

ORIENTACION Y PERTINENCIA DE LA POLITICA ECONOMICA EN AMERICA LATINA*

Colin I. Bradford

Según el autor, en América Latina ha existido un gran abismo entre la práctica y el pensamiento económico, y los debates sobre política económica han ampliado más que reducido las alternativas. Por esta razón, en este trabajo se intenta establecer un amplio marco para reflexionar sobre el futuro de la región en el cual se incluyan variados temas y se identifiquen algunos problemas para seguir la discusión. Así, una estrategia para un desarrollo dinámico requiere una visión de síntesis que combine diversos elementos: además de la estabilidad macroeconómica, la liberalización del comercio exterior y la eliminación de trabas del sector privado, debe considerar políticas innovadoras orientadas hacia el cambio tecnológico; reforma del Estado, centrada en una mayor equidad, eficiencia y participación; y sustentabilidad ambiental. En este sentido, los investigadores e intelectuales deben asumir nuevas tareas, incorporando los aspectos antes mencionados con un enfoque sistémico y abriéndose a todos los actores responsables.

Introducción.

Existe una conexión, o por lo menos así lo esperamos quienes estamos más inmersos en el campo de las ideas, entre el pensamiento económico y la acción económica. Pero esta conferencia no se refiere a los temas puntuales de la reforma de la política tributaria, el ajuste cambiario, las medidas comerciales, los sistemas presupuestarios y temas similares, sino más bien a la manera en que han sido y podrían exponerse teóricamente los problemas de política económica en América Latina. En ese sentido, este seminario es acerca de las concepciones encontradas sobre prioridades y orientaciones de política económica para la región, y los enunciados teóricos contrapuestos que guían el debate e influyen sobre el enfoque y las prioridades de los objetivos de la política económica. Lo estimulante, cuando uno

* Trabajo presentado en el Seminario sobre Raúl Prebisch organizado por el BID en octubre de 1991, cuyas ponencias serán recopiladas en un libro de próxima publicación.

se ocupa de los problemas económicos de América Latina, son precisamente las diferencias de percepción, prescripción y diagnóstico que han promovido a lo largo de varias décadas el debate acerca del tema en la región. Podemos hacernos eco de lo que expresó hace treinta años Albert Hirschman, en las conclusiones de su ensayo sobre el pensamiento latinoamericano: "la escena que hemos examinado es variada y vigorosa; es la expresión de la vitalidad que caracteriza hoy a la economía y a la sociedad de América Latina".¹

Por animados y estimulantes que puedan ser estos debates, quizá sea necesario a esta altura reflexionar sobre su utilidad y tratar de determinar si debemos aceptar fácilmente el gran abismo que a veces parece separar el mundo del pensamiento económico del mundo de la política económica. Quizá tengamos que preguntarnos ahora si esos conflictos intelectuales iluminan la frontera de la política económica o nos enclaustran en un debate ideológico.² ¿No podemos convenir en un marco común, dentro del cual puedan explotarse opciones de política económica que abran caminos para sus responsables y les permita comprender las consecuencias de alternativas diferentes?

La manera en que se desarrolle el pensamiento de América Latina en el futuro depende en cierta medida de la manera en que se interprete su evolución en el pasado reciente. Al volver la vista hacia las principales controversias de las últimas décadas —monetarismo *versus* estructuralismo, fracasos internos *versus* obstáculos externos, un crecimiento económico orientado por el endeudamiento en contraposición con crecimiento orientado por el comercio exterior, estabilización *versus* ajuste estructural orientado hacia el crecimiento— se advierten, sin duda, ciertas tendencias definidas.

Cuando se analizan los últimos treinta años de debates sobre la política económica de América Latina, se percibe que un rasgo significativo es el grado en que esas discusiones se han caracterizado por convertirse en dicotomías. En la década de los años cincuenta y a principios de la década de los sesenta, el gran debate se planteó entre monetarismo y estructuralismo como enfoques para hacer

¹ Hirschman, 1961, p. 36.

² Williamson define al ideólogo como "alguien que conoce la respuesta antes de haber oído el contexto del problema", p. 36. La acepción en que usó el término Hirschman en 1961 era muy diferente. "El término 'ideología' (del desarrollo económico) se usa aquí, sin connotaciones menoscabantes, para designar a todo cuerpo coherente de creencias, ideas o proposiciones, puestas a prueba o no, mediante las que se procura explicar el atraso económico de América Latina e indicar su cura", p. 3.

frente a la inflación. Los monetaristas concebían a las rigideces estructurales y a las tensiones sociales como fruto de la inflación (la inflación era el mal que había de ser erradicado mediante la política monetaria y la política fiscal), y los estructuralistas creían que esas rigideces y tensiones eran las causas de la inflación, por lo cual esos cuellos de botella debían combatirse mediante la intervención estatal.³ El debate fue una confrontación de paradigmas, cada uno con sus propios objetivos cardinales, los instrumentos de política económica preferidos y sus elementos políticos propiamente dichos.

En los años sesenta, el debate se encaminó hacia una dialéctica centrada en la determinación de qué fallas u obstáculos externos eran la causa de los problemas del desarrollo de América Latina. Había una fuerte corriente de pensamiento proveniente de diversas fuentes, incluida la teoría de la dependencia, que asignaba una gran parte de la culpabilidad a factores internacionales. Esto llevó, lógicamente, a que se exigiera, a principios de la década de 1970, un Nuevo Orden Económico Internacional. En cierto modo, el Informe Prebisch es una expresión de ese tipo de enfoques, en cuanto promueve medidas internacionales, pero es más equilibrado en su tratamiento de las reformas y las medidas internas requeridas. Tras la conmoción provocada por el aumento de los precios del petróleo, el debate internacional se desplazó un tanto hacia la cuestión de si deben financiarse los déficit de la balanza de pagos o hay que realizar un ajuste de la misma. En cierto sentido, ello reflejaba en parte la controversia anterior entre monetaristas y estructuralistas, en cuanto el tema era si el ajuste podía lograrse a través del crecimiento económico —inversiones financiadas mediante deuda que determinen futuros superávit comerciales— o a través de una política de estabilización realizada ahora, que sería seguida por un mayor crecimiento económico en el futuro.

En la década de los años ochenta, cuando la conmoción desatada por el aumento de las tasas de interés hizo estallar la crisis de la deuda en América Latina, y Asia Oriental exhibía un desempeño sostenido en lo que parecía ser un crecimiento económico orientado por la exportación, el debate se centró en la disyuntiva entre una orientación hacia adentro y una orientación hacia afuera. Esas versiones estilizadas catalogaron el estilo de crecimiento de América Latina como centrípeto, intervencionista y distorsivo de los precios,

³ Félix, en: Hirschman, p. 85.

en tanto que se consideraba al estilo de Asia Oriental como de carácter centrífugo, regido por el mercado y con un adecuado sistema de precios. Junto a esa confrontación había un debate entre la conveniencia de un ajuste orientado hacia el crecimiento económico, a través de medidas que promovieran una reacción de la oferta y una búsqueda de contracción secuencial de la demanda acompañada de un ajuste estructural en su versión clásica, debate que era eco de argumentaciones anteriores.

Esos debates presentan, al parecer, varias características comunes. En primer lugar, no siempre se centraron el desarrollo. A lo largo de todo el período reinó una fuerte preocupación referente a las metas de la política macroeconómica de corto plazo. El enfoque macroeconómico de corto plazo, que como todos convendrán es una condición necesaria para el desarrollo, pero no es lo mismo que éste. La trayectoria a largo plazo a menudo se perdió de vista en medio de un intenso debate sobre las políticas macroeconómicas en curso.

En segundo lugar, el debate sólo se refirió a la economía y, en general, dejó de lado los problemas sociales, políticos, institucionales, humanos y otros que no son económicos. Ello se debe en parte a la influencia de la economía estadounidense en el debate, que tiende a confinar el análisis dentro de límites disciplinarios y a mirar con escepticismo los esfuerzos interdisciplinarios. Se ha dado preferencia al rigor teórico sobre la pertinencia. No es realista, desde el punto de vista del desarrollo o de la política económica, aislar el análisis de las variables monetarias del estudio de los regímenes comerciales y viceversa, y a ambos de las variables no económicas.

Tercero, aun dentro del debate de política económica, la gama de problemas ha sido limitada. El debate, en la década de los años cincuenta, se centró en la inflación; en la década de los años sesenta, en las corrientes de recursos externos; en la década de los setenta, en la balanza de pagos; y en la década de los años ochenta, en el régimen del comercio exterior y el ajuste estructural. En general, los debates de los últimos años, en cada etapa se han centrado, sucesivamente, en temas muy específicos, dejando fuera de la discusión a la mayoría de los restantes adjuntos de política económica. La política rara vez se consideró en conjunto, ya que el debate concentró las energías intelectuales en el aspecto que se consideraba más crítico en ese momento.

En cuarto lugar, el estilo predominante de los debates ha sido el de plantear dicotomías. La exposición se ha centrado en uno u otro

término, y los esfuerzos se han encaminado exclusivamente a eliminar los paradigmas o ideologías contrarias planteadas en torno a esas dicotomías. En consecuencia, hasta hace poco han sido escasas las convergencias de opiniones, síntesis entre diversas perspectivas o consensos hacia los que nos hayamos orientado. En ese sentido, quizá el debate económico haya sido intelectualmente satisfactorio, pero ha planteado a los responsables de la política económica disyuntivas tajantes, exigencias de optar de una vez por todas entre paradigmas contrapuestos, lo que probablemente es menos útil que ponerlos frente a una gama de problemas y opciones dentro de un marco razonable de análisis.

En quinto término, el debate sobre el pensamiento económico de América Latina no ha sido exclusivamente latinoamericano, sino un debate internacional en el que han participado muchos pensadores extraregionales. Como dijo Richard Webb, "Washington es, después de todo, el banco de cerebros del mundo en materia de política macroeconómica".⁴ No es sorprendente, por ende, que el pensamiento prevaleciente en los Estados Unidos, y en especial en Washington, haya sido un elemento importante en el debate. Y, por supuesto, la economía estadounidense ha influido poderosamente sobre la manera en que muchos economistas de América Latina, aunque no todos, han concebido los problemas de dicha región. Prebisch mismo, economista de mentalidad amplia, proyectó sus ideas en la arena internacional.

En sexto lugar, como se trataba de un debate internacional, han estado involucrados intereses financieros, porque, naturalmente, no se trata simplemente de preguntarse "hacia dónde va América Latina", sino de determinar lo que la comunidad internacional piensa sobre el rumbo que debe tomar América Latina y qué tendrían que hacer las instituciones financieras internacionales para que la región avance en la dirección deseada.

Al analizar los debates del pasado, creo que nos preguntamos si han sido lo suficientemente útiles como para tender un puente entre el pensamiento y la práctica; entre el mundo de las ideas y el mundo de la acción, ayudando así a los responsables de la política económica a promover más eficazmente el desarrollo económico. Tengo la sensación de que en el futuro se requiere una perspectiva más general y sistemática del desarrollo, que procure abarcar diversos

⁴Williamson, 1990, p. 102.

elementos económicos y no económicos, en una visión de síntesis en la cual puedan concebirse y enunciarse opciones, secuencias y decisiones de política económica.

En estos momentos, en que se han restablecido los regímenes democráticos en la mayor parte de América Latina, es especialmente importante hallar un equilibrio entre un marco de consenso y la elección de la política económica. De lo contrario, correremos el riesgo de tener gobiernos electos democráticamente sin una verdadera libertad de elección; sin que se pueda demostrar que las elecciones democráticas signifiquen cambio alguno en cuanto a las posibles variantes y orientaciones de política económica que tienen ante sí las naciones.⁵

El esfuerzo del debate en materia económica, en los últimos años, se ha orientado a reducir, más bien que a ampliar, las alternativas de política económica. En gran parte, la discusión ha sido inspirada por el deseo de persuadir a terceros de que la política económica debe seguir cierta senda, fórmula o modelo. Esto puede haberse justificado en el pasado, cuando la gama de alternativas sistémicas era más amplia que en la actualidad, pero ciertamente no parece necesario hoy, en que la Guerra Fría concluyó y comprendemos mejor las experiencias del crecimiento económico de los últimos años—incluido el de América Latina—y podemos examinarlas en una perspectiva más clara que hace algún tiempo.

Con estos breves antecedentes, procuraremos, en este estudio, establecer un amplio marco para reflexionar sobre las futuras dificultades de América Latina, dentro del cual pueda analizarse una gama de temas e identificarse algunos de los problemas para seguir ahondando la reflexión y el debate.

Hacia el marco de una estrategia de desarrollo de la región en la década de 1990.

A partir del más reciente debate sobre la política económica de América Latina, sugeriría varias conclusiones provisionales. Primero, la reforma de la política macroeconómica—disciplina financiera, racionalización y control del gasto público, reforma tributaria, libe-

⁵ Véanse mis comentarios anteriores sobre este tema, citado por Williamson, *op. cit.*, pp. 36-37 y 414.

ralización financiera y tipos de cambio competitivos— es una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr un desarrollo dinámico. Segundo, la liberalización del comercio exterior, junto con un tipo de cambio competitivo, no constituyen por sí mismos, los estímulos necesarios para el logro de un crecimiento dinámico de las exportaciones. Tercero, es útil promover las inversiones extranjeras directas, la privatización, la desregulación y la vigencia del derecho de propiedad para eliminar obstáculos al crecimiento del sector privado, pero no necesariamente lo logran. En conjunto, esos diez ámbitos o áreas de reforma de la política económica, que son los elementos del "Consenso de Washington", son ingredientes vitales pero no constituyen un marco completo para un desarrollo dinámico futuro. ¿Por qué no?

Porque son sólo áreas de reforma. Corrigen pasados errores; reducen los desincentivos y los obstáculos al crecimiento económico. Al mismo tiempo que la labor requerida para alcanzarlos es enorme, con ellos se procura hacer que el país restablezca un conjunto de condiciones iniciales que le permitan avanzar, pero por sí mismos no hacen avanzar a una economía. Establecen el "entorno habilitador", pero no suministran la dinámica necesaria para que se desarrolle o cobre impulso el crecimiento económico.

La dinámica del desarrollo proviene de fuentes distintas de la estabilidad macroeconómica la liberalización del comercio exterior y la eliminación de trabas al sector privado, por clave que éstas sean.⁶ La dinámica del desarrollo proviene de: (a) las innovaciones tecnológicas, el desarrollo de los recursos humanos, las innovaciones organizacionales y el desarrollo institucional; (b) la reforma política, la democratización, la equidad y la movilización social; y (c) un enfoque mejor centrado en los recursos naturales y la armonía con el medio ambiente.

Innovación tecnológica para un desarrollo dinámico.

Un ejemplo elocuente del grado en que los debates económicos de los últimos años han dejado de lado a las principales variables explicativas de un crecimiento económico dinámico, es el referente a la escasa importancia que se da a la tecnología. Ello ilustra —deploro

⁶ Este no es un argumento contra el "Consenso de Washington", cuya importancia, a mi juicio, es irrefutable, sino un argumento en favor de que al mismo se agreguen, como complemento, otros elementos.

decirlo— la brecha entre el pensamiento y la práctica. Tal como lo expresan Simon Teitel y Larry Westphal: "la relación existente entre el cambio tecnológico y el desarrollo industrial es un campo en el que los esfuerzos *prácticos* han dejado atrás a la comprensión analítica".⁷ No sólo se ha redefinido la función de la tecnología en el análisis clásico de la producción de modo de inscribirlo en la función de la producción— así lo han hecho principalmente, Roemer, Helpmans y Grossman—⁸ sino que la definición de la competitividad internacional, que supone la inclusión del cambio tecnológico como fuerza motora, ha cambiado extraordinariamente en su enunciado internacional. La OCDE ha cumplido un papel destacado incorporando esos cambios teóricos al debate de la política económica.

En un importante informe reciente de la OCDE sobre tecnología y economía se concluye que "la competitividad se basa ahora cada vez más en factores distintos del costo del trabajo y otros insumos, y las empresas tratan de lograrla a través de factores que no se refieren a los precios, además de los que guardan relación con los precios. Una política macroeconómica bien concebida sigue siendo una condición de la competitividad, pero los indicadores de costos, tales como los costos unitarios de la mano de obra, ya no pueden considerarse como expresiones de la competitividad, ni puede admitirse que permitan predecir el desempeño en la esfera comercial. La teoría de las ventajas comparativas basadas en una dotación muy general— a nivel de toda la economía— de factores de producción, comenzó a ceder terreno a partir de los años sesenta; la competitividad de las empresas no es obra exclusivamente suya sino también la expresión del entorno institucional y macrosocial interno; tiene un componente estructural y está respaldada por una amplia gama de factores externos..."⁹

La comprensión común de esos hechos ha llevado a elaborar definiciones. Varios términos especializados ponen de relieve los cambios conceptuales. En la definición de la "competitividad estructural" se hace hincapié en "el carácter interactivo del proceso de innovación, las características sistemáticas de la tecnología, los procesos de aprendizaje vinculados con la innovación, la vital importancia del "capital humano", la importancia de los factores orgánicos e institucionales en la innovación y, por supuesto, en el papel central

⁷ Teitel y Westphal, 1990 (JDE 1984), p. 9; el subrayado me pertenece.

⁸ Véase Bradford, en: Emmerij e Iglesias, 1991, p. 87 y siguientes.

⁹ OCDE, 1991, p. 321.

que cumplen las empresas en la competencia".¹⁰ El concepto de "ventajas competitivas constructivas" sugiere que "la competitividad depende ahora del establecimiento de fundamentos sistemáticos para captar los factores acumulativos, didácticos y promotores de un avance tecnológico dinámico" y de la "eficiencia de un crecimiento económico dinámico" (en lugar de una eficiencia estática en materia de asignación), cuyas bases "reposan sobre los beneficios acumulativos y dinámicos crecientes vinculados conjuntamente con la tecnología y los factores interactivos y orgánicos".¹¹

Lo fascinante de estas nuevas definiciones en relación con nuestra discusión anterior de la evolución del pensamiento de América Latina es el grado en que surgen de un análisis de las economías de la OCDE aun cuando, como veremos más adelante, la experiencia de las dinámicas economías del Asia indica que muchos de los mismos factores destacados en las definiciones que anteceden, tuvieron importancia decisiva en el caso de esos ejemplos de éxito en la consecución del desarrollo. "Existe una diferencia entre los estudios centrados en los países de la OCDE y aquéllos que se centran en los países en desarrollo. Estos últimos, en general, tienden a converger en torno a los efectos de la política comercial e industrial pública, casi invariablemente uniéndose al debate sobre la dialéctica entre estrategias orientadas hacia la exportación y estrategias de industrialización realizadas a través de la sustitución de importaciones, y dejando de lado otros factores determinantes del desarrollo tecnológico. Por otra parte, los estudios de la OCDE generalmente prestan atención a los programas de innovación, al funcionamiento de los mercados de trabajo y de capital, a los lazos existentes entre la industria y las universidades, a los sistemas de educación, etc. El resultado ha sido un *cisma* entre las dos escuelas, ninguna de las cuales ha aprovechado mucho los aportes de la otra y a menudo los ha ignorado. El cisma ha hecho que los análisis del proceso de industrialización en los países en desarrollo sean *incompletos*".¹²

Sin embargo, Sanjaya Lall ha analizado la creación de competitividad industrial en los países en desarrollo. Sostiene que se requiere a la vez de capacidad técnica a nivel de empresa (CTE) y de capacidad tecnológica nacional (CTN).¹³ La CTE consiste en inversiones, pro-

¹⁰ OCDE/TEP, p. 309.

¹¹ *Ibid.*, p. 333.

¹² Emmerij, en: Lall, 1990, p. 9; el subrayado me pertenece.

¹³ Lall, *op. cit.*, p. 20 y siguientes.

ducción y capacidad de establecer conexiones, además de aptitudes empresariales y de administración. La innovación de los procesos y la formación de redes a los efectos de incluir nuevas ideas en las operaciones de las empresas resultan sumamente beneficiosas. La CTE abarca diversos elementos que Lall extrae de la literatura económica sobre la contabilidad del crecimiento económico, la educación y la capacitación, la tecnología, los incentivos y las instituciones. Sobre esa base elabora "un enfoque tripartito, que comprende la interrelación de capacidades, incentivos e instituciones"¹⁴ Después de pasar revista a la experiencia de diez países en desarrollo (los países recientemente industrializados de Asia Oriental, Malasia, Tailandia, Brasil, México y Kenya), Lall llega a la conclusión de que "no se trata de que un conjunto de medidas deba ser preferido con exclusión de los demás, sino de la interrelación compleja de incentivos, dotación de recursos, instituciones y esfuerzo tecnológico; un marco que se centre en la interrelación de esas variables críticas concede una explicación bastante satisfactoria del desempeño industrial; el éxito ha dependido de la manera en que (los países) han combinado los incentivos emanados de la política comercial e industrial con una base de "capital humano" adecuada, inversiones en aprendizaje e innovaciones tecnológicas e instituciones que permitan superar las fallas del mercado en el sistema tecnológico"¹⁵.

Lall extrae importantes lecciones de la experiencia histórica de los diez países en desarrollo antes mencionados. La orientación hacia la exportación es importante para establecer una capacidad técnica a nivel de empresa, pero no sin otros ingredientes como el desarrollo del "capital humano", una labor de investigación y desarrollo estrechamente vinculada con el proceso de producción, una estrategia de tecnología e inclusive la protección del aprendizaje en la esfera tecnológica. Si bien concibe a los incentivos del mercado y a una mano de obra especializada como condiciones suficientes para las etapas iniciales de la industrialización, el mejoramiento y la diversificación requieren una estrategia de tecnología que permita canalizar esta última, ponerse a nivel del progreso logrado en la materia en otros sitios, y difundirla.

En otro análisis de las innovaciones tecnológicas logradas en los países recientemente industrializados del Asia Oriental se llega a

¹⁴ *Ibid.*, p. 26-30.

¹⁵ *Ibid.*, p. 59.

conclusiones similares. "En Taiwán, en la esfera de la política de tecnología, se avanza lentamente de una etapa de pura importación y difusión de tecnología a otra etapa de elaboración e innovación en esa materia. Desde la década de 1980 se viene haciendo hincapié en un programa general de mejoramiento de las aptitudes tecnológicas autóctonas a través de mayor capacidad de investigación y desarrollo, creación de instituciones y planificación de la mano de obra. Esa labor se ha realizado en el marco del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, cuyo fin es integrar la política de ciencia y tecnología con la estrategia de desarrollo económico. A nivel de ejecución, esto ha significado el aumento del gasto nacional en investigación y desarrollo, principalmente por parte del Estado".¹⁶ Como lo señala David O'Connor "a juzgar por la experiencia de los países recientemente industrializados del Asia Oriental, el papel que debe cumplir el Estado va cambiando a medida que un país recorre etapas sucesivas de desarrollo industrial, y en ello influyen también factores tales como la estructura industrial generalizada".¹⁷ Este papel activo del Estado en materia de investigación y desarrollo e innovación tecnológica ha sido complementado por cuantiosas inversiones en educación, capacitación y desarrollo de los recursos humanos.

En Corea, Taiwán y Singapur se ha aplicado una estrategia deliberada de incorporación de tecnología, que ha sido un factor importante en la orientación hacia el equiparamiento tecnológico de esos países. "En gran medida, el éxito del programa de desarrollo de ciencia y tecnología de Taiwán puede atribuirse al hecho de que el mismo se ha desarrollado dentro del contexto de una estrategia industrial bien definida... Siempre que ha intervenido, el gobierno de Taiwán ha centrado sus medidas, en especial, en las industrias de mayor valor agregado, para incrementar la competitividad internacional del país. Así ocurrió en los años ochenta, cuando Taiwán centró la mira en el desarrollo de industrias "estratégicas".¹⁸ "A la vez que los gobiernos invertían en formación de "capital humano", desarrollo de la infraestructura y otras condiciones previas de un avance más amplio, promovían selectivamente el desarrollo de tecnologías e industrias "estratégicas".¹⁹

¹⁶ Dahlman y Sananikone, 1990, p. 220.

¹⁷ O'Connor, 1991, p. 2.

¹⁸ Dahlman y Sananikone, *op. cit.*, pp. 220 y 210.

¹⁹ O'Connor, *op. cit.*, p. 14.

En forma coincidente con lo expresado en ambos estudios, O'Connor señala que "a medida que la capacidad industrial y tecnológica de los países recientemente industrializados del Asia evolucionaba, la fijación de metas de investigación y desarrollo de los gobiernos fue perdiendo importancia relativa. Aumentaron sustancialmente los recursos del sector privado dedicados a esa actividad y el avance de la labor de 'equiparamiento' tecnológico es mucho más amplio que en el pasado".²⁰ Pero la asignación al gobierno de un papel positivo, de promoción, selectivo, parece ser un elemento esencial del éxito logrado por las economías de Asia Oriental; ese factor se considera, cada vez más, como vital para su desempeño.²¹

De esta breve reseña de la investigación reciente surge claramente que la CTE y la CTN son interdependientes. El nexo clave es la interrelación de las empresas y las instituciones educativas, de capacitación e investigación, el desarrollo tecnológico, la absorción y la difusión, las redes de comunicaciones, las políticas nacionales, los incentivos del mercado, la dotación de recursos y las estrategias de innovación en diversos niveles y dimensiones. Este es un enfoque que identifica fuentes de desarrollo dinámico en el sector privado, en las instituciones sin fines de lucro y en la política pública y —lo que es más importante— en sus interrelaciones eficaces, multiplicadoras y sinérgicas. En una palabra, aunque Lall no usa ese calificativo, el enfoque es sistémico.²²

Aunque el estudio de OCDE/TEP se centra en los países industriales, en él se llega a la conclusión de que esa característica holística o sistémica es vital para lograr un enfoque eficaz frente a la competitividad. "Los únicos enfoques valiosos frente a la cuestión de la relación entre tecnología y competitividad son holísticos. Es por ello que los estudios que han abierto terreno y/o suscitado un debate

²⁰ *Ibid.*

²¹ "Recientemente, el gobierno de Hong Kong —tradicionalmente adverso a cualquier cosa que se pareciera a la fijación de metas en la esfera de la tecnología— decidió respaldar el establecimiento de un centro dedicado a la capacitación de ingenieros en el diseño, con ayuda de computadoras y de circuitos integrados para aplicaciones específicas (CIAE). Quienes elaboran la política pública concluyeron, al parecer, que un enfoque de *laissez faire* es uno de los factores que explican por qué la industria electrónica de Hong Kong va a la zaga de sus equivalentes en las restantes economías de reciente industrialización de Asia" (O'Connor, *op. cit.*, p. 19).

²² Como dice Lall, "todo el ámbito de la elaboración de políticas está 'subinvestigado'... La reciente obsesión con las estrategias comerciales puede haber desviado la atención de esos motivos de interés, en la búsqueda del Santo Grial de una simple panacea de política económica que satisfaga todas las necesidades de todos los países en desarrollo. Esa panacea no existe", p. 65.

público significativo son los que han adoptado un enfoque de ese tipo".²³ En el estudio de TEP se cita al conocido libro de Michael Porter sobre las ventajas competitivas de los países, en el cual se enuncia la definición propia del autor sobre la CTN (por sectores) que abarca cuatro características: condiciones de los factores, condiciones de la demanda, industrias conexas y de respaldo, y estrategia, estructura y rivalidad de las empresas. El aspecto interesante de la tipología de Porter, que aparece en el estudio de TEP, es su carácter sistémico. La interrelación entre los cuatro componentes es un elemento clave que hace del sistema un conjunto de partes que se refuerzan unas a otras. "El efecto de un determinante depende del estado de los demás... Las ventajas existentes en uno de ellos pueden, además, crear o mejorar las ventajas de los restantes". Debido a esta aptitud sistémica, interactiva, TEP llega a la conclusión de que "las conexiones, los mecanismos y los factores que relacionan a los diferentes determinantes unos con otros, revisten importancia clave".²⁴

Con pocas excepciones, el debate sobre la competitividad en los países en desarrollo no ha absorbido aún los aportes emanados del debate sobre la tecnología en los países industriales avanzados. Del análisis precedente parece surgir en forma clara que la modalidad dicotómica del debate sobre desarrollo económico de América Latina no nos es muy útil si lo que buscamos es pertinencia a nivel de la política económica. Tan sólo en el terreno económico necesitamos un enfoque más amplio, un enfoque menos orientado por el rigor teórico, que permita captar toda la gama de factores y variables que afectan a la competitividad a nivel de empresas y a nivel nacional. La capacidad institucional, el desarrollo de los "recursos humanos", las innovaciones orgánicas, son tan importantes para determinar la capacidad de un país de manejar el cambio tecnológico e insertarlo en la actividad económica como los incentivos del mercado, la política macroeconómica y la apertura al comercio internacional. No se trata simplemente de que hayamos tendido a ignorar esos aspectos del desarrollo en los planteamientos internacionales, sino que, además, ha existido la tendencia a especializarse en esos temas, por lo cual en general se ha pasado por alto su relación con los restantes elementos de la economía. Como hemos visto, el aspecto que atañe a la interrelación es vital, por lo cual no se trata sólo de que deba prestarse mayor

²³ OCDE/TEP, p. 318.

²⁴ *Ibid.*, p. 320.

atención a esos nuevos elementos y agregados de nuestro acervo de lecciones extraídas del desarrollo, sino de que los nuevos elementos deben ser plenamente inscritos en un marco más amplio.

El desarrollo participatorio como vehículo de una mayor productividad y equidad.

Pese a que acabamos de recomendar un marco más amplio y diferente, es necesario señalar también que inclusive un marco de ese tipo es inadecuado. La experiencia de los últimos años parece mostrar diversas maneras en que la relación entre la sociedad y la política económica influye sobre la eficacia de la política económica misma. Hemos aprendido varias lecciones. Los programas de ajuste no son eficaces a menos que sean de "propiedad" de las sociedades y los gobiernos que los tienen que ejecutar. La orientación del desarrollo no se mantiene a falta de apoyo político; un crecimiento económico sin equidad, a lo largo de un período prolongado, es desestabilizador. La falta de responsabilidad y transparencia ha abierto las puertas al afán de lucro y a la corrupción, que socavan los programas de política económica. Los frecuentes cambios de gobierno crean incertidumbre, inseguridad y falta de claridad sobre las reglas de juego, que son factores disuasivos para el ahorro y la inversión. La falta de oportunidades de participar en los gobiernos locales o regionales, o en el gobierno nacional, socavan la productividad y la energía de la población. Por todas esas y otras razones, parece ser necesario que se dediquen mayores energías intelectuales al estudio de los temas de la reforma de la política económica, la democratización, la equidad y la participación popular.

Totalmente al margen de esas lecciones, es evidente que una estrategia de desarrollo cuya orientación consista principalmente en la reforma de la política macroeconómica, la liberalización del comercio, la promoción del sector privado y las innovaciones tecnológicas debe incluir, entre sus objetivos importantes, la reforma del Estado. No sólo es preciso reducir el papel económico del Estado a través de la reforma fiscal, la liberalización financiera, la reforma de la política comercial y la privatización, sino que es menester también la reforma del Estado mismo —que es algo totalmente diferente— para que pueda cumplir un papel complementario de promoción, responsable en el proceso de desarrollo. El componente de capacidad tecnológica nacional de la competitividad depende de que se asigne

un papel inteligente, eficiente y ágil al sector público. El Estado debe cumplir cierta función en materia de educación, salud pública, respaldo tecnológico, desarrollo de la infraestructura y garantía del derecho de propiedad privada y de la competencia, y no podrá hacerlo a menos que sea reformado para convertirlo en más eficaz.

En consecuencia, en los dos últimos años se ha intensificado el debate sobre "el buen gobierno", el arte de gobernar, el desarrollo participatorio y la gestión de la economía pública como elementos importantes del proceso de desarrollo. Tal como Pierre-Clave Dami-ba, del PNUD, lo señala en "El arte de gobernar y el desarrollo económico",²⁵ cada vez se percibe más claramente que existe una relación simbiótica "entre la democratización en forma de *participación* de la población en el proceso político, responsabilidad, respecto de los derechos humanos, libertad de expresión, imperio de la ley, tolerancia de terceras posiciones, sucesión en el poder, etc., y el arte de gobernar en forma de *capacidad administrativa* de elaborar, ejecutar y controlar la política socioeconómica".²⁶ Arturo Israel, en un estudio titulado "El cambiante papel del Estado",²⁷ llega a la conclusión de que "prácticamente ningún país ha logrado desarrollarse en forma sostenida careciendo de un sistema político que funcione con un nivel mínimo de eficacia y normas éticas".²⁸

El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, que coordina la política de las entidades que donan ayuda, organiza anualmente reuniones de alto nivel de ministros de Cooperación para el Desarrollo y responsables de organismos de asistencia externa. En la reunión de 1990, los participantes llegaron a la siguiente conclusión: "Los miembros del CAD reafirman su convicción de que existe una conexión vital entre regímenes políticos basados en la apertura, la democracia y la responsabilidad, los derechos individuales, y un funcionamiento eficaz y equitativo de sistemas económicos que conduzcan a una reducción considerable de la pobreza. Un desarrollo participatorio exige estrategias que *combinen* una política económica eficaz, un acceso equitativo a los servicios sociales y económicos básicos, y una participación más amplia de la población en la toma de decisiones sobre la orientación de la política y los programas públicos".²⁹

²⁵ *Africa Forum*, vol. 1, Nº1, 1991.

²⁶ Citado en OCDE/CAD, 1991, p. 22; el subrayado me pertenece.

²⁷ *Working Papers del Banco Mundial*, 1990.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ OCDE/CAD, *op. cit.*, p. 2; el subrayado me pertenece.

El desarrollo participatorio, en la definición del CAD, incluye considerar como objetivo cardinal la educación, la capacitación y la salud para las grandes masas de la población, y promover el desarrollo del sector privado, en cuyo marco debe facilitarse un acceso expedito del mismo a los activos productivos. Debe respaldarse al sector de las microempresas y al sector informal; ha de concederse un papel más prominente a los gobiernos locales, y debe suscitarse la vinculación de los usuarios con el diseño y la ejecución de los proyectos, haciendo posible la participación activa de la mujer y reforzando las instituciones, políticas y prácticas que conduzcan a un buen gobierno, al respeto de los derechos humanos y a la lucha contra la corrupción.

Si bien puede preverse que las entidades bilaterales y multilaterales de asistencia darán mayor prioridad a estas cuestiones en el futuro, es evidente que "los procesos participatorios deben provenir de dentro de un país, no pueden importarse".³⁰ La recientemente formada Coalición Mundial para Africa constituye un órgano político de alto nivel de dirigentes africanos y entidades internacionales que entre otras cosas procura edificar, desde dentro de Africa, un amplio apoyo político en favor de la idea de promover la reforma política y del sector público de la región. En la próxima reunión de Jefes de Estado de la Coalición Mundial para Africa se presentará un documento en que se enuncia una definición, adaptada a ese continente, de temas del "arte del gobierno" y medidas de reforma.

Dada la importancia de la reforma del Estado para el futuro de América Latina, vale la pena preguntarse ahora cómo esta cuestión puede realmente convertirse en un tema prioritario de política económica dentro de América Latina y de qué modo la comunidad de los intelectuales puede ayudar a enunciar claramente un temario orientado hacia la acción.

Armonización de la relación de la economía con el medio ambiente como fuente de crecimiento económico.

Los problemas ambientales, mundiales y locales, han adquirido una mayor prominencia a escala nacional e internacional. Si bien en un comienzo se pensaba que los problemas del medio ambiente afectan desfavorablemente al crecimiento económico, ahora se percibe con mayor claridad la posibilidad de lograr el máximo crecimiento econó-

³⁰ *Ibid.*, p. 11.

mico a largo plazo acompañado con una política económica bien diseñada desde el punto de vista del medio ambiente. Actualmente se presta más atención al costo social, en contraposición con el costo privado, y a la búsqueda de la manera de lograr el máximo crecimiento económico posible a largo plazo mediante la adopción de adecuados patrones de medición de costos y beneficios. Y no se admite que pueda haber una transacción entre crecimiento económico y medio ambiente: ambos elementos se conciben ahora como potencialmente complementarios.

Además, en América Latina se está prestando mayor atención a las ventajas comparativas que posee la región, en materia de recursos naturales, con respecto a otras regiones. La CEPAL, en especial, ha centrado la mira en el nexo existente entre la actividad económica basada en el acervo de recursos naturales –incluida la actividad manufacturera, junto con el cambio tecnológico– como vehículo para el logro de un desarrollo sostenible.³¹ En interrelación, los recursos naturales y la tecnología pueden reforzarse mutuamente en un marco dinámico. Tal como escribió Fernando Fajnsylber, "la incorporación del progreso técnico hace posible, en realidad, un aumento de la producción compatible con la conservación del medio ambiente".³² Sobre la base de la sección del presente estudio referente a la innovación en materia tecnológica, puede afirmarse que ese nexo representa una aplicación específica que surte efectos positivos en materia de desarrollo. Para que la aplicación funcione adecuadamente, empero, los aspectos específicos deben ser de origen interno, de modo que se adecúen a la situación nacional. "Las estrategias más acertadas están condicionadas por el análisis que hagamos de las peculiaridades institucionales, económicas y sociales de la región y por la consideración de nuestros problemas ambientales".³³

Conclusiones: un marco de síntesis de la OCDE.

En consecuencia, cuando buscamos una estrategia de desarrollo futuro para América Latina en la década de 1990, advertimos la necesidad vital de aprovechar diversos elementos de política econó-

³¹ CEPAL, 1990, 1991.

³² Fajnsylber, 1991, p. 40.

³³ Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1990, p. 3.

mica, innovación tecnológica, reforma de la política económica y sostenibilidad ambiental, conjugados de modo de lograr un desarrollo dinámico.

Una estrategia para el futuro tendría que representar una síntesis de esos diversos elementos que podrían combinarse y aplicarse de diversos modos, siendo todos ellos, sin embargo, partes vitales de una orientación global. Ese amplio marco debería incluir lo siguiente:

- Reforma de la política macroeconómica
- Liberalización del comercio exterior
- Desarrollo del sector privado
- Políticas innovadoras orientadas hacia el cambio tecnológico
- Reforma del Estado, centrada en una mayor equidad, eficiencia y participación
- La sostenibilidad ambiental

Podría decirse que un marco que contenga esos elementos constituiría una "síntesis de la OCDE", en lugar de un "Consenso de Washington", por su carácter más inclusivo y también porque los elementos principales son compartidos ampliamente por las democracias industriales de Europa, el Pacífico y los Estados Unidos y Canadá, como lo testimonian, dentro de la OCDE misma, numerosos documentos y programas de reuniones de la Organización.

Su valor para el debate internacional sobre las estrategias de desarrollo de América Latina consiste en que conduce el análisis hacia nuevos terrenos y dimensiones que hacen posible activar el proceso de desarrollo, en lugar de limitarse a sentar bases sobre las que pueda producirse el crecimiento económico. Un enfoque sistémico frente a la innovación y al cambio tecnológico es aquél que suscite un crecimiento más acelerado de la productividad y disemine ampliamente en la economía los factores que dan impulso al crecimiento económico. La reforma del Estado brinda la posibilidad de dar energía a la sociedad en relación con los objetivos del desarrollo merced a una mayor confianza en la capacidad, transparencia y responsabilidad del Estado en el proceso de desarrollo. La reforma de la política económica entraña, entre otras cosas, lograr mayor equidad dando prioridad al desarrollo de los "recursos humanos", la educación, la capacitación, la nutrición y la salud pública, y un acceso más equitativo a los activos productivos como la tierra, el agua, el capital, la tecnología, etc. Esos aspectos del desarrollo humano tienen la virtud de que mejoran el equilibrio social, la distribución del

ingreso y la equidad, al mismo tiempo que provocan el aumento de la productividad y sirven de respaldo a la reforma del régimen democrático. Un desarrollo sustentable desde el punto de vista del medio ambiente, basado en el análisis de los costos y los beneficios a largo plazo y en aplicaciones tecnológicas bien concebidas, puede brindar fuentes de crecimiento económico adicionales a una América Latina rica en recursos naturales.

Estos elementos —la innovación de la tecnología, el desarrollo participatorio y la sostenibilidad— se refuerzan mutuamente y añaden fuentes de desarrollo dinámico a las condiciones que hacen posible la estabilidad macroeconómica, el libre comercio y la libre empresa, "evitando que se limiten a asegurar el equilibrio macroeconómico, de forma tal que fructifiquen los significativos esfuerzos que están, hoy en día, realizando los países de América Latina".³⁴

La misión de la comunidad de los investigadores.

Este marco lleva a que la comunidad de los investigadores e intelectuales que toman parte en el análisis de la política económica de América Latina, asuma una nueva tarea. La primera misión consiste en hacer figurar en la corriente principal del debate de política económica dimensiones críticas del proceso de desarrollo que habitualmente han sido mantenidas al margen del debate como, por ejemplo, la innovación tecnológica, la reforma política y la cuestión del medio ambiente. Estos tres elementos son considerados ahora pilares esenciales de una estrategia de desarrollo viable; ya no pueden considerarse como factores secundarios.

La segunda tarea consiste en centrar la atención en las relaciones entre los principales pilares de la estrategia de desarrollo, en lugar de tratar por separado a cada uno como un ámbito especializado. No se avanzará hacia una conjunción de los tres nuevos elementos en el debate de la corriente de pensamiento más influyente, convocando a una conferencia tras otra y realizando investigaciones dentro de cada esfera. Las cuestiones capitales consisten en determinar de qué modo los seis elementos se afectan mutuamente, se combinan y se interrelacionan. Ello refleja la importancia de diseñar un enfoque sistémico, por oposición a un enfoque de carácter parcial, especiali-

³⁴ Nohra Rey de Marulanda, BID, 1º de octubre de 1991, carta a los redactores de estudios.

zado y puramente económico o técnico. Para imprimir un mayor dinamismo al proceso de desarrollo y hacerlo más útil para la política económica, necesitamos dirigir la atención de la investigación hacia la interrelación, la sinergia y la interacción de los elementos críticos, en lugar de aclarar más su contenido como esferas aisladas.

Por último, la comunidad de los investigadores debe dirigirse a los múltiples creadores de la política económica de las sociedades más complejas, que están surgiendo en América Latina con el restablecimiento de la democracia y la apertura de las economías nacionales a la economía mundial. "Cuando una economía se abre y los actores no gubernamentales adoptan decisiones, ya se ha instituido una forma de democracia... En el caso de las economías de América Latina, en que los precios y los mercados determinan cada vez más las decisiones en mayor medida que las autoridades y los reglamentos gubernamentales, el poder de toma de decisiones se ha ampliado, pasando del centro hacia millares, ciento de millares y en algunos casos millones de encargados de adoptar decisiones, que las toman por sí mismos".³⁵ Esto pone de manifiesto en forma clara no sólo la creciente multiplicidad de actores en el contexto actual, sino también la evolución de la reforma en los últimos años. Es necesario que reconozcamos —aunque queda más por hacer— que el papel del Estado últimamente, sin lugar a dudas, se ha reducido. En gran parte el esfuerzo intelectual y de la reforma se ha limitado a combatir medidas económicas desacertadas, la corrupción de los encargados de tomar decisiones y el egoísmo de quienes obran con afán de lucro personal. Ahora es necesario proseguir la labor para lograr que se adopten medidas positivas, y ayudar a los responsables de la política económica que actúan con la mira puesta en el interés público y a los empresarios orientados por el deseo de servir al bien común. En la próxima década, con un enfoque más equilibrado, la ejecución y la orientación de la política de investigación permitirían alcanzar una gama más amplia de resultados útiles. Un enfoque reorientado de ese género se encaminaría a hacer más eficaz a la política económica y a ampliar las diferentes alternativas de ésta dentro del marco de desarrollo acordado, en sociedades cada vez más complejas en que todos los sectores, incluido el Estado, tengan un papel vital que cumplir.

³⁵ Weintraub, en el Consejo Nacional de Investigaciones, 1991, pp. 14 y 15.

El régimen democrático se perfecciona cuando el espectro de posibilidades de elección de variantes de política pública es amplio y diferenciado, en lugar de estrecho y monolítico, y también cuando se ensancha la gama de actores de la economía que tienen libertad de elegir. A través de una investigación orientada hacia la política económica, podrá hacerse mucho más en el futuro para que los encargados de elaborar dicha política comprendan en forma clara la interrelación de los factores y las diversas combinaciones, secuencias y cronogramas de medidas que en definitiva puedan ser más eficaces para promover el desarrollo. Nuestra pasión por la eficiencia, la estabilidad y las fuerzas del mercado debe ser contrabalanceada por nuestra dedicación a las metas de la innovación, la participación, la equidad y la sostenibilidad, y conjugarse con ellas para llegar a una concepción del futuro de América Latina que permita movilizar diversas fuerzas para lograr un desarrollo dinámico, en lugar de limitarse a brindar paliativos para los excesos y abusos del pasado.

BIBLIOGRAFIA

- Borner, Silvio, Brunetti, Aymo y Weder, Beatrice, "Institutional Obstacles to Latin American Growth and Proposals for Reform", *WWZ-Studien*, Nº26, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel, Basel, Basilea, noviembre de 1990.
- Bradford, Jr., Colin I., "New Theories on Old Issues: Perspectives on the Prospects for Restoring Economic Growth in Latin America in the Nineties", en: Louis Emmerij y Enrique Iglesias (eds.), *Restoring Financial Flows to Latin America*. París: Centro de Desarrollo de la OCDE/Banco Interamericano de Desarrollo, 1991.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Changing Production Patterns with Social Equity: The prime task of Latin American and Caribbean development in the 1990s*. Santiago de Chile: CEPAL, 1990.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, *Nuestra Propia Agenda*. Washington D.C. y Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990.
- Chudnovsky, Daniel, "The International Competitiveness of Latin American Countries: The Need for Integrated Trade and Innovation Policies", estudio preparado para el Centro de las Naciones Unidas sobre Corporaciones Transnacionales, Buenos Aires, septiembre de 1991.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Dahlman, Carl J. y Sananikone, Ousa, "Technology Strategy in the Economy of Taiwan: Exploiting Foreign Linkages and Investing in Local Capability", Banco Mundial, Washington, D.C., diciembre de 1990.
- Emmerij, Louis, "Scientific and Technological Capacity Building at the End of the 20th Century", estudio preparado para un seminario internacional sobre Transformación de la Ciencia en Polonia: Oportunidades y Obstáculos, Varsovia-Madralin, septiembre de 1991, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- Ferrer, Aldo, Comentarios al estudio de Ariel Davrieux, "Prospects for the reestablishment of Economic Growth in Latin America", preparado para un foro internacional conjunto del Centro de Desarrollo de la OCDE y del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Perspectivas de América Latina, París, 21 al 23 de noviembre de 1990.
- Hirschman, Albert O. (ed.), *Latin American Issues: Essays and Comments*. Nueva York: The Twentieth Century Fund, 1961.
- Hirschman, Albert O., *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven: Yale University Press, 1991.
- Lall, Sanjaya, *Building Industrial Competitiveness in Developing Countries*. París: Estudios del Centro de Desarrollo de la OCDE, 1990.
- National Research Council, "The Transition to Democracy: Proceedings of a Workshop", Washington, D.C., 1991.
- O'Connor, David, "Technology and Industrial Development in the Asian NIES: Past Performance and Future Prospects", estudio preparado para la denominada Conferencia sobre la Trayectoria Tecnológica Emergente en los Países del Pacífico, Escuela de Diplomacia Fletcher, Universidad Tufts, Boston, 4 al 6 de octubre de 1991, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- OCDE, "Background Report Concluding the Technology/Economy Programme (TEP)", Informe del Secretario General, París, mayo de 1991.
- OCDE/CAD, "The Role of Development Co-operation in Contributing to Participatory Development", París, mayo de 1991.
- OECD, *Trade, Investment and Technology in the 1990s*. París: 1991.
- Prebisch, Raúl, *Change and Development-Latin America's Great Task; Report submitted to the Inter-American Development Bank*. Nueva York: Estudios Especiales Praeger sobre Economía Internacional y Desarrollo, 1971.
- Teitel, Simon y Westphal, Larry E. (comps.), *Cambio tecnológico y desarrollo industrial*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Williamson, John (ed.), *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*. Washington D.C.: Instituto de Economía Internacional, abril de 1990.