
NUEVA PROPUESTA DE DESARROLLO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE DE CEPAL

"TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD"

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su vigésimo tercer período de sesiones, celebrado en Caracas, del 8 al 11 de mayo, de 1990, presentó una propuesta que consideró como tarea primordial y común a todos los países: la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social.

La propuesta -presentada en el libro Transformación Productiva con Equidad y acogida por los gobiernos y demás participantes presentes en la citada reunión- no pretende ofrecer una receta única de aplicación generalizada, sino que la misma constituye un conjunto de orientaciones a las situaciones particulares de los países. En esta nueva concepción actualizada de desarrollo, se hace énfasis en el crecimiento, pero tomando en cuenta las formas de mejorar la distribución del ingreso, la consolidación de los procesos democratizadores, la adquisición de mayor autonomía, la creación de condiciones que detengan el deterioro ambiental, y el mejoramiento de la calidad de toda la población.

Por la relevancia que tiene la propuesta "Transformación Productiva con Equidad", a continuación transcribimos una síntesis que corresponde a las páginas 11-19 del mencionado documento.

a) El punto de Partida

La experiencia latinoamericana y caribeña de los ochenta ya ha sido ampliamente explorada en numerosos documentos de la Secretaría de la CEPAL, donde se destaca el retroceso experimentado por la vasta mayoría de los países en el ámbito económico y social. Este puede apreciarse mejor en la perspectiva de los logros que se materializaron en decenios anteriores, y también, en los años ochenta, en relación a otras regiones del mundo, en particular los países industrializados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y varios países del sudeste asiático.

En esos documentos, se acuñó el término de "década perdida" para ilustrar la magnitud del retroceso en materia de desarrollo. Si se aplica tan solo el indicador global de la evolución del producto interno bruto por habitante, dicho término incluso se queda corto: el producto real por habitante a finales de 1989 no se retrotrajo a lo ya registrado hace diez años, sino al nivel de trece años atrás e incluso más en algunas economías. En consecuencia, los países de la región inician el decenio de 1990 con el peso de la inercia recesiva de los años ochenta, con el pasivo que significa su deuda externa, y la presencia de una fundamental inadecuación entre las estructuras de la demanda internacional y la compo-

sición de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas.

Además, se arrastra una serie de insuficiencias importantes, entre las cuales se destacan los desequilibrios macroeconómicos no resueltos, la creciente obsolescencia de la planta de capital e infraestructura física (asociada a niveles de inversión deprimidos), una distancia cada vez mayor entre los intensos cambios tecnológicos que se están dando en el mundo y su aplicación en la región, el desgaste de la capacidad financiera y de gestión de los gobiernos, la frustración de un número ascendente de personas que busca incorporarse al mercado de trabajo, el mal aprovechamiento de los recursos naturales y la depredación de éstos y del medio ambiente.

El decenio de 1980 no sólo fue testigo de retrocesos, sin embargo. También hubo avances; parciales y a veces precarios en el dominio económico, y considerables en el político. En ese sentido, los ochenta también fueron una década de "aprendizaje doloroso". En el ámbito político-institucional, numerosos países avanzaron hacia sociedades plurales y participativas, y se asistió al final de la década a una progresiva desideologización en el debate político y económico. Reflejo de ello son los esquemas de concertación política y social que han aflora-

do. En el dominio de las relaciones intrarregionales, en gran parte quedaron atrás las rivalidades entre países vecinos, y en algunos casos se sustituyeron por esquemas creativos de cooperación. En materia económica, se confirmó plenamente la necesidad impostergable de corregir la asimetría de la inserción internacional de la región; se tomó conciencia, asimismo, de la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos de corto plazo, y de complementarlos con políticas sectoriales en apoyo a la transformación. Se redoblaron los esfuerzos por aprovechar mejor las potencialidades de la integración regional, y se logró superar, en un grado importante, falsos dilemas referentes a la relación industria-agricultura, mercado interno-mercado externo, Estado-agentes privados y planificación-mercado.

También forman parte del aprendizaje doloroso las transformaciones económicas nada despreciables que se produjeron, aún en el contexto del precario desempeño de las economías en los ochenta. Se puso en evidencia la heterogeneidad de comportamientos en la actividad industrial, y se confirmó la relativa vitalidad del sector agrícola; asimismo, en muchos países, las grandes concentraciones urbanas sufrieron un impacto mayor que las ciudades medianas y el área rural. Se elevó el coeficiente de exportaciones en una amplia gama de rubros; surgió un mayor número de empresarios dinámicos, y la cobertura de algunos servicios sociales, tales como la educación, se mantuvo a pesar de las restricciones presupuestarias. También la demanda de ciertos bienes y servicios continuó expandiéndose: el consumo de electricidad residencial y la disponibilidad de televisores por habitante mantuvieron su tendencia ascendente, que es contraria a la evolución regresiva de los indicadores económicos agregados.

En la década de los ochenta hubo, entonces, una coexistencia de tendencias encontradas. En el ámbito institucional, se fortaleció la interacción política, y al mismo tiempo se debilitaron las instituciones públicas. El ajuste tuvo un elevadísimo costo social, sobre todo para los estratos medio y los grupos populares. Con todo, los más afectados frecuentemente crearon mecanismos de defensa propia. Las economías se caracterizaron por una pérdida global de dinamismo y un marcado deterioro de las condiciones de equidad, a la par que se iniciaba un proceso de adaptación a los cambios de circunstancias. Durante éste, numerosas empresas mejoraron su com-

petitividad internacional, y surgieron múltiples ejemplos de creatividad y originalidad.

En síntesis, la década de los ochenta constituyó, en términos históricos, un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente en América Latina y el Caribe y una fase, aún no completamente perfilada pero sin duda diferente, que marcará el desarrollo futuro de la región. Esta década de desarrollo perdido y de aprendizaje doloroso posiblemente equivalió a coyunturas históricas que ha tocado vivir en todas las experiencias exitosas de industrialización tardía. Acaso se trata de la base a partir de la cual la región podrá recuperar una senda de crecimiento, con modalidades distintas en cuanto a instituciones y políticas; acompañada, esta vez, con un esfuerzo sostenido para superar los rezagos en los ámbitos de equidad y competitividad internacional, y en un contexto ambientalmente sustentable. Contribuir a esa tarea es, precisamente, el propósito de este documento.

b) Los Desafíos de los Noventa

Así, al iniciarse la década que antecede al nuevo milenio, América Latina y el Caribe enfrentan una encrucijada. Se trata, nada menos, de reencontrar el camino para acceder al desarrollo; un camino que parece haberse perdido en el turbulento decenio que recién concluyó. La superación de la crisis lleva implícita una acumulación extraordinaria de exigencias. Tan solo a título ilustrativo: de un lado, es preciso fortalecer la democracia; de otro, hay que ajustar las economías, estabilizarlas, incorporarlas a un cambio tecnológico mundial intensificado, modernizar los sectores públicos, elevar el ahorro, mejorar la distribución del ingreso, implantar patrones más austeros de consumo, y hacer todo eso en el contexto de un desarrollo ambientalmente sostenible.

Economías, sociedades y estados debilitados difícilmente podrán seguir un curso exitoso frente a este cúmulo de exigencias, sin sopesar en forma muy cuidadosa y sin apoyar consensualmente, determinadas posibilidades, prelación y sacrificios. Es más, la tarea que se tiene por delante es de tal envergadura y complejidad que no sería posible abordarla desde una sola perspectiva totalizadora, especialmente cuando se toma en cuenta la enorme diversidad de situaciones que se dan en la región. Existen, por lo demás, apremios coyunturales que hasta el presente han obligado a las autoridades a

centrar su atención en el ámbito de la política económica de corto plazo, postergando proyectos y planeamientos de más largo aliento, aunque éstos sean indispensables para corregir los desequilibrios existentes; así ocurre, por ejemplo, con la balanza de pagos. En ese sentido, y valiéndose del horizonte temporal de largo plazo que ofrece el inicio del decenio de los noventa, en este documento se acentúa lo que se considera la tarea primordial y común a todos los países: *la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de creciente equidad social.*

c) Algunas condiciones para la transformación productiva

La orientación y los resultados de los esfuerzos internos por superar la crisis dependerán de manera no despreciable del entorno externo, que influirá siempre y en forma decisiva en el desempeño de las economías de la región. Entre los distintos elementos que condicionarán tal desempeño se destacan el grado de apertura que tenga el comercio internacional; la manera en que se maneje el exceso de endeudamiento, que limita tanto la capacidad de importación como la capacidad de inversión de numerosas economías de la región, y la posibilidad que haya de acceder a tecnologías y conocimientos en condiciones que faciliten una transformación productiva asentada en la competitividad internacional.

Las condicionantes de origen externo se entremezclan con otras de origen interno y frecuentemente las refuerzan. Entre las últimas se destaca la necesidad de corregir los desequilibrios macroeconómicos que fueron el signo dominante de la década de los ochenta. También se plantea, en segundo lugar, una enorme interrogante sobre cómo habrá de abordarse el financiamiento del desarrollo dada la masiva transferencia de recursos financieros al exterior registrada durante los últimos años. En tercer lugar, las orientaciones que ofrece el documento toman en cuenta que el mantenimiento de la cohesión social establece límites claros al contenido de las políticas y estrategias económicas.

d) El esfuerzo interno y la cooperación internacional

Impulsar la transformación productiva y abrir el paso a una mayor equidad social son tareas que

precisan de esfuerzos decididos, persistentes e integrales por parte de gobiernos y sociedades civiles. Estos sólo rendirán fruto, como ya se indicó, en un entorno externo de condiciones mínimamente favorables en materias tan vitales como el financiamiento en general (y, más específicamente, respecto de una solución al problema de la deuda externa), el intercambio comercial y la transferencia de tecnologías y conocimientos. Con ello se plantea con mayor fuerza y en forma más prioritaria el tema de la necesidad de la cooperación económica internacional.

En ese sentido, cabe esperar que la región enfrente el diálogo y las negociaciones internacionales desde una posición quizás más favorable que en el pasado. Ello se debe a que si los países de América Latina y el Caribe adoptan estrategias propias que les permitan avanzar en la senda de la transformación productiva, ganarán mayor legitimidad, credibilidad y eficacia para exigir que los países industrializados asuman su propia responsabilidad en el ordenamiento de una economía mundial vigorosa y capaz de dar impulso dinámico a todos los países. Asimismo, la reactivación de las economías de la región, junto con un mayor nivel de concertación intrarregional, fortalecería el poder de negociación de los países latinoamericanos y caribeños frente a terceros.

De otra parte, los propios países industrializados parecen redescubrir al menos algunas de las ventajas de los arreglos de tipo multilateral. A raíz de temas como los de medio ambiente o de recursos del mar, se ha puesto de manifiesto que los entendimientos bilaterales, muy favorecidos por las principales economías desarrolladas en los últimos tiempos, resultan insuficientes para abordar eficazmente determinados problemas. Es de esperar, entonces, que aquellas economías también acepten, en un sentido más específico, que la posibilidad de mantener una expansión ordenada y sostenida de la economía mundial en su conjunto depende de manera vital de encontrar formas que signifiquen beneficios tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo.

e) Los planteamientos centrales del documento

Al hacer las consideraciones que siguen, se parte de una convicción: no obstante los graves obstáculos que los países de la región enfrentan,

existen efectivamente vías para superarlos. Esta aproximación atemperada, en cierto modo, el desaliento que en general suscita el panorama de América Latina y el Caribe al iniciarse la nueva década. Se apoya en los avances registrados en otras latitudes, donde también se han planteado dificultades estructurales y coyunturales, algunas de las cuales guardan similitud con las que hoy afectan al desarrollo de la mayoría de los países de la región. Se basa, también, en el aprendizaje doloroso del decenio anterior, y en el importante caudal de activos acumulados por la región en el accidentado desarrollo de las últimas décadas.

La complejidad y la envergadura de la tarea propuesta implican un período más o menos prolongado de aprendizaje y de adaptación. Para numerosos países, parte del trayecto ya está hecho, por lo que correspondería esperar logros concretos en los primeros años del decenio de los noventa. Con todo, queda mucho por recorrer. Esta afirmación también tiene consecuencias en el ámbito de la cooperación internacional: los países necesitan cierto margen de holgura externa para que el esfuerzo surta debidamente sus efectos, y necesitan tiempo para que estos últimos se hagan sentir.

Se exponen a continuación los criterios en que se sustenta la propuesta, las orientaciones para el diseño de las políticas requeridas para su instrumentación y la base institucional de apoyo que precisan.

i) Principales criterios

La transformación productiva con equidad ha de lograrse en el contexto de una mayor competitividad internacional. Dicha competitividad debe sustentarse más en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo (con los consiguientes aumentos de productividad), y menos en la depreciación de los salarios reales. Al respecto debe reconocerse la dimensión de aprendizaje y difusión de los conocimientos disponibles a nivel internacional, prerrogativa insuficientemente utilizada por la región en el pasado. Se procura avanzar desde la "renta perecible" de los recursos naturales hacia la "renta dinámica" de la incorporación de progreso técnico a la actividad productiva.

Se enfatiza el carácter sistémico de la competitividad. En el mercado internacional compiten eco-

nomías donde la empresa constituye un elemento que, siendo crucial, está integrada 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: es decir, está integrada a todo un sistema socioeconómico. Desde esta perspectiva, impulsar la transformación productiva requiere esfuerzos decididos, persistentes y sobre todo integrales.

La industrialización constituye el eje de la transformación productiva, principalmente por ser portadora de la incorporación y difusión del progreso técnico, pero también porque en las nuevas circunstancias 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. La superación del encapsulamiento sectorial es una de las claves de la transformación productiva y de la nueva fase de la industrialización.

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. En ese sentido, se trata, por una parte, de revertir las tendencias negativas del agotamiento de los recursos naturales, del creciente deterioro por contaminación y de los desequilibrios globales; y, por otra, de aprovechar las oportunidades de utilizar los recursos naturales, sobre la base de la investigación y conservación.

El crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de rezagos en relación con la equidad. Esto no obsta para que se reconozca la dificultad de alcanzar simultáneamente objetivos tan distintos, por cuanto surgen oposiciones que tocan a la ponderación valorativa de éstos, y asimismo, a la capacidad del sistema para asumir y asimilar los cambios. En este aspecto, la urgencia de corregir deficiencias en distintos ámbitos es diferente de un país a otro; para algunos, fortalecer la deteriorada cohesión social es casi un requisito de sobrevivencia; en otros, la prioridad se localiza en impulsar la competitividad, sin retrocesos importantes en materia de equidad.

ii) Orientaciones para el diseño de políticas

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". Exigirá combinar el manejo macroeconómico con políticas sectoriales, así como integrar las políticas de corto y de largo plazo. Además, precisará de cambios institucionales con orientaciones estratégicas también de largo plazo, en las que pueda asentarse una forma nueva de interacción entre los agentes públicos y privados, como vía ineludible de alcanzar la equidad y la armonía social. De hecho, dicha interacción se ve como parte de un nuevo relacionamiento global entre Estado y sociedad civil.

El imperativo de la equidad exige que la transformación productiva esté acompañada por medidas redistributivas. Por intenso que resulte el esfuerzo de la transformación, seguramente transcurrirá un período prolongado antes de que pueda superarse la heterogeneidad estructural mediante la incorporación del conjunto de sectores marginados a las actividades de creciente productividad. De ahí que será necesario pensar en medidas redistributivas complementarias, entre ellas servicios técnicos, financieros y de comercialización, así como programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos; reformas de 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, tanto del lado de los ingresos como en lo referente a la orientación del gasto público.

La integración latinoamericana y caribeña y la cooperación intrarregional son esenciales, en cuanto contribuyen de manera vital al afianzamiento de la transformación productiva, la democratización y la justicia distributiva. En ese ámbito se proponen acciones concretas basadas en criterios sectoriales, preferentemente subregionales, graduales, con énfasis en la competitividad y la rentabilidad, y que suponen la participación protagónica de empresas, instituciones y asociaciones existentes en la región. Tales acciones están orientadas a lograr que la integración contribuya a la estrategia de desarrollo propuesta, y pueda reforzarla.

iii) Contexto institucional

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 públicos y privados. En ese sentido las políticas y estrategias deben hacerse cargo de la voluntad expresada por las mayorías nacionales, y pueden estar sujetas a cambio, de acuerdo con las expresiones de la voluntad mayoritaria.

En sociedades democráticas, la concertación estratégica adquiere una importancia decisiva. Esa concertación comprende un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, en torno a la transformación productiva con equidad, y asimismo en torno a las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarla. 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. La capacidad gubernamental de concitar acuerdos respecto de los fines de largo plazo y los objetivos instrumentales, así como los medios utilizables, tiene relación directa con el grado de participación pluralista, con la adecuación de las políticas y con la eficacia de su instrumentación.

El estilo de la intervención estatal habrá de renovarse en relación a décadas pretéritas. Durante los años ochenta, las prioridades de los Estados de la región se redujeron muchas veces a privilegiar una expansión cuyos frutos hicieron posible el servicio de la deuda externa. Conviene ahora desplazar esas prioridades hacia el fortalecimiento de una competitividad basada en la incorporación de progreso técnico y en la evolución hacia niveles razonables de equidad. Ello no significa necesariamente ni acrecentar ni disminuir el papel de la acción pública, sino aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto. También requiere un cambio en sus procedimientos tradicionales en materia de planificación. Esas nuevas técnicas deberán 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. Es evidente que la concertación estratégica se pone a prueba cotidianamente a través de sus efectos y su grado de aceptación por parte de sus distintos protagonistas.

f) Principales elementos propositivos

Junto a los planteamientos centrales antes enunciados, el documento hace un conjunto de propuestas. Estas tienen por objeto mejorar la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e inducir una interacción creativa entre los agentes públicos y privados; y todo ello se orienta hacia el cumplimiento del criterio estratégico de generar una competitividad auténtica, que sintetiza esos objetivos específicos y establece una guía para la transformación productiva. Las propuestas se basan en la incorporación de experiencias positivas ya en marcha en distintos países de la región. Cabría, entonces, examinarlas en el marco más amplio de su capacidad de contribuir a lograr la transformación productiva con equidad.

El *ámbito macroeconómico* y las políticas que lo conforman son de vital importancia, tanto para corregir los desequilibrios que caracterizaron el decenio de los ochenta como para alcanzar los objetivos de la transformación de mediano y largo plazo. Una de las lecciones aprendidas en la década anterior fue que los desequilibrios de las principales variables macroeconómicas sólo pueden llegar a ciertos límites, y que los precios de mercado deben al menos aproximarse a los precios sociales. Otra consiste en que el marcado acento puesto en la estabilización y el ajuste, y en actuar sobre la demanda y la reasignación de recursos, de alguna manera entró en conflicto con las políticas destinadas a estimular la oferta.

No es del caso profundizar sobre el contenido y alcance de la política económica de corto plazo, la cual variará significativamente de una situación a otra. Cabría insistir, sin embargo, en la importancia de un marco que otorgue coherencia a sus distintos componentes, y de un grado aceptable de estabilidad en su aplicación. También cabría subrayar la extraordinaria importancia que ha adquirido la *política fiscal* en el conjunto del instrumental de que disponen los gobiernos para hacer frente a objetivos a veces encontrados, como son la estabili-

zación, el crecimiento y la mayor justicia distributiva. El financiamiento de la transformación productiva requiere, en efecto, reacomodar la política fiscal, a fin de elevar el ahorro público que pueda destinarse a la inversión. Cabe realizar un esfuerzo por mejorar la asignación del gasto, pero parece claro que la mayor parte del ajuste fiscal ha de venir por la vía de reformas tributarias. Un sistema con relativamente pocas, aunque amplias, bases imponibles, y que dé preferencia a tasas uniformes, es preferible a otro complejo, con múltiples tasas nominales. La adopción de bases amplias significa un paso importante en favor del objetivo de mayor equidad; además simplifica la administración tributaria y permite aumentar la recaudación.

En materia de *política comercial y cambiaria*, alcanzar la transformación productiva exige una mayor apertura de la economía, como medio para inducir aumentos de productividad y estimular la incorporación de progreso técnico. No hay una fórmula única para efectuar la apertura. Para que ésta refuerce el proceso de crecimiento, en vez de frustrarlo, es indispensable que lleve no sólo a mayores importaciones, sino también a una expansión rápida y persistente de las exportaciones. Cabría, en consecuencia, graduar la apertura en función de la disponibilidad de divisas. Además, supone armonizar las políticas de protección arancelaria y para-arancelaria, la política cambiaria y las políticas de promoción de exportaciones, todo con miras a que el nivel de protección efectiva brindada a las actividades exportadoras sea similar al que beneficia a los sectores que sustituyen importaciones. Un requisito esencial para que la apertura contribuya al crecimiento y la transformación productiva es el mantenimiento de un tipo de cambio real alto y estable. Durante la etapa crítica en que se lleve a cabo la reconversión y la modernización del aparato industrial, la intervención selectiva del Estado, mediante la concesión de incentivos tributarios, crediticios y comerciales, podría complementar la política arancelaria.

En cuanto a la *política tecnológica*, la condición de "industrialización tardía" presenta oportunidades hasta ahora insuficientemente utilizadas en cuanto a aprendizaje, incorporación y difusión, en la planta productiva, del acervo tecnológico disponible a nivel internacional. Como orientaciones para la década del noventa, se propone 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, incentivando una adecuada valorización de la tecnología como variable estratégica y fuente de beneficios, otorgando incentivos gubernamentales a empresas existentes para emprender actividades innovadoras, y dando apoyo a la creación de nuevas empresas de alto nivel tecnológico. Se sugiere asimismo desarrollar, a través de diversos arreglos institucionales, 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 competencia básica a nivel local (como podrían ser algunos sectores elaboradores de recursos naturales y las industrias ligadas a éstos). Finalmente, se requerirá la aplicación de criterios de selectividad, ya que sólo de esa manera es dable generar en la región núcleos endógenos de innovación tecnológica.

En lo referente a la **formación de recursos humanos**, se destaca su papel crucial para la transformación productiva. Trátase de la materia en que mejor se conjugan consideraciones de dinamismo económico con equidad social. La aceleración del cambio técnico, la heterogeneidad dentro y entre los países de la región, los requerimientos cambiantes en materia de habilidades laborales y la diversificación de agentes productivos, implican que no puede esperarse que un agente único tome a su cargo las tareas de formar, capacitar y readiestrar recursos humanos. Además, la escasez de recursos disponibles para mejorar los sistemas de capacitación obliga a aprovechar al máximo los diversos aportes que distintas instituciones pueden realizar a la formación de recursos humanos. Lo anterior justifica la necesidad de una estrategia de largo plazo abocada a la elevación paulatina y sostenida de la oferta formativa en sus distintas fases y ámbitos: ciclos preescolar, básico y secundario, universidades, centros de investigación, sistemas de capacitación, programas de educación popular y educación de adultos, y programas de reciclaje ocupacional.

Respecto de la **creación de empresas**, se propone diseñar políticas de estímulo a la formación de empresas y empresarios. Se reconoce la complejidad de la tarea, en la medida en que en el proceso de inversión intervienen factores no siempre incluidos

en los enfoques económicos tradicionales, e incluso otros intangibles, como la creatividad humana. Con todo, la concepción actual del problema implica atender especialmente a la creación de grupos con potencialidad empresarial, a la formulación y ejecución de proyectos, al financiamiento de la empresa y a la racionalización de las formas de ocupación productiva en los espacios nacionales. Junto con ello existe un aspecto de especial relevancia en América Latina y el Caribe: la necesidad de revalorizar socialmente la función empresarial.

Los **lineamientos de política industrial** que se ofrecen se inscriben en el conjunto de propuestas tendientes a favorecer, entre otros aspectos, la articulación productiva. En ese conjunto se incluyen la apertura gradual y selectiva, el fomento integral de exportaciones industriales, la incorporación y difusión del progreso técnico, y el apoyo a la pequeña y mediana empresa. Las acciones propuestas deberán ser abordadas en un contexto de restricción financiera y de debilitamiento institucional del sector público, lo que plantea tres desafíos: seleccionar en forma coherente las áreas de intervención gubernamental; privilegiar la reconstitución institucional estratégica del sector público, y otorgar alta prioridad a la innovación institucional en la gestión del sistema productivo.

En lo que se refiere a la **agricultura, la articulación intersectorial y la competitividad internacional**, en general conviene superar el sesgo urbano-industrial en el destino de la inversión económica y los gastos sociales, junto con revalorizar el espacio rural; modificar el actual sesgo en favor de la gran empresa agrícola moderna mediante un enfoque más selectivo, que contemple, donde cabe, el fortalecimiento y modernización de la pequeña agricultura; evitar la concentración de la inversión en las grandes obras hidráulicas, poniendo énfasis en el mantenimiento, la complementación y el desarrollo de las obras más pequeñas, así como sobre el manejo integral de los recursos hídricos; fortalecer la articulación intersectorial y la consolidación de una logística eficiente de producción, transporte y comercialización, evitando un encapsulamiento sectorial, y evitar la persistencia de los conflictos por la tierra y de las tenencias precarias, regularizando los títulos de las tenencias legítimas.

También se aborda el tema de los **recursos naturales y la articulación productiva**. Una política de explotación racional de los recursos naturales de

la región para el próximo decenio debe proponerse la superación de las debilidades pasadas, y supone avances en varios aspectos. Los recursos naturales no pueden ajustarse a un esquema de máxima explotación en el corto plazo, sino a un manejo cuidadoso, que evalúe los ritmos de explotación de los recursos no renovables a la luz de la situación actual y de las perspectivas de los mercados, y que se ocupe del mantenimiento de la capacidad de reproducción de los recursos renovables. Tampoco cabe concebir el sector de recursos naturales como proveedor de rentas transferibles a otros sectores, sino que debe pensarse en la conformación de redes productivas articuladas con la industria y los servicios, de modo de valorizar los recursos y de contribuir a un proceso de cambio tecnológico y organizativo que fortalezca su competitividad.

En cuanto a los **servicios básicos de apoyo y articulación productiva**, la transformación propuesta requerirá el apoyo de diferentes servicios básicos, tales como energía eléctrica, agua, comunicaciones, banca, seguros y transporte. Algunos de éstos habrán de adecuarse a las circunstancias del decenio de 1990. En el caso ilustrativo del transporte, éstos deben favorecer el uso de los mecanismos del mercado en los casos en que existan o puedan crearse en condiciones adecuadamente competitivas; deben asimismo evitar que se siga concentrando la inversión en la infraestructura física, y procurar que se adecuen, en términos de calidad y costo, los servicios de transporte necesarios para la transformación productiva. Asimismo las acciones aisladas en los diferentes medios deben ceder el paso a la creación de sistemas de transporte.

Al abordar los **sistemas financieros en relación con la transformación productiva**, se señala que en los años noventa, un objetivo básico de los bancos y fondos de desarrollo será captar por sí mismos, en el mercado, fondos de mediano y largo plazo que complementen los recursos que puedan aportar o canalizar los sectores públicos. Lo dicho anticipa la importancia de la emisión de títulos rentables de captación de fondos, el énfasis en la rentabilidad de los proyectos de inversión, y la necesidad de fórmulas de financiamiento para los proyectos que limiten el riesgo crediticio de las instituciones de desarrollo.

La interacción activa entre los agentes públicos y privados, así como la *reestructuración del sector público*, será un proceso cuyo contenido y alcance no admite fórmulas preconcebidas. No sólo dependerá del contexto institucional, social, económico y político en que se dé, sino que además deberá surgir de una amplia concertación entre distintas fuerzas representativas. En consecuencia, el documento sólo ofrece algunos principios generales para la acción estatal en apoyo a la transformación productiva con equidad. Entre esos principios se destacan la selectividad en las acciones del Estado, la autolimitación de éstas, la simplificación y la descentralización de las intervenciones estatales, y mejoras en la capacidad de previsión de mediano plazo mediante nuevas modalidades de planificación.

La **integración económica**, en cuanto proceso que contribuye a la transformación productiva con equidad social, será un aspecto que adquirirá nueva relevancia y apoyo en el decenio de los noventa. En el contexto de los objetivos de la transformación productiva, se proponen fomentar la innovación, el aprendizaje y la difusión de tecnologías mediante la intensificación y ampliación de las relaciones entre empresas, sectores e instituciones a nivel subregional y regional, con una aplicación de los instrumentos de la integración y un ámbito geográfico flexibles. La liberalización del comercio intrarregional, la cooperación y las medidas de facilitación en transporte, y la rehabilitación de mecanismos de pagos, ampliarían mercados y fomentarían la competencia, contribuyendo a crear una simbiosis entre la demanda externa y la demanda regional. Esta aumentaría la competitividad y las posibilidades de incrementar las exportaciones a la región y al mundo. Todo ello se vería facilitado por una cooperación selectiva en materia de políticas sectoriales, y por la constitución de un espacio científico y tecnológico ampliado, con acciones comunes en aspectos tales como la propiedad intelectual y la tecnología de la información. Asimismo, se propone explorar las posibilidades de utilizar la apertura comercial, quizás mediante la consolidación selectiva de aranceles, como instrumento de negociación para garantizar el acceso a mercados externos. También se destaca la necesidad de fortalecer la base institucional de la integración, con una mayor participación de distintos actores, públicos y privados, en el proceso de toma de decisiones.