políticas de apertura y sustituir los instrumentos de protección, hasta ahora utilizados para enfrentar la competencia desleal en las importaciones.

La actual tendencia a favorecer el regionalismo abierto tiene repercusiones en la ampliación y adecuación de la infraestructura. Si ese proceso va acompañado de una gradual convergencia en políticas económicas y en regulaciones y normas, y de un mayor esfuerzo por proporcionar una infraestructura funcional a ese proceso, mayor será la posibilidad de profundizar la integración regional e incluso hemisférica.

Las instituciones encargadas de impulsar procesos de integración deben estar en consonancia con el grado de avance de los mismos procesos. En todo caso, cabría evitar la adopción de compromisos rígidos y favorecer esquemas flexibles, de modo que la dinámica del proceso imponga el ritmo de desarrollo institucional. Los diversos acuerdos y modalidades de integración ya alcanzados plantean la necesidad de aclarar cuál es la mejor forma de apoyar los compromisos adquiridos, e identificar los escollos e incompatibilidades que puedan surgir de la multiplicidad de acuerdos.

VI

Aspectos políticos e intervención estatal

1. Régimen político participativo

Existe una afinidad selectiva entre la formulación y aplicación de la propuesta de transformación productiva con equidad, y un entorno democrático y participativo en el que se garanticen los derechos humanos básicos, la adopción de decisiones esté descentralizada, se impulse la participación y el mecanismo principal de funcionamiento sea la formación de consensos. Asimismo, es funcional la propuesta de que los conflictos sociales se mantengan dentro de límites

que el sistema democrático pueda manejar, privilegiando instancias descentralizadas que acerquen las decisiones a la base social y eviten la acumulación de discrepancias en los sistemas macrosociales.

La cultura del consenso supone un cambio significativo respecto de la cultura política tradicional de la región, pues incluye al menos tres aspectos que han sido problemáticos: el reconocimiento de la diversidad y el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil; la generación de negociaciones con establecimiento de compromisos, y la transformación de

los acuerdos y compromisos en referencias culturales compartidas.

El reforzamiento de la participación a través de organizaciones sociales sólidas con capacidad de representación de intereses y de interlocución es fundamental para fortalecer el funcionamiento democrático. Es necesario dar prioridad a las acciones tendientes a posibilitar que las personas, grupos y comunidades accedan al progreso social por su propio esfuerzo y participen concertadamente en la búsqueda de soluciones. Especial empeño deberá dedicarse a la generación de espacios en los que pueda darse una participación real de las personas y grupos que, por sus características étnicas, etarias, sociales, territoriales o de género, se encuentran marginados de los beneficios del desarrollo. Esto debiera permear las políticas específicas para promover y organizar la participación de los individuos y grupos beneficiarios de la política social en los niveles territoriales local, regional y nacional, y en ámbitos como los de la información, la capacitación y la asistencia técnica.

2. Interacción de los agentes

Las políticas macroeconómicas y sectoriales necesitan una forma nueva de interacción de los agentes públicos y privados en diversos ámbitos, como la información sobre mercados y tecnología, la reducción de riesgos comerciales, la protección al consumidor, la protección de la propiedad industrial y el fomento de la transferencia tecnológica, y una estrategia activa de inserción externa.

El esfuerzo sistémico de transformación productiva con equidad requerirá nuevos niveles de concertación y consenso en las sociedades, de manera de generar, junto al impulso de los acuerdos, escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios y evitar un retorno al populismo, a la ingobernabilidad o a los golpes militares.

Parece deseable entonces propiciar una concertación directa entre empresarios y trabajadores, limitando la participación del Estado a un rol de mediador de última instancia. Tal concertación se vería favorecida por el fortalecimiento de la capacidad de negociación colectiva de los trabajadores y por la supervisión para cautelar el respeto a los derechos sociales y sindicales básicos.

La búsqueda de una participación real de los grupos involucrados vuelve a poner de relieve la necesidad de descentralizar y desconcentrar la acción y los

poderes públicos, para así acercarlos efectivamente a las personas. Los nuevos niveles de concertación y consenso comprenden un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, en torno a la estrategia de desarrollo y a la secuencia de políticas e innovaciones institucionales que son necesarias. Esto también significará menores posibilidades de optar en las políticas económicas, generándose así una fuerte tendencia hacia la tecnificación de la política. En este contexto es fundamental evitar un divorcio entre el poder y la sociedad y generar, junto al impulso para los acuerdos, escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios.

3. La reforma del Estado

El papel que corresponde al Estado y a los agentes privados no puede abordarse en abstracto; las acciones públicas tienen lugar en un marco institucional, social y político determinado, en el cual el Estado y el resto de los actores sociales se interrelacionan e influyen recíprocamente.

En términos generales, el sector público contribuye de manera determinante a eliminar diversas limitaciones al crecimiento y a la creación y profundización de oportunidades económicas, en el marco de una adecuada asignación de recursos. Existen áreas que son candidatas naturales para la acción pública: aquellas orientadas a compensar las fallas de mercado, como la creación de externalidades y la oferta de bienes públicos; la política científica y tecnológica; la superación de la pobreza; la garantía de los derechos individuales, como el derecho a la educación básica y a la salud, y la intervención en la previsión social y en la preservación del medio ambiente.

Por otra parte, avanzar por la senda de la transformación productiva con equidad exige una reestructuración sustancial del Estado y de la gestión pública. Más que acrecentar o disminuir el papel de la acción pública, lo que se requiere es aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto. Para ello deberá crear una mejor articulación entre los procesos decisivos de corto, mediano y largo plazo; promover la coordinación intersectorial, y asegurar respaldo técnico para los necesarios esfuerzos de diálogo y concertación social. Estos, por cierto, deben considerar las dimensiones de participación, descentralización y desconcentración administrativa.

El Estado debe renovar su estilo de intervención,

desarrollando una mayor capacidad estratégica tanto en el terreno de la competitividad y la innovación, como en el de la equidad. No debe sustituir a los agentes económicos y sociales, sino que por el contrario, asegurar las reglas y el terreno para la estabilidad y el crecimiento. Y también ser capaz de contrapesar los efectos socialmente negativos de la dinámica económica en materias como educación, la salud y la vivienda, utilizando mecanismos de regulación, protección y compensación para mejorar las posibilidades de aquellos que no están en condiciones de acceder al mercado.

Las fallas en materia de intervención estatal pueden ser tanto o más importantes que las fallas de mercado, lo que subraya la importancia de la competencia, la legitimidad social y la capacidad operativa de las instituciones encargadas de diseñar y ejecutar las políticas. En cambio, los mayores éxitos parecen asociarse a un estilo de intervención concordante con el funcionamiento y las tendencias de los mercados, que evita distorsiones importantes de los precios relativos. En aquellos casos de mercados débiles o incompletos, la política pública debiera orientarse a simularlos en el corto plazo y a estimular su creación o complementación en plazos medianos.

En el caso de las empresas públicas, y dada la necesidad de que los gobiernos concentren sus capacidades organizativas y administrativas en áreas que consideren prioritarias, se sugiere lo siguiente:

i) La reducción o eliminación del déficit debe hacerse tras identificarlo cabalmente, lo que permitirá utilizar el medio más eficiente. Los objetivos sociales o de fomento de las empresas deben precisarse, para cuantificar su magnitud y evaluar su efecto sobre el conjunto de la empresa.

ii) La política de personal de las empresas públicas debe basarse en un grado razonable de estabilidad y autonomía, así como en remuneraciones competitivas.

iii) La relación de dichas empresas con los proveedores debe ser transparente e inducir a éstos al desarrollo técnico y el aumento de la productividad, evitando la consolidación de relaciones basadas en prebendas.

iv) La situación de las empresas públicas concebidas para superar una deficiencia del mercado, o su inexistencia, debe ser reevaluada de modo realista; de existir condiciones propicias para el desarrollo del mercado, la actividad puede ser transferida al sector privado.

La importancia relativa del sector privado en el suministro de bienes y servicios puede incrementarse mediante la desregulación de sus actividades, el otor-

gamiento de concesiones, o la privatización de las empresas. En cuanto a esta última, un aspecto determinante de sus resultados es el modo en que ella se realiza; en la secuencia de las operaciones, el cambio de agentes no debe preceder a los esfuerzos de estabilización, sino ser posterior a ellos; lo mismo es válido para la regulación del sector.

En algunos casos, la premura en los procesos de privatización y desregulación puede conducir a monopolios que no se justifican desde el punto de vista tecnológico, o a monopolios de información que reducen la transparencia del mercado y dificultan la eficiencia en la asignación de recursos. Hay allí una novedosa tarea para el sector público: adecuar los marcos regulatorios a las nuevas realidades institucionales y tecnológicas, mejorar la capacidad técnica y robustecer la autonomía de los organismos reguladores, de manera de asegurar que haya competencia y transparencia en esos mercados.

Desde otro punto de vista, la reasignación de recursos hacia los sectores sociales y de fomento productivo debe ir acompañada de un esfuerzo adicional por mejorar la eficacia y la equidad de las políticas. Esto significa velar por una adecuada complementación de los recursos en la prestación de servicios, la eliminación o reducción de subsidios no destinados a los grupos más pobres o no consistentes con el fomento productivo, y la preocupación porque los subsidios lleguen con la mayor eficiencia a los grupos deseados.

Como se señaló, la propuesta de la CEPAL es una agenda coherente de reforma de las políticas públicas, la que debe complementarse con una revisión de la base institucional del Estado. Con tal fin se deberá considerar temas como el esquema organizativo del sector público, la claridad de los procedimientos, el nivel de capacitación funcionaria, la calidad del liderazgo organizacional, la descentralización de actividades, el establecimiento de normas transparentes de conducta y la organización de la acción pública para que responda de manera coherente a los objetivos del desarrollo. Asimismo, es necesaria la revisión de la gestión pública orientada a asegurar que se logren los resultados perseguidos con las políticas públicas; definir misiones y productos que puedan ser evaluados; asignar responsabilidades y autonomías, y establecer un sistema de incentivos vinculados al logro y superación de las metas.⁵

⁵ Exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Gert Rosenthal, con ocasión de la IX Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, México D.F., 20 de julio de 1994.

