

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, Mikiyo 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

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 eli-

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_3545

