

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

que no se tocan, pero que tiendan naturalmente a compensarse. En verdad un tratamiento por separado puede llevar a ambas políticas a ser mutuamente disfuncionales tanto para el crecimiento como para la equidad.

De allí la necesidad de favorecer un enfoque integrado que “implica por una parte preferir aquellas políticas económicas que favorecen no sólo el crecimiento, sino también la equidad y por otra destacar en la política social el efecto productivo y de eficiencia y no sólo de equidad” (CEPAL).

En efecto si consideramos los tres grandes conjuntos de políticas que contribuyen a la equidad: el aumento del empleo productivo, la inversión en recursos humanos y las transferencias, observamos que sólo en el último campo se puede hablar de medidas eventualmente en oposición al crecimiento. En esencia el enfoque integrado subraya tres aspectos: progreso técnico, empleo productivo e inversión en recursos humanos y plantea que “para salir de la pobreza se requiere que los pobres acumulen capital. Las políticas que abordan ese problema desde una visión básicamente asistencial sólo logran amortiguar los efectos negativos de la pobreza, pero no la erradican. La única manera real de salir de la pobreza es logrando que los pobres, los menos favorecidos, acumulen capital sin que otros dejen de acumularlo. Por su parte, más capital bien utilizado en promover la competitividad implica más crecimiento. De esa manera, economías abiertas, con equilibrios macroeconómicos y equilibrio social entre actores, refuerzan la competitividad sistémica, con lo que equidad y desarrollo pasan a ser complementarios en lugar de competitivos”. (Massad)

Un aspecto fundamental es entonces la ampliación del empleo productivo con remuneraciones pero considerando que la incorporación a los sectores de creciente productividad de los sectores más desfavorecidos puede ser un proceso prolongado en el tiempo es necesario desarrollar medidas redistributivas complementarias que permitan ampliar los mercados financieros y de capital a las empresas medianas, pequeñas y las

microempresas, el establecimiento de “programas masivos de capacitación destinado 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” (Rosenthal).

Un aspecto muy importante de la complementariedad entre competitividad y equidad, se expresa en el terreno de la formación de los recursos humanos, de la educación y del conocimiento, por ello esto mereció una especial preocupación por parte de CEPAL y UNESCO a través de un documento específico al respecto.

#### **IV. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**

Fernando Fajnzylber, quien jugó un papel decisivo en su elaboración señalaba su importancia con las siguientes palabras ... “Para alcanzar los dos objetivos centrales del desarrollo en la década de los noventa, la competitividad auténtica y la equidad, hacen falta muchas instituciones y muchas políticas. Pero hay un área sin la cual no tendremos ni competitividad ni equidad y esa es el área de los recursos humanos: capacitación, educación, ciencia y tecnología”. Esta afirmación cobra toda su vigencia al recordar que la competitividad auténtica está basada precisamente en la incorporación del progreso técnico.

Tal como hablamos de un patrón de desarrollo que se agotó, podemos afirmar que el ciclo educativo que surgió en la posguerra y que tuvo éxitos importantes en términos de cobertura educativa y con justicia sirvió como indicador de modernización en la región, hoy en día está agotado.

Se ha producido una caída tremenda en la calidad de la educación, el sistema educativo ha perdido capacidad integradora y no responde a los requerimientos productivos.

La capacitación en las empresas es embrionaria, la formación técnica obsoleta, la investigación científica insuficiente y alejada del sistema productivo, en fin, si se proyectan las tendencias actuales hacia el futuro, para el año 2000 la región contaría todavía con un 11% de analfabetos; un 40% de los jóvenes no habría terminado la enseñanza primaria; el trabajador promedio, sin escolaridad primaria completa, podrá esperar sólo un mes de capacitación en su vida laboral; y la industria de toda la región, por su parte, sólo podrá contar para el desarrollo de nuevos procesos productivos con alrededor de 35.000 ingenieros y científicos dedicados a la investigación experimental.

Se hace necesario entonces un profundo cambio de un sistema educativo que responde más a una estructura del siglo XIX que del siglo XXI, incapaz de hacer frente a la formación de recursos humanos que requiere la transformación productiva con equidad.

La profundidad de este cambio requerirá un amplio consenso estratégico de la sociedad sobre la prioridad de esta tarea que coloque a la educación y el conocimiento como responsabilidad de todos los actores sociales públicos y privados.

Teniendo como base el consenso educativo y un Estado que replantee su rol y asuma una visión estratégica que le permita orientar, regular a distancia, generar políticas, impulsar autonomías y evaluar los resultados sin ahogar la innovación a través de un dirigismo centralizador excesivo, aparece viable una propuesta estratégica capaz de articularse en torno a los objetivos de ciudadanía que se refiere a la equidad, la responsabilidad social, la transmisión de valores y la formación democrática - y de competitividad, que apunta a la adquisición de las habilidades y destrezas necesarias para desempeñarse productivamente en el mundo moderno.

Como criterios inspiradores de las políticas que de ella se derivarán se consideran la equidad - que se refiere a la igualdad de oportunidad y la compensación de las diferencias - y el desempeño, reflejado en la evaluación de los rendimientos y el incentivo a la innovación.

Como lineamientos de reforma institucional se proponen la integración, dirigida a fortalecer la capacidad institucional de los países, y la descentralización, orientada a favorecer la mayor autonomía de la acción educativa, con miras a asegurar los rendimientos y a promover la responsabilización de los agentes en relación con los resultados.

De manera esquemática, se podría señalar que históricamente en la región, en la expansión de la educación y el conocimiento primaron los conceptos de ciudadanía, equidad e integración como valores de la acción educativa.

En los años ochenta, al producirse la crisis y buscarse una nueva inspiración paradigmática, aparecen como reacción a lo anterior los conceptos de competitividad, desempeño y descentralización como criterios rectores alternativos a los tradicionales.

La estrategia que presentan la CEPAL y la UNESCO considera necesario incluir ambas líneas de inspiración, las que no deben ser entendidas de manera contradictoria sino complementaria, para asegurar una respuesta a la vez moderna y equitativa a los actuales desafíos.

## **V. La sustentabilidad del proceso de desarrollo**

Otro aspecto constitutivo de la competitividad auténtica y del enfoque sistémico es la incorporación de la variable de la sustentabilidad a la estrategia de desarrollo.

La sustentabilidad ambiental fue uno de los aspectos menos considerados en el patrón de desarrollo anterior que usó y abusó

de los recursos naturales con escasa preocupación por su sustentabilidad y preservación. Ello fue particularmente grave en una región cuya base de recursos naturales es esencial para su desarrollo.

La preocupación pionera de CEPAL por este tema se conjuga fuertemente con este nuevo "sentido común" ambiental que asume hoy carácter universal.

Los planteamientos plasmados en el documento "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente" giran en torno a seis ideas centrales: la primera, da por superado las oposiciones entre la preocupación ambiental y el objetivo del desarrollo particularmente en una región cuyas economías se apoyan en la explotación de recursos naturales.

Una segunda idea señala la especificidad de los problemas ambientales en los países en desarrollo que al contrario de lo que sucede en los países desarrollados donde se vinculan a la abundancia de recursos se asocia a la escasez de recursos.

Una tercera idea marca la dificultad de separar las fronteras entre lo local, nacional, regional e internacional en materia ambiental y la necesidad en este campo de conjugar esfuerzos cooperativos en todos los niveles.

En cuarto lugar se plantea en la perspectiva de alcanzar un desarrollo sustentable la necesidad de conjugar un equilibrio dinámico entre todas las formas de patrimonio existentes en las sociedades: humano, natural, físico, financiero, institucional y cultural.

Finalmente se subraya la importancia en el marco del enfoque sistémico que postula CEPAL de incorporar la variable ambiental al conjunto del esfuerzo de desarrollo y la necesidad de enfrentar la cooperación internacional a partir de este enfoque que los trate en forma integrada.

Como es posible observar la sustentabilidad ambiental dice relación tanto con la calidad de la vida como con el nivel de vida para la región.

Con la calidad de la vida por razones que son evidentes por sí mismas (contaminación ambiental, destrucción del "capital natural", etc.) pero también con el nivel de vida, es decir, con las posibilidades mismas de obtener el crecimiento económico requerido en un contexto de economías que alcanzan su mayor dinamismo en su orientación exportadora.

Resulta interesante al respecto recoger las palabras de Fernando Fajnzylber cuando señala: "...quien no asuma que el patrón de comercialización y de aceptación de la exportación de recursos naturales, manufacturados o no, va a tener un contenido de chequeo ambiental muy fuerte, va a descubrir que de aquí a dos, tres o cuatro años y ya hay muchos indicios de esta tendencia; de que esto es una restricción que pasa a tener la misma categoría de relevancia de las barreras no arancelarias que conocíamos en el pasado. Por consiguiente para América Latina, sustentabilidad ambiental no es sólo calidad de vida, es nivel de vida.

Para nosotros, sustentabilidad ambiental no es un tema esotérico, no es un tema de minoría, es un tema que dice relación con el dinamismo, con el nivel de vida, con la actividad económica de este continente".

## **VI. La consolidación de la democracia y la modernización del Estado**

Un desafío central para la CEPAL es cómo alcanzar la transformación productiva con equidad consolidando la democracia en la región.

Si bien los procesos de tránsito a la democracia iniciados en los años 80 han continuado avanzando, más allá de una situación de crecimiento precario y de exclusión social en muchos países,

parece razonable pensar que ello no es irreversible y que la consolidación definitiva de la democracia en la región se verá fuertemente fortalecida por un mayor crecimiento económico que se conjugue con más altos niveles de equidad.

Es evidente que los diversos casos de conmociones políticas y de conflictos que han superado los cauces de negociación institucional en la región han estado claramente ligados a fuertes frustraciones populares en el terreno de la equidad.

El tema de la consolidación democrática pasa entonces por una profunda vinculación entre la nueva estrategia de inserción internacional, la respuesta a las aspiraciones de la población y las transformaciones institucionales que se requieren particularmente a nivel de funcionamiento del Estado para responder a las nuevas estrategias.

Tal vinculación sólo ha sido explorada por CEPAL a nivel muy embrionario y constituye una importante tarea pendiente para el futuro próximo.

Para el establecimiento de dicha vinculación, algunos elementos deben ser considerados muy prioritariamente.

Todo indica que el esfuerzo sistémico para lograr una nueva inserción económica internacional requerirá nuevos niveles de concertación y consenso en las sociedades y una menor opcionalidad en las políticas económicas, es decir una fuerte tendencia a la "tecnificación de la política" (Fajnzylber).

¿Cómo evitar en este contexto un divorcio entre poder y sociedad? ¿Cómo 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? ¿Cómo facilitar los canales de expresión y participación autónoma de actores sociales diferenciados que representen intereses particulares, que den vida a una ciudadanía real capaz de generar un espacio común que admita y conjugue las diferencias?



En el centro de las respuestas a estas preguntas está la necesidad de impulsar un profundo proceso de reforma del Estado con un doble objetivo de modernización y democratización.

Se trata de avanzar hacia un Estado con capacidad estratégica tanto en el terreno de la competitividad y la innovación como en el de la equidad, que no sustituya a los agentes económicos y sociales, sino que por el contrario asegure las reglas y el terreno para la estabilidad y el crecimiento y sea capaz de contrapesar los efectos socialmente negativos de la dinámica económica a través de mecanismos de regulación, protección y compensación en terrenos como la educación, la salud y la vivienda que aumenten las oportunidades de aquellos que los mecanismos del mercado tiende a excluir.

A este desafío se agrega ..."la necesidad de fortalecer los mecanismos formales de la democracia, entre ellos poder legislativo y judicial, así como los partidos políticos, de avanzar en la descentralización y apoyar los gobiernos locales, y de fomentar todo tipo de organizaciones que brinden a los pueblos un medio de expresión y un vehículo potencial de acción" (Rosenthal).

Sin duda en este terreno como en otros, hay un amplio campo de reflexión y elaboración que deberá continuarse y profundizarse en el futuro.

Lo fundamental es que siguiendo su mejor tradición, CEPAL ha sido capaz de ofrecer en un momento de grandes desafíos para la región que definirán su ingreso al siglo XXI, un conjunto de ideas sugerentes, surgidas de una observación cuidadosa de las tendencias en curso, carentes de una pretensión doctrinaria, consciente de la diversidad de situaciones, pero capaz de ubicar con claridad líneas de respuesta a los cuatro inseparables desafíos de este fin de siglo: crecer con equidad en armonía con la naturaleza y en democracia, pluralismo y libertad.