

# LA CEPAL Y LAS NUEVAS PERSPECTIVAS ECONOMICAS DE AMERICA LATINA

*La Comisión Económica para América Latina ha sido reconocida tradicionalmente como el principal enclave de una teoría económica proteccionista aferrada al libreto de la sustitución de importaciones. Empero, en la hora presente hay que registrar con complacencia cómo en el seno de esa entidad se ha dado comienzo al deshielo doctrinario y a una adecuación a los nuevos desafíos que se le imponen al continente. Así lo corrobora el documento que aquí presentamos y que recoge la exposición hecha por el secretario ejecutivo de la CEPAL, señor Gert Rosenthal, en el acto inaugural del simposio del FUNDES realizado en Santiago de Chile en noviembre de 1990.*

Muchas personas asocian a la CEPAL con un pensamiento económico latinoamericano gestado en los años cincuenta. En esa época, la institución fue capaz de articular un conjunto coherente de ideas en torno al progreso económico latinoamericano en las primeras décadas de la posguerra. Los ejes centrales de esas ideas son bien conocidos, por lo que no los repetiré aquí. La institución nunca concibió ese conjunto de ideas como algo estático, y mucho menos como una doctrina. Al contrario: postuló de manera expresa la necesidad de amoldarse a los cambios en las circunstancias socioeconómicas, entre ellos los inducidos por las propias políticas de desarrollo. Así, a medida que se producían transformaciones tanto en el entorno externo como en las condiciones dentro de la misma región, la institución procuró actualizar sus planteamientos.

Hoy, cuando el mundo cambia a una velocidad sorprendente, mal haríamos en acudir a antiguas recetas, que podían tener aplicación durante el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra, pero que resultan anacrónicas en el contexto contemporáneo. Sin embargo, tampoco podríamos promover la aplicación

acrítica de marcos conceptuales concebidos para economías altamente desarrolladas, sin la necesaria adaptación a las realidades imperantes en cada uno de los países de la región. Desde esta perspectiva hemos hecho un esfuerzo de reflexión que circula bajo el título *Transformación productiva con equidad*.

Dicha propuesta no pretende ofrecer una receta única de aplicación generalizada. Constituye, más bien, un conjunto de orientaciones sobre cómo gobiernos y sociedades civiles deben abordar el desarrollo en los años noventa y también en adelante: orientaciones adaptables, por cierto, a las situaciones particulares de los distintos países. Se trata de una propuesta densa y relativamente larga, por lo que me limitaré a enunciar los principales parámetros en que se inscribe.

En primer lugar, la idea central del planteamiento, 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 contexto de una mayor competitividad internacional, con miras a lograr crecientes niveles de productividad. Esa idea apela al sentido común, y

puede aparecer como algo consabido, pero no siempre se aplica en la práctica. Más bien, constatamos que muchas empresas en la región se rigieron en el pasado por consideraciones rentistas, y que otras adquieren competitividad internacional mediante el recurso de la depreciación de los salarios reales, sin que medien necesariamente aumentos significativos en la productividad.

En segundo lugar, se enfatiza el carácter sistémico de la competitividad. La empresa constituye un elemento que, siendo crucial, está integrado a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero. En una palabra, la empresa está integrada a todo un sistema socioeconómico. Desde esta perspectiva, para impulsar la transformación productiva y adquirir competitividad internacional se requieren esfuerzos decididos, persistentes y sobre todo integrales.

En ese sentido, y en tercer lugar, la transformación productiva no podría ser simplemente la resultante de crear un clima macroeconómico apropiado y estable, o de aplicar una política de "precios correctos". Una gestión macroeconómica coherente y estable es fundamental, pero no suficiente: habrá de combinarse con políticas sectoriales. También habrán de integrarse las políticas de corto y de largo plazo. Además, se precisarán cambios institucionales de la más diversa índole, sobre todo en lo que se refiere a mejoras en la capacidad de gestión empresarial, en la actividad pública y en la privada; en la empresa grande, mediana y pequeña.

En cuarto lugar, la superación del encapsulamiento sectorial es una de las claves de la transformación productiva. Es decir, la industrialización debe sobrepasar el estrecho marco sectorial en que se la ha abordado 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.

En quinto lugar, se postula que las transformaciones productivas deben ser compatibles con la conservación del medio ambiente físico, y, en consecuencia, la dimensión ambiental y geográfico-espacial debe incorporarse plenamente al proceso de desarrollo. Se trata de revertir las tendencias negativas del agotamiento de los recursos naturales, del creciente deterioro por contaminación y de los desequilibrios globales, así como de aprovechar las oportunidades de utilizar los recursos naturales, sobre la base de la investigación y conservación.

En sexto lugar, el planteamiento da igual importancia a la equidad que a la transformación productiva, sosteniendo que los dos conceptos se refuerzan mutuamente. Así, se postula que el crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de rezagos en relación con la equidad, pero que estos últimos no podrán corregirse sin crecimiento sostenido.

No obstante por intenso que resulte el esfuerzo de la transformación, seguramente transcurrirá un período prolongado antes de que puedan incorporarse los sectores marginados a las actividades de creciente productividad. De ahí que será necesario pensar en medidas redistributivas complementarias, entre ellas programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos; reformas de los diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas; adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; fomento de la organización para contribuir a la ayuda mutua y a la adecuada representación de las necesidades de los más desfavorecidos ante el Estado, y aprovechamiento de la potencialidad redistributiva de la política fiscal.

En séptimo lugar, nuestro planteamiento le otorga importancia a la integración latinoamericana y caribeña y a la cooperación intrarregional, en cuanto contribuyen de manera vital al afianzamiento de la transformación productiva. En ese ámbito se proponen acciones con-

cretas basadas en criterios sectoriales, preferentemente subregionales, graduales, con énfasis en la competitividad y la rentabilidad. Tales acciones están orientadas a lograr que la integración contribuya a la estrategia de desarrollo propuesta, y pueda reforzarla.

En octavo lugar, todo lo anterior parte de un reconocimiento de que la formulación y aplicación de estrategias y políticas económicas habrá de ocurrir en un contexto democrático, pluralista y participativo. Esto influye sobre el contenido y alcance de las políticas y estrategias económicas, sobre la manera en que éstas se formulan y aplican, y sobre las modalidades de interacción entre los agentes público y privados. En ese sentido, hay que admitir que las políticas y estrategias pueden estar sujetas a cambio, de acuerdo con las expresiones de la voluntad mayoritaria.

En noveno lugar, en ese contexto democrático, la concertación estratégica, entendida como un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre los principales actores de la sociedad civil y el Estado, debe adquirir una importancia decisiva. Se trata de legitimar por esta vía mecanismos y acciones que, por una parte, generen comportamientos convergentes con los propósitos comunes y, por otra, inhiban las dinámicas de los intereses de grupos que podrían comprometer los propósitos colectivos.

En décimo lugar, se postula una renovación en el estilo de la intervención estatal. Conviene concentrar las acciones del Estado en el fortalecimiento de una competitividad basada en la incorporación de progreso técnico y en la evolución hacia niveles razonables de equidad. Ello no prejuzga, a nuestro juicio, sobre la dimensión

del sector público —si acrecentar o disminuirlo—, sino de aumentar el impacto positivo de la acción pública sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto.

Finalmente, es importante destacar que estos planteamientos no son producto de reflexiones abstractas, sino de experiencias concretas, de dentro y fuera de la región, que muestran el camino por seguir. Asimismo, probablemente ninguna de las orientaciones que ofrecemos es en sí misma particularmente novedosa: lo que le da cierta originalidad a la propuesta es la coherencia del conjunto. Finalmente, el tono serenamente alentador que caracteriza el documento, y que se contradice con las graves restricciones que la mayoría de los países hoy enfrentan, no es producto de un afán voluntarista sino de la evidencia de que efectivamente es posible superar el tipo de restricciones que afectan a los países de la región: así lo comprueban tanto la experiencia de algunas naciones del sudeste asiático como el surgimiento de numerosas empresas internacionalmente competitivas de nuestra propia región.

En síntesis, los países y las sociedades de la región enfrentan una tarea ardua y difícil, y su complejidad y envergadura implican un período más o menos prolongado de aprendizaje y de adaptación. Sin embargo, América Latina dispone de la voluntad y de los recursos para lograr la transformación productiva con equidad, en democracia. Así, resulta plausible sostener que los países de la región superarán la crisis de los años ochenta en el decenio que se avecina, y que emergerán acaso más fuertes para enfrentar los desafíos que aguardan en el próximo milenio.