

CEPAL: UN PLANTEAMIENTO RENOVADO FRENTE A LOS NUEVOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO*

Ernesto Ottone

En el año 1990 cristaliza el debate y la reflexión que CEPAL venía haciendo sobre el desarrollo económico de América Latina, en un esfuerzo por levantar la mirada de los angustiosos problemas y el panorama desolador de los resultados económicos y sociales de la década de los años 80 y entregar orientaciones positivas y propuestas viables frente a una atmósfera confusa y pesimista que reinaba tanto en los ámbitos gubernamentales como académicos respecto a las perspectivas de la región.

* Trabajos considerados: "Transformación productiva con equidad. La Tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa", Santiago de Chile, 1990, CEPAL; "El desarrollo sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente", Santiago de Chile, 1991, CEPAL; "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", Santiago de Chile, 1991, CEPAL; "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", Santiago de Chile, 1992, CEPAL/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe; "Industrialización en América Latina: de la "Caja negra" al "Casillero vacío", Fernando Fajnzylber, Serie Cuadernos de la CEPAL No. 60, Santiago de Chile, 1990; "La transformación productiva con equidad y la sustentabilidad ambiental", "Progreso técnico y competitividad en América Latina", "La estrategia de educación y conocimiento en la transformación productiva con equidad", Fernando Fajnzylber, todos en Industrialización y Desarrollo Tecnológico, informe No. 12, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, Santiago de Chile, 1992; "Transformación productiva con equidad: una propuesta para el desarrollo de América Latina y el Caribe", Gert Rosenthal, Santiago de Chile, 1990; "América Latina y el Caribe: cinco desafíos para los años noventa", Gert Rosenthal, Santiago de Chile, 1992; "Equidad y transformación productiva como estrategia de desarrollo: La visión de la CEPAL", Carlos Massad, Santiago de Chile, 1992.

Las propuestas de CEPAL consignadas en el documento titulado "Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe" (1990) constituyó una fuerte ruptura con esa atmósfera a través de un planteamiento construido inductivamente, más atento a las tendencias en curso que a grandes declaraciones doctrinarias y sin excesivas pretensiones de originalidad que sin embargo contribuyó a desplazar el debate sobre el desarrollo hacia un nuevo clima definitivamente más positivo, esperanzado y orientado hacia el futuro.

A ese documento siguieron otros tres: "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente" (1991) que vincula los temas de la sustentabilidad ambiental a los desafíos del desarrollo; "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado" (1992) que pone el acento en los aspectos de equidad y en conjunto con la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe el documento "Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad" (1992) que argumenta la centralidad de la educación y el conocimiento en el esfuerzo de la región para responder a los desafíos de la modernidad.

Aun cuando en estos documentos se plasman los nuevos planteamientos de CEPAL, una reseña de dichas propuestas debe ser complementada por algunas exposiciones realizadas por Gert Rosenthal y Carlos Massad, Secretario Ejecutivo y Secretario Ejecutivo Adjunto de CEPAL que entregan una mirada de conjunto a las interrelaciones existentes entre los diversos documentos y algunos planteamientos del recordado economista Fernando Fajnzylber cuya contribución a la elaboración de esta propuesta fue fundamental.

La reseña que presentaremos a continuación no pretende describir cada documento sino hacer desde una perspectiva muy personal un ordenamiento sustantivo de los principales planteamientos contenidos en ellos.

I. Crisis y transición de los años 80

La crisis que atravesó la región en los años 80 marca el agotamiento definitivo del patrón de desarrollo que se había venido aplicando desde la postguerra y cuyos rasgos centrales se venían configurando desde la crisis de los años 30.

Sin embargo, ese patrón de desarrollo basado en la exportación de productos básicos y en la industrialización sustitutiva de importaciones, ya había comenzado a mostrar sus signos de agotamiento mucho antes, desde fines de los años 60.

No es el caso abordar aquí un análisis del conjunto de esa estrategia de desarrollo ni su interrelación con las propuestas de la propia CEPAL en torno al progreso económico latinoamericano en las primeras décadas de postguerra, baste señalar solamente la necesidad de que dicho proceso sea entendido no de manera ahistórica ni con los ojos de los escenarios económicos actuales sino en el marco de las circunstancias que le dieron origen y apreciando tanto sus límites como el extraordinario dinamismo económico y social que tuvo por años.

Parece sin embargo, haber consenso en considerar que la orientación de un desarrollo hacia adentro "sobrevivió a las circunstancias que la generaron" (Massad) y gracias al crecimiento acumulado, a una evolución favorable de la relación de intercambio y del comercio mundial, al financiamiento externo y a un conjunto de intereses económicos, sociales y políticos anudados en torno a lo que Paramio (FLACSO, 1992) conceptualiza como "matriz de la centralidad estatal" pudo continuar vigente sin tener ninguna permeabilidad a los cambios que se producían en el entorno internacional. Ello explica la vulnerabilidad con que la región enfrenta la crisis de los años 80 cuando colapsa el financiamiento interno y se estancan las economías en la gran mayoría de los países de la región.

Son ampliamente conocidos los indicadores de esa detención del crecimiento y sus efectos: la participación relativa de

América Latina y el Caribe en el comercio mundial cayó del 12% en 1950 al 4% en 1989, la participación de la región en el Producto Interno Bruto Mundial se redujo en forma progresiva desde 1980, mientras el PIB mundial aumentó en 3%, el de América Latina y el Caribe lo hizo sólo a una tasa del 1%. El Producto Interno Bruto por habitante cayó en 10 puntos porcentuales durante la década. En relación con la equidad, se generó una sociedad más inequitativa, el 25% de la población con menores ingresos perdió casi un 10% de su ingreso real en el período. Sin embargo, el 5% de las personas que tenían los más altos ingresos vieron incrementados sus ingresos reales en alrededor de un 15%. En 1980, 136 millones de latinoamericanos 41% del total de la población vivían bajo la línea de pobreza, al final del decenio el número de personas bajo esa línea había aumentado a 183 millones, 44% de la población. Durante estos años también se registra una agudización del deterioro ambiental (CEPAL).

Para entender cuáles son las especificidades de esta situación resultó fundamental el análisis de Fernando Fajnzylber en que estableció una comparación en materia de crecimiento y equidad durante un período largo de tiempo entre 1965 y 1985 entre los países de la región y países de distintos contextos geográficos culturales y económicos, todos de industrialización tardía al igual que los de América Latina.

Al realizar esa comparación aparece que los países de América Latina enfrentan situaciones diversas: algunos alcanzaron un crecimiento aceptable, pero con bajos niveles de equidad. Otros tuvieron éxitos en materia de equidad pero no en su dinamismo económico. Desgraciadamente muchos no alcanzaron ni lo uno ni lo otro. Un casillero en embargo, permaneció desierto en este análisis para la región, aquel donde se conjugaban niveles aceptables de equidad y de crecimiento, es lo que Fajnzylber llamó "el casillero vacío" del desarrollo latinoamericano.

Ese casillero sin embargo, no permaneció vacío para los países de otras latitudes, quedó demostrado entonces que la

razón de la falta de éxito no era la industrialización tardía y de que tampoco era imposible alcanzar simultáneamente ambos objetivos. Las causas parecen entonces estar ligadas al carácter rentista del patrón de desarrollo latinoamericano. "Al contrastar el patrón latinoamericano con el de aquellos países que se podrían calificar de exitosos en su proceso de desarrollo, además de sus mayores niveles de dinamismo y equidad, quedan en evidencia diferencias nítidas con respecto al proceso de ahorro-inversión, a la formación de recursos humanos y a la difusión del progreso técnico, también la inserción internacional de los países de América Latina es notoriamente más precaria.

Los países de la región absorben más inversión directa del exterior, registran mayores niveles de endeudamiento externo y reproducen estilos de consumo provenientes de los países desarrollados en más alto grado que en otras latitudes.

Sin embargo, la contrapartida que exigiría todo lo anterior esto es, una inserción vía exportaciones de creciente complejidad no alcanza en América Latina el dinamismo correspondiente.

Por el contrario, el patrón histórico de desarrollo latinoamericano se sustentó, en parte, en la venta de los recursos naturales y en el endeudamiento externo y en el plano interior, en el desequilibrio financiero y en el impuesto que representa la inflación.

Esos tres pilares en que se basaba el funcionamiento de la economía se erosionaron progresivamente y en el caso del crédito externo, el colapso se produjo en 1981. Desapareció así la posibilidad de prolongar el patrón de desarrollo ya descrito." (CEPAL).

Habiendo establecido esta especificidad regional resulta posible comprender mejor porqué la década de los 80 más que una década perdida fue una década de transición y de aprendizaje. Para ello debemos ampliar necesariamente nuestra mirada y valorar un conjunto de procesos extraeconómicos.

Los años 80 fueron también los años en que se presenciaron en la región un conjunto de procesos de tránsito a la democracia, y de valoración sin precedentes en la historia política de América Latina acerca del cumplimiento de las reglas democráticas y del respeto a los derechos civiles y políticos de las personas, aún cuando con todas las fragilidades y vulnerabilidades conocidas.

Fueron años en los que se produjo un avance muy significativo en la generación de una cultura política más marcada por la búsqueda de concertaciones que de confrontaciones y también donde se iniciaron lógicas de reversión de viejos conflictos armados y rivalidades entre países de la región, cuyos frutos comienzan a cristalizar hoy en día en los 90.

En el plano puramente económico, aún cuando de manera muy brutal por la crisis existente, los países debieron convencerse de la necesidad de mantener equilibrios macroeconómicos, ordenar sus finanzas y combatir la inflación, procurando introducir al mismo tiempo cambios profundos en su estrategia de desarrollo, entendiendo la imposibilidad de continuar orientados hacia adentro y exportando sólo productos básicos.

Al tener que fundar el servicio de la deuda externa en un fuerte excedente comercial, los países de la región dieron claras señas de querer corregir su inserción internacional y orientarse hacia una exportación más compleja.

Todo esto nos genera una situación que aparece bien descrita con el término de aprendizaje doloroso, pues los costos sociales de este comienzo de cambio son enormes y los cambios institucionales, particularmente de transformación del Estado correspondiente al modelo anterior no generan siempre soluciones más eficaces y modernas de recambio sino en ocasiones graves situaciones de vacío.

De otra parte, pese a la agudización de la pobreza y la dualización social, en algunos ámbitos como el de la educación,

si bien se vivió un deterioro cualitativo al que nos referiremos más adelante, se mantuvieron las tendencias expansivas de la cobertura ya sea por tendencias inerciales o por el esfuerzo de la gente y en el plano del consumo de comunicación hubo un salto enorme, generándose una contradicción muy grande entre la uniformación de las aspiraciones y la modernización, de ciertos comportamientos (fecundidad y natalidad) de una parte y condiciones de vida cada vez más precarias de otra.

América Latina y el Caribe terminan esa década en una situación difícil, en los balbuceos de un cambio obligado de orientación de su desarrollo y debiendo enfrentar una situación internacional tremendamente cambiante, marcada por una época de profunda revolución científica y tecnológica, por la progresiva globalización de los mercados, y por una competitividad basada cada vez más en la incorporación y difusión del progreso técnico.

Un mundo donde no son evidentes las posibilidades de una evolución hacia un régimen comercial más abierto y transparente y donde "... se están formando grandes bloques de comercio preferencial entre los países desarrollados, posiblemente en detrimento del comercio con los países que no los integran" y donde "el proteccionismo sigue estando relativamente extendido, sobre todo mediante barreras no arancelarias. Junto con ello, las innovaciones tecnológicas han disminuido mucho la demanda de los productos básicos, especialmente de la minería. Más aún, el predominio de tipos de cambio y tasas de interés fluctuantes, así como la internacionalización de los mercados de capitales, no sólo añade un elemento de incertidumbre a las transacciones comerciales y financieras, sino que hace difícil definir un rumbo independiente para retener el ahorro interno" (Rosenthal).

En el terreno político, el fin de la bipolaridad ha abierto una nueva situación todavía muy incierta que genera nuevas oportunidades y posibilidades para la cooperación, pero también, y lo vemos a diario, nuevos peligros, nuevos conflictos y nuevas

prioridades. Aún cuando un análisis de futuro tendería a colocar el tema del desarrollo como una prioridad fundamental para un nuevo orden mundial cooperativo y pacífico, las tendencias de corto plazo no parecen mostrar que ello es percibido con el debido dramatismo por el mundo desarrollado.

Todo indica que América Latina y el Caribe tendrán que contar sobre todo con su esfuerzo y capacidad de usar las oportunidades para ocupar su lugar bajo el sol.

Es en relación con esta situación y para responder a estos desafíos de futuro que deben entenderse, los nuevos planteamientos de CEPAL.

Se trata en definitiva de buscar las respuestas a cómo crecer e insertarse positivamente en la economía mundial, cómo hacerlo con mayores niveles de equidad, entendiendo que el fin del desarrollo es el bienestar de los ciudadanos, cómo hacerlo en armonía con la naturaleza y preservándola hacia el futuro y cómo hacerlo en democracia y libertad.

II. La transformación productiva con equidad

La propuesta central frente a esos desafíos por parte de CEPAL está contenida en el documento "Transformación productiva con equidad". La idea, en torno a la cual se desarrollan todas las otras, señala que la incorporación y la difusión del progreso técnico constituye el factor fundamental para que la región desarrolle una creciente competitividad que le permita insertarse de manera exitosa en la economía mundial, y asegurar un crecimiento constante.

La competitividad relacionada con la incorporación del progreso técnico significa una fuerte ruptura del espíritu rentista anterior pues no se apoya ni en los bajos salarios ni en el abuso y la depredación de los recursos actuales que caracterizaron las ventajas comparativas de una "competitividad espúrea" y que hoy frente a las tendencias ya descritas en la economía mundial

pierden cada vez más vigencia y dan la espalda a las tendencias del futuro.

Esta competitividad que se denomina competitividad auténtica supone contar con recursos humanos en buenas condiciones y con capacidad de agregar progresivamente valor intelectual y progreso técnico a su base de recursos naturales, resguardándolos y enriqueciéndolos.

Alcanzar una competitividad sobre la base descrita supone un enfoque sistémico del esfuerzo productivo, vale decir que si bien la empresa es un elemento central, la competitividad internacional estará dada por “el funcionamiento de las naciones”, incluyendo infraestructura científica y tecnológica, funcionamiento del Estado, relaciones laborales, niveles de integración social y sistema financiero, entre otros aspectos.

La realización entonces de un esfuerzo de esta envergadura supone niveles muy importantes de concertación y consenso en los países, que superen sus niveles de conflicto interno y requiere no sólo un clima macroeconómico estable sino políticas sectoriales, cambios institucionales públicos, mejoras de la capacidad empresarial y un fuerte entrelazamiento entre industrialización, explotación primaria y el área de servicio “de manera tal de integrar el sistema productivo y propender a la homogeneización progresiva de los niveles de productividad” (Rosenthal). Requiere también, ante las incertidumbres y las tendencias del panorama internacional antes descrito de una fuerte preocupación por la integración económica, a nivel subregional y regional, no por razones retóricas sino de buen sentido, considerando sobre todo el peso relativamente escaso de la región frente a los nuevos bloques que tienden a configurarse. El auge del comercio intrarregional deberá ser un importante factor de aumento de la competitividad internacional de los diversos países.

En este enfoque sistémico el tema de la equidad adquiere una nueva dimensión. La existencia de una sociedad más

equitativa, con mayor igualdad de oportunidades y con mayor capacidad de integración, con una ciudadanía efectiva en lo económico y en lo social resulta no sólo necesaria desde las perspectivas ética y política. Tales perspectivas son naturalmente válidas, la primera en sí misma y la segunda porque obviamente la estabilidad política estará siempre bajo amenaza en sociedades con bajos niveles de integración y altos niveles de pobreza y frustración de aspiraciones. Lo novedoso es que adquiere una fuerte validez en el propio terreno de la economía, pues el enfoque sistémico nos muestra los límites del aprovechamiento de los bajos salarios, la baja incongruencia entre la necesidad de recursos humanos capaces de incorporar progreso técnico y una población en condiciones de pobreza y con bajos niveles de formación. En el pasado pudo existir un crecimiento con altos niveles de pobreza, todo indica que en el futuro ello tiende a no ser posible.

Si bien esta es la tendencia de largo plazo que se desprende del enfoque sistémico, la relación entre proceso de desarrollo y niveles de equidad es mucho más compleja en los períodos intermedios, de ahí que CEPAL profundizó estos aspectos en el documento "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado".

III. Equidad y transformación productiva: la búsqueda de la complementariedad

Ya señalamos anteriormente que el análisis de Fernando Fajnzylber nos mostró que no hay incompatibilidad entre el logro de estos objetivos, y que existe evidencia empírica sobre la posibilidad de lograr ambos simultáneamente.

Por el contrario las concepciones que señalan que persiguiendo uno de los objetivos se logrará el otro, ya sea por "derrame" en el caso del crecimiento o por "acumulación" en el caso de la equidad no han tenido éxito. Tampoco pareciera tener buenos resultados un diseño que considere políticas económicas y políticas sociales como dos mundos separados