

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

41

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1990

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

LC/G. 1631-P

Agosto de 1990

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0251-0257

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Copyright © Naciones Unidas 1990

Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Agosto de 1990

Número 41

SUMARIO

Vigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL	7
<i>Discursos</i>	7
Secretario Ejecutivo de la CEPAL, <i>Gert Rosenthal</i> .	7
Presidente de Venezuela, <i>Carlos Andrés Pérez</i> .	11
Ministro de Economía de Chile, <i>Carlos Ominami</i> .	15
Secretario de Programación y Presupuesto de México, <i>Ernesto Zedillo Ponce de León</i> .	19
Director para las relaciones con América Latina de la Comisión Europea, <i>Angel Viñas</i> .	26
La política de estabilización en México, <i>Jorge Eduardo Navarrete</i> .	31
La intervención del Estado en Brasil. Un enfoque pragmático. <i>Luis Carlos Bresser</i> .	47
Desarrollo sostenido para el Caribe. <i>Trevor Harker</i> .	57
La inserción comercial de América Latina. <i>Mattia Barbera</i> .	75
Elementos para una política ambiental eficaz. <i>María Inés Bustamante, Santiago Torres</i> .	109
Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable. <i>Nicolo Gligo</i> .	123
Magnitud de la situación de la pobreza. <i>Juan Carlos Feres, Arturo León</i> .	139
Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social. <i>Rubén Kaztman, Pascual Gerstenfeld</i> .	159
Naturaleza y selectividad de la política social. <i>Ana Sojo</i> .	183
Modelos econométricos para la planificación. <i>Eduardo García D'Acuña</i> .	201
Selección de ventajas comparativas dinámicas. <i>Eduardo García D'Acuña</i> .	209
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	212
Publicaciones recientes de la CEPAL.	213

Vigésimo tercer período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Entre el 3 y el 11 de mayo del presente año la CEPAL celebró en Caracas su vigésimo tercer período de sesiones. Reproducimos a continuación los discursos que pronunciaron en esa oportunidad el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Gert Rosenthal, al inaugurar las sesiones a nivel ministerial el día 9 de mayo; el Presidente de Venezuela, señor Carlos Andrés Pérez, con motivo de la clausura del período de sesiones, el 11 de mayo; el Ministro de Economía de Chile, señor Carlos Ominami Pascual, en representación de la delegación chilena, el 10 de mayo; el Secretario de Programación y Presupuesto de México, señor Ernesto Zedillo, el mismo día 10 de mayo; y el Director para las Relaciones con América Latina, señor Angel Viñas (España), en representación de la Comisión de las Comunidades Europeas, el 11 de mayo.

*La CEPAL presentó a esa reunión dos documentos de trabajo titulados **Transformación productiva con equidad** y **América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda**, los que se reseñan en la sección "Publicaciones recientes de la CEPAL" de la presente edición.*

Secretario Ejecutivo de la CEPAL *Gert Rosenthal*

Nuevas circunstancias, otros desafíos

Es éste un momento de gran emoción para mí. Recuerdo que uno de mis primeros contactos directos con la CEPAL ocurrió en mayo de 1967, cuando me tocó asistir, como funcionario de gobierno de mi país, al duodécimo período de sesiones, celebrado en Venezuela. Estar de regreso aquí, en un nuevo período de sesiones, y ahora al frente de la Secretaría de nuestra Comisión, me hace recordar con cierta nostalgia el pasado, aunque el motivo de nuestro encuentro sea, desde luego, explorar el presente y el futuro.

También es un momento significativo para nuestra institución. La CEPAL ha logrado mantener una presencia en Venezuela desde aquel entonces y hasta el presente. No obstante, han transcurrido veintitrés años desde que nuestro foro intergubernamental máximo se reunió en estas tierras del Libertador. Hay, pues, un reencuentro feliz.

El reencuentro es doblemente propicio por el sólido respaldo que hemos recibido de las auto-

ridades gubernamentales para nuestras actividades en general, y para la organización de esta conferencia en particular y por el caluroso recibimiento que se nos ha brindado. El apoyo que hemos recibido del propio Presidente Carlos Andrés Pérez; el de usted, señor Presidente; el del Ministro de CORDIPLAN, así como el de sus respectivos colaboradores, comprometen nuestra imperecedera gratitud.

También es oportuno invocar la memoria, en este momento solemne, de uno de mis ilustres antecesores e hijo de esta nación, José Antonio Mayobre, así como de ese gran venezolano cuyo nombre se honra con esta sala, Manuel Pérez Guerrero, cuya vida estuvo tan íntimamente vinculada con la suerte de nuestra Organización.

Este encuentro se realiza, además, en un momento de particular trascendencia. El tránsito de una década a otra —que marca asimismo la antecala de un nuevo milenio— se da en el contexto de los ingentes esfuerzos realizados por los go-

biernos y sociedades latinoamericanos y caribeños por superar las enormes restricciones a su desarrollo que afloraron en el decenio anterior, y de rápidos cambios en nuestro entorno económico externo, sumados ahora a las expectativas que generan los trascendentales cambios que están ocurriendo en el mundo. Los países de la región no sólo enfrentan, entonces, el imperativo de corregir un cúmulo de insuficiencias del pasado, sino deben enfrentarse, además, a acontecimientos hasta hace poco imprevisibles. ¿Cómo adaptarse a los cambios e incluso aprovecharlos para mejorar la inserción de América Latina y el Caribe en el contexto internacional? Las preocupaciones permanentes de la CEPAL sobre el tema se plantean hoy en un contexto radicalmente distinto al de hace tan sólo unos años.

Cabría caracterizar algunos de esos cambios. En materia de ordenamiento económico internacional, nos ha tocado presenciar la gradual transformación de sus bases mismas tales como fueron concebidas en el período de postguerra. Las mutaciones se han acelerado vertiginosamente en el último decenio. En el ámbito comercial, se observa una creciente erosión del multilateralismo; frecuente aplicación de barreras —arancelarias y no arancelarias— al comercio; el surgimiento de grandes bloques preferenciales, y un marcado sesgo adverso al intercambio de la mayoría de los productos básicos.

En el dominio monetario-financiero, la desaparición de los tipos de cambio fijos se ha combinado con la internacionalización de los mercados de capitales, y éstos, lejos de aportar recursos a nuestra región, muchas veces los desplazan hacia otras partes del mundo. A ello hay que añadir la existencia de importantes desequilibrios fiscales y de balanza comercial en las economías dominantes del mundo industrializado. Se suma a esta situación el problema de la deuda externa de numerosos países en desarrollo, y la masiva transferencia de recursos financieros desde los países deudores a los acreedores.

En el ámbito de la tecnología, cabe destacar, entre otros aspectos, los avances acelerados en métodos de organización y gestión, basados en el desarrollo de las áreas de microelectrónica y computación, cuyas implicaciones son de enorme alcance en materia de productividad.

Finalmente, maduran cambios culturales y sociales importantes en las naciones industriali-

zadas, que abren nuevas brechas entre la nueva visión del Norte y la del Sur. Tan sólo para ilustrar: ante el fenómeno demográfico del envejecimiento de la población en los países industrializados, en América Latina y el Caribe prevalece una población joven; ante la pérdida de importancia relativa del crecimiento o del empleo como el objetivo dominante de la vida social en los países industrializados, nuestra región experimenta importantes carencias y rezagos.

El cambio en nuestro marco externo, sin embargo, va mucho más lejos que los fenómenos apuntados. También se refleja en las profundas mutaciones en curso hacia el interior de lo que, hasta hace pocos meses, constituía uno de los dos ejes centrales del ordenamiento geopolítico mundial que surgió en el período de postguerra. Se trata de mutaciones que, en cierta forma, emulan uno de los rasgos sobresalientes de la novela latinoamericana contemporánea, en el sentido que en ellas la realidad es más sorprendente y fantástica que cualquier ficción. De hecho, la transformación del modelo político y económico que prevaleció en una de las superpotencias, acompañada por significativos cambios en su política frente a los países más próximos a su esfera de influencia, habrá de tener incalculables consecuencias, en especial en el campo de las relaciones internacionales.

De una parte, se resquebraja la bipolaridad y con ello se desdibuja el principal eje de tensión del sistema internacional, el cual ha transitado de la llamada "guerra fría" a una situación caracterizada por la distensión política, el desarme y la redefinición de alianzas. Se abren así nuevos espacios de relacionamiento entre las naciones.

De otra parte, una utopía ha perdido poder persuasivo. Para algunos, el hecho significa una derrota definitiva a manos de otra utopía: el proverbial "fin de la historia". Para otros, anuncia la búsqueda de nuevas utopías y el florecimiento de nuevas contradicciones. En todo caso, es innegable que el cambio también alcanzó al mundo de las ideas. En distintos ámbitos y en diversas sociedades, se han redescubierto las bondades de los esquemas políticos plurales, representativos y participativos. Parece confirmarse la máxima de Winston Churchill, en el sentido que "la democracia es la peor de las formas de gobierno, si se exceptúan todas las otras". En el dominio económico, crece el reconocimiento de la orientación

de mercado como la principal modalidad de asignación de recursos, aun cuando ello no necesariamente significa renunciar a un papel importante para el Estado.

En síntesis, vivir en los meses que bordean el final de los años ochenta y el inicio de los noventa da la sensación que estamos ante un punto de flexión en la historia de la humanidad. Y, como en todo proceso de rápidas transformaciones, existe perplejidad sobre su significado, aunque predominan en nuestro ambiente dos sensaciones, por cierto encontradas. Por un lado, se siente que esas transformaciones en el ordenamiento político mundial, a fin de cuentas, tienen consecuencias que favorecen la democracia, la paz, la prosperidad y la justicia social, aunque no falten nuevos problemas como, por ejemplo, los peligros derivados de daños ecológicos y ambientales. Por otro lado, al tomar en cuenta las transformaciones en el ordenamiento económico internacional, suele sentirse también que hay una mácula en esa visión alentadora, en el sentido que los efectos favorables aludidos no se harán sentir con igual fuerza en todas las latitudes y para todos los pueblos; o, lo que es peor, que el mundo en desarrollo en general, y nuestra región en particular, corren el serio riesgo de quedar permanentemente al margen.

Y es en ese contexto que América Latina y el Caribe enfrentan los complejos desafíos de los años noventa y subsiguientes. Las enormes transformaciones en el mundo habrán de significar tanto riesgos como oportunidades para los países de la región. Sólo los acontecimientos futuros podrán revelar qué combinación de éstos, en balance, prevalecerá. Sin embargo, nuestra Secretaría se presenta hoy ante esta Comisión para afirmar, sin titubeos, que, no obstante la acumulación extraordinaria de exigencias que entraña superar la crisis, sí existe una salida para los países de la región; cómo alcanzarla es, en definitiva, el tema central que nos convoca.

Esa visión alentadora no es producto de una simple afirmación voluntarista, aunque la concentración persistente de voluntades de pueblos y gobiernos sea un elemento indispensable. Se afirma en el reconocimiento que no todo el legado de los años ochenta es de signo negativo. La marcada tendencia hacia procesos democráticos plurales en la región, entendidos como la elección libre de gobiernos y la consolidación de insti-

tuciones democráticas, también formó parte fundamental del panorama de los años ochenta, y se fortaleció al iniciarse el nuevo decenio. Tan sólo en lo que va del presente año, hemos sido testigos de transiciones de mando ordenadas en Brasil, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua y Uruguay, mientras que estamos a pocas semanas de hechos semejantes en Perú.

Al mismo tiempo, los años ochenta aportaron un aprendizaje doloroso, pero hoy aprovechable. Como resultado de una decantación de las principales enseñanzas que ha dejado la crisis económica de ese decenio, en la actualidad hay mucho mayor claridad que antaño sobre el camino por seguir para adaptarse al cambiante entorno internacional y para salir al paso a las restricciones a nuestro desarrollo. Con altibajos y diferencias, buen número de las empresas latinoamericanas han consolidado sus finanzas, avanzando en la senda de la productividad y han comenzado a asomarse con mayor seguridad en los mercados internacionales. Otro tanto han hecho los gobiernos en cuanto a sanear las finanzas, eliminar gastos dispendiosos e imprimir rigor a las prelación de la inversión. Por otra parte, los ajustes sociales más dolorosos ya se han asimilado, sin desmedro, afortunadamente, de los avances en la democracia.

En especial, crece en la región el convencimiento de que más vale que emprendamos nosotros mismos la tarea, pues, si no, nadie la cumplirá por nosotros. A partir de ese convencimiento, proponemos tres grandes orientaciones para que los países de América Latina y el Caribe retomem la senda del desarrollo.

En primer término, todo confirma que nuestros países tendrán que abordar la competitividad internacional, y la búsqueda de recursos financieros externos, fundamentalmente a partir de sus propias fuerzas, ya sea individuales o colectivamente organizadas. El entorno externo se vuelve progresivamente más competitivo y complejo en cuanto a penetrar mercados y atraer capitales e inversión. Existe una intensa disputa entre las principales economías industrializadas, y a ella se ha sumado en los últimos años una lista cada vez más larga de países de industrialización tardía. Tienden a consolidarse grandes bloques económicos en Europa, el norte de América y el litoral del Pacífico. La reestructuración que se impulsa en los países de Europa oriental anuncia

que habrá nuevos competidores potenciales tanto para integrarse a los mercados como para obtener recursos financieros. No digo todo esto para que nos sintamos intimidados, sino simplemente para subrayar que, ante las nuevas y complejas circunstancias del entorno externo, el imperativo del esfuerzo interno se hace cada vez más poderoso. En ese sentido, ese entorno sin duda condicionará la transformación productiva en nuestros países, pero jamás debe constituirse en pretexto para evitarla.

En *segundo* lugar, un ambiente internacional menos tenso y menos ideologizado crea un campo más propicio para la originalidad y la creatividad. Si bien es cierto que el resquebrajamiento del modelo de economía centralmente planificada ha dado origen a una aparente convergencia de puntos de vista acerca de las virtudes de atender las señales del mercado, aún se está lejos del consenso sobre los enfoques conceptuales para alcanzar el desarrollo. Contrariamente a lo que algunos piensan, en el sentido que con "precios correctos" todo se resuelve, quedan por resolver muchísimos dilemas, ya de vieja data, pero ahora en un nuevo contexto. Así, el esfuerzo de conjugar objetivos de eficiencia y de equidad, o de conciliar objetivos de crecimiento con los de defender el medio ambiente, apelan a la necesidad de innovar. En el mismo sentido apunta la interacción dinámica y creativa entre agentes públicos y privados. Por eso, América Latina y el Caribe tienen nuevamente la oportunidad de ir construyendo su propio camino hacia el desarrollo, con base en las peculiaridades y circunstancias imperantes en cada uno de los países. Quisiéramos pensar que nuestro planteamiento, que se nutre del ya intenso debate sobre el desarrollo que se lleva a cabo en la región, así como de las múltiples y ricas experiencias aportadas durante los últimos tiempos, contribuirá a trazar ese camino.

En *tercer* lugar, se destaca hoy el potencial que ofrece la acción conjunta, y con ella la integración económica, que siguen constituyendo instrumentos vitales para los países de América Latina y el Caribe. No sólo porque una mayor interdependencia económica diversifica los riesgos que cada país corre frente a una economía internacional altamente competitiva, ni porque la integración sirva para defenderse cuando otros grandes bloques de países actúan en forma

conjunta. Tanto o más importante es la posibilidad de actuar colectivamente para poner a prueba los límites del nuevo entorno externo, en el contexto de un tránsito desde un mundo organizado en forma bipolar hacia otra configuración mundial, cuyo ordenamiento se está aún definiendo. En ese orden de ideas, las consideraciones de seguridad perderán importancia en tanto motivación de las políticas regionales de la principal potencia hemisférica, lo cual conduce a la necesidad de explorar, con creatividad, las nuevas potencialidades que encierra, para todas las partes, la cooperación interamericana.

Asimismo, América Latina y el Caribe deben exigir una mayor participación en el proceso de toma de decisiones relativo a la conformación del ordenamiento comercial, monetario y financiero mundial. En ese sentido, hay perspectivas alentadoras. La acción colectiva mejorará la capacidad de la región para influir sobre los acontecimientos mundiales. Además, cabe esperar que un orden internacional menos rígido le permita un mayor margen de maniobra, tanto en las relaciones internacionales como en la cooperación económica. Ese margen de maniobra —insisto— sólo será plenamente aprovechable si los países de la región actúan de manera conjunta.

Por último, al subrayar la importancia del esfuerzo interno y de la cooperación intrarregional en abordar el desarrollo en el decenio de 1990, no quisiera dejar la impresión que los países industrializados pueden eludir la responsabilidad que efectivamente les corresponde en cuanto a apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo. Aun cuando resulta claro que los argumentos tradicionales en favor de la cooperación internacional parecen haber perdido fuerza entre la opinión pública y ante las autoridades gubernamentales, sobre todo en periodos de estrechez fiscal, la cooperación internacional habrá de desempeñar un papel crucial en apoyar los esfuerzos desplegados por los países del tercer mundo para impulsar su propio desarrollo, tal como lo ratificó el período extraordinario de sesiones que la Asamblea General de las Naciones Unidas celebró hace apenas una semana. En ese sentido, el mundo desarrollado debe comprender que la erradicación de la pobreza de la faz del planeta no puede sino contribuir a beneficiar a todas las partes de la comunidad global.

Si la idea anterior logra penetrar en la con-

ciencia colectiva, sólo entonces será posible re-
mozar la cooperación internacional. Algunos de
los cambios de los últimos tiempos al menos ofre-
cen la posibilidad de revertir el fenómeno de la
transferencia negativa. Hoy existe la posibilidad
de desviar recursos desde los gastos en defensa
hacia los gastos de bienestar —el llamado “divi-
dendo de la paz”—, y el desarrollo socioeconó-
mico debería ser uno de los destinatarios privilegia-
dos de este dividendo. Cabría señalar que el “divi-
dendo de la paz” no es privativo de los países
industrializados, y por consiguiente de los niveles
de cooperación financiera internacional. Tam-
bién habrá de tener su contraparte en los países
en desarrollo mismos, permitiendo la asignación
de recursos destinados hasta ahora, por ejemplo,
a armamentos, hacia un mejoramiento de los
servicios sociales.

De otra parte, al afianzarse el esfuerzo inter-
no en el proceso de desarrollo, y al consolidarse
programas como los sugeridos en la propuesta
de la Secretaría, los países de la región adquirirán
una renovada legitimidad para exigir que la co-
munidad internacional también asuma su propia
responsabilidad en la tarea de relegar al pasado

la crisis económica latinoamericana y caribeña de
los ochenta. En ese contexto se inscriben, por
ejemplo, nuestros planteamientos orientados a
eliminar el sobreendeudamiento, en cuanto es
uno de los obstáculos al desarrollo de los países
de la región.

Los temas mencionados forman las preocu-
paciones centrales de nuestra agenda. No obs-
tante la crisis económica de los ochenta, lleva
implícito un mensaje de esperanza, y a la vez una
advertencia de que el camino por recorrer es
largo y arduo. Al exhortar a los gobiernos y socie-
dades civiles de la región a emprender un esfuer-
zo deliberado y sostenido de transformación pro-
ductiva, resguardando la erosionada cohesión
social, también apelamos a las enormes potencia-
lidades de la integración y la cooperación intra-
regionales. Y, en la mejor tradición de las Nacio-
nes Unidas, ponemos al servicio de los gobiernos
de nuestros Estados miembros —los desarrolla-
dos y aquellos en desarrollo— nuevas instancias y
modalidades renovadas de cooperación econó-
mica internacional, para que esa visión de paz,
democracia, prosperidad y justicia social sea, ver-
daderamente, patrimonio de todos los países.

Presidente de Venezuela *Carlos Andrés Pérez*

Cinco cuestiones fundamentales para la región

Me siento complacido de participar hoy con uste-
des en la clausura de este evento que reunió a
representantes de la institución que mayor signifi-
cado ha tenido en el pensamiento y la evolución
económica de América Latina en las últimas cin-
co décadas.

La Comisión Económica para América Lati-
na y el Caribe (CEPAL), ha sido fuente extraordi-
naria de ideas, tesis y planteamientos que, si bien
muchos de ellos han debido o requieren ser ajus-
tados o modificados de acuerdo con el desarrollo
de las nuevas realidades internacionales y de
nuestra propia experiencia latinoamericana, si-
guen siendo una referencia indispensable para la

elaboración teórica y conceptual a nivel regional.
Nuestro compromiso debe ser estimular su forta-
lecimiento.

Valga la oportunidad para rendir homenaje
afectuoso a quien fue uno de los más grandes
pensadores e impulsores de esta organización,
Raúl Prebisch. El desarrollo de su pensamiento
económico, su mensaje y su inmovible fe iban
marcando la tendencia, capaz de comprender la
mayor complejidad que se esconde detrás de he-
chos y realidades aparentemente simples. A no-
sotros nos corresponde ahora profundizar en esa
búsqueda, sin miedos ni complejos, sin compro-
misos con el pasado, dispuestos a acometer todos

los cambios que sean necesarios para renovar nuestras ideas y nuestras prácticas, para salir adelante.

Este vigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL se celebra en circunstancias particularmente importantes para América Latina y el Caribe. Acaba de concluir una década que ya ha sido señalada como una década perdida para el desarrollo de la región y que yo me permití calificar como una década perversa.

Ciertamente, basta mirar los indicadores económicos y sociales más importantes de nuestro desempeño, y que aquí todos conocen, para concluir que durante esos años, por término medio, nuestros males y problemas se agudizaron. La deuda externa, el déficit fiscal, el desempleo, la recesión con inflación, la pobreza crítica, entre otros. Pero esto, que seguramente para expertos en los fenómenos de la economía pareciera ser lo más nefasto de los años ochenta, sin restarle importancia, no lo es.

Lo más dramático de esta perversa década fue el abrupto rebrote de egoísmos nacionales, la pérdida o abandono de la voluntad integracionista, desechando esfuerzos, esquemas y políticas y debilitando, en fin, los vigorosos y optimistas propósitos y planes de concertación e integración que a nivel latinoamericano y global perseguíamos los países en desarrollo y permitiendo el debilitamiento o contribuyendo a él, no sólo de nuestros débiles esquemas integracionistas, sino de las mismas instituciones multilaterales como la CEPAL, la UNESCO o la UNCTAD. El Grupo de los 77 también recibió los impactos de la década perversa.

Sin embargo, cuando este encuentro se realiza aquí, en Caracas, en los albores de la última década del siglo, las circunstancias son especiales. Parece que hemos aprendido la dura lección, se renueva la esperanza y se recupera la voluntad, en razón de las profundas transformaciones políticas y económicas que se están produciendo en el mundo. Estas transformaciones, impredecibles muchas de ellas hace apenas unos meses, son verdaderamente impresionantes tanto por su profundidad como por su velocidad.

De la dirección de estos cambios nace nuestro optimismo. La humanidad reivindica la democracia y los pueblos en desarrollo renovamos la voluntad y la fe para recuperar el tiempo perdido y retomar las rutas correctas, pero aprove-

chando la experiencia y dispuestos a corregir los errores y omisiones del pasado.

Estamos en presencia de una acentuada globalización de la economía mundial. Los hasta hace poco llamados países socialistas se están integrando de manera acelerada al mercado mundial, con lo que éste alcanza hoy las mayores magnitudes que haya conocido en la historia del desarrollo capitalista. Este hecho se produce al mismo tiempo que se forman grandes bloques económicos que, como el del mercado común europeo, el norteamericano o el del sudeste asiático, nos imponen a los latinoamericanos la necesidad de adoptar decisiones verdaderamente trascendentes sobre nuestra región.

Por si fueran pocos estos cambios, también está en curso una intensa revolución tecnológica que está alterando de manera radical las funciones de producción modernas. Esta revolución está privilegiando de manera creciente el recurso humano, su inteligencia, sus capacidades de inventiva, adaptación y organización. América Latina nada tiene que temer frente a esta encrucijada.

Los retos que nos plantea la situación económica de América Latina y el Caribe son los más importantes en la historia contemporánea de nuestra región. Frente al totalitarismo económico que ha caracterizado la acción del poder transnacional, se nos impone definir estrategias audaces para solventar la crisis, tanto a nivel interno, en lo que respecta a las estructuras productivas de cada país, como a nivel internacional, en relación con el papel de América Latina y el Caribe en el nuevo escenario mundial.

Señores, los cambios que se están produciendo en el mundo son espectaculares. Nuestro desempeño económico y social en los últimos diez años ha sido demasiado pobre como para que comprendamos que estamos ante la necesidad histórica de una profunda revisión de todas nuestras concepciones y prácticas acerca del crecimiento y el desarrollo.

Para lograr salir airoso del reto económico que hoy se nos plantea, los latinoamericanos debemos ser capaces de resolver cinco cuestiones fundamentales, íntimamente vinculadas.

Primero, la transformación de nuestros aparatos productivos para hacerlos especializados, eficientes y competitivos a nivel internacional.

Segundo, la articulación de las políticas eco-

nómicas y sociales de manera que obtengamos crecimiento con equidad y justicia social.

Tercero, la redefinición del papel del Estado en la economía con el propósito de liberar las potencialidades productivas de la sociedad.

Cuarto, el logro de una política de financiamiento externo que nos libere del peso excesivo de la deuda externa y nos asegure el flujo de recursos necesarios para un crecimiento estable y no inflacionario.

Quinto, el establecimiento de un amplio mercado común en la región que nos permita obtener economías de escala y enfrentar la competencia internacional. Es decir, acelerar el proceso de integración latinoamericana.

Deseo ahora referirme muy brevemente a cada uno de estos aspectos.

1. Durante muchos años, más bien décadas, los latinoamericanos creímos que el desarrollo económico podría asegurarse con prácticas proteccionistas intensas y prolongadas que permitirían, a su vez, un proceso de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones. Empezamos ese camino y no fuimos capaces de virar oportunamente hacia una economía más abierta, que lograra en forma progresiva adaptarse a las muy exigentes condiciones de la competencia internacional.

No se trata hoy de negar la importancia de la sustitución de importaciones como opción válida para generar industrialización, crecimiento económico, empleo y riqueza. Se trata, más bien, de encararla adecuadamente dentro de una estrategia global, para que no se practique de forma artificial como lo hicimos en gran medida en el pasado para sostener procesos de industrialización artificiales.

La sustitución de importaciones es legítima cuando se practica en áreas en las cuales el país tiene o puede llegar a tener ventajas competitivas. Ella debe expresar potencialidades y ventajas reales de la economía y posibilidades de exportación y no depender de incentivos fiscales generosos, de tipos de cambio excesivamente subvaluados o de cualquier otro mecanismo artificioso y, por tanto, insostenible en el tiempo.

Transformar nuestros aparatos productivos significa avanzar por el camino de la especialización, sin discriminar entre mercados internos o externos, pero eliminando el sesgo antiexporta-

tor que nos ha caracterizado. La idea de las economías autárquicas y enclaustradas está definitivamente desterrada.

2. Esta transformación de nuestros aparatos productivos tiene costos sociales importantes. La reconversión industrial a menudo significa aumento del desempleo en el corto plazo. La reestructuración de toda la economía significa el desmantelamiento de las empresas que sólo eran capaces de sobrevivir en la medida en que contaban con el auxilio del Estado, en sus expresiones más negativas de proteccionismo y subsidios.

Estos costos sociales no pueden llegar a ser tan altos que logren impedir los cambios planteados. No es posible hacer ninguna transformación en medio del caos social. La política de reformas económicas debe estar orgánicamente articulada con vastos programas sociales que apunten hacia tres objetivos fundamentales. Estos son: amortiguar los impactos del ajuste; combatir a fondo la pobreza crítica, que no es un fenómeno exclusivamente económico; y desarrollar nuestros recursos humanos como el capital más valioso con el cual cuenta la nación.

No es ni siquiera imaginable la incorporación al mundo desarrollado sin una inversión muy intensa y considerable en nuestros recursos humanos. La educación se nos revela aquí como la gran línea estratégica sobre la que nos corresponde actuar, porque es la puerta que nos abre el camino hacia la investigación, la ciencia y la tecnología.

A pesar de la preocupación manifestada en varios foros regionales, en el sentido de que urge la cooperación en materia científica y tecnológica, en este terreno se evidencian las debilidades más graves de las instancias latinoamericanas. La mayoría de las decisiones que se han adoptado hasta la fecha en el ámbito regional, aún no han logrado definir iniciativas concretas que enfoquen eficientemente la interacción entre conocimiento científico y desarrollo industrial.

Los programas de ajuste y estabilización por los cuales debemos pasar los países latinoamericanos, no pueden significar un deterioro de las condiciones y potencialidades en las cuales se afianza nuestro futuro. No pueden ser la gente, su bienestar, educación y salud, las grandes víctimas del ajuste económico.

Debe existir articulación entre las políticas

económicas y sociales. Esta parte de un reconocimiento de la necesidad de mantener equilibradas las cuentas del sector público. Pero ese equilibrio no se debe conseguir sobre la base de reducir el gasto social, sino más bien de replantear global e integralmente el papel del Estado en la economía.

3. Es un hecho reconocido que nuestros Estados expandieron excesivamente su radio de acción en la economía. Hoy requerimos un Estado cuya acción sea mucho más estratégica y selectiva; que fortalezca su capacidad de regulación macroeconómica y sectorial y abandone progresivamente la intervención a nivel microeconómico, de tipo puntual y administrativo.

Necesitamos un Estado cuya intervención en la economía se produzca a través de mecanismos compatibles con el mercado. No podemos entender el Estado como la negación del mercado. Al Estado le corresponde garantizar que el mercado no incurra en prácticas monopólicas u oligopólicas que terminan por destruirlo. Tenemos que separarnos de esa falsa dicotomía entre Estado y mercado. Pero, al propio tiempo, entender que en nuestras sociedades en desarrollo, atrofiadas en sus economías, el monopolio y el oligopolio gobiernan el mercado y el Estado no puede permanecer impasible y ajeno a su regulación, en la medida que lo requiera, hasta que se reorganice su acción.

En el plano estrictamente productivo nuestros Estados deben irse progresivamente separando de la producción directa de todos aquellos bienes y servicios que por su naturaleza pueden ser cubiertos por el sector privado. Eso nos permitirá contar con un aparato estatal más ágil y fuerte, concentrado en aquellas actividades que le resultan indelegables.

4. También existe hoy consenso, que ya llega hasta las hegemonías de la economía mundial, de que en las condiciones de financiamiento externo en que han estado operando nuestras economías, resulta imposible retomar la ruta del crecimiento sano.

Sin una reducción de la deuda y su servicio, nuestros países no pueden asumir la responsabilidad del desarrollo económico y social.

5. La integración es el terreno donde los dirigen-

tes latinoamericanos sienten más frustración. A pesar de todo el esfuerzo realizado, todavía nuestras naciones lucen como un archipiélago de pequeñas y medianas economías aisladas. No han sido suficientes nuestros orígenes comunes ni nuestros muy similares problemas. La falta de unidad latinoamericana es un hecho que es necesario reconocer sin vacilaciones.

Pero estoy convencido que este aparente fracaso en la integración latinoamericana no es sino una extensión de todas nuestras viciadas prácticas y que ella no será alcanzable si éstas no se corrigen. La modernización de cada una de nuestras economías es, al mismo tiempo, el primer paso real para avanzar hacia la integración.

Hemos intentado la integración de economías artificiales, pero tales intentos estaban condenados al fracaso. Intentábamos integrar economías demasiado parecidas en sus vicios, no especializadas, sobreprotegidas; es decir, queríamos integrar lo que no puede ser integrable.

Hoy se avizora un horizonte distinto. Se producen reformas que van en la misma dirección. Se están creando bases reales y sólidas para la integración latinoamericana.

La CEPAL puede intervenir con su experiencia, su capacidad de diagnóstico, con un papel motor de la integración regional. La consolidación del bloque latinoamericano continental y caribeño ante la creación de centros de decisión de los países industrializados, es la única opción viable para nuestros pueblos, desde el punto de vista político, económico y social. La urgencia de la integración latinoamericana debe ser la idea rectora en el momento de formular las nuevas estrategias de América Latina. Los planificadores deben recordarlo. He dicho y lo reafirmo ahora que la comunidad económica de América Latina debe consolidarse en esta década y dar sus primeros pasos a más tardar hacia 1992, año que debemos hacerlo compromiso de vigencia y voluntad de ser, a los 500 años de nuestro encuentro con el mundo occidental.

Por eso me complace mucho que en este período de sesiones se haya adoptado la importante, trascendente, e histórica resolución sobre "Transformación productiva con equidad", tema analizado con responsabilidad y conciencia por la Secretaría de la CEPAL y la Estrategia Internacional del Desarrollo.

Los retos son claros. Transformar y modernizar nuestras economías, competir internacionalmente, profundizar nuestra democracia, desarrollar políticas de solidaridad social mejores y

más eficaces, avanzar rápidamente en el campo de la tecnociencia y no retrasar más el proceso latinoamericano de integración.

¡Manos a la obra!

Ministro de Economía de Chile *Carlos Ominami Pascual*

El crecimiento es compatible con la igualdad social

El Gobierno democrático de Chile que preside don Patricio Aylwin, se incorpora a esta vigésimo tercera conferencia de la CEPAL con interés y esperanza. Nuestro mandato emana de la decisión del pueblo de Chile de poner término a más de una década y media de régimen autoritario y elegir un camino democrático de desarrollo económico, político y social.

Nuestro objetivo básico es reconstruir la democracia en el país. Para ello, junto a la indispensable democratización de las instituciones públicas, estamos empeñados en aclarar el dramático problema de los derechos humanos, mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres y avanzar simultáneamente por el camino de la modernización de nuestra estructura social y productiva.

Asimismo, somos un gobierno que está buscando reintegrarse a la comunidad internacional y que valora muy positivamente la creación de lazos de solidaridad y cooperación entre todas las naciones de este continente. En este contexto, nuestro gobierno considera de suma importancia la contribución que, por décadas, la CEPAL viene realizando al desarrollo de la región.

La estrategia económica de nuestro gobierno ha sido elaborada a partir de un balance ecuánime de lo ocurrido durante las últimas décadas. Valoramos positivamente el desarrollo en el país de una cultura de disciplina económica, la apertura comercial hacia el resto del mundo, el énfasis en el desarrollo exportador, así como la existencia de un espíritu empresarial que pone por delante la búsqueda de la competitividad tanto interna como en los mercados internacionales.

Sin embargo, es evidente que estos logros han tenido enormes costos, asociados a una profunda reestructuración de la industria nacional y de la propiedad en el sector agrícola. Hasta 1984 fueron numerosas las empresas que quebraron, dando luego paso a nuevas iniciativas tecnológicamente más avanzadas. Esto, agravado por la crisis internacional, significó que en Chile se alcanzaran tasas de desempleo de la fuerza de trabajo superiores al 30%, con una drástica caída en las remuneraciones reales, las que hasta el día de hoy no se recuperan.

De igual forma, hubo un virtual abandono de los sectores más pobres en materias tan vitales como salud, educación, vivienda, prestaciones familiares y pensiones asistenciales.

A este proceso acompañó una concentración importante de la inversión en rubros ligados a actividades primario-exportadoras, provocándose cierto desequilibrio entre los distintos sectores productivos.

A partir de esa realidad, nuestro gobierno está poniendo en práctica políticas para enfrentar directamente estos problemas, con una visión de futuro. Sería, por cierto, absurdo buscar volver atrás en el plano de la disciplina macroeconómica, de la apertura comercial, de la revalorización que se ha hecho en el país del aporte empresarial, o del buen funcionamiento de los mercados.

Queremos demostrar que la democracia es compatible con la eficiencia, y que el crecimiento puede ir de la mano con un esfuerzo de envergadura en materia de *justicia social*. De hecho, nues-

tra estrategia se apoya en tres pilares fundamentales:

—Garantizar la estabilidad macroeconómica mediante una política fiscal, financiera y cambiaria, basada en un manejo riguroso de las finanzas públicas y la mantención de un tipo de cambio real alto, evitando de esta forma desbordes inflacionarios y la introducción de un sesgo antiexportador en el país.

—Reestablecer la justicia social, promoviendo un programa económico-social que permita reducir significativamente los niveles de pobreza y marginación que existen en la actualidad, buscando al mismo tiempo un mejoramiento en las relaciones entre trabajadores y empresarios.

—Desarrollar la capacidad productiva del país mediante una política económica que permita dotar de mayor solidez a los diversos sectores productivos y, en particular, a aquellos que están vinculados al comercio internacional.

Este último desafío implica, básicamente, incrementar la competitividad. Para ello, no basta con el libre juego del mercado. En él se dan demasiadas imperfecciones que impiden desarrollar todas las potencialidades asociadas a nuestra dotación de recursos naturales y humanos. Las políticas que el gobierno pondrá en práctica tienen por finalidad suplir estas deficiencias, en el marco democrático que estamos empeñados en reconstruir.

En este contexto, se ha diseñado una política de modernización que considera tres aspectos sustantivos.

El primero corresponde a la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico a los procesos productivos nacionales. Si bien la participación de la actividad de investigación y desarrollo en el país ha aumentado en los últimos años con relación al producto interno bruto, existe un amplio margen de crecimiento en este aspecto antes de alcanzar los niveles de las naciones de mayor dinamismo.

Por lo anterior, un objetivo central del gobierno es aumentar considerablemente la capacidad de innovación tecnológica en las diversas actividades productivas. Entendemos este concepto, en un sentido amplio, como toda modificación en productos, procesos productivos, organización de la producción o uso de insumos que se traduzca en aplicaciones comerciales.

Para este efecto, se creará un fondo de desa-

rollo tecnológico, cuya finalidad será contribuir con recursos financieros para la ejecución de proyectos innovadores. De igual forma, se incentivarán los centros de productividad por rama de actividad, asignando en ellos un papel protagónico a las empresas interesadas. Otro esfuerzo en esta dirección será la disponibilidad de recursos para la elaboración de proyectos de preinversión.

Junto con incentivar el progreso técnico en las empresas, el gobierno se ha comprometido con la capacitación y el reciclaje de la mano de obra existente en el país. Sólo será posible proponerse metas ambiciosas en cuanto a participación en los mercados mundiales si se logra aumentar en forma apreciable la productividad de nuestros trabajadores. Esta es la herramienta fundamental para alcanzar una mejora importante de nuestra competitividad.

Por último, entendemos que un proceso de modernización productiva con miras a alcanzar una mayor presencia en mercados internacionales cada vez más complejos, debe sustentarse, entre otros aspectos, en una base creciente de empresarios y empresas, tanto en términos de cantidad como de capacidad empresarial. De este modo estaremos en mejores condiciones para enfrentar en forma descentralizada los desafíos que plantea el acelerado cambio tecnológico, el dinamismo de los mercados internacionales, como también la satisfacción de necesidades más diversas y sofisticadas de una población en aumento.

Creemos que estas son condiciones para avanzar en la senda del desarrollo con justicia social, en un marco democrático en vías de consolidarse. Como ya advirtió el secretario ejecutivo de la CEPAL, señor Gert Rosenthal, hay quienes sostienen que el crecimiento y la equidad son objetivos que se oponen entre sí. Para el gobierno que represento, no sólo se trata de conciliar ambos propósitos sino de entender la equidad como un elemento intrínseco de nuestra propuesta de transformación productiva.

Con gran satisfacción hemos podido comprobar la calidad y solidez de los trabajos preparados para ser discutidos en esta vigésimo tercera conferencia de la CEPAL. Me refiero a los documentos titulados *América Latina y el Caribe: opciones para reducir la deuda y Transformación productiva con equidad*.

Al iniciarse una nueva década, luego de lo que se ha dado en llamar "la década perdida", compartimos la necesidad de realizar acciones que aseguren un entorno internacional que facilite nuestro desarrollo.

El proceso de desarrollo, de por sí difícil, no puede ser emprendido en un entorno hostil, en el cual persistan graves problemas financieros y no se garantice el acceso fluido de nuestras exportaciones a los grandes mercados internacionales.

A nuestro juicio, el documento *América Latina y el Caribe: opciones para reducir la deuda*, plantea bien los problemas que aquejan a la región en este campo y los caminos para enfrentarlos.

Compartimos con la CEPAL la necesidad de buscar formas de fortalecer el plan Brady, corrigiendo sus deficiencias. Coincidimos en que es necesario que las naciones desarrolladas realicen un mayor esfuerzo para destinar recursos públicos que permitan apoyar la reducción del endeudamiento, y dotar de financiamiento adicional a las naciones afectadas para una asignación flexible en la renegociación de sus compromisos con la banca acreedora. Este esfuerzo de reducción de la deuda debiera ser extendido a los compromisos con el Club de París.

De igual forma, creemos que sería un avance importante que se eliminaran los obstáculos legales, normativos, contables y tributarios que dificultan la reducción de la deuda.

Debemos, sí, ser cuidadosos con aquellas propuestas que puedan introducir ciertas rigideces en la conducta de algunos actores de este proceso, como puede ser el caso del FMI. También es necesario evitar medidas que puedan afectar el flujo de recursos para el desarrollo proveniente de organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el BID.

Con la misma fuerza con que debemos breagar para asegurar un entorno menos restrictivo, tenemos que asumir la responsabilidad que a nosotros mismos nos cabe en la creación de las condiciones y definición de políticas para mejorar nuestra situación.

Nada sacamos con quedarnos en la mera denuncia de los obstáculos internacionales a nuestro desarrollo. De allí que compartamos completamente la visión planteada en el trabajo *Transformación productiva con equidad*, en cuanto a que

el desarrollo requiere un esfuerzo de largo aliento, en múltiples áreas.

Entre otras, destacan la disciplina macroeconómica, la equidad social, la concertación entre los actores del proceso económico y, por cierto, la búsqueda permanente de la competitividad. A su vez, ésta supone la existencia de una estructura productiva fuertemente articulada y con gran capacidad de adecuarse a las tendencias de los cambios tecnológicos.

En todos estos ámbitos la propuesta de la CEPAL realiza, a nuestro juicio, aportes sustantivos. De ahí, entonces, la importancia de difundirla y profundizarla, adecuándola a las características de las diferentes economías de la región. Nuestro país tiene especial interés en trabajar junto a la CEPAL y a los demás gobiernos miembros, en esta dirección.

A nombre del gobierno del Presidente don Patricio Aylwin, quiero aprovechar esta oportunidad para confirmar oficialmente nuestro ofrecimiento para que Santiago de Chile sea sede de la vigésimo cuarta conferencia de la CEPAL, en 1992.

Deseamos asumir en conjunto con los países de la región el compromiso con el crecimiento, la modernización y la justicia social. No creemos en la posibilidad de una integración solitaria a la economía mundial.

Tenemos gran voluntad de cooperación con los países de América Latina y del Caribe. No queremos, sin embargo, quedarnos en una retórica, que lo único que hace es acumular nuevas frustraciones. La integración debe realizarse a la luz de la búsqueda de resultados concretos. La rápida transformación industrial y tecnológica que está teniendo lugar en el mundo abre posibilidades ciertas, tanto de integración como de cooperación a nivel regional, que debemos aprovechar.

Las dificultades por las que atraviesa América Latina y el Caribe hacen difícil avanzar por el camino de las grandes propuestas. Sin embargo, en el marco de su crisis política y económica reciente, también América Latina ha obtenido algunos resultados provechosos que pueden guiar nuestra búsqueda común.

En este sentido, estamos completamente de acuerdo con lo planteado por la CEPAL en cuanto a que la integración debe deparar beneficios netos para todos los participantes, encontrar un

asidero en los proyectos políticos nacionales, y suscitar un apoyo de distintos estratos de la población.

Un primer aspecto en el que hemos avanzado es el logro de una mayor homogeneidad política. La experiencia histórica de los procesos de integración muestra que ellos son más factibles cuando las naciones que participan tienen en común no sólo sus problemas y su geografía, sino también comparten valores y objetivos políticos. El avance nacional y regional de América Latina hacia la democracia es el sustrato en el cual se hacen posibles la cooperación política y el diálogo, indispensables para la integración.

En segundo lugar, creo que también avanzamos con dificultad, pero de manera persistente, hacia el logro de una mayor compatibilidad de políticas económicas. Si las naciones que aspiran a una mayor integración no tienen un control adecuado sobre sus variables macroeconómicas, si son demasiado diversas las condiciones en las cuales se desarrolla su producción interna, si subsisten entre ellas barreras artificiales que impiden el comercio y la libre circulación de bienes y servicios, todo lo que se hable sobre integración es pura retórica.

El esfuerzo de ajuste en que nuestros países se hallan empeñados, cada cual según sus propias necesidades, es el primer paso hacia el logro

de economías susceptibles de ser integradas regionalmente.

En tercer lugar, todo lo ocurrido en las últimas décadas ha servido para dotar a los latinoamericanos de un mayor realismo. La cooperación y creciente integración de nuestras economías sólo puede fundarse en las expectativas reales de beneficios mutuos para todos los participantes. Si los empresarios, los transportistas, los trabajadores, los exportadores, los banqueros de nuestros países, no ven en la integración beneficios claros, la integración no se realizará, por mucho que los políticos y los intelectuales pronuncien bellos discursos al respecto. La cooperación debe producir pronto resultados concretos, aunque sean modestos, para conseguir apoyo.

Nuestro papel no es, entonces, el de diseñar grandes planes de complementación; sino el de usar toda nuestra imaginación para derribar barreras, suprimir trabas burocráticas, ampliar y regionalizar mercados. Ello será posible en la medida en que establezcamos internamente nuestras economías, pero no es indispensable esperar hasta entonces para iniciar el camino.

Sólo así estaremos en condiciones de cerrar la brecha que nos separa como continente, del mundo industrializado, y avanzar hacia el siglo XXI en democracia.

Secretario de Programación y Presupuesto de México

Ernesto Zedillo Ponce de León

El camino mexicano para la transformación

A nombre del Gobierno de México deseo expresar un muy señalado reconocimiento al Gobierno de Venezuela por haber ofrecido como sede para este vigésimo tercer período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, esta bella ciudad, que fundó Diego de Lozada.

Caracas resume buena parte de nuestra historia común: su fundación colonial propició el mestizaje del que hoy nos enorgullecemos los latinoamericanos; su ubicación, cercana a la costa atlántica, nos recuerda la puerta de nuestra hispanidad y devela el potencial de integración de nuestra masa continental con el Caribe y las oportunidades que se perfilan a través de los océanos.

El suelo de Caracas está imantado por la fuerza articuladora de Simón Bolívar; en el paisaje urbano de esta ciudad capital perviven muchas de nuestras virtudes de hombres de América y no pocos de nuestros problemas seculares. Algún rasgo de cada uno de nosotros está presente en esta magnífica ciudad, a la vez caribeña y llanera, vecina de los Andes y del Orinoco, moderna y colonial, universitaria e industrial, cosmopolita y serena; moderna y de estirpe altiva; en una palabra, ciudad bolivariana. La delegación mexicana se congratula de participar en esta reunión, aquí en Caracas, en que se afianza la fraternidad histórica de América Latina y el Caribe.

Algo hay de generoso y de avaro en la historia compartida de América Latina. Si bien la naturaleza fue pródiga en la dimensión de nuestro continente y en la riqueza y variedad de sus recursos, en el siglo diecinueve cristalizó nuestra justa ambición independentista aunque en condiciones de desventaja y desigualdad frente a aquellos países que se industrializaban rápidamente. La construcción de nuestros Estados nacionales ha debido enfrentar divergencias internas y acechanzas del exterior.

El siglo veinte nos ha deparado una fortuna contradictoria: mientras otros continentes debieron volcarse a dirimir sus conflictos regionales o bien a despejar la incógnita de su propio desarrollo, aquí conocimos décadas de relativa tranquilidad y de aplicación de modelos que parecían incorporarnos al auge de la civilización contemporánea. Sin embargo, éstos pronto se agotaron sin lograr ni un cabal desenvolvimiento ni el destierro de la pobreza y la inequidad. En tanto, sobre los campos de guerra europeos y asiáticos se reedificaron potencias industriales y allí, donde parecía haberse escindido el mundo y se respiraban aires de confrontación, hoy despunta una comunidad de naciones fortalecidas y surgen perspectivas de una integración sin precedentes en la historia.

Con el fin del siglo a la vista, América Latina continúa marcada por la ambivalencia. De una parte, son muy alentadores los procesos políticos que están en marcha en nuestras sociedades y cuyo signo es la democracia, mientras que, de otra, la realidad económica de la región sigue siendo adversa. En efecto, en el informe de esta Comisión sobre el desarrollo económico, correspondiente a 1989, se consignan problemas que ya estaban presentes en la década de 1980: bajo crecimiento; disminución del producto por habitante; tasas intolerables de inflación y desempleo; caída de los salarios reales; y un aumento del monto de la deuda externa regional que, aunque un poco más ligero, impone una considerable transferencia de recursos al exterior.

Los esfuerzos de la región por superar sus graves problemas económicos se llevan a cabo todavía en un contexto económico internacional desfavorable e inequitativo: las tasas de interés de la deuda externa persisten en niveles elevados; los términos de intercambio con el resto del mundo se hallan lejos de un balance justo e, incluso, los precios de algunos productos que

exporta la región han estado marcados por un deterioro progresivo.

En México, la dinámica de justicia social y los anhelos por contar con una economía sólida y próspera, tropezaron con la extenuación del modelo de desarrollo y con una severa crisis económica. Sólo la fuerza de nuestras instituciones políticas y la reciedumbre colectiva de nuestro pueblo han mantenido la paz social, la libertad y la vigencia de los derechos políticos.

En un lapso de cincuenta años habíamos multiplicado por cuatro nuestro producto interno bruto per cápita, y durante varias décadas sostuvimos un crecimiento anual promedio superior al 6%. Nuestra estructura económica y social cambió sustancialmente: de ser un país fundamentalmente agrícola y rural, nos convertimos en una sociedad predominantemente urbana. De lustro en lustro, era notorio el mejoramiento de los indicadores de bienestar, alimentando nuestro optimismo. El avance general de la sociedad mexicana y algunos logros singulares llegaron a capturar la atención de estudiosos pertenecientes a las más diversas escuelas. La economía mexicana había crecido hasta convertirse en la decimocuarta del mundo.

Sin embargo, subsistían limitaciones en la estructura productiva y rezagos sociales importantes. Nuestra economía se concentró excesivamente en unas cuantas ciudades, con grandes costos para proveerlas de servicios; el desarrollo regional y el de los sectores de la producción había sido muy dispar; persistían zonas de pobreza crítica; nuestra capacidad competitiva estuvo contraída durante mucho tiempo. Los éxitos alcanzados sobre la base de la sustitución de importaciones pasaron a ser el señuelo que distrajo la necesidad de aplicar cambios profundos. Se trató de compensar el debilitamiento de la producción con algunas medidas para aumentar la demanda, como la multiplicación de empresas públicas en campos antes limitados a la acción de los sectores social y privado, o la adquisición por parte del Estado de empresas privadas cuya situación financiera era delicada. Se buscó paliar la endeblez estructural de la economía mediante la generalización de todo tipo de subsidios. La tasa de crecimiento demográfica no hizo sino acentuar las dificultades que debía enfrentar un modelo económico casi postrado. Al tiempo que la población crecía, menguaba la capaci-

dad de la economía para satisfacer sus necesidades.

El país comenzó a registrar períodos intermitentes de crecimiento más y más breves, seguidos de otros cada vez más prolongados de recesión de la actividad económica. Simultáneamente, los repentinos ajustes fuertes del tipo de cambio y los precios públicos, cada vez que los desequilibrios alcanzaban niveles inmanejables, fueron minando los mecanismos de estabilización de la economía, hasta que la respuesta consiguiente a cualquier movimiento de precios propició tasas inflacionarias que llegaron a ser hasta de tres dígitos, algo insólito en el México de este siglo.

Hacia fines de la década de los setenta, el petróleo pareció ser la respuesta. Los ingresos provenientes de su exportación así como una fortísima inyección de recursos financieros—fundada en estimaciones optimistas acerca de la evolución del precio de los hidrocarburos—fueron empleados para atenuar distorsiones acumuladas, retrasando, con ello, la corrección de una estructura caduca. Al no materializarse las perspectivas del petróleo y revertirse hacia el exterior el flujo de recursos, la economía mexicana se encontró en una situación de apremio caracterizada por una deuda excesiva, déficit fiscales y de balance de pagos sumamente altos, y graves desequilibrios estructurales.

El Gobierno de México inició un proceso de cambio encaminado a transformar la planta productiva, a elevar el nivel general de eficiencia de la economía y a desarrollar un sector exportador capaz de generar los recursos necesarios para el desarrollo. Las finanzas públicas comenzaron a ser saneadas, incluyendo la reformulación del sector paraestatal. El estancamiento económico y las demandas sociales hacían imperativo un cambio de fondo. El esfuerzo debió darse, además, en el marco de las peores condiciones externas de la posguerra y con una situación interna desfavorable y agravada por los terremotos de 1985. Sin embargo, nuestra economía comenzó a ser más competitiva, nuestras finanzas públicas más sanas y el sector público ha venido adoptando un tamaño y una productividad en mejor consonancia con la atención de las demandas de crecimiento y de promoción gradual del bienestar general.

Es en ese contexto que el país conoció la propuesta de transformación del Presidente Carlos Salinas de Gortari. Al asumir el poder, el

Presidente convocó al pueblo de México a tres acuerdos nacionales básicos para ampliar nuestra vida democrática, para alcanzar la recuperación económica con estabilidad de precios, y para el mejoramiento productivo de nuestros niveles de vida. Asimismo, instruyó a las autoridades hacendarias a efecto de obtener una negociación de la deuda externa acorde con los propósitos de nuestra política económica.

La Constitución Política de México obliga al Estado a organizar un sistema de planificación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, a fin de sustentar en éste la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. De esta forma, se preparó el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994. Es éste el documento rector de nuestro Sistema Nacional de Planeación Democrática, y para este período sexenal contiene cuatro objetivos fundamentales:

- la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;
- la ampliación de la vida democrática;
- la recuperación económica con estabilidad de precios; y
- el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Para alcanzar esos cuatro objetivos, el Plan Nacional de Desarrollo propone como estrategia general la modernización. Modernizar entraña la transformación de nuestras formas organizativas para producir riqueza y bienestar, así como para distribuirlos equitativamente; implica enfrentar con optimismo las oportunidades cambiantes del presente; significa liberar la energía de todo el cuerpo social para hacerlo más eficiente y productivo. La estrategia de modernización asume la necesidad del cambio, imprimiéndole una dirección y una profundidad congruentes con nuestros ideales de soberanía y paz, de democracia y libertad, de bienestar y justicia.

El Plan de Desarrollo que guía el trabajo de los mexicanos busca, al igual que lo propone el documento preparado por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, una transformación productiva con equidad. A ese respecto, deseo hacer patente nuestro reconocimiento a la propia Secretaría Ejecutiva por el esfuerzo realizado en la elaboración de los documentos que sirven como base de discusión al actual período de sesiones. México se

congratula de que, con una visión realista, pragmática y propositiva, la CEPAL esté claramente a la altura de los retos que enfrentan América Latina y el Caribe en esta hora.

La transformación productiva sólo será asequible mediante una recuperación del crecimiento, gradual pero firme, que se sustente en la estabilidad de la economía, en la ampliación de los recursos disponibles para la inversión, y en la modernización económica.

La recuperación del crecimiento sobre bases justas es únicamente posible si consolidamos el abatimiento de la inflación. La experiencia de la región latinoamericana ha mostrado fehacientemente que una inflación elevada concentra el ingreso, desvía la atención del sector productivo hacia actividades de beneficio social nulo, demerita la función de la moneda, dificulta las decisiones de producción e inversión al distorsionar los precios relativos, y arriesga la convivencia social.

En México, se ha logrado un importante avance en cuanto a estabilidad económica. La tasa de inflación se redujo de 160% en 1987, a poco menos de 20% en 1989. Dicho resultado se debe, fundamentalmente, al gran esfuerzo de ajuste fiscal y monetario que se ha llevado a cabo desde 1983. Con todo, éste fructificó hasta 1988, al combinarse con la concertación social que todavía mantenemos. En efecto, la reducción del gasto programable del sector público como proporción del producto entre 1983 y 1989, alcanzó a 9 puntos porcentuales; el déficit financiero del sector pasó de 16.9% del producto de 1982, a 5.8% en 1989, en tanto que el déficit operacional o real de las finanzas públicas, que había alcanzado un nivel equivalente al 10% del producto interno bruto en 1981, resultó inferior al 2% en 1989.

El esfuerzo de ajuste fiscal realizado en México ha sido esencial para iniciar la transformación que el país requiere y avanzar en ella. Sin el saneamiento de las finanzas públicas, los intentos por reducir la inflación de manera permanente, serían vanos. Dicho afán es requisito para que prospere y fructifique la modernización económica, pero no es suficiente. Por ello, el gobierno convocó a los sectores obrero, campesino y empresarial a una concertación para reducir y controlar la tasa de inflación, evitando, a la vez, el costo de una profunda recesión económica. Los mexicanos hemos encontrado en la concertación

un instrumento privilegiado de corresponsabilidad que nos permite compartir la carga de retomar el crecimiento con estabilidad de precios. A través de la concertación, el gobierno ha ratificado, asimismo, su legítima autoridad para llevar a cabo numerosas medidas de cambio estructural, y ha fortalecido sus argumentos ante los acreedores internacionales para renegociar la deuda pública externa.

La estabilidad económica es condición indispensable para asegurar que los recursos de la economía fluyan hacia la inversión productiva. Sin embargo, en México, como en otros países de Latinoamérica, la situación actual exige ampliar la disponibilidad de dichos recursos. Por ello, en nuestro país se han puesto en marcha políticas que estimulan el ahorro interno, público y privado, y promueven la disponibilidad del ahorro externo.

El gasto público apunta con mayor precisión a atender aquellas tareas que estrictamente le corresponden al Estado, mientras que la política impositiva ha buscado ampliar las bases de tributación y reforzar la equidad del propio sistema tributario. Por su parte, el sistema financiero está siendo objeto de importantes reformas que le permitirán recobrar e incrementar su capacidad para generar, retener y canalizar eficazmente los flujos de ahorro de la población. Se sustituyó el requisito de encaje legal a los bancos por uno de reservas líquidas de carácter preventivo, eliminándose así el crédito obligatorio a actividades específicas; se liberaron las tasas de interés bancarias, y se otorgó mayor flexibilidad a la acción de otras instituciones financieras. Todas estas medidas han elevado el grado de competencia y la eficacia del sistema financiero mexicano.

Hace unos días, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley que propone restablecer el régimen de economía mixta sobre la propiedad de las instituciones de banca y crédito. La estatización de la banca en 1982 tuvo lugar bajo condiciones de aguda crisis financiera y de un deterioro progresivo de la economía. Las circunstancias han cambiado. El país ha corregido los desequilibrios más graves y avanza decididamente en la transformación productiva. Hoy las grandes necesidades que se prevén requieren que el Estado concentre su atención en sus responsabilidades fundamentales,

donde su presencia no sólo es obligación política sino mandato popular.

De ser sancionada por el Poder Legislativo, dicha iniciativa permitirá comprometer fondos públicos adicionales en la solución de problemas de envergadura social, mientras que la capitalización y la modernización de las instituciones bancarias quedará abierta a la sociedad para que, corresponsablemente, imprima un nuevo ritmo a su desenvolvimiento. No sufrirá merma la obligación que tiene el Estado de asegurar que el servicio de banca y crédito cumpla con los objetivos de desarrollo nacional y guarde correspondencia con el interés general. Tampoco perderá fuerza la atención de aquellas actividades productivas que requieren condiciones crediticias especiales y apoyo en materia de asistencia técnica, pues en la llamada Banca de Fomento no sólo se mantendrá la propiedad mayoritaria del Estado, sino que será fortalecida.

Los recursos que se obtendrán de la enajenación de la participación del Estado en el capital de la banca han de contribuir a afianzar la estabilidad económica del país; a ampliar el potencial de desarrollo duradero y a atender las demandas apremiantes de quienes menos tienen. Dichos recursos adicionales permitirán reducir el déficit fiscal, aliviar el peso de la deuda interna y consolidar la recuperación económica. El Estado mexicano ensanchará los márgenes para nuevas inversiones en infraestructura para el desarrollo y para emprender aquellas acciones prioritarias inherentes a su cometido social.

Conviene subrayar que un capítulo de suma importancia en fincar las condiciones para reactivar e impulsar el desarrollo es el de la negociación de la deuda externa. Su relevancia estratégica queda de manifiesto si recordamos que México transfirió recursos del orden del 6% de su producto interno bruto durante más de una década; esto es, aproximadamente 70 000 millones de dólares en un lapso de ocho años.

Conviene ponderar el alcance y la complejidad de los términos en los que se renegó la deuda externa mexicana.

El Fondo Monetario Internacional reconoció que los requerimientos de financiamiento externo deben estar subordinados a los objetivos nacionales de crecimiento económico. Asimismo, reconoció que la carga excesiva de la deuda es obstáculo para el crecimiento económico con es-

tabilidad de precios. En virtud de lo anterior, el Fondo aceptó la reducción en las transferencias netas propuestas por México, de acuerdo con nuestros objetivos de crecimiento económico, y autorizó recursos por 4 135 millones de dólares en 3 años, con la posibilidad de utilizar parte de ellos para operaciones de reducción de la deuda.

De su lado, el Banco Mundial también aceptó el programa económico de México, ofreciendo un programa de crédito superior a los 2 000 millones de dólares anuales para el período 1989-1992. Esta suma es igualmente susceptible de emplearse para operaciones de reducción de la deuda.

El Club de París, por su parte, aceptó reestructurar 2 600 millones de dólares de vencimientos de capital e intereses, a un plazo de 10 años con 6 de gracia, y sus miembros confirmaron la disponibilidad de cobertura y/o de crédito para financiar sus exportaciones hacia México.

Con la banca comercial se renegoció un paquete de aproximadamente 48 000 millones de dólares, equivalente a casi el 50% de la deuda externa mexicana. El resultado fue que un 42.5% quedó convertido en bonos a 30 años con una reducción en el principal del 35%; un 47% fue convertido en bonos a 30 años con una tasa de interés del 6.25% anual o su equivalencia en otras monedas, y el restante 10.5% fue comprometido para la aportación de dinero fresco adicional por un monto de 1 091 millones de dólares.

Económica y financieramente, el paquete renegociado con la banca significa una reducción de 15 000 millones de dólares en el principal de la deuda externa mexicana, por lo que tomando en cuenta diversas operaciones de reducción llevadas a cabo en 1989, así como fluctuaciones en el tipo de cambio y amortizaciones por un monto total aproximado de 5 000 millones de dólares, la deuda externa mexicana pasó de 100 000 millones de dólares en diciembre de 1988, a un equivalente de menos de 80 000 millones al 31 de marzo de este año. Sin duda, este es un monto más adecuado al tamaño de la economía mexicana, al representar ahora 40% del PIB y que reduce las transferencias netas al extranjero anuales a menos del 2% del PIB, frente a un promedio del 6% de los años anteriores.

Los resultados comienzan a palpase en el país. Poco a poco se ha ido consolidando un clima de confianza y certidumbre que ha provocado la

repatriación de un volumen importante de capitales.

Asimismo, la inversión extranjera empieza también a aprovechar las ventajas estratégicas que le dan las condiciones internas de México, así como su articulación con los mercados internacionales y su ventajosa posición geográfica, todo ello facilitado por regulaciones actualizadas en esta materia. El nuevo reglamento provee una mayor agilidad y claridad en los mecanismos para la puesta en marcha de los proyectos de inversión extranjera directa, a la vez que se han ampliado tanto las áreas en donde ésta puede participar como las posibilidades de propiedad por parte de los inversionistas extranjeros.

La modernización de la economía es requisito indispensable para alcanzar los objetivos que nos proponemos. Además de contar con mayores recursos y crear las condiciones para que éstos se destinen efectivamente a la inversión y al crecimiento, su uso debe hacerse más eficiente.

En la transformación estructural, México ha recorrido un trecho considerable. El proceso de modernización comercial ha sido uno de los principales elementos del cambio. Dicha transformación está animada por la búsqueda de acuerdos comerciales que acarreen beneficios concretos a la población mexicana; que fortalezcan la industria nacional, en especial la pequeña y mediana; y que propicien un aumento sostenido del salario real y del empleo para ser, así, vehículos reales de desarrollo social.

El tipo de acuerdos comerciales que perseguimos guarda observancia con los propósitos del sistema multilateral del comercio internacional y busca afianzar nuestra posición en el ámbito latinoamericano con el que nos une el origen común y la similitud de nuestro desarrollo. Buscamos, asimismo, una combinación fructífera con las condiciones de nuestra negociación comercial con otros mercados, centros financieros, tecnológicos e industriales como los de la Comunidad Económica Europea, la Cuenca del Pacífico y Norteamérica.

Con el ánimo de alcanzar condiciones de reciprocidad que favorezcan el desenvolvimiento de nuestras economías, México ha liberado de permiso previo a más del 80% del valor total de las importaciones. Éstas se realizan ahora mediante el pago de tarifas *ad valorem*, que alcanzan un promedio ponderado inferior al 10%.

Durante la presente administración se ha puesto en marcha un proceso de revisión del marco de regulaciones internas en un buen número de actividades, con el objeto de eliminar prácticas de mercado que inhibían la productividad y la competencia. Las áreas sujetas a formas variadas de desregulación incluyen desde normas para empaque y envasado en la industria y la adquisición de tecnología extranjera, hasta el transporte público federal de carga. Igualmente, comprenden desde la operación de las industrias del café, azúcar y pesca hasta las de telecomunicaciones y petroquímica. La tarea de modernización para elevar la eficiencia del aparato productivo está lejos de haber concluido. Continúa la búsqueda y el análisis de nuevos casos en donde la modificación a la regulación existente pueda significar un aumento en la productividad de la industria, o la eliminación de privilegios injustificables.

Otro de los aspectos cruciales del proceso de modernización de México es el de la desincorporación de empresas y entidades del sector público. En el pasado, se pensó que el incremento de la actividad directa del Estado en la producción de bienes y servicios era, por sí mismo, una respuesta idónea a las tendencias periódicas al estancamiento económico.

Los antecedentes históricos nos señalan que la actividad del Estado en sus funciones primordiales es ciertamente fundamental para promover el desarrollo. Sin embargo, también es una lección de la historia económica reciente, que al apartarse la actividad estatal de sus genuinas prioridades, suele debilitar su incidencia en aquellas áreas en que es socialmente indispensable. Hemos aprendido que cuando la acción del Estado se diluye, pierde eficacia y desanima el empeño colectivo por potenciar el desarrollo del país en su conjunto; propicia la debilidad económica, alimenta los déficit fiscales y las crisis financieras; y culmina en un daño más hondo y prolongado que los beneficios parciales y temporales que parecía prometer. En resumen, hemos aprendido que el desarrollo no puede ser alcanzado por un solo sector, sino por la suma de esfuerzos, y que ello requiere respetar y estimular la acción de cada uno de los componentes sectoriales del país.

En México, el Estado está efectuando una profunda redefinición de sus funciones. Hacia

fin de 1982, el Estado participaba en numerosos sectores de la economía a través de 1 155 entidades públicas. De ellas, 870 se han vendido, liquidado, extinguido o transferido a otros sectores. Las transferencias fiscales a las empresas públicas se han reducido del 8.1% del producto en 1982, a menos del 4% en 1989. En todos los casos, las decisiones de desincorporación se han tomado con escrupuloso acatamiento de las leyes y otras disposiciones jurídicas aplicables. Esa conducta ha prevalecido respecto a empresas públicas dedicadas a áreas de la actividad económica como teléfonos, minería y siderurgia, transporación aérea y astilleros, turismo, y petroquímica secundaria.

El Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, convencido de que un Estado grande y absorbente no es necesariamente un Estado fuerte y justo, ha profundizado en el proceso de adecuar la dimensión del sector público a las proporciones compatibles con las exigencias de la transformación mundial. El Estado mexicano, vigorizado por su pluralidad política, no renuncia a la conducción económica consagrada en nuestra Carta Constitucional. Sí busca, en cambio, hacer más eficiente, ágil y justa su participación, promoviendo la iniciativa civil y la voluntad social.

Mi delegación ha expresado el esfuerzo interno realizado por todos los mexicanos. Los países de América Latina y el Caribe, cada uno de conformidad con sus circunstancias políticas, económicas y sociales, han venido realizando esfuerzos análogos en favor de su desarrollo.

Es necesario movilizar la cooperación internacional a fin de crear condiciones mínimas de éxito para cada una de las medidas que los gobiernos latinoamericanos aplican y para el conjunto de los esfuerzos de transformación productiva con equidad social en la región. La estrategia internacional de desarrollo que habrá de diseñarse para el decenio, es una componente básica de esta cooperación. Para economías en proceso de apertura, la economía internacional se convierte en una variable crítica de su proceso de desarrollo. La estabilidad de los precios de los productos básicos, la seguridad de acceso de sus bienes y servicios de exportación, la transferencia positiva de recursos, soluciones adecuadas en cuanto a la deuda externa, el acceso a la tecnología en los campos de mayor importancia para su

competitividad internacional, el apoyo a sus programas de solidaridad hacia los más pobres y a sus acciones contra el problema del narcotráfico, son sólo algunos de los requisitos básicos de esta componente internacional del desarrollo latinoamericano.

Hemos aprobado una resolución sobre apoyo al pueblo de Haití y esperamos aprobar próximamente otra sobre cooperación entre los países de América Latina y el Caribe. Podemos decir, por tanto, que los latinoamericanos y caribeños creemos que es necesaria la cooperación entre los países de la región para lograr el desarrollo y esperamos de todos los países miembros de la Comisión su disposición para llevar a cabo todas las medidas internacionales de cooperación para el desarrollo que sean necesarias.

Como lo señalan los documentos analizados a lo largo de este vigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, la transformación económica y el crecimiento en nuestros países deben impulsar la equidad y la justicia. El desarrollo económico sostenido es necesario para la creación de más empleos, de mejores salarios; para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente. El crecimiento en un contexto de estabilidad y certidumbre es condición para corregir las distorsiones estructurales y cancelar los rezagos sociales que persisten todavía, a veces dramáticamente, en nuestros países.

La desigualdad social y las condiciones de miseria lacerante reclaman una atención que no puede ser postergada. Para ello, el Gobierno de México ha puesto en marcha un programa, llamado Programa Nacional de Solidaridad, que busca el alivio inmediato de la pobreza extrema del país. Lejos de imponer los criterios de la administración central, este programa se ajusta a las demandas más apremiantes de las comunidades, mediante una activa participación de ellas tanto en la formulación como en la ejecución de los proyectos. Uno de sus propósitos es involucrar a las comunidades en la solución de sus problemas específicos, creando condiciones para la aportación de recursos financieros y para una intensa participación comunitaria en la realización de obras de mejoramiento social. De esta suerte, es en los miembros de la comunidad en quienes recae una responsabilidad siempre bienvenida para el aprovechamiento del gasto público y el esfuerzo compartido. En una palabra, el

Programa Nacional de Solidaridad nos está permitiendo hacer compatible una ambiciosa política social con el mantenimiento de unas finanzas públicas equilibradas.

Es claro que las reformas introducidas por la política económica del gobierno mexicano coinciden con los principios ahora propuestos por la CEPAL. Nos satisface encontrarnos en la tarea de salvaguardar la herencia latinoamericana de justicia y equidad, y armonizarla con la preocupación común por renovar nuestras estructuras productivas de cara a la realidad mundial del siglo venidero.

En la actualidad, la tendencia hacia la integración se presenta como un fenómeno que permea la evolución de las diversas regiones del globo. La estructura económica internacional experimenta modificaciones que impulsan la creación de grandes bloques económicos, configurando ya un mercado más exigente y competitivo. Con gran rapidez se perfilan ante nuestros ojos diversos ejemplos de ese fenómeno, tanto en la Europa más ampliamente considerada como en la inmensa Cuenca del Pacífico o en la potente frontera industrial entre Estados Unidos y Canadá.

El Viejo Continente cuenta con un historial excepcionalmente rico en materia de integración y se espera que, para 1992, se afirme como uno de los grandes polos de negociación económica. Una condición básica del logro europeo ha sido la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de la región. Esa política ha estimulado el intercambio y promovido, con eficacia singular, la incorporación de las economías más atrasadas del continente a los niveles generales de desarrollo.

Ante la definición y consolidación de bloques, que fomentan el poderío y la fortaleza económica de sus miembros, Latinoamérica no debe quedar a la zaga. Es necesario alentar la integración de América Latina y el Caribe para compartir el potencial que promete la evolución del orbe. Corresponde, entonces, elaborar un proyecto económico de gran alcance para la región, identificando, concertadamente, las pautas y estrategias que puedan traducirse en el mayor provecho social para nuestros pueblos. En este sentido, la CEPAL ha ganado, a pulso, un sitio destacado en el examen sistemático de nuestra problemática común, y en la recomendación juiciosa y objetiva de

políticas aplicables. La CEPAL, pues, está llamada a desempeñar un papel decisivo en los nuevos desafíos de América Latina y el Caribe.

El Presidente Salinas de Gortari me ha encomendado ratificar ante ustedes que México es fiel a su compromiso histórico con el desarrollo de la región latinoamericana. Hoy como ayer, estamos profundamente interesados en incrementar nuestros lazos con toda América Latina y el Caribe. De este modo, creemos que para responder mejor a los cambios en el entorno internacional, es preciso acelerar nuestros afanes de integración latinoamericana. La evolución económica del mundo hace deseable la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias entre nuestros países, la simplificación de los meca-

nismos para otorgar preferencias comerciales y complementarlas mediante un acuerdo que limite las tasas de protección de los Estados latinoamericanos. Así también, es conveniente facilitar el transporte y la comunicación entre las naciones de la zona y, finalmente, procurar una apertura de la región, gradual pero decidida, respecto del resto del mundo, a fin de poder fomentar la oferta exportable.

A nombre del Gobierno de México hago votos porque este vigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL marque un tramo fecundo de cohesión latinoamericana, siempre atenta al desarrollo futuro de nuestras naciones e inspirada siempre en los ideales perennes de Sucre y San Martín, de Morelos y Bolívar.

Director para las Relaciones con América Latina de la Comisión de las Comunidades Europeas

Angel Viñas

La cooperación europea puede y debe contribuir al desarrollo regional

Para la Comisión Europea, órgano ejecutivo de la Comunidad Europea y observador de las actividades de la CEPAL, constituye una gran satisfacción participar en las tareas de este vigésimo tercer período de sesiones.

La CEPAL ha sido uno de los repositorios más audaces en los que se ha decantado el pensamiento económico latinoamericano. Nos lo ha recordado ayer el Canciller de Venezuela.

Ayer mismo también, la Comisión Europea ha celebrado solemnemente el cuadragésimo aniversario de la declaración de Robert Schumann que abrió el camino de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y, por ende, puso en marcha el proceso que ha desembocado en la Comunidad Europea de nuestros días.

América Latina y la Comunidad viven hoy un tiempo de desafíos.

El informe de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL presentado a este período de sesiones y titulado *Transformación productiva con equidad* identifica, categoriza, y detalla los desafíos latinoamericanos.

La Comunidad ha iniciado ya, por su parte, el post 1992: en diciembre de este año dará comienzo a sus trabajos la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Económica y Monetaria. Es verosímil que en un próximo Consejo Europeo se decida convocar otra conferencia sobre la Unión Política. En cualquier caso, los acontecimientos en el Este de Europa y la inminente reunificación alemana han generado un amplio consenso en la Comunidad sobre la necesidad de acelerar la cohesión comunitaria, reducir la brecha entre integración económica y cooperación política, estimular el crecimiento conjunto de la

Comunidad y redefinir el papel relativo de las instituciones en aras a conseguir una mayor transparencia democrática.

Esta Comunidad del futuro, cuyos rasgos empiezan ahora a precisarse, es una comunidad cortejada internacionalmente. Algunos países europeos han solicitado ya su adhesión a la misma. La Comunidad ha asumido nuevas responsabilidades para contribuir a conducir el cambio en el Este. El ejercicio de liberalización, desregulación y apertura que es el mercado interno de los años noventa se acompaña de una actividad paralela destinada a fortalecer el sistema comercial multilateral y a mejorar el entorno económico internacional.

¿Encajan los desafíos latinoamericanos en esa dinámica de cambio en que se inscribe la Comunidad Europea de nuestros días?

En los últimos meses al menos tres notables documentos han abordado con profundidad los retos latinoamericanos:

- el derivado de un seminario del Banco Interamericano de Desarrollo en octubre de 1989;
- el que ha surgido de la reunión organizada por el Institute for International Economics en noviembre de 1989;
- el informe de la CEPAL que se aborda en este período de sesiones.

Todos ellos se han hecho eco de los problemas a los que se enfrenta el desarrollo latinoamericano. Todos ellos los han enmarcado en el contexto amplio de la evolución de la economía internacional. Todos ellos se han referido (en particular los dos últimos) al notable cambio de actitudes y percepciones de los *policy makers* latinoamericanos a lo largo de los años ochenta, ese decenio perdido según una afirmación convencional o, para la CEPAL, el período en el cual se produjo un doloroso aprendizaje de las realidades económicas nacionales e internacionales como ya habían experimentado otros países de industrialización reciente, incluido el mío.

En la página 83 del documento de la CEPAL se afirma claramente:

“La visión crítica del proceso de industrialización sustitutiva de América Latina presenta dos expresiones polares: la que percibe el lento crecimiento de la actividad económica como resultado de los problemas vinculados a factores externos, principalmente las tendencias del co-

mercio internacional y el endeudamiento externo, y la que ve en dicha falta de dinamismo el resultado de una estructura ineficiente, gestada al calor de un proteccionismo excesivo”.

En este vigésimo tercer período de sesiones, no extraña encontrar reflejo de estas dos visiones contrapuestas.

En nombre de la Comisión Europea yo quisiera, ante todo, rendir homenaje a Gert Rosenthal y a su equipo por haber preparado un largo documento analítico y prescriptivo que evita caer en la simplificación maniquea propia de estas visiones polarizadas.

En este documento la CEPAL no ignora en ningún momento el papel fundamental que el entorno externo tiene en el desempeño de las economías latinoamericanas, pero tampoco ignora que las condiciones del entorno externo se entremezclan con otras de origen interno y las refuerzan. De aquí que la CEPAL misma ponga un marcado énfasis en la necesidad de desarrollar un esfuerzo propio para revertir la crisis de los años ochenta.

Nos encontramos lejos de la tentación de evacuar hacia el exterior responsabilidades específicas y yo invito a la lectura detenida de las páginas que siguen a la 63, o de las páginas que siguen a la 84.

Como ha señalado John Williamson en el resumen de la conferencia de noviembre que ya mencioné, la gran tarea de América Latina en los años noventa estriba en completar la transición desde el populismo estatista del pasado al nuevo realismo que se ha abierto camino en la región en los años ochenta. En este sentido la CEPAL hace muy bien en subrayar que de cara a los años noventa no pueden reproducirse miméticamente, sin embargo, las ortodoxias dominantes de los años cincuenta y sesenta o de los años ochenta (véanse páginas 102 y siguientes).

El informe de la CEPAL plantea, entre las numerosas cuestiones claves, una que tiene importancia para la Comisión Europea en su calidad de órgano ejecutivo de la Comunidad. Afirma la CEPAL:

“La ausencia de casos en la región en que se haya logrado simultáneamente crecimiento y equidad conduce a preguntarse si dicho desempeño es consustancial con la industrialización tardía y si el agravamiento de la situación de la crisis

en los años ochenta puede atribuirse al contexto internacional”.

La propia CEPAL (página 63) se apresura a señalar que hay otros países de industrialización tardía (España, Portugal, Yugoslavia, Hungría, Corea, República Popular China y Tailandia) cuyos resultados son diferentes.

En la medida en que las relaciones esenciales entre la Comunidad Europea como tal y América Latina discurren por los dos planos vitales del comercio internacional y de la cooperación, tal vez sea interesante hacer una breve reflexión en estos dos ámbitos.

América Latina, es claro, ha perdido cuotas en el mercado internacional y en el de la Comunidad Europea. No hay discrepancias respecto al diagnóstico. Sí las hay respecto a su etiología.

En el año 1970 la cuota de América Latina en las exportaciones mundiales era, incluyendo el petróleo, de un 5.6 y de un 4.7% excluyéndolo. En 1986 la cuota se había reducido, respectivamente, al 4.2 y al 3.6%, según el anuario de la UNCTAD.

La composición de las exportaciones en América Latina está dominada por el sector alimentario, aunque su importancia haya disminuido algo. En los años setenta los minerales constituyeron el segundo producto más importante de exportación de América Latina. A pesar de su diversificación el modelo exportador de este continente sigue estando muy dominado por los productos básicos, lo cual le hace extremadamente vulnerable a las fluctuaciones de precios. En particular, América Latina no ha logrado engancharse a la dinámica que siguen las exportaciones de productos manufacturados. En 1986 un 31.7% de las ventas latinoamericanas se hacía en estos productos frente a un promedio del 61% para el conjunto de los países en desarrollo. Son datos de la UNCTAD.

Sin embargo, la asignación de recursos al sector manufacturero en América Latina es alta y, ciertamente, superior a la del conjunto del Asia en desarrollo o de sus subregiones (ASEAN y Sur y Sur-Este asiáticos).

Cuando, por el contrario, se observa la proporción de producción manufacturera exportada, la América Latina se desploma frente a los nuevos países industrializados de Asia o incluso respecto al conjunto de ASEAN. Como señala la CEPAL (página 24) hay “una fundamental inadecuación entre la estructura de la demanda, la producción y la tecnología de la economía internacional y la composición de las exportaciones latinoamericanas”.

De cara al mercado comunitario los productos manufacturados latinoamericanos han declinado en porcentaje entre 1970 y 1987. En aquel año, un 37.5% de las importaciones comunitarias de América Latina se referían a productos manufacturados. En 1987 el porcentaje había caído al 22. En el mismo lapso, los países del Sur y del Sur-Este asiáticos incrementaban sus exportaciones de productos manufacturados a la Comunidad de un 14 a un 36%. Esta evolución disímil no tiene mucho que ver con la política comunitaria, que se aplica por igual a América Latina o a Asia.

Según estudios recientes llevados a cabo por la Comisión Europea, incluso en los sectores sensibles del mercado comunitario, el índice de penetración de las importaciones procedentes del Asia en desarrollo es mucho más elevado que el referido a América Latina. Es más, un 40% de aquellas exportaciones asiáticas a la Comunidad se centran en productos sensibles.

Frente al mito que achaca el deficiente desempeño de las exportaciones latinoamericanas hacia la Comunidad a un presunto proteccionismo, las páginas 84 y 86 del informe de la CEPAL son de lectura obligada.

La Comisión Europea subraya con toda rotundidad el papel crítico de la política económica exterior, y en particular la comercial, en las estrategias de desarrollo. La política seguida por América Latina en los años sesenta y setenta ha producido resultados insatisfactorios. La estructura de incentivos latinoamericana ha tenido un marcado sesgo antiexportador.

La UNCTAD *Review* publicó no hace mucho un estudio en el que la media de los aranceles y paraaranceles nominales en América Central ascendía a un 66% y en América del Sur a un 51%. Para las manufacturas las cifras eran del 71 y 55%, respectivamente. En el mismo momento, año 1985, los porcentajes para Asia eran del 25%.

Los tipos de protección efectiva han debido ser mucho más altos. La CEPAL señala en su documento que en ciertas ramas industriales llegó a superar niveles del 1 000%. No es de extrañar que los efectos de estas estrategias se hicieran particularmente negativos en momentos en que

otros países aplicaban decididamente estrategias de desarrollo exógenas, en competencia directa con los bienes producidos por las economías latinoamericanas.

Como gran objetivo operativo el equipo de Gert Rosenthal formula una prioridad que constituye también el alfa y omega de las recomendaciones de la Comisión Europea en nuestro diálogo con los decisores latinoamericanos: *el fortalecimiento de la inserción internacional del sistema productivo de América Latina*.

Ahora bien, es evidente que este fortalecimiento no puede hacerse aisladamente. La cooperación internacional puede y debe contribuir decisivamente a esta tarea.

Es este el segundo plano en el que la Comunidad como tal puede contribuir a facilitar el desempeño económico de América Latina. Ciertamente, lo hace ya en la medida en que la acción comunitaria es un factor de crecimiento y de estabilidad, en la medida en que robustece el sistema comercial multilateral y disminuye los niveles de los obstáculos arancelarios y paraarancelarios, en la medida en que presta una contribución a la resolución de problemas tales como el del medio ambiente y la droga, de claro alcance internacional.

Hasta este momento, nuestra labor se ha inscrito en el marco de las orientaciones del 22 de junio de 1987 del Consejo de Ministros sobre fortalecimiento de las relaciones entre la Comunidad y América Latina.

La evolución registrada en el continente desde tal año no puede sino subrayar ese tipo de relaciones que se decantan en múltiples demandas de cooperación y de reforzamiento institucional y político. La Comisión acaba de aprobar en esta misma semana una comunicación al Consejo de Ministros y al Parlamento Europeo relativa a las líneas esenciales de la política de cooperación con los países en desarrollo de América Latina y Asia.

En ello la Comisión ha seguido las invitaciones que le han dirigido tanto el Consejo como el Parlamento una vez presentados, el pasado año, dos informes sobre evolución y valoración de la política seguida en materia de cooperación desde 1976 hasta la fecha. Es deseo de la Comisión Europea que tanto el Consejo como el Parlamento examinen críticamente esta comunicación para perfeccionar un conjunto de principios operati-

vos en torno a los cuales se aglutine la cooperación comunitaria en los años noventa, es decir, la vehiculada por los instrumentos inventariados en el presupuesto comunitario.

La lectura del notable informe sobre transformación productiva hace aparecer una excitante convergencia entre los planteamientos cepalinos y la visión de la Comisión Europea. Así, por ejemplo, el informe del equipo de Gert Rosenthal pone el énfasis en las exportaciones y en la inversión como factores claves de la transformación productiva e identifica como necesidades imperiosas la superación de la debilidad del proceso de incorporación del progreso técnico junto a la elevación del nivel de capacitación y desarrollo de los recursos humanos.

En la opinión de la Comisión Europea muchas otras recomendaciones del informe de la CEPAL encajan, salvadas ciertas especificidades, con nuestros propios planteamientos, a saber:

- la necesidad de desideologizar el tema de la intervención pública en el proceso de desarrollo;
- la vinculación entre los agentes de los sistemas de innovación;
- la potenciación de la creación de empresas;
- la rearticulación entre la agricultura, la industria y los sectores de recursos naturales;
- la transformación del sistema financiero;
- la eficiencia y descentralización en la gestión pública;
- la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales en los esquemas de desarrollo sustentable;
- la congruencia entre la inserción internacional y la liberalización del comercio interregional.

La comunicación de la Comisión otorga, precisamente, gran importancia al concepto nuevo de cooperación económica avanzada con los operadores económicos. Nada mejor que leer aquí la sugerente valoración de la CEPAL:

“Un proceso de transformación productiva cuyo objeto sea mejorar la competitividad debe contar necesariamente con la participación de un contingente creciente de empresarios. Ellos son los agentes que, en forma directa, buscan nuevas oportunidades productivas concretas; desarrollan nuevos bienes, e incorporan innovaciones a los procesos productivos. Una base empresarial

débil, sea por la escasa cantidad de empresarios, o porque las conductas de éstos se caracterizan por la aversión al riesgo (implícito en la innovación o en los nuevos negocios), constituye un obstáculo de primer orden para el avance del proceso de transformación. Sin embargo, es la situación que impera en la región, especialmente en los ámbitos de la pequeña y mediana empresa”.

En opinión de la Comisión Europea las acciones por desarrollar deben incidir, pues, en la elevación de la competitividad de las empresas, en la mejora del entorno económico de los países beneficiarios y en la transferencia del *know-how* económico, científico y energético.

La Comisión está consciente de que en el marco de una Comunidad Europea crecientemente cortejada en la escena internacional, la asunción de responsabilidades de cara a los cambios que se operan en el Este, no puede hacerse a costa del apoyo de los cambios que tienen lugar en el Oeste.

Tanto en la Europa central y oriental como en la América Latina soplan vientos de libertad, se desencadenan las ansias en pos de la reforma productiva e institucional, y se alienta un proceso de modernización largo tiempo estrangulado.

Una América Latina más integrada, más moderna, mejor cohesionada, que haga valer su indudable peso económico, político y diplomático en la escena internacional, es un *partenaire* indispensable para la Comunidad Europea del futuro.

Los años noventa serán años de cambio, para América Latina y para la Comunidad.

En la dialéctica entre azar y necesidad no es un azar que de forma independiente, sin contactos previos, la CEPAL y la Comisión Europea

hayan producido a lo largo de los mismos meses, estos meses iniciales de los años noventa, sendos documentos cuya filosofía y orientación son marcadamente similares.

No hablemos, pues, de azar. Por el contrario, es una necesidad este resultado similar de una reflexión analítica profunda sobre los problemas y las tendencias de la economía internacional y de nuestras dos regiones. Es el comienzo de un ejercicio, sólidamente asentado, de apuesta por el futuro.

La CEPAL no habla por los gobiernos latinoamericanos. La Comisión Europea tiene el derecho de iniciativa y asegura la ejecución de las decisiones comunitarias. Otras instituciones colaboran en la definición última de las mismas.

En este sentido, como representante de la Comisión Europea, sólo puedo esperar que las recomendaciones de la CEPAL pasen a ilustrar lo más rápidamente posible la práctica político-económica de los gobiernos latinoamericanos. En el marco de la Comunidad, la Comisión, por su parte, tiene claras cuáles son sus responsabilidades.

Cuando termine la ronda Uruguay, cuando el gran mercado único sea una realidad, cuando el Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias haya sido modernizado y cuando la Comunidad haya ampliado el alcance de las políticas de responsabilidad comunitaria, sería agradable constatar que este vigésimo-tercer período de sesiones y los cambios en la política comercial y de cooperación comunitaria hubieran puesto en marcha un proceso de cobertura de necesidades en beneficio tanto de América Latina como de la Comunidad.

En el ínterin vaya mi más sincera felicitación a Gert Rosenthal y a su equipo.

La política de estabilización en México

Jorge Eduardo Navarrete*

El presente artículo examina los esfuerzos de estabilización de México en los últimos dos años, en relación con el marco más amplio del comportamiento económico del país y los principales elementos del sector externo de la economía.

Está dividido en tres secciones. La primera, presenta una visión general de la evolución económica del país durante fines de la década de 1970 y gran parte de la de 1980, que dio origen en diciembre de 1987 a la campaña actual de estabilización. Esta visión de los acontecimientos pretéritos es un tanto somera, pues no obedece a otra finalidad que la de suministrar información que podría servir para evaluar la elaboración y ejecución de la política de estabilización. La segunda, comprende un análisis un tanto detallado —que no pretende ser exhaustivo— de los elementos principales de la política de estabilización y su evolución desde diciembre de 1987 hasta diciembre de 1989. Se abordan tanto el proceso de formulación de políticas como la ejecución práctica de las medidas convenidas y sus consecuencias en los precios—incluidos los de la mano de obra y el capital— y el producto. Se examinan algunas de sus principales repercusiones sociales. Por último, la tercera sección se ocupa del futuro, y trata de presentar las principales perspectivas que se perciben actualmente respecto a la economía mexicana en su conjunto y, en particular, a los objetivos de la política de estabilización.

*Embajador de México ante la República Popular China.

Este artículo se basa en un documento presentado en el Seminario Internacional sobre Metodologías de Planificación y Progreso Técnico, organizado por la Comisión Estatal de Planificación de China (Guangzhu, 8 al 11 de enero de 1990). Las opiniones en él expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del Gobierno de México.

I La experiencia económica mexicana: 1976-1987

1. Una síntesis de las tendencias de largo plazo

Casi todos los estudios sobre la evolución económica de México en la posguerra solían hacer hincapié en una combinación aparentemente milagrosa de un crecimiento rápido y sostenido con estabilidad de precios y sin restricciones cambiarias. Durante veinte años, hasta mediados de los años cincuenta, la economía creció a una tasa media anual de 5.8%, se triplicó el valor real de la producción y se duplicó el producto por habitante; a su vez, los precios aumentaron a una tasa media anual de un 3% (Solís, 1970). En el período de doce años comprendido entre 1959 y 1970, la tasa anual de crecimiento del PIB fue de 6.8% en promedio, mientras que la inflación, medida por el deflactor del PIB, fue de 3.6% anual. Entre 1971 y 1975, la tasa de crecimiento económico disminuyó a 5.6%, pero la inflación se aceleró a 12.3% anual (Nafin, 1977). El tipo de cambio permaneció invariable, a 12.5 pesos mexicanos por dólar estadounidense entre 1954 y 1976.

Durante ese prolongado período, dado el rápido aumento de la población, el crecimiento económico acelerado se tradujo en incrementos moderados pero sostenidos del producto por habitante y de los niveles de ingreso. Además, el crecimiento fue desigual tanto entre los sectores como entre las regiones. Tanto en los sectores dinámicos como en los tradicionales, el crecimiento se concentró en un número relativamente exiguo de grandes conglomerados industriales y de servicios y en torno a unos pocos polos de desarrollo. Quedaron grandes zonas prácticamente al margen del proceso de desarrollo. La agricultura moderna y eficiente se concentró en las tierras regadas, sobre todo en el noroeste, mientras que los cultivos de subsistencia de baja productividad siguieron predominando en las zonas rurales retrasadas. Las diferencias regionales que surgieron en materia de desarrollo aumentaron con rapidez. La distribución del ingreso y de la riqueza siguió siendo muy desigual y a la larga se intensificó. En suma, el crecimiento sostenido pero desigual produjo, a juicio de algunos expertos, la formación de dos o de muchos Méxicos.

La población total se duplicó entre 1940 y 1965 y volvió a hacerlo en los veinte años siguientes. También se observó un proceso rapidísimo de urbanización. A mediados de los años setenta, casi dos tercios de la población de México vivía en las ciudades, en contraste con sólo alrededor de un tercio que lo hacía a comienzos de los años cuarenta (Nafin, 1977). El elevado crecimiento demográfico fue el resultado de la rápida disminución de las tasas de mortalidad, en particular la mortalidad infantil, como consecuencia de un notorio mejoramiento de las condiciones sanitarias. El gasto público favoreció el enorme crecimiento de los servicios educativos y sanitarios. Los niveles de vida mejoraron para toda la población: lentamente para la mayoría y con suma rapidez para los privilegiados.

En el sector externo, el proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones logró aumentar la oferta interna de bienes de uso final, pero provocó un aumento de las necesidades de insumos, piezas de repuesto, equipo y tecnología importados. Al mismo tiempo, la oferta exportadora se mantuvo débil, puesto que la producción manufacturada se destinaba principalmente a satisfacer la demanda de un mercado interno protegido. Por ende, las importaciones aumentaron con rapidez mientras que las exportaciones se rezagaron. Las exportaciones, que solían cubrir más de cuatro quintos de las importaciones a comienzos de los años cincuenta, equivalían a menos de la mitad de estas últimas, a mediados de los años setenta. También decayó el ingreso neto proveniente de las transacciones de servicios, principalmente el turismo, y el déficit en cuenta corriente creció constantemente. La sobrevaluación del tipo de cambio pasó a ser un factor determinante en el deterioro de la situación de pagos externos.

En la práctica, el prolongado período de estabilidad y crecimiento sostenidos, conocido como "desarrollo estabilizador", que se inició apenas terminada la segunda guerra mundial, llegó a su término en septiembre de 1976, con la primera devaluación de la moneda mexicana en 22 años.¹

¹ Entre muchas otras, son dignas de especial mención las visiones generales del desarrollo mexicano a largo plazo ofrecidas por Vernon (1963), Solís (1970) y Hansen (1971). El estudio pionero sobre la distribución del ingreso es el de

2. 1976-1982: de la recesión al auge y vuelta a la recesión

El término en 1976 del tipo de cambio fijo se dio en medio de una acentuada desaceleración del crecimiento económico y de un estallido inflacionario. En 1975-1976, el crecimiento no superó la mitad de la tasa media alcanzada previamente en la década y, desde 1973 la inflación había llegado a dos dígitos. Este hecho marcó asimismo el comienzo de un período de acentuada inestabilidad. La economía pasó de la recesión al auge, llegando entre 1977 y 1980 a las máximas tasas de crecimiento de la historia reciente, para volver a caer en la recesión en 1981-1982, con disminuciones del -0.5 y -5.3% del PIB real. La inflación siguió encumbrándose, y alcanzó los tres dígitos en 1983. La devaluación redujo en más de seis veces el valor de la moneda mexicana: desde 12.50 pesos a 96.48 pesos por dólar, al término de 1982 (Nafin, 1988).

El factor preponderante que explica el auge económico de fines de los años setenta fueron los grandes descubrimientos de yacimientos petrolíferos que permitieron un aumento rapidísimo de las exportaciones de crudo. El considerable ingreso de divisas resultante, complementado con una gran afluencia de capital, financiaron niveles elevados de gasto público y, en consecuencia, una expansión importante de la demanda total. Así, en las postrimerías de los años setenta, México alcanzó niveles muy elevados de inversión, producción, empleo y bienestar social.

Sin embargo, el auge no fue sostenible debido a la dependencia creciente respecto de los ingresos petroleros, tanto para financiar el gasto público como para equilibrar los pagos externos, y a la menor generación de recursos internos. La política expansiva dependió demasiado de la demanda externa y del endeudamiento externo. La inflación interna superó con creces las correcciones cambiarias periódicas, lo que produjo largos períodos de una gran sobrevaluación de la moneda mexicana. La economía se volvió vulnerable a las conmociones externas.

Estas consistieron a mediados de 1981, en

Martínez (1960) y un análisis más actualizado de la desigualdad se encuentra en los ensayos recopilados por Cordera y Tello (1984). Una breve síntesis de los desequilibrios del desarrollo en estas décadas se encuentra en Navarrete (1971).

una baja de los precios internacionales del petróleo, un alza sin precedentes de las tasas de interés internacionales y una grave recesión en los países industrializados, que redujeron aún más las exportaciones no petroleras y el ingreso del turismo. La posición de la balanza en cuenta corriente se tornó insostenible: el déficit casi se duplicó anualmente entre 1977 y 1981, llegando a un monto de 16 100 millones de dólares en este último año. La reacción inicial ante la conmoción externa fue la de aplazar el ajuste y endeudarse en el exterior por montos sin precedentes. Por ejemplo, en 1981 la deuda externa pública aumentó en 19 900 millones de dólares y, al año siguiente, su servicio llegaba a 10 600 millones de dólares, casi 40% de los ingresos en cuenta corriente (Banxico, 1987). En agosto de 1982, la situación se tornó insostenible, lo que obligó a suspender los pagos del servicio de la deuda —medida que marcó el inicio de la etapa contemporánea de la crisis de la deuda.

3. 1983-1987: el ajuste incompleto y las conmociones externas

El estallido de la crisis, en agosto de 1982, provocó una respuesta enérgica en materia de política de parte del gobierno mexicano, en particular de la nueva administración que asumió en diciembre de ese año. Esta introdujo un programa trienal integral que contemplaba una reforma estructural de las finanzas públicas, una política salarial moderada, una política monetaria restrictiva, políticas cambiarias y de tasas de interés flexibles, y la liberalización de los controles comerciales y cambiarios (Banxico, 1987).

Los objetivos de corto plazo consistieron en reducir la inflación y disminuir el déficit público y externo, y los de mediano plazo, en promover el ahorro y la inversión, restablecer la estabilidad de precios, mejorar la eficiencia económica y reducir la dependencia del financiamiento externo. Además, se buscó una situación más manejable de la deuda externa, mediante una serie de renegociaciones.

Este criterio básico de aplicar una política dual —que combina las medidas de ajuste de corto plazo con las políticas de reforma estructural de largo plazo— siguió en vigor hasta fines de 1987. En varias ocasiones, sobre todo a mediados de 1985 y comienzos de 1986, la política se hizo más enérgica para responder a factores externos

desfavorables como el colapso de los precios internacionales del petróleo, el aumento brusco de las tasas de interés internacionales y el agotamiento de los flujos financieros internacionales.

En este período de cinco años, la política de ajuste de corto plazo logró un vuelco de algunas de las variables principales de la economía mexicana:

- Primero, produjo un considerable superávit en cuenta corriente. Ello obedeció, en un comienzo, a la importante restricción del gasto en importaciones, que afectó severamente las perspectivas de crecimiento de la economía; más adelante, reflejó una expansión igualmente impresionante de los ingresos de exportación, provenientes sobre todo de las exportaciones no petroleras, las maquiladoras y el turismo.
- Segundo, provocó una mejoría espectacular de las finanzas públicas. Desapareció el déficit económico primario y se generó un superávit económico considerable, que osciló entre el 2 y el 5% del PIB.
- Por último, pese a sus éxitos iniciales parciales, el ajuste no logró reducir la inflación en forma notoria.

Para llevar a cabo la política de ajuste se emplearon siempre dos instrumentos principales: por una parte, se mantuvieron en vigor políticas muy enérgicas en materia de tipos de cambio y tasas de interés, que mantuvieron subvaluado el primero y muy positivo la segunda, a fin de cumplir con los objetivos del balance de pagos; por otra, se siguió una política de virtual indización de los precios de los bienes y servicios del sector público, con el objeto de alcanzar las metas de las finanzas públicas.

Dichas políticas se aplicaron en una situación en que tanto los niveles nominales del tipo de cambio y de las tasas de interés, como la inflación siguieron en ascenso casi constante. Por este motivo, hubo que contar con una moneda más subvaluada para lograr el mismo grado de incentivo a las exportaciones; se precisó una tasa de interés real más elevada para mantener el mismo nivel de incentivo al ahorro y a la repatriación de capital; se necesitó una indización más plena de los precios de los bienes y servicios del sector público para evitar la erosión de los ingresos públicos. Además, el ajuste se mantuvo durante un período

do mucho más prolongado que el previsto en un principio.

La combinación de políticas utilizada para lograr el ajuste de corto plazo, el contexto en que se aplicó y el hecho de que se aplicara durante un período prolongado —junto con el deterioro del entorno externo²— produjeron algunos resultados inconvenientes:

- Primero, se redujo drásticamente el potencial de crecimiento de la economía. La disminución del gasto en importaciones y de las inversiones públicas, afectó las perspectivas de crecimiento. Varios años de crecimiento negativo o nulo —entremezclados con años de recuperación vacilante— alteraron abruptamente las expectativas de los agentes económicos. Surgió una “cultura del estancamiento”, que reemplazó a la “cultura del crecimiento” vinculada con la época del desarrollo sostenido en las décadas precedentes. En definitiva, el crecimiento económico real durante todo el período 1983-1988 fue nulo: equivalente a sólo 0.1% en promedio (Banxico, 1989 a).
- Segundo, se pagó un alto precio social: los salarios reales disminuyeron considerablemente; la inflación elevada condujo a una distribución aún más desigual del ingreso; se

²Los principales factores externos negativos, presentes durante todo este período, pueden resumirse como sigue: a) el acceso de las exportaciones mexicanas, sobre todo las no petroleras, a los mercados externos estaba obstaculizado por las medidas proteccionistas y otras medidas restrictivas del comercio adoptadas por muchos países desarrollados, mediante la imposición de los criterios de “graduación” y de reciprocidad para el sistema generalizado de preferencias y en esferas más amplias —incluida la vinculación del comercio con aspectos de inversión y de propiedad intelectual; b) el empeoramiento constante de la relación de intercambio, debido fundamentalmente a las grandes fluctuaciones de los precios de los productos básicos, incluido el del petróleo, y la notoria reducción de los ingresos en divisas y públicos; c) los aumentos reiterados del nivel de las tasas de interés internacionales —hasta fines de 1987, cuando las crisis bursátiles las obligaron a cambiar de signo— incrementaron la carga del servicio de la deuda y mantuvieron a niveles muy elevados las transferencias de recursos para tal fin; y d) las prolongadas demoras en la entrega del nuevo financiamiento convenido con los bancos, en particular en épocas en que otras fuentes de ingreso en divisas también estaban afectadas, como ocurrió en 1985-1986, agravaron las dificultades financieras y condujeron a un endeudamiento interno más costoso (Navarrete, 1988).

redujo el gasto público social. En suma, disminuyeron los niveles de ingreso por habitante y se deterioraron los niveles de vida.

- Tercero, se privilegió la inversión financiera en desmedro de la productiva. En las postrimerías del período, los activos financieros de muy corto plazo resultaron ser los más atractivos y surgió un fuerte sesgo contra la formación de capital de largo plazo.
- Cuarto, el monto del gasto financiero reservado para servir la deuda interna y externa alcanzó proporciones desmesuradas —más de un quinto del PIB para 1988. La totalidad del superávit económico primario fue absorbido por esta carga financiera, que aun así no bastó para cubrirla.
- Por último, surgió una nueva especie de inflación, pues las políticas de ajuste, obrando en forma perversa, la estimularon y mantuvieron en niveles elevados. Esta se agravó por el efecto desestabilizador de las violentas fluctuaciones de los ingresos de divisas y públicos, como consecuencia de factores externos como el colapso de los precios del petróleo en 1986. También intervinieron otros factores: se acentuaron las rigideces y estrangulamientos de la distribución y se estimuló la conducta especulativa.

Junto con el ajuste de corto plazo se siguió firmemente un proceso de reforma estructural de más largo plazo. Se llevó a cabo principalmente mediante la racionalización de la protección y una apertura gradual, si bien relativamente rápida, del mercado; una actitud más abierta frente a la inversión extranjera directa; la reducción del tamaño del sector público, mediante la liquidación, fusión o venta de entidades públicas no esenciales, y un esfuerzo sostenido para modernizar la base industrial del país y mejorar su productividad.

Por su misma naturaleza, estas políticas de reforma estructural estaban destinadas a producir resultados a largo plazo. Se suponía que contribuirían a incrementar la competitividad en la economía y mejorar su eficiencia global. Hacia 1987, parecía que las políticas comerciales ya estaban produciendo resultados positivos y que la impresionante expansión de las exportaciones no petroleras en los años precedentes era, al menos en parte, el resultado del mejoramiento de la

competitividad gracias a un mercado más abierto.

A fines de 1987, se hizo evidente que pese a las medidas de ajuste y a la política de reforma estructural seguida persistentemente en los últimos cinco años, la inflación seguía siendo el problema más apremiante. El Banco Central de México resumía la situación como sigue:

—Pese al fortalecimiento de las finanzas públicas, la depreciación del tipo de cambio, el deterioro de la relación de intercambio respecto a los niveles que prevalecían a comienzos de los años ochenta, el modesto crecimiento del ahorro financiero y la falta de crédito externo neto, difi-

cultaron cada vez más el control de la inflación, pues la combinación de todas estas fuerzas incrementó las expectativas inflacionarias. Esto, sumado a la indización creciente de los precios claves de la economía, puso a México al borde de la hiperinflación y limitó considerablemente las posibilidades de éxito del enfoque gradualista de estabilización. Dadas estas circunstancias, se hizo necesaria una nueva estrategia para atacar las raíces de la inflación y romper la inercia inflacionaria. En esta coyuntura, se estimó viable un programa concertado basado en ajustes coordinados y decrecientes de los precios (Banxico, 1989 a).

II

Un enfoque de concertación social para llevar a cabo la política de estabilización

1. Primera etapa: el Pacto de Solidaridad Económica, 1987-1988³

Hacia fines de 1987, el control y la reducción de la inflación pasaron a ser la primera prioridad económica así como la principal demanda social. Para hacerles frente se elaboró un nuevo programa, concertado entre los sindicatos obreros y campesinos, las organizaciones de empleadores y los representantes del gobierno: el Pacto de Solidaridad Económica. Éste se iba a realizar en dos etapas: la primera, desde mediados de diciembre hasta febrero, y la segunda a partir de marzo y en períodos mensuales sucesivos.

La ejecución del programa de estabilización estuvo precedido por la aplicación de un conjunto de medidas destinadas a aumentar su viabilidad, corregir las distorsiones de la estructura de precios existente, y dejar tiempo para que la campaña antiinflacionaria cobrara impulso.

Estas medidas consistieron en:

a) La depreciación de 22% del tipo de cambio controlado de la moneda mexicana a 2 198.5

pesos por dólar estadounidense, lo que restableció un margen confortable de subvaluación.

b) El aumento de precios de los bienes y servicios producidos por el sector público, que habían ido a la zaga de la inflación, para recuperar el terreno perdido, armonizar los principales precios relativos y obtener un aumento inicial muy importante de los ingresos del sector público. Los rubros que experimentaron las mayores alzas fueron: gasolina, 85%; electricidad, 89%; fertilizantes, 82%, y tarifas aéreas 26%.

c) El alza de las tasas de interés internas, en unos 45 puntos, para llegar a un nivel cercano al 160% anual, a fin de “enjuagar” la liquidez en el mercado y seguir atrayendo el retorno de los capitales fugados.

d) El aumento de los salarios en 38%, para recuperar en parte la pérdida del poder adquisitivo causada por la inflación.

Tras aplicar estas medidas, las autoridades estimaron que se habían cumplido los principales requisitos para que el programa de estabilización prosperara. Estos requisitos comprenden déficit operacionales muy moderados de las finanzas públicas, que podrían financiarse con medios no inflacionarios; disponibilidad de recursos externos o de reservas internacionales muy elevada,

³Esta sección se basa en Navarrete, 1988 y se ha actualizado con la información de Banxico (1989 a) y Banxico (1989 b). Véanse también Pacto de Solidaridad Económica 1988 a y 1988 b.

para apoyar la ejecución del programa; vinculaciones estrechas entre los precios internos y externos; un tipo de cambio real competitivo; ausencia de grandes distorsiones de los precios relativos; una posición sólida en cuenta corriente, y el anhelo social de participar en la campaña antiinflacionaria (Banxico, 1989 a).

El nuevo programa combinó los elementos de un enfoque ortodoxo o convencional para frenar la demanda con algunos elementos heterodoxos. Entre los primeros figuraron medidas para incrementar el ingreso del sector público y reducir el gasto fiscal, fortalecer las finanzas públicas, y disminuir el crédito, a fin de absorber el exceso de liquidez y reducir la demanda total. Entre los últimos figuró el compromiso de todos los sectores de la sociedad de contener y reducir la inflación, mediante una nueva política de ingresos fundada en la concertación social. Además, al acelerarse la apertura de la economía, la competencia internacional limitaría el alza de los precios internos.

Las medidas destinadas concretamente a contener la demanda se vincularon sobre todo con el gasto público y la política crediticia. Se preconizó una gran reducción del gasto público durante los primeros meses del año, con el fin de lograr un superávit económico primario de un 10% del PIB. Se establecieron topes crediticios bancarios para enero y febrero de 1988, equivalentes a 90 y 85%, respectivamente, del nivel de crédito otorgado en diciembre de 1987. Esto equivalió a una reducción del crédito total de un 25% en términos reales.

El programa antiinflacionario de concertación social para enero y febrero de 1988 comprendió los siguientes elementos:

a) Congelamiento de los salarios mínimos, de los precios de bienes y servicios producidos por el sector público, y de los precios de unos 80 artículos de consumo esencial, incluidos en la llamada "canasta básica".

b) No se autorizaría el alza de precios de una gama más amplia de productos sujetos a un régimen de precios administrados.

c) Se procedería con moderación en la fijación de otros precios no controlados del sector privado.

d) Las tasas de interés y el tipo de cambio mantendrían su flexibilidad.

El programa antiinflacionario de concerta-

ción social se acordó oficialmente entre los sectores laboral, empresarial y gubernamental. El sector laboral estuvo representado por los principales sindicatos, tanto los de los trabajadores urbanos⁴ como los de los trabajadores rurales y los minifundistas⁵. El sector empresarial estuvo representado por las organizaciones de empresarios agrícolas, industriales, comerciales y de servicios⁶. Por último, las secretarías de Estado del gabinete económico actuaron en representación del gobierno⁷. La intención primordial fue que las entidades laborales y empresariales más representativas participaran en el proceso de concertación, a fin de asegurar su amplia aceptación y el firme compromiso de cumplir con las medidas convenidas.

El conjunto inicial de medidas correctivas, aplicadas a mediados de diciembre de 1987, provocó tasas de inflación elevadas tanto en dicho mes como en enero de 1988: el índice de precios al consumidor aumentó en 14.8 y 15.5%, respectivamente. Las tasas de interés alcanzaron niveles nominales muy elevados. Por ejemplo, la tasa de interés media anual para los pagarés del Tesoro a 28 días subió más de 30 puntos porcentuales, de 121.8% en diciembre a 154.1% en enero. La depreciación del peso se acentuó en ambos meses, llegando a 2 281 pesos mexicanos por dólar estadounidense a fines de febrero.

⁴El Congreso del Trabajo, la Confederación de Trabajadores de México, la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, y la Confederación Regional Obrero-Mexicana.

⁵La Confederación Nacional Campesina y la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad Agrícola, Ganadera y Forestal. En una etapa posterior participó, también, la Confederación Nacional Ganadera.

⁶El Consejo Coordinador Empresarial, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, la Confederación Patronal de la República Mexicana, La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, la Asociación Mexicana de la Industria del Seguro, el Consejo Nacional Agropecuario, la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa y la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México.

⁷La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y la Secretaría de Gobernación. El Presidente de México encabezó las principales reuniones de la concertación.

Entonces, a medida que comenzaron a sentirse los resultados del programa concertado de estabilización, la inflación principió a disminuir notoriamente en febrero (a 8.3%), lo que permitió que tanto las tasas de interés como el tipo de cambio mantuvieran, en promedio, niveles similares a los del mes anterior.

La segunda etapa de la política de estabilización se lanzó en marzo, mediante la aplicación de la política concertada de ingresos acordada por las partes firmantes del Pacto de Solidaridad Económica.

Hacia fines de febrero, se reunieron los representantes de los trabajadores, los empresarios y el gobierno para decidir acerca de las medidas que deberían aplicarse el mes siguiente. Se acordó:

- a) Prorrogar por un mes el congelamiento de precios de los bienes y servicios del sector público y de los productos de la "canasta básica";
- b) Mantener constantes los precios administrados;
- c) Aumentar los salarios mínimos en un 3%;
- d) Evitar que este incremento se transfiriera a los precios no controlados;
- e) Mantener invariable el tipo de cambio controlado y reducir los niveles de las tasas de interés en consonancia con las menores expectativas inflacionarias.

Los resultados obtenidos en marzo fueron alentadores: la tasa de inflación, medida por el índice de precios al consumidor, se redujo a 5.1% y, en consecuencia, la inflación anual cayó por primera vez desde principios de 1987. Asimismo, hubo una reducción sustancial y sin precedentes de los niveles de las tasas de interés: la tasa media anual para los pagarés del Tesoro a 28 días cayó de 151.4% a fines de febrero a 67.9% en la primera semana de abril, lo que reflejó una drástica reducción de las expectativas inflacionarias. Conforme a lo previsto, el tipo de cambio controlado se mantuvo congelado, en el equivalente de 2 281.00 pesos mexicanos por dólar estadounidense, sin que se observaran presiones sobre el mercado de divisas.

Las partes firmantes del Pacto se reunieron nuevamente hacia fines de marzo y esta vez decidieron establecer las medidas y los objetivos para los dos meses siguientes. El objetivo de prolongar el período fue preservar y ampliar el efecto del cambio de rumbo de la inercia inflacionaria, ob-

servada en el comportamiento de los precios en marzo, y contar con un horizonte cronológico ligeramente mayor para las decisiones de corto plazo.⁸

Se convino que durante abril y mayo: a) no se incrementarían los precios oficiales y controlados; b) se mantendrían invariables los precios administrados; c) se ejercería la máxima austeridad en fijar los demás precios del sector privado, que no deberían subir, ya que los costos de la mano de obra y de los insumos se habían estabilizado en gran medida y los costos financieros disminuían con rapidez; d) se mantendrían los salarios a los niveles existentes, y e) no se seguiría depreciando el tipo de cambio controlado y se seguirían ajustando los niveles de las tasas de interés de manera que reflejaran las menores expectativas inflacionarias.

Los resultados de la aplicación del programa en abril y mayo siguieron siendo alentadores: la inflación registró un nuevo descenso, mayor que el previsto, pues disminuyó a 3.1% en abril y a 1.9% en mayo. La estabilidad cambiaria mantenida no erosionó en forma importante las reservas de divisas y, junto con las expectativas inflacionarias, los niveles de las tasas de interés siguieron reduciéndose. La tasa media anual de mayo para los pagarés del Tesoro a 28 días fue de 50.7%, más de 100 puntos menos que en febrero y más de 40 puntos menos que dos meses antes.

Alentados por estos resultados los representantes laborales, empresariales y gubernamentales acordaron a fines de mayo, prorrogar el programa por otros tres meses (junio a agosto). Las decisiones principales que se tomaron fueron: a) continuar con el congelamiento de los salarios mínimos y de otra índole, los precios de los bienes y servicios del sector público y los precios de los productos incluidos en la "canasta básica"; b) seguir negando la autorización para alzar los precios administrados; c) aplicar ciertas reducciones de precios, dada la notoria caída de los costos de producción acumulada durante los tres meses anteriores; d) mantener invariable el tipo

⁸Hubo también una motivación política: si el período de programación más prolongado (por ejemplo, dos meses) pasaba a ser la norma, entonces no había necesidad de efectuar una ronda de concertación hacia fines de junio, apenas alrededor de una semana antes de las elecciones presidenciales y parlamentarias.

de cambio controlado al nivel al que se había congelado desde comienzos de marzo (2 281 pesos mexicanos por dólar estadounidense), y e) seguir reduciendo las tasas de interés nominales, en consonancia con la notoria reducción de las expectativas inflacionarias.

El índice de precios al consumidor subió 2% en junio, 1.7% en julio y 0.9% en agosto. A fines de este período trimestral, en agosto, la tasa media anual para los pagarés del Tesoro a 28 días era de 41.3%, casi 10 puntos porcentuales menos que en mayo. Las reservas internacionales mantenían un buen nivel, pese al congelamiento del tipo de cambio.

La quinta ronda de concertación entre los representantes laborales, empresariales y gubernamentales se celebró a mediados de agosto y se llegó al acuerdo de prorrogar el programa por otros tres meses. Más tarde, a mediados de octubre, se acordó continuarlo por un mes más, hasta fines de año, con lo que se abarcaba un período de cuatro meses. En esta oportunidad, los participantes no sólo ratificaron las medidas ya habituales vinculadas con la estabilidad de los precios del sector público y de los bienes de la "canasta básica", el congelamiento de los salarios y del tipo de cambio, sino que convinieron varias medidas adicionales:

a) Reducciones tributarias destinadas a beneficiar a los consumidores de bajos ingresos, como la eliminación del impuesto del 6% al valor agregado de los alimentos elaborados y los medicamentos y la disminución de un 30% de las tasas del impuesto a la renta para los contribuyentes cuyos ingresos no fueran superiores a cuatro veces el salario mínimo legal.

b) Disminución de un 3% en promedio de los precios de los bienes no sujetos a control, en particular en los sectores de los alimentos y el vestuario.

En estos cuatro meses el comportamiento de los precios fue dispar. En septiembre y octubre, el índice de precios al consumidor mostró alzas muy moderadas (0.6 y 0.8%), lo que concordaba plenamente con la tendencia descendente registrada al iniciarse el programa de estabilización a comienzos de año. Sin embargo, en noviembre y diciembre los aumentos mensuales fueron de 1.3 y 2.1%. Asimismo, los precios de los artículos de la "canasta básica", congelados oficialmente, en la práctica disminuyeron en los dos primeros

meses del período (-1.1% en septiembre y -0.5% en octubre), pero aumentaron en 1.3% en noviembre y 1.7% en diciembre.

Este comportamiento, reñido con los objetivos convenidos formalmente, provocó un intenso debate: los empresarios fueron acusados de no haber cumplido fielmente con los compromisos establecidos y se redoblaron las exigencias de los trabajadores para poner término al congelamiento de salarios.

Esta variación de los precios, se reflejó en las tasas de interés que dejaron de caer desde septiembre y comenzaron a subir. Por ejemplo, la tasa media anual para los pagarés del Tesoro a 28 días fue de 52.3% en diciembre, es decir, 11 puntos más que cuatro meses antes. Además, se comenzó a notar una erosión importante de las reservas internacionales: a fines de año, su nivel alcanzaba a 6 600 millones de dólares, o sea, menos de la mitad de los 15 000 millones de dólares existentes a fines de 1987.

Cuando se examina la situación reinante a fines de 1988, se puede sostener sin temor a equivocarse que el programa de estabilización había logrado revertir la inercia inflacionaria. Los factores que en años anteriores habían espoleado la inflación comenzaron a obrar en sentido opuesto; al terminar el año, los precios del sector público habían permanecido invariables durante doce meses consecutivos, el tipo de cambio controlado se había congelado por diez meses, sin apartarse demasiado de su valor en el mercado libre; las tasas de interés nominales se habían reducido en forma espectacular, aunque las tasas reales seguían elevadas y atrayentes; el gasto del sector público se había reducido y se había seguido ajustando conforme a la disminución de las expectativas inflacionarias. El objetivo de llegar a una tasa de inflación inferior al 2% mensual, previsto originalmente para fines de año, ya se había alcanzado en mayo; la tasa de inflación mensual media fue de 1.1% en el tercer trimestre y de 1.4% en el último. La inflación anual disminuyó de 159.2% en 1987 a 51.1% en 1988.

La evolución general de la economía en 1988 estuvo determinada en gran medida por el éxito con que se aplicó el programa de estabilización. El crecimiento económico real fue de 1.1% (0.4 puntos menos que en 1987), porque los efectos restrictivos de la política de estabilización fueron contrarrestados en parte por el aumento de las

exportaciones, sobre todo de productos no petroleros, la reacción positiva de la inversión privada, que aumentó en 10.1% en términos reales, y la baja de los precios de los bienes importados como consecuencia de las medidas de liberalización del comercio.

2. Segunda etapa: de la estabilización al crecimiento, 1989

El nuevo gobierno, que asumió el 1 de diciembre de 1988, decidió proseguir con el enfoque de concertación social para llevar a cabo la política de estabilización, aprovechando la experiencia recogida durante el año anterior.⁹

A mediados de diciembre, los representantes de los trabajadores, los empresarios y el gobierno decidieron aprobar un nuevo programa, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, y elaboraron las políticas que debían seguirse durante los primeros siete meses de 1989 (Banxico, 1989 a y *Pact*, 1989). El nuevo programa tenía una estructura similar al anterior, pero contenía importantes modificaciones. Una particularmente notable era la prolongación del período en que iban a aplicarse las medidas de política convenidas. El objetivo era reducir la incertidumbre generada por el enfoque de más corto plazo empleado en 1988 y brindarle una mejor orientación general a la política económica.

Asimismo, se revisaron los objetivos principales de la campaña de estabilización, haciendo hincapié en la necesidad de consolidar la estabilidad de precios, establecer la base para una recuperación económica gradual y firme, proteger el poder adquisitivo de los salarios y los niveles de empleo, y reducir la transferencia neta de recursos al exterior, vinculada esencialmente con el servicio de la deuda externa.

Para lanzar el nuevo programa, se tomaron varias medidas iniciales en relación con los pre-

cios del sector público, los niveles del tipo de cambio y los niveles salariales.

a) Reconociendo que la congelación durante un año de los precios del sector público estaba erosionando los niveles de ingreso de dicho sector y reconociendo, asimismo, que un ajuste violento y generalizado reactivaría la inflación, se acordó ajustar los precios de algunos bienes y servicios, que se venden principalmente a las empresas industriales y comerciales, y mantener congelados los que tienen la mayor incidencia en el gasto del consumidor, tales como electricidad, gasolina y gas doméstico.

b) Reconociendo que la congelación durante diez meses del tipo de cambio estaba erosionando el nivel de las reservas internacionales y reconociendo, asimismo, que pasaría todavía algún tiempo antes de que México llegara a niveles de inflación similares a los existentes en los principales países con que mantiene relaciones comerciales, se acordó depreciar el tipo de cambio a razón de un peso diario frente al dólar estadounidense, a partir del 1 de enero y hasta el 31 de julio de 1989. En consecuencia, el tipo de cambio iba a pasar de 2 281 a 2 491 pesos mexicanos por dólar. Esta devaluación anunciada con anticipación, de alrededor de 9%, eliminaría la incertidumbre acerca del nivel del tipo de cambio, y despejaría el temor de una devaluación importante, sin impulsar demasiado la inflación.

c) Reconociendo que la congelación de los salarios mínimos durante diez meses se había traducido en una nueva reducción de los niveles del salario real, y con el fin de evitar mayores pérdidas del poder adquisitivo, se acordó aumentar en 8% el nivel del salario mínimo. Se estimó que el aumento acordado era compatible con los objetivos de estabilización.

Otros elementos del nuevo programa que se aplicaría durante los primeros siete meses de 1989, eran los siguientes:

a) Los representantes de las organizaciones empresariales acordaron recomendar a sus miembros que absorbieran el aumento salarial, el ajuste del tipo de cambio y los aumentos de precios de bienes y servicios del sector público, sin elevar el precio final para los consumidores.

b) Sin embargo, en aquellos casos en que el aumento de los costos de producción con precios constantes creara escasez, podrían revisarse los precios. Además, el gobierno anunció un progra-

⁹A comienzos de 1989, cuando se anunciaba el nuevo Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, había una sensación manifiesta de que, de continuar el éxito de la campaña de estabilización, la única restricción importante a la reactivación del crecimiento económico era la pesadísima carga de los pagos del servicio de la deuda, que en 1988 alcanzaron a 14 200 millones de dólares, equivalentes a 43% del ingreso en cuenta corriente, y produjeron una transferencia financiera neta al exterior de 6.4% del PIB.

ma nacional de liberalización, destinado a eliminar las barreras que generan altos costos injustificados para las empresas privadas.

c) El gobierno se comprometió a seguir una política fiscal plenamente compatible con la estabilidad de precios y la recuperación gradual y sostenida de la economía.

d) Se modificaría la estructura del arancel de importación para disminuir la dispersión y eliminar las distorsiones.

Además, los principales instrumentos de la política económica estarían vinculados estrechamente con el nuevo programa de estabilización. En este sentido, se fortalecería la disciplina en la gestión de las finanzas públicas. El objetivo general para el año sería lograr una baja de 5 puntos porcentuales de la necesidad de empréstitos del sector público: de 12.3% del PIB en 1988 a 7% en 1989. La política de tasas de interés se orientaría a seguir brindando a los inversionistas rentabilidades positivas en términos reales, a fin de estimular el ahorro. Sin embargo, se preveía que en el transcurso del año —luego de que se hubiera alcanzado un acuerdo adecuado sobre la deuda y como resultado del éxito sostenido de la política de estabilización— las tasas de interés real comenzarían a declinar.

El nuevo programa de estabilización logró mantener controlada la inflación en los primeros siete meses de 1989, sin provocar ninguna escasez seria. El índice de precios al consumidor registró un aumento mensual promedio de 1.4% y la inflación acumulada en el período de siete meses fue de 10%. Los precios de la “canasta de productos básicos” registraron un alza mensual media de 0.8% y un aumento acumulado de 5.4% en el período de siete meses (Banxico, 1989 c y Secretaría de Relaciones Exteriores, 1989).

Por ende, el comportamiento tanto de los precios al consumidor como de los de la canasta básica durante el período fue plenamente compatible con el objetivo inicial de mantener la inflación bajo el 20% en 1989.

La tasa de inflación en enero de 1989 (2.4%) reflejó el impacto del ajuste selectivo de los precios del sector público introducido a comienzos de año. La tasa media en los seis meses siguientes (1.3%) mostró que el impacto tanto del alza inicial de salarios como de la depreciación diaria de

la moneda mexicana fue absorbido sin grandes repercusiones inflacionarias.

Tras el aumento observado en las tasas de interés en los últimos meses de 1988, en los primeros siete meses de 1989 se registraron pequeñas fluctuaciones, dentro de una tendencia descendente. La tasa media anual para los Pagarés del Tesoro a 28 días fue de 47.0% en julio de 1989, la más baja desde octubre y más de 5 puntos porcentuales menos que en diciembre.

El 31 de mayo de 1989, se lanzó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.¹⁰ La estrategia económica del Plan apunta a dos objetivos principales: alcanzar una tasa de crecimiento económico de un 6% anual y reducir la inflación a niveles similares a los existentes en los principales países que mantienen relaciones comerciales con México. Para lograr este último objetivo, la estabilización no se concibe como una política que deba aplicarse durante un período determinado, sino como un esfuerzo constante. El criterio de la concertación social en pro de la estabilización, adoptado tanto para el Pacto de Solidaridad Económica en 1988 como para el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico en 1989-1990, queda por ende incorporado en el proceso de planificación del desarrollo de largo plazo. A mediados de junio de 1989, los representantes laborales, empresariales y gubernamentales se reunieron para evaluar la aplicación del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico y decidieron prorrogarlo por un período de ocho meses: desde agosto de 1989 hasta marzo de 1990 (Pacto, 1989 a). De nuevo se estimó que el hecho de tomar con bastante antelación la decisión de mantener en vigor el enfoque

¹⁰El Plan establece una meta de crecimiento económico de 2.9 a 3.5% anual para 1989-1991 y de 5.3 a 6.0% anual para 1992-1994. Entre 1983 y 1988 la tasa anual de crecimiento económico fue de 0.1% en promedio. Además, el Plan establece tasas de crecimiento anual promedio para la inversión total de 6.3 a 7.3% en 1989-1991 y de 8.8 a 9.7% en 1992-1994. Entre 1983 y 1988, la inversión tuvo un crecimiento negativo anual promedio de 4.4%. Por ende, la tasa de inversión, de 19.1% en promedio del PIB en 1983-1988, debería aumentar a 22.7/23.1% en 1989-1991 y a 25.6/26.0% en 1992-1994. De conformidad con el Plan, la transferencia neta de recursos al exterior, con un promedio de 6.1% del PIB entre 1983 y 1988, debería disminuir a 1.7/2.1% en 1989-1991 y volver a disminuir a 1.5/1.7% en 1992-1994 (México, Presidencia, 1989).

de concertación social en pro de la estabilización por un nuevo período más prolongado, contribuiría a consolidar los objetivos de la política de estabilización, fortalecería la certidumbre en el curso futuro de la política económica, desalentaría la especulación y ofrecería un marco más sólido para las decisiones en materia de inversión.

La nueva prórroga por ocho meses se basó en un conjunto de compromisos recíprocos formulados por los sectores gubernamental, laboral y empresarial, así como en medidas de política concretas. Los acuerdos principales fueron los siguientes:

a) El sector público mantendría sin modificaciones sus precios y tarifas.

b) El sector empresarial se comprometía "a respetar y no mover los precios", así como a proporcionar un abastecimiento suficiente y oportuno.

c) Los salarios se establecerían mediante negociaciones entre los sectores laboral y empresarial. Se acordó aumentar el salario mínimo en 6%.

d) Se continuaría con la depreciación del tipo de cambio a razón de un peso diario, hasta el 31 de marzo de 1990, "sin abandonar el propósito de estabilizar el tipo de cambio tan pronto como las circunstancias lo permitan". A fines del período, el tipo de cambio sería de 2 734 pesos mexicanos por dólar, con una devaluación de 9.8% en los ocho meses.

e) Se mantendría una estricta disciplina en las finanzas públicas, a fin de alcanzar los objetivos establecidos, en particular el superávit primario y la disminución de las necesidades de empréstito del sector público.

El 23 de julio de 1989, el Presidente de México anunció a la nación que se había llegado a un acuerdo en principio con los bancos respecto a la deuda externa del país. Dicho acuerdo fue posterior a los suscritos durante el año con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Club de París. En su conjunto, estos acuerdos eliminaron el obstáculo principal que se oponía a la reactivación del crecimiento económico, a saber, el monto excesivo de las transferencias netas de recursos al exterior para servir la deuda externa. Se estima que una vez que los acuerdos estén en plena vigencia, la transferencia neta de recur-

sos al exterior disminuirá de 6.4% en 1988 a menos de 3% del PIB del país.¹¹

Tanto en agosto como en septiembre la inflación fue de 1% mensual, lo que dio una tasa acumulada de 12% para los primeros nueve meses del año, pese a los aumentos salariales y a la depreciación constante del peso mexicano.

Un factor preponderante para mantener a raya la inflación fue la caída sustancial de las tasas

¹¹A mediados de abril de 1989, México suscribió un acuerdo con el FMI en virtud del servicio ampliado que abarca tres años y aporta recursos por 2 800 millones de DEG (3 640 millones de dólares). Se acordó que hasta el 30% de dichos recursos podrían destinarse a financiar las operaciones de reducción de la deuda. Además, México obtuvo un préstamo de financiamiento compensatorio ascendente a 453,5 millones de DEG (590 millones de dólares). El 18 de mayo de 1989 se llegó a un acuerdo con el Banco Mundial sobre un conjunto de créditos por 1 960 millones de dólares. Dicho conjunto crediticio consta de cuatro componentes: 500 millones de dólares están destinados a apoyar al sector financiero mexicano y su estrategia antiinflacionaria. Parte de dichos recursos podrían emplearse para operaciones de reducción de la deuda; otro crédito por 500 millones de dólares apoyará la modernización de los sectores industrial y comercial; un tercer tramo, por el mismo monto, financiará la reestructuración del sector de propiedad estatal; y, por último, 460 millones de dólares se asignarán a la construcción de dos centrales hidroeléctricas. El acuerdo con el Club de París, suscrito el 30 de mayo de 1989, permite la reprogramación de 2 100 millones de dólares de principal y 500 millones de dólares de intereses de créditos oficiales y con garantía oficial, que vencen entre junio de 1989 y junio de 1992, por un período de 10 años con seis años de gracia. México seguirá contando con financiamiento de crédito a la exportación. El acuerdo con el comité asesor de los bancos, contempla que la deuda existente se canjeará por nuevos bonos del gobierno mexicano con vencimiento a 30 años. Ofrece tres opciones para los bancos: aceptar los nuevos bonos con un valor nominal 35% menor que el valor nominal de la deuda antigua y con una tasa de interés de mercado, o bien, aceptar bonos con el mismo valor nominal que el de la deuda antigua pero con una tasa de interés fija, inferior a la del mercado, establecida en 6.25% (tanto el principal como parte de los intereses de los nuevos bonos estarán garantizados con los recursos obtenidos por México de los organismos financieros multilaterales y del Gobierno del Japón). La tercera opción permite que los bancos aporten nuevos recursos monetarios durante cuatro años, a contar de 1989, por un monto equivalente a 25% del valor nominal de la deuda mexicana con cada banco. La Secretaría de Hacienda de México estima que la primera opción permitirá la reducción permanente del 35% del valor de la deuda —al reembolsar su deuda México cubrirá sólo el 65% del valor nominal original. La segunda opción contempla la reducción de un 40% de las transferencias anuales para el servicio de la deuda. La tercera aportará recursos adicionales sobre una base multianual (Salinas, 1989 a).

de interés. La tasa media anual de los pagarés del Tesoro a 28 días, utilizada en este artículo como representativa de los movimientos de la tasa de interés, bajó en más de 12 puntos porcentuales en agosto, comparada con el mes anterior, y fue de 34.9%, el nivel más bajo en siete años, o sea, desde 1982. Volvió a caer en septiembre a 34.2%. Es evidente que esta caída sustancial de las tasas de interés fue el resultado directo de la negociación de la deuda, que eliminó el factor principal de incertidumbre acerca de las perspectivas económicas de México.

En el último trimestre de 1989 surgieron algunas señales de alerta. Según estimaciones preliminares, la inflación en octubre subió en 1.3%, en noviembre llegó a 2.1% (y ya iba en 1.8% en la primera quincena de diciembre), lo que despertó temores de que se estuviera formando una "burbuja inflacionaria", pese a la aplicación permanente del programa de estabilización. A partir de octubre, las tasas de interés experimentaron un alza moderada. La tasa media anual para los pagarés del Tesoro a 28 días se elevó ligeramente, a 37.6%, en la primera quincena de ese mes, y siguió subiendo, llegando a 41.3% a comienzos de diciembre. Las noticias del frente externo no eran alentadoras, pues disminuía la tasa de aumento de las exportaciones de manufacturas y aumentaba el déficit en cuenta corriente. En la esfera de las finanzas públicas, el gasto adicional que significó el alza de las tasas de interés comenzó a ejercer presión, en particular tras estar congelados casi por dos años los precios de los principales bienes y servicios del sector público. Todos estos factores estimularon un intenso debate público —que ocupó amplios espacios en la prensa mexicana— sobre las perspectivas del programa de estabilización y, en particular, sobre la transición desde la etapa de las políticas de estabilización basadas en la concertación social hasta la del juego libre y abierto de las fuerzas del mercado a comienzos de la primavera boreal de 1990.

A principios de diciembre, los representantes laborales, empresariales y gubernamentales se reunieron otra vez para evaluar la aplicación del programa de estabilización. Decidieron prorrogar la aplicación del Pacto, en las condiciones acordadas en junio de 1989 y vigentes desde agosto, por un período adicional de cuatro meses, hasta fines de julio de 1990. Así, el período

de concertación, previsto originalmente por ocho meses, abarcará un año en la práctica. Al hacer uso de la palabra en esta reunión, el Presidente de México destacó que el objetivo de la política de estabilización no era inmovilizar o congelar todos los precios, sino garantizar la estabilidad general de precios y asegurarse contra los aumentos no convenidos por las partes (Pacto, 1989 b).

En consecuencia, se introdujeron dos modificaciones importantes:

a) Un alza, equivalente al 5% en promedio, de los precios de la gasolina y demás bienes y servicios producidos por el sector público, como la electricidad, a fin de evitar una mayor erosión de los ingresos públicos y un deterioro de la posición financiera de las empresas del sector público involucradas.

b) Un aumento del 10% del salario mínimo, que entraría en vigencia a contar del 1 de diciembre, a fin de mantener el objetivo de prevenir en general una mayor disminución del poder adquisitivo de los trabajadores.

Para concluir el análisis de la formulación y aplicación de la política de estabilización en México durante los dos últimos años, cabe referirse al mecanismo establecido para supervisar el cumplimiento efectivo de la política y asegurarse que los ajustes necesarios se hagan en forma oportuna. Desde la firma del Pacto de Solidaridad Económica, en diciembre de 1987, ha habido un sistema de evaluación permanente.

Las partes firmantes del proceso de concertación —representantes laborales, empresariales y gubernamentales— integraron una Comisión de Seguimiento y Evaluación.

Esta Comisión se reunía regularmente por lo menos dos veces al mes y celebraba muchas reuniones extraordinarias. Tomaba nota de las opiniones sobre la forma en que se aplicaban las medidas acordadas y, en particular, atendía las quejas sobre violaciones de los compromisos contraídos. La Comisión estaba facultada para tomar medidas disciplinarias e, incluso, servía de foro para examinar constantemente el comportamiento de los agentes económicos participantes en la aplicación de la política de estabilización. Durante las reuniones de la Comisión se analizaban detenidamente tanto la política de gastos del gobierno como las decisiones privadas de fijar los precios.

Para colaborar en este proceso, se establecieron comisiones a nivel estadual en las 31 provincias del país. Estas comisiones estadales se reu-

nían, también, con regularidad y presentaban sus conclusiones y recomendaciones a la comisión nacional.

III

De cara al futuro: las perspectivas de estabilización y crecimiento en México

Al finalizar la década de 1980, el comportamiento de la economía mexicana refleja los resultados del esfuerzo de estabilización mantenido durante los dos últimos años. El objetivo primordial de la política de estabilización —disminuir la inflación y mantenerla reducida— se ha logrado en gran medida. Al parecer los agentes económicos han abandonado la “mentalidad inflacionaria” que hizo presa de ellos durante varios años. Durante 22 meses, de noviembre de 1986 a agosto de 1988, la tasa de inflación anual se mantuvo en niveles de tres dígitos y el país estuvo al borde de la hiperinflación. El enfoque de concertación social escogido para llevar a cabo la política de estabilización mostró, según lo expresó el Presidente mexicano en su primer informe anual, que:

“Los mexicanos hemos rechazado la opción de convivir con una inflación elevada. Hemos encontrado en el Pacto la respuesta estratégica. No ha sido una respuesta fácil ni halagadora, pero está funcionando, porque hemos sabido complementar concertación social con disciplina fiscal” (Salinas, 1989 b).

La información disponible hasta ahora es todavía insuficiente y no permite efectuar un balance acabado de la contribución relativa de cada uno de los tres sectores involucrados en la política de estabilización. Sin embargo, los indicadores siguientes parecen apropiados:

a) Entre 1982 y 1987, los salarios reales, medidos conforme a la deflación del salario mínimo nominal con el índice de precios al consumidor, disminuyeron 35.4%. En el período de 19 meses comprendido entre enero de 1988 y septiembre de 1989, el salario mínimo se aumentó en cinco

ocasiones (como ya se ha mencionado) y, pese a la caída de la inflación los salarios reales volvieron a deteriorarse en un 18.7%. Sin embargo, la erosión del salario real muestra una tendencia a disminuir: todas las pérdidas recientes del poder adquisitivo ocurrieron en 1988, mientras que entre enero y septiembre de 1989 los salarios reales mejoraron, aunque muy ligeramente: 1.2%.

Parece incontestable que la restricción salarial ha sido un factor de peso en el proceso de estabilización y que la contribución del sector laboral en esta esfera ha sido primordial.

b) Según las estimaciones contenidas en el informe anual del Presidente, durante el primer semestre de 1989 el déficit de las finanzas públicas disminuyó en 60%, en términos reales, comparado con el déficit del año anterior. El balance primario —que no incluye los pagos del servicio de la deuda— mostró un mayor superávit de 31%, en términos reales, que el año anterior. Se mantuvo un estricto control del gasto público. A fin de aliviar el impacto de la política de estabilización sobre los grupos de bajos ingresos, la asignación del gasto público se orientó a las prioridades sociales.

Los precios de los bienes y servicios del sector público, ajustados en diciembre de 1987 para sentar las bases de la política de estabilización, permanecieron invariables durante todo un año. Después, en diciembre de 1988, se introdujo un aumento selectivo, que no afectó a los de mayor incidencia en el gasto del consumidor, tras lo cual todos permanecieron invariables durante otro año. Sólo en diciembre de 1989 se estableció un aumento del 5% en promedio.

En consecuencia, el aporte del gobierno a la política de estabilización ha sido fundamental,

tanto mediante la disciplina financiera como gracias a la moderación directa en la fijación de precios.

c) La reducción de los niveles nominales de las tasas de interés, y últimamente una leve reducción de las tasas reales, han contribuido en forma decisiva a disminuir la inflación. Sin embargo, durante casi todo el período de aplicación de la política de estabilización, las tasas reales han sido positivas y, en algunos meses, muy positivas. El rendimiento anual real de los principales instrumentos de ahorro a corto plazo oscilaba entre 21.9 y 28.3% a fines de 1988, y entre 12.7 y 20.7% en septiembre de 1988 (Secretaría de Relaciones Exteriores, 1989).

No cabe duda que lo menos que puede decirse de aquellos que devengan sus ingresos de los intereses es que figuran entre los que hacen los menores sacrificios en pro de los objetivos de la estabilización.

En términos más generales, parece que las principales decisiones estratégicas que explican el éxito de la política de estabilización mexicana fueron las siguientes:

a) Poner término al proceso negativo de la causalidad acumulativa en que algunos elementos de las políticas de ajuste tradicionales, en particular el manejo de las tasas de interés y del tipo de cambio y de los precios del sector público, espoleaban en forma perversa la inflación, aunque al parecer contribuían a los objetivos del ajuste, pues estimulaban el ahorro y las exportaciones, desalentaban la fuga de capitales y evitaban el empeoramiento del déficit fiscal.

Este aspecto de la experiencia mexicana reviste una importancia primordial, pues siguen prescribiéndose las recetas del ajuste tradicional, sin tener en cuenta la situación concreta en que han de aplicarse tales políticas.

b) Lanzar un proceso de concertación social como el instrumento básico para formular, llevar a cabo y supervisar las políticas de estabilización.

Por cierto, que el objetivo más ambicioso del esfuerzo de estabilización era sentar las bases para la reanudación del crecimiento económico. En esta esfera los resultados iniciales también han sido estimulantes. Ya se ha mencionado que en 1988 la economía mexicana experimentó un crecimiento real de 1.1%. En el primer semestre de 1989, según las cifras contenidas en el primer informe anual del Presidente, la economía de

México creció 2.4%, en términos reales, comparada con el mismo período del año anterior. En consecuencia, se espera que el crecimiento económico en 1989 en su conjunto llegará a ser de entre 2.5 y 3%, muy por encima de las estimaciones iniciales de un 1.5% (Salinas, 1989 b). Por primera vez desde 1985 el crecimiento económico será mayor que el crecimiento demográfico, lo que permitirá mejorar, aunque muy poco, el producto por habitante.

Al evaluar esta situación, se advierte en el informe presidencial una nota de advertencia:

“Estamos, así, reanudando el crecimiento a un ritmo mayor al previsto e, incluso, más rápido que lo deseable. No podemos violentar el ritmo de la recuperación, porque la falta de inversión en infraestructura durante los años de crisis provocaría, hoy, cuellos de botella y presiones inflacionarias” (Salinas, 1989 b).

Es precisamente este problema —cómo conjugar el crecimiento con la estabilidad— lo que ocupa ahora el centro del debate sobre política económica en México: cómo poner término a la política de estabilización que comenzó hace dos años.

Parece existir un consenso creciente en el sentido de que, incluso después de concluido el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, a fines de julio de 1990 o en una fecha ulterior, sería necesario contar con alguna especie de concertación social para formular y aplicar la política económica. La mayor predecibilidad del comportamiento de los diferentes agentes económicos que brinda este enfoque sería de gran importancia en un período en que tiende a aumentar la incertidumbre respecto a otros factores, especialmente en el sector externo de la economía.

Sin embargo, para que el enfoque de concertación social se mantenga creíble y aceptable para la mayoría, es evidente que se requiere una distribución más justa de los costos y beneficios que la existente hasta ahora. Si es el sector laboral el que más ha aportado al esfuerzo de estabilización, entonces los obreros y campesinos deberían beneficiarse directamente de la reactivación del crecimiento económico que ha posibilitado la propia estabilización.

No ha sido ajeno a la experiencia mexicana de las últimas décadas el hecho de recaer en los

problemas que al parecer se habían superado. En esta coyuntura, es esencial evitar este peligro, muy latente en una recuperación precipitada. Por otra parte, la prolongación de los años de estancamiento económico o, peor todavía, la recaída en un estado de aguda inestabilidad, es social y políticamente inaceptable.

Para los años noventa, México necesita una economía en crecimiento, en que se conjuguen la

estabilidad de precios con la generación de empleos suficiente; una sociedad dinámica en que disminuyan las desigualdades; y una capacidad creciente para responder a las expectativas de su pueblo en términos de participación política, niveles de vida, progreso social y enriquecimiento cultural.

(Traducido del inglés)

BIBLIOGRAFIA

- BANXICO (Banco de México) (1989 a); *The Mexican Economy*, México, D.F.
- _____ (1989 b); *Informe anual, 1988*, México, D.F.
- _____ (1989 c); *Indicadores económicos*, México, D.F.
- _____ (1988); *The Mexican Economy*, México, D.F.
- _____ (1987); *The Mexican Economy*, México, D.F.
- Comunicado de prensa de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento (1988); *Comercio exterior*, vol. 38, N° 10, México, D.F., octubre.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello (eds.) (1984); *La desigualdad en México*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Hansen, Roger D. (1971); *La política del desarrollo mexicano*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Martínez Hernández, Ifigenia (1960); *La distribución del ingreso en México*, México, D.F., Escuela Nacional de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas.
- México, Presidencia de la República (1989); *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto.
- NAFIN (Nacional Financiera) (1988); *La economía mexicana en cifras*, México, D.F.
- _____ (1977); *Statistics on the Mexican Economy*, México, D.F.
- Navarrete, Jorge (1988); *México: An Overview of Stabilization and Debt management Policies*, Sussex, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- _____ (1971); *La política económica del nuevo gobierno*, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).
- Pacto de Solidaridad Económica (1988 a): Concertación para septiembre, octubre y noviembre. *Comercio exterior*, vol. 38, N° 8, México, D.F., agosto.
- _____ (1988 b): Medidas de política económica: Acuerdo que prorroga el Pacto de Solidaridad Económica durante el mes de diciembre, *Comercio exterior*, vol. 38, N° 10, México, D.F., octubre.
- Pact for Stabilization and Economic Growth (1989); *Review of the Economic Situation in México*, vol. 65, N° 759, Banco Nacional de México (BANAMEX), febrero.
- Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (1989 a). Concertación para el período comprendido entre el 1 de agosto de 1989 y el 31 de marzo de 1990, *Comercio exterior*, vol. 39, N° 6, México, D.F., junio.
- Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (1989 b). Convenio por el que se extiende hasta el 31 de julio de 1990 el término de la concertación vigente *El financiero*, México, D.F., 4 de diciembre.
- Salinas de Gortari, Carlos (1989 a); Solución al problema de la deuda externa, *El mercado de valores*, Nacional Financiera (NAFIN), N° 15, México, D.F., agosto. Texto del mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pronunciado el 23 de julio de 1989.
- _____ (1989 b); Primer informe de gobierno, *El mercado de valores*, Nacional Financiera (NAFIN), N° 22, México, D.F., noviembre. Texto pronunciado el 1 de noviembre de 1989 ante el Congreso de la Unión.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (1989); Carpeta de información económica oportuna, México, D.F., mimeo.
- Solís, Leopoldo (1970); *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Vernon, Raymond (1963); *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, Cambridge, Harvard University Press.

La intervención del Estado en Brasil: un enfoque pragmático

*Luiz Carlos Bresser Pereira**

En el presente artículo se hace un análisis de la intervención del Estado en la economía brasileña, para tratar de explicar por qué el Estado dejó de tener un papel decisivo en el desarrollo del país. La explicación principal reside en el carácter cíclico de la intervención estatal. En un principio, la intervención tiende a lograr mucho éxito, sobre todo cuando el país está iniciando su industrialización. A poco andar, sin embargo, van aumentando las distorsiones inherentes a una intervención no controlada por el mercado, hasta conducir al Estado a una crisis fiscal. De esta manera puede comprenderse la actual onda neoliberal y su éxito al proponer privatizaciones. El Estado, no sólo en el Brasil sino también en los demás países, había crecido excesivamente, lo que en los últimos veinte años había hecho necesario que fuera reducido y saneado financieramente. Ante tales realidades, el autor observa que puede ser muy útil la actitud pragmática de los economistas del Asia oriental y sudoriental con relación a este problema: propician una orientación básica hacia el mercado y la disciplina fiscal, pero no dudan en recurrir a la intervención estatal en caso de ser necesario.

*Profesor de Economía de la Fundación Getulio Vargas, de São Paulo. Director de la *Revista de Economía Política*.

Artículo basado en un trabajo presentado al XV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, celebrado en Miami en diciembre de 1989.

Introducción

La intervención estatal es, ciertamente, uno de los temas económicos y políticos más intensamente discutidos en este siglo. Ello obedece a dos motivos, uno práctico y otro ideológico. En la práctica, la intervención estatal en la economía es innegable por el simple motivo de que los gobiernos en todo el mundo, de los países tanto ricos como pobres, capitalistas o estatistas, intervienen continuamente en el mercado. En el plano ideológico, la intervención estatal es importante porque estar a favor o en contra de cierto grado de intervención estatal es un criterio básico para distinguir a la derecha de la izquierda, a los conservadores de los liberales, a los economistas neoclásicos o neoliberales de los progresistas o keynesianos.

En ciertos momentos, una intervención estatal limitada se convierte en una práctica relativamente aceptable. Esto ocurrió claramente en los decenios de 1950 y 1960, cuando prevalecía un consenso keynesiano. En otros, como en los últimos veinte años, se hace dominante el ataque conservador a la intervención estatal. Mientras que anteriormente los fracasos del mercado se cotejaban con las posibilidades de la formulación de directrices y con la planificación, ahora el tipo inverso de razonamiento es la nueva verdad de una "nueva derecha", cuyas ideas se basan en la ciencia económica y el mercado, y no en la filosofía política y las ideas respecto a tradición y jerarquía, que definían a la "antigua derecha" (Bosanquet, 1983).

En lo macroeconómico, la aparición del monetarismo en el decenio de 1960 y de la "nueva escuela clásica", basada en expectativas racionales, en el de 1970, son los mejores síntomas de esta onda conservadora. Detrás del surgimiento de la nueva derecha en el campo macroeconómico tenemos el derrumbe del consenso keynesiano: por una parte, el Estado se ha hecho demasiado grande e ineficiente, azotado por una crisis financiera (O'Connor, 1973); por otra, las políticas económicas keynesianas normales, basadas en el supuesto de una insuficiencia crónica de la demanda, no han podido hacer frente al desempleo en aumento y a las crecientes tasas de inflación. En la economía del desarrollo, el fracaso de las teorías de la industrialización por un gran impulso inicial, en que se apoyaba el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, dominante en los decenios de 1950 y 1960,

dio lugar, en el de 1970, a una teoría de crecimiento encabezado por las exportaciones y orientado hacia el mercado, cuyos principios básicos eran y siguen siendo la privatización y la liberalización del comercio. El hecho de que los países que adoptaron la estrategia encabezada por las exportaciones, tales como Corea y Taiwán, lo hicieran en combinación con políticas industriales dinámicas, en lugar de abandonar al mercado la suerte de la economía, no impidió que los partidarios del nuevo credo utilizaran a esos países como ejemplos de sus ideas. Por último, en lo que a economía comparada se refiere, el hecho de que los países estatistas no pudieran mantener en los decenios de 1970 y 1980 las altas tasas de crecimiento logradas en los de 1950 y 1960, sirvió de poderoso argumento ideológico en favor de la teoría neoliberal. La puesta en marcha de la *perestroika* en la Unión Soviética y el ulterior colapso de los gobiernos comunistas en Europa oriental se presentaron como la demostración empírica de las ideas neoliberales. La estrategia de la argumentación neoliberal era considerar el apoyo a una intervención estatal limitada de la misma manera que el control estatal extremado de la economía que predominaba en los países estatistas.

En una etapa más reciente, esta onda neoliberal está recibiendo un ataque. Se están haciendo visibles las insuficiencias del monetarismo y de las expectativas racionales. Una vez más está cambiando la posición de la intervención estatal dentro de la teoría económica. La idea simplista sostenida por la nueva derecha de que "el mercado es bueno y el gobierno es malo" no puede sustentarse en motivos teóricos y prácticos.

Los cambios en la manera de considerar el mercado y la intervención estatal guardan relación con sus alternativos éxitos y fracasos. En tanto que la práctica de la intervención estatal tiene éxito, las teorías que apoyan una intervención limitada están en boga. Sin embargo, apenas dejan de funcionar o se muestran incapaces de hacerlo por algún motivo, se pueden oír más las voces de los conservadores o neoliberales. En otro documento (Bresser, 1989 a), examiné la índole cíclica y siempre cambiante de la intervención estatal. En este artículo aplicaré la teoría al caso brasileño. Además, tomando como punto de referencia a los economistas asiáticos, abogaré por un enfoque más pragmático o dialéctico de la intervención estatal en las economías orientadas al mercado.

I

La índole cíclica de la intervención estatal

En los tiempos modernos, la intervención estatal ha tomado tres formas, que corresponden a tres modelos históricos de desarrollo: i) el Estado como sustituto del mercado en la coordinación de la economía (modelo estatista o soviético); ii) el Estado como agente decisivo para promover la acumulación de capital y el desarrollo tecnológico (el modelo histórico de industrialización alemán y japonés, adoptado en grados diversos por la mayor parte de los países en desarrollo en este siglo; y iii) el Estado como responsable de la política macroeconómica, promotor del bienestar, regulador microeconómico de la influencia que las empresas ejercen en el mercado y el ambiente, estimulador fiscal del crecimiento tecnológico volcado hacia la competitividad internacional, y

agente negociador a nombre del país respectivo en el campo del comercio internacional (modelo actual de los países de la OCDE). El primero de estos modelos históricos de intervención estatal queda fuera del ámbito de este artículo. Me referiré a la intervención estatal en el Brasil, partiendo del supuesto de que tenemos que ver con un sistema económico capitalista, orientado hacia el mercado, que está pasando del segundo al tercer modelo de intervención.

Mi aseveración general es que se requiere cierto grado de intervención estatal para hacer funcionar los países capitalistas; pues, sin ella, se resentirán el crecimiento económico y el bienestar social. El mercado es, con mucho, el mejor coordinador de la economía, si bien no puede

asignar recursos y garantizar el crecimiento de manera óptima. Por otra parte, el mercado es un instrumento muy poco adecuado para lograr la distribución del ingreso. De ahí que la radical oposición de los neoliberales a la intervención estatal sea fundamentalmente ideológica. Sin embargo, esto no quiere decir que su posición sea simplemente incorrecta. Por el contrario, sus ideas pueden ser muy funcionales. Su constante afirmación de que la intervención estatal, al tratar de subsanar las insuficiencias de coordinación de la economía por el mercado, termina por provocar distorsiones peores, no debería descartarse sin más ni más.

En términos prácticos, la intervención estatal en un sector dado de la economía tiende a ser eficaz en un principio, es decir, tiende a corregir las insuficiencias coordinadoras del mercado; pero, como los funcionarios públicos rara vez saben cuándo detener el proceso de intervención, termina por ser ineficaz. Los reglamentos se hacen casuísticos; la protección ofrecida a ciertas industrias deja de ser transitoria, como siempre debería ser, y tiende a convertirse en permanente; los gastos estatales y las desgravaciones tributarias tienden a aumentar a un ritmo mayor que el de los ingresos del Estado; el déficit público y la deuda pública aumentan; y la amenaza de una crisis fiscal se hace cada vez más inminente.¹

Si la intervención estatal no fuera necesaria y eficaz en sus primeras etapas, no ocurriría con

tanta frecuencia. Siempre es posible explicar la intervención estatal como un resultado irracional de las presiones de grupos interesados que procuran lograr cierto tipo de protección, pero las políticas gubernamentales resultantes no son más que un tipo de intervención estatal. Aun si reconocemos, siguiendo la indicación de Mancur Olson (1975, 1982), que las organizaciones que representan a grupos grandes son menos eficaces que los grupos interesados pequeños en lo que respecta a la producción de bienes públicos, el hecho es que la mayor parte de las reglamentaciones estatales se orientan hacia el interés general más bien que hacia intereses particulares o sectoriales. Es esta una clara ventaja de las democracias modernas, que el pensamiento conservador no debería pasar por alto.

Carece de sentido decir que la intervención estatal es, en principio, eficaz o ineficaz. Ella puede ser eficaz o ineficaz, necesaria o innecesaria, deberá disminuirse o aumentarse, según cual sea la situación concreta. En términos generales, la intervención estatal será necesaria y eficaz en la fase inicial del ciclo intervencionista, para hacerse excesiva e ineficaz en su fase final. En ésta, el Estado ya estará probablemente inflado y se habrá hecho cada vez menos capaz de actuar, en vista de los intereses de los círculos externo (grupos de presión) e interno (la tecnoburocracia), que conducen al Estado a dificultades fiscales, cuando no a una crisis fiscal.

II

El caso brasileño

En el caso brasileño está muy clara la índole cíclica y cambiante de la intervención estatal. En el pasado, desde el decenio de 1930 hasta el de 1970, el Estado desempeñó un papel decisivo en la promoción del crecimiento económico; en el de 1980, en vista de la crisis fiscal, el Estado ha perdido su capacidad de promover el crecimien-

to económico y se ha convertido en un obstáculo fundamental para éste².

En el Brasil, algunos economistas y científicos políticos, que anteriormente apoyaban la intervención estatal para la protección de la industria nacional y la creación y desarrollo de empresas

¹El análisis clásico de la tendencia de las economías capitalistas modernas a caer en una crisis fiscal lo hizo James O'Connor (1973).

²La bibliografía relativa a la intervención estatal en el Brasil es muy amplia. Véanse, por ejemplo: Wilson Suzigan (1976, 1988), Luciano Martins (1985), Peter Evans (1979), y Fernando Rezende da Silva (1972).

de propiedad del Estado en los sectores en que los capitalistas privados no podían o no deseaban invertir, favorecen ahora la liberalización del comercio y la privatización. Esto no quiere decir que se hayan hecho conservadores. Significa sólo que el Brasil se encuentra en una fase diferente del ciclo de la intervención estatal, una fase en que es necesario reducir, aligerar y cercenar la organización estatal, a fin de superar la crisis fiscal y crear las condiciones para una nueva etapa de desarrollo económico. En esta nueva fase corresponderá al Estado un papel económico diferente, pero necesariamente importante.

Entre los decenios de 1930 y 1970 la pauta de la intervención estatal estuvo cambiando continuamente en el Brasil, pero fue eficaz para promover el desarrollo económico. Esto lo muestran con mucha claridad los datos respecto al crecimiento del PIB en ese período. En el primero de los decenios mencionados, el Estado inició una política de largo plazo de sustitución de importaciones, que en un principio tuvo éxito. En los decenios de 1940 y 1950 se establecieron empresas de propiedad del Estado en los sectores básicos de la economía: siderurgia, petróleo, energía eléctrica, transporte.

El decenio de 1960 fue un período de transición y ajuste final, pero la modificación de la política industrial fue muy limitada. La innovación básica del gobierno tecnoburocrático y autoritario que vino enseguida fue una clara política orientada a las exportaciones. El objetivo era exportar manufacturas; pero se mantuvo la protección a la industria nacional, característica básica de la industrialización a base de sustitución de importaciones. Y se reanudó la inversión directa

por parte del Estado, al nacionalizarse la industria telefónica y completarse la nacionalización de la industria de energía eléctrica.

Por último, el decenio de 1970 constituye los años del milagro económico (1968-1978) y los del Segundo Plan Nacional de Desarrollo (1974-1979). Se caracterizaba éste por la promoción de una nueva oleada de sustitución de importaciones en los sectores básicos de la economía (siderurgia, metales no ferrosos, petróleo, productos petroquímicos), con el control directo de empresas de propiedad del Estado; y también por la decisión de promover una sustitución de importaciones completa en la industria privada de bienes de capital, que en gran parte era de propiedad nacional. En ese decenio también el Brasil adquirió su gran deuda internacional y comenzó el proceso de la deuda pública interna.

Durante esos cincuenta años podemos distinguir dos ciclos. El primero, terminó cuando el gobierno militar que surgió del golpe de Estado de 1964 consiguió superar la crisis fiscal y la recesión a que dieron lugar los excesos del *Plano de Metas* del Presidente Kubistchek. Entre 1964 y 1967 el Estado brasileño fue sometido a un ajuste macroeconómico fiscal así como a reformas estructurales (sistema de indización, reforma tributaria, reforma financiera, reforma del sistema de financiamiento de la vivienda), que restablecieron la capacidad estatal para promover el ahorro obligado y encauzarlo a inversiones estatales directas o a inversiones privadas subvencionadas. El segundo ciclo aún no ha terminado, dado que el país todavía no puede superar la crisis fiscal y económica del decenio de 1980.

III

La crisis del decenio de 1980

Esta crisis, que se define por el estancamiento del ingreso por habitante y por tasas de inflación extraordinariamente elevadas,³ fue resultado de

³He hecho dos amplios análisis de esta crisis, uno que recalca sus aspectos fiscales y sus orígenes en la deuda externa (1989 b) y uno en que se trata de construir a partir de ella un modelo macroeconómico (1989 c).

una serie de errores cometidos por el gobierno, sobre todo a fines del decenio de 1970, combinados con modificaciones adversas de la economía internacional (segunda crisis del petróleo, problema de los intereses y recesión en los Estados Unidos), ocurridas en 1979. Entre 1967 (año que podría escogerse como el primero del nuevo ciclo de expansión) y 1973, la intervención estatal tuvo

éxito en promover el crecimiento económico. Los errores comenzaron en 1974, y se hicieron muy graves en 1979.

En 1974, precisamente después de la crisis del petróleo de 1973, que indujo a la mayor parte de los países industrializados a introducir severos procesos de ajuste, el Gobierno del Brasil decidió embarcarse en un ambicioso programa de desarrollo económico. Mis opiniones personales respecto al Segundo Plan Nacional de Desarrollo se han modificado con el correr del tiempo. En un principio lo critiqué por su enorme ambición. Pasé a estar en favor de él después del análisis de Barros de Castro y Souza (1985), el cual demostraba que este plan era eficaz para consolidar una vigorosa infraestructura industrial y para asegurar al país un superávit comercial estructural. Últimamente, he vuelto a hacerme más crítico del plan. La decisión de crecer aprovechando la enorme oferta de préstamos extranjeros a tasas de interés muy bajas era muy comprensible, aunque encerraba riesgos. Sin embargo, la decisión de utilizar este dinero sobre todo para la inversión en industrias de sustitución de importación de gran densidad de capital constituyó un error. Y también fue un error mantener un alto grado de protección para la industria nacional. Ese era el momento de utilizar los préstamos extranjeros para incrementar la competitividad internacional de la industria brasileña. Era el momento de avanzar hacia un modelo de crecimiento orientado a las exportaciones y de gran densidad de tecnología, empezando al mismo tiempo a liberalizar gradualmente el comercio exterior.

Por ese entonces, Corea estaba cometiendo errores muy semejantes, endeudándose en el exterior para invertir en industrias de insumos básicos para sustitución de importaciones (Koo y Nan, 1989). Pero Corea en ese momento estaba orientada también a las exportaciones e iniciaba un proceso de liberalización del comercio que fomentaba su modelo de industrialización encabezado básicamente por las exportaciones. Y en

1979, precisamente el año en que Brasil experimentaba un "milagro" populista nuevo —y de corta duración—, el Gobierno de Corea pudo corregir su política industrial, promoviendo un riguroso ajuste fiscal, que originó una reducción de 5% en el PIB.

En el Brasil, la estrategia de intervención estatal a base de crecimiento con endeudamiento se convirtió en un desastre en 1979, cuando las tres crisis externas ya mencionadas se descargaron sobre su economía, tan frágil por estar ya sumamente endeudada. En ese momento, no había otro remedio que el ajuste, pero el gobierno militar decidió hacer precisamente lo contrario. Mantuvo baja la tasa de interés, hizo negativa la tasa de interés interna, aumentó las remuneraciones y el consumo. Las consecuencias de esta política económica, populista al mismo tiempo que conservadora, fueron desastrosas. La relación deuda/exportaciones, que a principios de 1979 ya había llegado a una peligrosa razón de 2:1, se había aumentado dos años más tarde a 3:1. En 1979, una vigorosa política de ajuste hubiera compensado las políticas de endeudamiento del Segundo Plan de Desarrollo Nacional. Dos años después, el ajuste por sí solo no bastaba; incluso se había hecho contraproducente. Ahora el ajuste fiscal tenía que combinarse con alguna forma de reducción de la deuda (véase Bresser Pereira, 1988 y 1989 c).

Después de las políticas populistas de 1979-1980, los esfuerzos para ajustar la economía, desde 1981 hasta 1984 y desde 1987 hasta ahora, han resultado ineficaces. Su única consecuencia ha sido reducir la tasa de inversión y empeorar la crisis fiscal. Entre esos dos períodos tuvimos un nuevo ciclo de políticas populistas, que empezó en 1985 con la Nueva República y terminó en 1986 con el desastre del Plan Cruzado.⁴

⁴Véase Jeffrey Sachs (1988 b) respecto a la índole populista del Plan Cruzado.

IV

La parálisis del Estado

En el decenio de 1980, la consecuencia básica de la crisis económica fue la parálisis del Estado con respecto a una política económica de largo plazo. Debido a la crisis fiscal y sus consecuencias básicas —la aceleración de la inflación y el estancamiento de la economía— el Estado se hizo cada vez más incapaz de definir y aplicar objetivos de largo plazo, siendo así que nada es más importante para los países en desarrollo que una estrategia global eficaz de desarrollo económico.

Una crisis económica tan profunda como la del decenio de 1980 es una clara indicación de que la vieja estrategia de desarrollo económico está agotada. La crisis fiscal es una indicación de que el modelo de intervención estatal en el Brasil está agotado también. En otras palabras, si las crisis son siempre indicios de enfermedad y una oportunidad para cambiar, ahora es evidente en el Brasil que aquella forma de intervención estatal que fue fundamental para el extraordinario ritmo de industrialización entre los decenios de 1930 y 1970, debe experimentar en este momento una revisión completa.

La crisis es también una indicación de que, más que el modelo de intervención estatal, está agotado en el Brasil el modelo de sociedad. Esta se caracteriza por un grado muy alto de concentración del ingreso. En tanto que el país se desarrollaba con rapidez, la concentración del ingreso no era un problema principal; pero una vez que el desarrollo se ha detenido, ella ha pasado a ser una fuente importante de conflicto social continuo y cada vez más grave, conflicto concomitante del déficit público y de la aceleración de la inflación.

La expresión en términos prácticos de la necesidad de cambio en la estrategia de desarrollo o en la forma de intervención estatal fue reducida (sobre todo por los economistas del Banco Mundial) a la propuesta de "reformas estructurales" que debían adoptar los países en desarrollo. Dichas reformas tienen una clara intención liberalizadora. Se basan en la liberalización del comercio, la desreglamentación y la privatización. No es esta la oportunidad de entrar a analizar tales

propuestas.⁵ Aunque a veces exageran su demanda de que se reduzca la reglamentación estatal, y no siempre tienen en cuenta el tamaño de los países, la orientación general de esas propuestas es correcta. Corresponden a un momento en que la intervención estatal, después de una fase de expansión excesiva, debe ahora reducirse y modificar sus prioridades.

Las tres estrategias básicas que utilizaba el Estado brasileño para promover la industrialización eran: i) la promoción del comercio; ii) las subvenciones orientadas bien a la sustitución de importaciones o a la promoción de exportaciones, y iii) las inversiones directas del Estado en servicios públicos e industrias de insumos básicos (electricidad, petróleo, siderurgia, comunicaciones, ferrocarriles). Al dejar de ser funcionales esas estrategias para promover el crecimiento económico, se está formando un consenso creciente respecto a una nueva estrategia, que debería basarse en tres políticas fundamentales: i) eliminación de las subvenciones e incentivos generalizados; ii) liberalización del comercio y subvenciones caso por caso al progreso técnico a fin de estimular la competitividad internacional, y iii) privatización que, además de aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos, ayude a resolver la crisis fiscal del Estado.⁶

Habida cuenta de que el Brasil es un país grande, la liberalización del comercio será necesariamente limitada en comparación con países más pequeños, pero no cabe duda de que un grado considerable de liberalización constituirá un aspecto fundamental de cualquier futura política industrial. Las empresas de propiedad del

⁵En Jeffrey Sachs (1988 a) puede verse una crítica de la índole no realista de las radicales reformas de liberalización del comercio patrocinadas por el Banco Mundial.

⁶Viene al caso señalar que uno de los prominentes economistas brasileños que ayudaron a formular la estrategia de industrialización mediante la protección e inversión estatal directa, Ignacio Rangel, ha venido hablando en favor de la privatización de los servicios públicos a fin de promover las inversiones necesarias en esta esfera, desde que escribió la puesta al día de la tercera edición de *A Inflação Brasileira* (1978).

Estado desempeñaron un papel decisivo en la primera fase de la industrialización, pero ahora, cuando la eficiencia se hace imprescindible y cuando el Estado necesita con urgencia recursos financieros para equilibrar sus cuentas, la privatización es una solución natural. La eliminación de subvenciones es fundamental para superar la crisis fiscal, pero, una vez que se logre la estabilización, será necesaria una nueva política industrial, en que la orientación exportadora esté vinculada a subvenciones directas e indirectas para el desarrollo tecnológico.

En el Brasil se está llegando a un consenso cada vez mayor con respecto a la necesidad de estas reformas estructurales. Sin embargo, éstas no se convierten en realidad. ¿Por qué? Es posible señalar varios motivos: la resistencia de los industriales, que temen perder subvenciones, incentivos y protección administrativa y arancelaria; la resistencia de los burócratas y de la izquierda nacionalista tradicional, que insisten en defender las empresas de propiedad del Estado;

pero el motivo fundamental por el cual en esta esfera se ha conseguido poco o nada, es la parálisis del gobierno debido a la crisis. El gobierno trata de establecer una nueva estrategia industrial y de desarrollo de largo plazo; suscribe acuerdos con el Banco Mundial con miras a reformas estructurales; pero los resultados son claramente insatisfactorios. Las reformas no se ponen en vigor porque una de las características básicas de una crisis económica, y en particular de una crisis fiscal, es la parálisis de la política económica.

Una crisis fiscal significa que el Estado no posee fondos para financiar una nueva política económica; y que los encargados de formular la política no tienen ni el tiempo ni la disposición para formular y aplicar la nueva estrategia. Y si además de una crisis fiscal hay también una crisis social debido a la excesiva concentración del ingreso, la consecuencia es una crisis de legitimidad, que amenaza permanentemente el sistema político y agrava la parálisis del Estado.

V

Respuestas estatista y neoliberal a la crisis

De lo que se trata ahora, después de casi diez años de estancamiento económico y elevadas tasas de inflación, es de cómo salir de la crisis. Concretamente, lo que se examina en estas páginas es el papel que la intervención estatal desempeña para superar la crisis y reanudar el crecimiento.

Los neoliberales responderían a estas dos preguntas de manera muy simple. La crisis ha de superarse mediante un ajuste fiscal. A fin de efectuar el ajuste fiscal será necesario privatizar las empresas de propiedad estatal y desreglamentar la economía, reduciendo el tamaño del aparato del Estado. El objetivo será el de llegar al Estado mínimo, puesto que "el Estado sirve para un fin doble, el de mantener el orden constitucional y el de proporcionar *bienes públicos*" (Buchanan, 1974). Dado que son conservadores y que por lo general no pueden distinguir el nacionalismo antiguo del interés nacional, su modo de ver

es que la deuda externa debe pagarse plenamente.⁷

La respuesta que darían los estatistas o la vieja izquierda es muy diferente. Sugerirían que, para superar la crisis fiscal, es necesario aumentar los impuestos y reformar la organización del Estado y las empresas de propiedad estatal, eliminando las ineficiencias y combatiendo la corrupción, pero sin reducir el tamaño del Estado. Por el contrario, éste debe ser aumentado, a fin de reanudar el crecimiento y alcanzar una distribución del ingreso menos desigual que la que existe en el Brasil. La rebaja de la deuda debe ser una condición para su reembolso.

⁷Este enfoque está bien representado en el Brasil por los artículos semanales que escriben los ex Ministros Roberto Campos y Delfim Neto en, respectivamente, *O Estado de S. Paulo* y *Folha de S. Paulo*.

VI

El enfoque pragmático y dialéctico

La respuesta que darían los economistas pragmáticos y dialécticos es también diferente. Como pragmáticos designo a los tecnócratas-economistas que actualmente trabajan dentro de la organización estatal y definen la política económica en la mayoría de los países. No son economistas teóricos ni tampoco son economistas ideológicos;⁸ son economistas prácticos que actúan directamente en el sector público.

Los tecnócratas-economistas existen desde hace mucho tiempo. En el Brasil empezaron a ser objeto de ataques en el decenio de 1970.⁹ Como mecanismo defensivo, han tendido a disfrazarse, a hacer su existencia lo menos notoria posible. De ahí que me quedé sorprendido, al participar en un seminario internacional en Tokio en el verano de 1989,¹⁰ al ver que la mayor parte de los economistas asiáticos eran miembros de sus respectivos gobiernos y se definían a sí mismos sin ningún bochorno —al contrario, parecían estar orgullosos de ello— como tecnócratas pragmáticos, en oposición a los economistas teóricos e ideológicos.¹¹

Como es bien sabido, la función del Estado en el desarrollo de los países del Asia oriental y sudoriental, comenzando con el Japón, y siguiendo con Corea, Taiwán, Singapur, Malasia y, más recientemente, Tailandia e Indonesia, fue muy importante y lo sigue siendo.¹² En el decenio de 1980, mientras los países latinoamericanos estaban estancados, aquéllos se hallaban en auge. En

tanto que el ingreso por habitante realmente disminuyó en ese decenio en los países latinoamericanos, en dichos países asiáticos creció en alrededor de 4% al año.

Una explicación de esta diferencia de desempeño económico es que los economistas pragmáticos asiáticos combinan una disciplina fiscal muy vigorosa con un alto grado de intervención estatal. Sin embargo, en sus palabras evitan cuidadosamente referirse a intervención estatal, sino que alaban todo cuanto pueden sus “economías orientadas al mercado”. En realidad, creen en una economía orientada al mercado, pero también creen en una intervención estatal permanente, y la practican. Buen ejemplo de esta actitud general es lo expresado por Seiji Naya:

Los países de industrialización reciente y las cuatro economías de mayor relieve en la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental han permitido en gran parte que el mercado funcione y han adoptado un enfoque de sector privado frente al desarrollo económico... Esto no significa que sean economías del tipo *laissez faire*; de hecho, los gobiernos intervienen vigorosamente... En el Asia oriental existe una relación jerárquica, con arreglo a la cual el gobierno puede influir directamente en el comportamiento de las empresas privadas, en beneficio del bien público, y de él se espera, a su vez, que las ayude y las proteja (1989: 5 y 7).

Este pragmatismo económico oriental incluye cierto grado de disimulo pragmático. La clase dominante capitalista desea oír que sus economías están orientadas al mercado, y esto es lo que dicen los economistas pragmáticos. En el Japón, por ejemplo, los que están al servicio del gobierno insisten en que el papel económico del sector público es actualmente muy pequeño. Sólo después de ser muy interrogados reconocerán que el Estado japonés desembolsa en la actualidad grandes sumas de dinero para subvencionar el desarrollo tecnológico. Pero esta actitud, más bien que de disimulo, es dialéctica. En realidad creen en los beneficios de una economía orientada al mercado y, al mismo tiempo, saben muy

⁸Hay que recordar que es muy difícil distinguir entre economistas teóricos y economistas ideológicos.

⁹Este ataque a la tecnoburocracia formó parte de la larga transición del Brasil a la democracia. La alianza entre la burguesía y los tecnoburócratas militares y civiles se rompió por primera vez a mediados del decenio de 1970. Analicé este proceso político en mi libro *O Colapso de uma Aliança de Classes* (1979).

¹⁰Símpoio de Tokio sobre el presente y el futuro de la economía de la Cuenca del Pacífico —Comparación de Asia y América Latina, patrocinado por el Instituto de Economía del Desarrollo, Tokio, 25 a 27 de julio de 1989.

¹¹En realidad, algunos eran también economistas teóricos muy competentes.

¹²A este respecto véase, entre otros, Seiji Naya (1989).

bien que el Estado continúa desempeñando un papel decisivo en el desarrollo económico y en la distribución del ingreso —la cual, dicho sea de paso, es extremadamente menos desigual en esos países que en América Latina.

La respuesta que los economistas pragmáticos y dialécticos darían a la pregunta sobre la manera de superar la crisis económica brasileña, es muy clara. A corto plazo, dado que la crisis económica es fundamentalmente una crisis fiscal, exigirían disciplina fiscal, un ajuste fiscal eficaz que eliminase el déficit del sector público. Sin embargo, dado que el origen de la crisis fiscal es la crisis de la deuda externa, y que es prácticamente imposible eliminar el déficit del sector público mientras se siguen pagando todos los intereses relativos a ella, pedirían una reducción de la deuda, que sólo se logrará mediante una combinación de negociaciones y medidas unilaterales. A mediano plazo, privatizarían el mayor número posible de empresas de propiedad del Estado e iniciarían un proceso de liberalización del comercio. Pero su objetivo, en contraste con el de los neoliberales, no sería el “Estado mínimo”, sino reformar el Estado para que una vez más sea capaz de formular y aplicar una política económica eficaz.

La nueva estrategia que adoptasen los economistas pragmáticos no estaría basada en la inversión estatal directa, ni mucho menos en la protección a industrias ineficientes de sustitución de importaciones, sino más bien en apoyar el desarrollo tecnológico para lograr la competitividad internacional. Por otra parte, apoyarían la distri-

bución del ingreso aumentando de manera descentralizada los gastos en educación y salud. Cada vez es más claro que el alto grado de concentración del ingreso que actualmente existe en el Brasil es un gran obstáculo al crecimiento económico y la estabilidad de precios, ya que alimenta permanentemente un alto grado de conflicto distributivo.

Este enfoque a la intervención estatal y a la solución de la crisis económica brasileña es dialéctico y a la vez pragmático por dos motivos: i) porque apoya simultáneamente una economía vigorosamente orientada al mercado y la intervención estatal en las esferas críticas que el mercado no está en condiciones de coordinar, y ii) porque reconoce la índole cíclica de la intervención estatal. A veces, como en la actualidad, es necesario reducir el Estado y remodelarlo a fin de hacerlo más eficaz (capaz de aplicar políticas del sector público) y más eficiente (capaz de aplicarlas a bajo costo).

Pero lo que sugiero es un enfoque dialéctico, más bien que pragmático, de lo económico y de la intervención estatal. Al rechazar el acento ideológico de los economistas neoliberales o estatistas, me pronuncio en favor de la teoría económica y de la transparencia de las influencias ideológicas. Una estrategia dialéctica rechaza la disimulación de la intervención estatal, no menos que la afirmación radical o la negación radical de la misma, que domina, respectivamente, la argumentación de los estatistas y de los neoliberales.

(Traducido del portugués)

Bibliografía

- Barros de Castro, Antonio y Francisco E. Pires de Souza (1985): *A economia brasileira em marcha forçada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Bogdanowicz-Bindert, Christine (ed.) (1989): *Solving the Global Crisis*, Nueva York, Harper & Row.
- Bosanquet, Nick (1983): *After the New Right*, Londres, Heinemann.
- Bresser Pereira, Luiz C. (1989 a): O caráter cíclico da intervenção estatal, *Revista de Economia Política*, vol. 9, N° 3, São Paulo, Brasiliense, julio-septiembre. Documento presentado al simposio sobre democratización de la política, patrocinado por el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de São Paulo y el Woodrow Wilson International Center for Scholars, São Paulo, del 26 al 28 de julio de 1988.
- _____ (1989 b): A debtor's approach to the external debt, *Solving the Global Crisis*, Christine Bogdanowicz-Bindert (ed.), Nueva York, Harper & Row.
- _____ (1989 c): “The perverse logics of stagnation: debt, deficit and inflation in Brazil”, *mimeo*. Documento presentado al simposio “The Present and the Future of the Pacific Basin Economy. A Comparison of Asia and Latin America”, patrocinado por el Institute of Developing Economies, Tokio, julio.
- _____ (1988): A Brazilian approach to external debt negotiation, *LASA Forum*, vol. XIX, N° 4, Latin American Stu-

- dies Association. Documento presentado al XIV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Nueva Orleans, marzo.
- (1979): *O Colapso de Uma Aliança de Classes*, São Paulo, Brasiliense.
- Buchanan, James B. (1974): *The Limits of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Evans, Peter (1979): *Dependent Development. The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Koo, B. y S. Nan (1989): "Economic development in resource poor countries", *mimeo*. Documento presentado al simposio "The Present and Future of the Pacific Basin Economy. A Comparison of Asia and Latin America", patrocinado por el Institute of Developing Economies, Tokio, julio 1989.
- Martins, Luciano (1985): *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Naya, Seiji (1989): "Economic performance: NIES and beyond", *mimeo*. Documento presentado al simposio "The Present and Future of the Pacific Basin Economy. A Comparison of Asia and Latin America", patrocinado por el Institute of Developing Economies, Tokio, 25 a 27 de julio.
- O'Connor, James (1973): *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Olson, Mancur (1975): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- (1982): *The Rise and Decline of Nations (Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities)*, New Haven, Estados Unidos, Yale University Press.
- Rangel, Ignacio (1978): Puesta al día de la tercera edición de *A Inflação Brasileira*, São Paulo, Brasiliense.
- Rezende da Silva, Fernando (1972): *Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira*, Rio de Janeiro, Coleção Relatórios de Pesquisa, N° 13, Instituto de Investigaciones (INPES), Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA).
- Sachs, Jeffrey (1988 a): Políticas comerciales y de tipo de cambio en programas de ajuste orientados al crecimiento, *Estudios Económicos*, vol. 3, N° 1, México, D.F., Colegio de México, enero-junio.
- (1988 b): "Social Conflict and Populist Policies in Latin America". Documento presentado a la conferencia "Markets, Institutions, and Cooperation: Labour Relations and Economic Performances", Venecia, octubre de 1988. Publicado bajo el título "Conflicto social e políticas populistas na América Latina", *Revista de Economia Política*, vol. 10, N° 1, São Paulo, Brasiliense, enero-marzo 1990.
- Suzigan, Wilson (1988): Estado e Industrialização no Brasil, *Revista de Economia Política*, vol. 8, N° 4, São Paulo, Brasiliense, octubre-diciembre.
- (1976): As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira, *Aspectos de Participação do Governo na Economia*, Rio de Janeiro, Serie Monográfica, N° 26, Instituto de Investigaciones (INPES), Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA).

Un desarrollo sostenido para el Caribe

*Trevor Harker**

Si echamos una mirada retrospectiva al decenio que acaba de terminar, algunos de nosotros lo recordaremos con fascinación, como un decenio turbulento en que los cambios sobrevinieron a un ritmo acelerado, forzando al máximo nuestra capacidad para hacerles frente. Sin embargo, como esos cambios presentaban tanto desafíos como oportunidades, por lo general nuestra fascinación estará matizada en partes iguales de esperanza y aprensión. Diversas regiones han enfrentado esos cambios con distintos grados de éxito y, dentro de las regiones, los países han mostrado grados variables de habilidad para manejarlos, sobre la base de su dotación de recursos y su capacidad para formular políticas adecuadas. No obstante, si hacemos una proyección desde el presente hasta el futuro inmediato observaremos que el ritmo del cambio se está acelerando, de modo que nuestra reacción deberá ser incluso más rápida que en el decenio pasado. Además, en el Caribe tendremos que redoblar nuestros esfuerzos si no queremos quedarnos atrás, ya que no podemos esperar un regreso al statu quo.

El presente artículo consta de dos secciones. En la primera, el objetivo es proporcionar un cuadro lo más completo posible de los fenómenos sociales y económicos ocurridos en los años ochenta. Sobre la base de esos hechos se intenta sacar algunas lecciones de ese decenio y de establecer el marco para la segunda sección, en la que se procura presentar un conjunto de propuestas que ayuden a la reflexión sobre los requisitos para un desarrollo sostenido del Caribe en el presente decenio.

*Asesor Regional de la Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe.

Artículo basado en un documento presentado en el duodécimo período de sesiones del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (Curaçao, Antillas Neerlandesas, 7 de diciembre de 1989).

I Algunas reflexiones sobre el desempeño económico en los años ochenta

Al hacer una evaluación de los resultados obtenidos en el decenio de 1980 se observa en primer lugar que la tasa de crecimiento de las economías caribeñas varió considerablemente en el período 1983-1988 (cuadro 1).

Por razones prácticas esas economías podrían clasificarse en cinco categorías principales, atendiendo a su ritmo de crecimiento. En primer lugar están las *economías pequeñas de alto crecimiento*, que comprenden las de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS) y las Islas Vírgenes Británicas. Como grupo, registraron un crecimiento medio anual del producto interno bruto de 5.7%, aunque las economías cuya actividad principal es el turismo, como Antigua y las Islas Vírgenes Británicas, tuvieron un desempeño superior al promedio y crecieron más de 7% al año. Las Bahamas, la otra economía que se basa en el turismo, también creció en forma sostenida aunque a un ritmo más lento, sin duda a causa de que el sector estaba más desarrollado y disponía por lo tanto de menor margen de crecimiento comparado con el de los países de inserción más reciente en el mercado. En cuanto a las Islas Windward, su crecimiento fue impulsado no sólo por el turismo sino también por la rápida expansión de las exportaciones de banano, lo que les permitió obtener las divisas necesarias para sostener el crecimiento de algunas actividades internas como la construcción, el comercio y la banca, los seguros y los bienes inmuebles.

La segunda categoría comprende las *economías grandes de alto crecimiento* y en ella se incluye sólo a Puerto Rico cuya tasa media de crecimiento del 5% fue impulsada por el sector manufacturero, que a su vez creció alrededor de 12% al año, y por el turismo. Sus ingresos de exportación aumentaron con mayor rapidez en las ramas de productos químicos, medicamentos y productos farmacéuticos.

La siguiente categoría, compuesta por las *economías de crecimiento moderado*, registró tasas medias de crecimiento que fluctuaron entre 2 y 3% e incluye Barbados, Belice, Cuba¹ y la República

¹Se debe tener especial cuidado al hacer comparaciones

Cuadro 1
PAISES DEL CARIBE: CAMBIO PORCENTUAL DEL PIB
(A precios constantes)

	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Promedio ^a
Antigua y Barbuda	6.7	6.9	7.5	7.7	8.4	8.8	7.6	7.8
Bahamas	6.7	3.2	6.4	5.2	1.4	4.6	4.7	4.3
Barbados	4.3	0.4	3.6	1.2	5.1	2.5	3.5	2.7
Belice	2.4	0.8	0.8	2.3	1.5	5.0	7.6	3.0
Cuba ^b	-0.5	4.9	7.2	4.6	1.2	-3.5	2.3	2.8
Dominica	16.5	3.0	5.0	1.7	6.8	6.8	5.6	4.8
Granada	...	1.4	5.4	4.9	5.5	6.0	4.3	4.6
Guyana	1.9	-9.3	2.1	1.0	0.2	0.7	-3.0	-1.4
Haití	6.7	0.6	0.4	0.5	0.5	0.1	-0.8	0.2
Jamaica	-5.4	2.3	-0.9	-4.7	1.9	5.2	1.5	0.9
República Dominicana	6.0	4.6	0.3	-2.6	2.0	8.1	0.9	2.2
St. Kitts y Nevis	3.9	-1.1	9.0	5.6	6.3	6.8	4.7	5.2
Santa Lucía	-1.0	4.1	5.0	6.0	5.9	2.0	5.0	4.7
San Vicente	3.3	5.8	5.3	4.6	7.2	5.7	8.4	6.2
Suriname	-6.6	-4.1	-1.9	-2.3	-2.0	-6.6	—	-3.4
Trinidad y Tabago	-6.5	5.2	-7.1	-4.5	-1	-6.1	-4.7	-3.0
Islas Vírgenes Británicas	14.0	5.9	5.6	0.2	4.2	16.0	10.0	7.0
Montserrat	9.4	-5.3	2.8	5.4	5.1	10.8	12.1	5.2
Puerto Rico	1.6	1.7	6.6	2.2	7.0	7.6	5.2	5.0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL derivadas de las informaciones de los países.

^a El promedio se refiere al período 1983-1988 (1983-1987 en el caso de Suriname).

^b Producto social global en precios de 1981.

Dominicana. Todos estos países tienen economías relativamente diversificadas y el comportamiento de los diversos sectores fue variado. Todos poseen un importante sector de turismo, que creció en el período estudiado. En Belice, Cuba² y la República Dominicana, los últimos en incorporarse en este mercado, creció a un ritmo rápido mientras que en Barbados, por razones similares a las indicadas para las Bahamas, creció moderadamente. En todos ellos se estancaron o disminuyeron los ingresos por concepto de exportaciones agrícolas, principalmente de azúcar, y en todos el sector manufacturero tuvo un bajo desempeño.

En la cuarta categoría, de *economías de bajo crecimiento*, quedaron Jamaica y Haití al registrar una tasa media de crecimiento de 0 a -1%. En Jamaica, es digna de destacar la contracción del sector minero, sobre todo en los años 1985 y

1986, dada la importancia de los minerales en el comportamiento de las exportaciones. También fue notable la reactivación de las exportaciones agrícolas tradicionales hasta 1988, en especial de banano, tras su deficiente desempeño en el período 1984-1986. El país se vio gravemente afectado también por el peso del servicio de la deuda interna, ya que tuvo que destinar más del 40% del gasto total al pago del capital y los intereses. Una proporción análoga de los ingresos obtenidos de las exportaciones de bienes y servicios tuvo que destinarse al servicio de la deuda externa.

En Haití, las principales declinaciones correspondieron a las actividades manufacturera y comercial. En la agricultura, si bien el sector mantuvo su posición al generar alrededor del 33 al 34% del producto interno bruto entre 1980 y 1988, los ingresos de exportación cayeron constantemente a partir de 1983 hasta llegar a representar el 32% de los ingresos totales de exportación en 1988, proporción que en 1980 era del 65%. Los ingresos provenientes de las zonas francas aumentaron en el período que se estudia, del 25 al 50% de los ingresos totales de exporta-

entre el producto social global de Cuba y el producto interno bruto de los demás países, ya que las metodologías utilizadas para calcularlo son diferentes.

²En el caso de Cuba se trata de su reincorporación a la industria del turismo.

ción entre 1980 y 1988, pero el ritmo de incremento podría haber sido más rápido de no ser por los disturbios políticos, que obligaron a algunas empresas a establecerse en otros lugares de la región. Los servicios crecieron, en especial los servicios básicos como el suministro de electricidad, gas y agua y los servicios públicos.

La última categoría comprende las *economías en contracción* de Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago, cuyo producto interno bruto se contrajo. Los tres países son productores de minerales y se vieron afectados por la caída de los precios de estos productos, pero también disminuyó la producción, sea por deficiencias en la gestión administrativa de la industria, o por la intranquilidad social, o por ambas causas. Ninguno de estos países aprovechó el auge del turismo que

experimentaron otros países del Caribe, ya que en ellos este sector era pequeño y en algunos los ingresos por ese concepto disminuyeron. Guyana y Trinidad y Tabago vieron reducidos además sus ingresos de exportación provenientes del azúcar, mientras que en Suriname, el aumento de los provenientes del banano no bastó para compensar la caída en otros sectores. La merma de los ingresos de exportación redundó en perjuicio de la actividad económica interna en todos estos países, ya que el consumo interno tuvo que restringirse drásticamente en la construcción, distribución, finanzas, seguros y bienes raíces. Fue necesario, asimismo, adoptar medidas estrictas para reducir las actividades de la administración pública, aunque esta fue una tendencia generalizada en la mayoría de los países de la región.

II

El marco global

El decenio de 1980 será recordado como el decenio del ajuste. Habrá demostrado de una vez por todas que la economía es una disciplina dinámica que debe considerarse como un proceso continuo. Todo el esfuerzo desplegado por los países tanto desarrollados como en desarrollo para lograr el ajuste se vio complicado no sólo por los efectos de las alzas exorbitantes de los precios de la energía en los años setenta y comienzos de los ochenta, sino también por la rápida evolución de las nuevas tecnologías y los cambios en la composición de la demanda de los consumidores. Los países se ajustaron a estos acontecimientos a distinto ritmo y con variados grados de éxito y registraron diferentes tasas relativas de inversión, productividad y acumulación de divisas, con las consiguientes fluctuaciones rápidas de los tipos relativos de cambio.

Debido al mayor acceso a la información y al aumento de la movilidad del capital, el buen desempeño se vio mucho mejor recompensado que en el pasado, mientras que los malos resultados o las políticas deficientes, se castigaron en forma proporcionada. Si bien estos hechos tuvieron consecuencias disímiles en los países en desarro-

llo, el desempeño de éstos se diferenció aún más por los diversos grados de endeudamiento y, lo que es más importante, por la distinta capacidad para atender el servicio de la deuda contraída en el decenio anterior.

A comienzos de los años ochenta, el esfuerzo concertado de los países desarrollados por contener la inflación aumentando las tasas de interés, dio comienzo a un período de contracción económica. A su vez, esto afectó a los exportadores de productos primarios de los países en desarrollo, ya que la menor demanda de sus exportaciones disminuyó sus ingresos de exportación y, al mismo tiempo, las mayores tasas de interés aumentaron el costo del servicio de su deuda. Este doble efecto dio origen a la "crisis de la deuda" en 1982, ya que muchos de estos países se vieron imposibilitados de atender el servicio de la deuda que habían contraído a bajas tasas de interés en el decenio de 1970.

En el resto del decenio muchos de esos problemas persistieron y se tornaron incluso más difíciles de resolver. Sólo en 1987 esta coyuntura negativa mejoró algo, al registrarse un leve incremento de la demanda de los países desarrollados

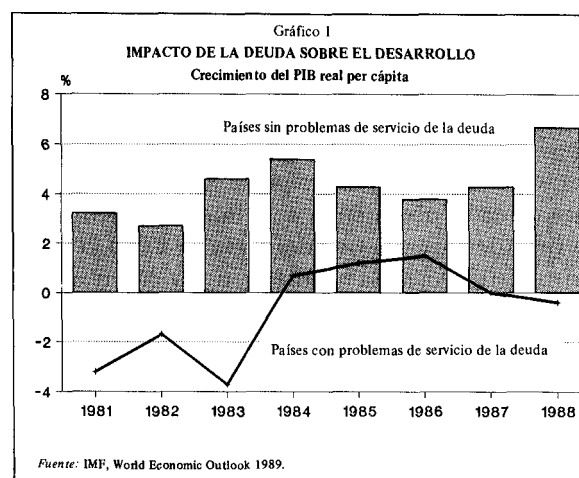
y un alza en los precios de los productos primarios, lo que sirvió para reforzar los ingresos de exportación. Este estímulo fue suficiente para que los países en desarrollo redujeran el coeficiente del servicio de la deuda en 1987, aunque éste aumentó nuevamente en los dos años siguientes, ya que las tasas de interés reanudaron su tendencia al alza y los precios de los minerales volvieron a bajar en 1987-1988.

En los países en desarrollo cuyas economías son impulsadas principalmente por el comportamiento de las exportaciones, la reducción de los ingresos provenientes del comercio hizo necesarias estrictas políticas de ajuste que tuvieron efectos negativos en sus niveles de vida. En muchos de ellos afectó también los futuros niveles de vida a causa de la caída de los niveles de inversión. Los países que fueron capaces de ampliar su comercio de productos manufacturados, como los países recientemente industrializados, pudieron ajustarse más rápidamente que los países, sobre todo de América Latina y África, que dependían de la exportación de productos primarios y materias primas. Los productores de materias primas fueron los más afectados, en especial los exportadores de petróleo, cuyo ritmo de crecimiento comenzó a desacelerarse desde los inicios del decenio. Esta situación se agravó por la caída de los precios del petróleo en 1986, cuya magnitud fue comparable con la de los aumentos registrados en la segunda crisis petrolera de 1979-1980.

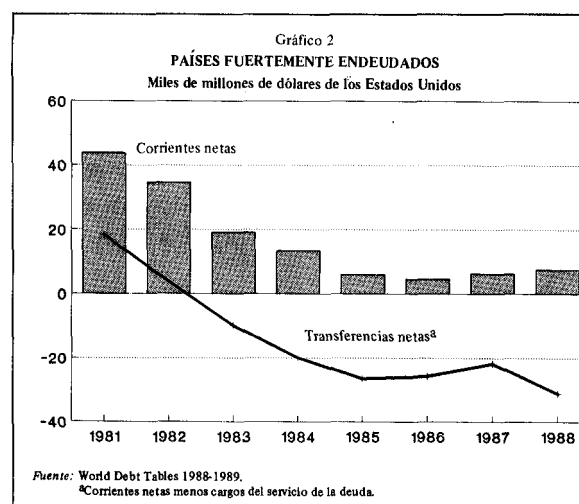
Pero el comportamiento observado por cada uno de esos países repercutió también en la velocidad y eficiencia con que pudieron realizar su ajuste. Destaca en particular el uso que hicieron de los préstamos externos obtenidos a bajo costo pero a tasas de interés variables en el decenio anterior. En los países en que esos recursos se usaron productivamente, sobre todo para producir manufacturas, la tarea del ajuste fue relativamente simple en comparación con la de aquellos países que utilizaron los fondos para el consumo público o privado.

Para muchos de estos últimos países, algunos de los cuales eran también exportadores de petróleo, la deuda se convirtió en el problema de política más importante del decenio, ya que todo intento por cumplir con las condiciones impuestas para el reembolso afectaban negativamente sus opciones de política. Durante todo el decenio los problemas relacionados con el servicio de la

deuda acosaron a esos países y, después de 1982, dominaron todas las demás cuestiones económicas. La tasa de crecimiento del PIB, y sobre todo del PIB per cápita, fue por consiguiente mucho menor en los países afectados por esos problemas que en los que lograron soslayarlos (gráfico 1).



Si bien con diversas medidas se trató de resolver el problema de la deuda, éste resultó ser más difícil de lo que se había previsto, sobre todo en un período que algunos consideran que era propicio para el buen desempeño externo de los deudores. En parte, el problema se vio agravado por la disminución progresiva de las corrientes netas de capital hacia los países fuertemente endeudados, ya que la banca acreedora procuraba reducir sus riesgos crediticios en esos países (gráfico 2). Como consecuencia de sus cuantiosos



reembolsos, las transferencias netas hacia los países fuertemente endeudados fueron negativas en el período 1983-1988. La mayor parte de esos países pudo atender el servicio de la deuda únicamente gracias a una fuerte contracción económica, de modo que su crecimiento se estancó, y se puso en peligro su crecimiento futuro, ya que la inversión fue diferida. La esperanza de superar la crisis de la deuda no se ha cumplido para estos países.

Por consiguiente, en el decenio en curso, el

alivio de la carga de la deuda será un problema incluso más apremiante que en el pasado, ya que la "fatiga de la deuda" parece estar aumentando a la vez que ha cundido entre los deudores la creencia de que las políticas de ajuste están orientadas primordialmente a proteger los intereses de los acreedores. En este escenario, es cada vez mayor la probabilidad de que se produzcan incumplimientos en los pagos y mayor también el peligro de que la realización de los ajustes necesarios continúe siendo una garantía de solución para el problema de la deuda.

III

Las fuentes de la prosperidad regional

El desempeño económico relativo de los distintos países del Caribe estuvo condicionado por la composición de sus exportaciones y por la suerte que corrió cada producto en los mercados locales y extranjeros durante el decenio. Por lo tanto, para explicar el comportamiento de esos países en los años ochenta, así como sus perspectivas para los años noventa, examinaremos brevemente el desempeño de los diversos productos de exportación como el azúcar, el banano, las manufacturas, los minerales y también del turismo, que constituyen las fuentes principales de la prosperidad regional.

La *industria azucarera* permaneció crónicamente enferma, y sobrevivió únicamente gracias a un sistema de apoyo permanente proporcionado por la Comunidad Europea y los Estados Unidos, o por el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), en el caso de Cuba. El valor del azúcar exportada disminuyó, en el período que se examina, alrededor de 6%. La caída se produjo en todos los países salvo en Jamaica que registró cierto crecimiento, aunque los resultados anuales fluctuaron bastante. En materia de ingresos, la situación fue algo diferente por cuanto las alzas de precio limitaron la pérdida de ingresos a alrededor del 2%. Sin embargo, esta visión de conjunto está algo distorsionada por la influencia de las exportaciones de Cuba, país que usufructuó de precios algo más elevados que los del resto de la

región. Así, excluida Cuba, la disminución de los ingresos azucareros de la región fue de 21% y excedió la experimentada por el volumen de producción.

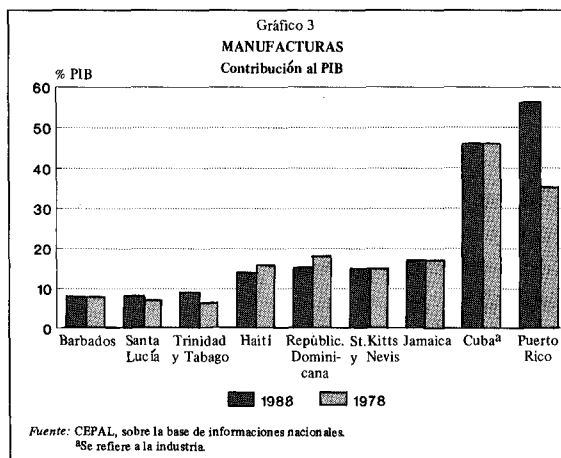
La industria se esforzó por reducir progresivamente sus operaciones, pero sus intentos, si bien constantes, fueron lentos y no muy ordenados.

Los *productores de banano* obtuvieron ganancias inesperadas debido al cambio de la paridad relativa entre la libra esterlina y el dólar de los Estados Unidos y aprovecharon al máximo su buena fortuna aumentando la producción. La expansión más notable tuvo lugar en Santa Lucía, aunque en la mayoría de los demás países productores se registró una rápida expansión.

Si bien el crecimiento de la industria bananera fue uno de los hechos más destacados del período, cabe recordar que en los tres años anteriores a 1980 sus exportaciones alcanzaron un promedio de 225 000 toneladas, volumen que no fue superado hasta 1985. Cabe mencionar también que la producción de banano no es todavía bastante eficiente para competir en el mercado abierto. La situación de la industria seguirá siendo bastante buena mientras el mercado del Reino Unido continúe reservado para los productores del Caribe, pero esta es una perspectiva incierta.

La *industria manufacturera* siguió estando en una encrucijada y en general se estancó durante

el período en estudio. Los productores están conscientes de la necesidad de reorientar su producción hacia los mercados mundiales, pero al parecer hasta ahora muchos de ellos no han podido hallar los medios para hacerlo. En el mismo período, Puerto Rico fue el país cuya industria registró el mayor crecimiento y el que avanzó más hacia una economía basada en las manufacturas (gráfico 3). Un cambio similar se observó también en Trinidad y Tabago, en que el sector creció casi 12% entre 1983 y 1987. En Jamaica, Cuba y Barbados, esta actividad no creció, mientras que en la República Dominicana y Haití, se contrajo.



En los países de la Organización de los Estados del Caribe Oriental, la industria manufacturera aportó un porcentaje relativamente pequeño del PIB, que no superó el 5% en todos ellos, con la excepción de St. Kitts y Nevis. Sin embargo, en Dominica, Granada y las Islas Vírgenes Británicas, el sector aumentó dicha contribución.

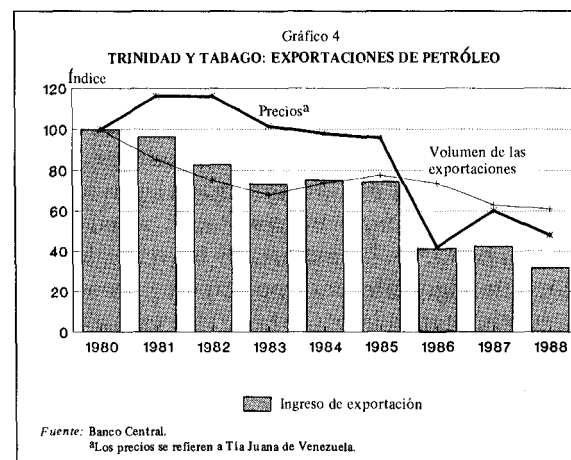
No se puede pasar por alto la creación y crecimiento de la zona franca industrial (ZFI) o zona libre, sobre todo por su contribución a la generación de empleo. Sin embargo, sus vinculaciones con el resto de la economía son escasas y aún no contribuye mucho al PIB, ya que el valor agregado por estas actividades no es alto. Las ZFIs dieron origen a muchos debates en los países en que se establecieron pero a pesar de ello en algunos se expandieron rápidamente. En general, y dado el nivel de productividad de nuestra industria manufacturera, parecen constituir la única

opción viable de inmediato en este sector. Sin embargo, no existe ninguna razón apremiante para que estas empresas continúen siendo actividades de bajos salarios y escaso valor agregado si tanto los trabajadores como los administradores son capaces de perfeccionarse y avanzar hacia procesos más complejos. Esta perspectiva se analizará con mayor detenimiento más adelante.

A los productores de minerales les fue bastante mal durante el período examinado. Siendo importadores de energía, los productores de Haití, Guyana, Jamaica y la República Dominicana, fueron los más perjudicados por las alzas de precio de la energía; a la inversa, cuando éstos bajaron se beneficiaron y los productores regionales recuperaron parte de su capacidad competitiva. Como resultado, la industria experimentó un repunte, aunque éste fue lento y vacilante. Pero, en general, la situación del sector fue de extrema incertidumbre con las consiguientes fluctuaciones de las utilidades.

Mientras las empresas mineras se beneficiaron con la caída de los precios del petróleo, los productores del combustible se perjudicaron. A este respecto es bien conocida la situación de Trinidad y Tabago (gráfico 4), en que después de 1982 los precios del petróleo cayeron, al igual que los volúmenes de exportación y, por ende, las utilidades. El resultado fue que la actividad interna se redujo drásticamente con consecuencias demasiado conocidas para que sea necesario repetir las.

En el futuro, las perspectivas de largo plazo de los productores caribeños de minerales dependerán de la tasa de crecimiento de los países

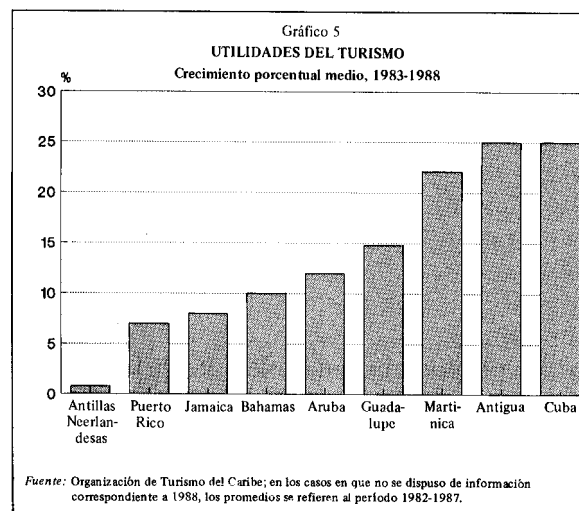


industrializados y, por lo tanto, de su demanda de aluminio, del precio del petróleo crudo y de la medida en que puedan adecuarse las operaciones del Caribe para mejorar su rendimiento energético. Pero, en último término, el camino hacia el desarrollo no puede basarse en la exportación de minerales únicamente. La relación de intercambio ha sido adversa a los minerales desde 1950³ y la cantidad de mineral utilizada para producir una unidad de producto ha disminuido de manera constante. En rigor, el desarrollo suele medirse por la cantidad de valor que puede agregarse a cada unidad de materia prima. A nivel mundial, los países productores de minerales han crecido mucho más lentamente que, por ejemplo, los países productores de manufacturas. Las expectativas de quienes apoyaban la idea del desarrollo basado en las materias primas, en boga en los años sesenta y setenta, no se cumplieron en los años ochenta y quizá necesitemos volver la mirada hacia otros de nuestros recursos para que nos proporcionen un medio de crecimiento para el futuro.

La prosperidad de los últimos años ochenta provino del crecimiento ininterrumpido del *sector del turismo*. En todos los países de la región ya existía ese sector o estaba en vías de crearse. Para la región en su conjunto, el aumento de las utilidades por ese concepto se aceleró después de 1985, alcanzando en 1987 la tasa máxima de 17%. En el período de 1983 a 1988⁴ el crecimiento medio fue de 10% anual. El crecimiento más rápido (gráfico 5) correspondió a los Estados que habían entrado en fecha relativamente reciente en el mercado, como Antigua, Dominica, las Islas Vírgenes Británicas, Martinica, la República Dominicana, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas, todos los cuales registraron un crecimiento medio del 15% o más, o a Estados ya establecidos en el mercado que se recuperaban de una contracción, como Cuba y Granada. Entre los ya establecidos en el mercado el crecimiento fue igual al promedio, en las Bahamas, Barbados y Guadalupe, o inferior a éste, en las Antillas Neerlandesas, Jamaica, Puerto Rico y

³Se calcula que en 1950 con cien unidades de mineral se podía comprar cien unidades de productos manufacturados mientras que en 1986 la relación era de 100 a 14.

⁴En los casos en que no se dispuso de información para 1988, los promedios se refieren al período de 1983 a 1987.



Haití. Suriname y Trinidad y Tabago registraron disminuciones en sus ingresos de turismo.

No obstante, cabe tomar nota de las señales de advertencia emitidas por la pérdida de participación de Norteamérica en el mercado y la decreciente productividad y rentabilidad de muchos hoteles de la región. El espectro de la inadecuada competitividad y productividad regionales asoma su fea cabeza incluso en el turismo, que también está mostrando rigidez para ajustarse a los cambios en las formas de aprovechar el tiempo libre.

En resumen, todas nuestras principales actividades rentables de exportación de bienes presentaban una tendencia descendente. El azúcar estaba siendo eliminado gradualmente del mercado; el banano había recuperado su posición en la producción pero todavía dependía del mercado preferencial del Reino Unido. Dado que no hay seguridad de poder contar con ese mercado por mucho tiempo después de 1992, la industria deberá buscar los medios para valerse por sí sola internacionalmente. Los minerales tienen una importancia cada vez menor a nivel mundial, su capacidad para generar ingresos es precaria y no se puede esperar que en el largo plazo sustenten nuestras economías. Sólo el turismo creció continuamente en el período comprendido entre 1983 y 1988.

Estas han sido, en pocas palabras, nuestras dificultades en el pasado reciente. Ellas explican por qué, en el período examinado, la suerte de los pueblos del Caribe no ha sido tan buena como

la de otras regiones. Y su suerte ha variado incluso mucho más de lo que parecería a juzgar sim-

plemente por los cambios del producto interno bruto.

IV

Los impactos sobre la población

Si bien proporciona una visión útil de las tendencias económicas, el análisis de los indicadores económicos es incompleto y dice poco acerca de la distribución de los costos y beneficios del desempeño económico. A la distinta suerte de las economías hay que añadir las diferencias en las tasas de crecimiento demográfico entre un país y otro y los variados impactos de la contracción económica, especialmente de la reducción de los servicios públicos, en los diversos grupos de cada país. En el cuadro 2 se ilustran los cambios que experimentaron las economías del Caribe. Sin embargo, no ha sido tan fácil ilustrar con precisión de qué manera esos cambios afectaron a los más pobres.

Con todo, se puede concluir que la población de seis países —Guyana, Haití, Jamaica, la República Dominicana, Suriname y Trinidad y Tabago— se empobreció entre 1983 y 1988. La disminución de la riqueza personal se hizo más gravosa por la reducción de los servicios públicos en todos esos países debido a los elevados niveles de gasto público que prevalecieron y a la necesidad en algunos de ellos de destinar gran parte de los recursos públicos al pago de la deuda.

La disminución de la actividad económica afectó evidentemente el nivel de vida de la población de esos países. Muchos perdieron su empleo e incluso los afortunados que pudieron retenerlos sufrieron un deterioro de su nivel de vida. El síntoma más evidente de ese deterioro fue la depreciación continua de la moneda (gráfico 6), lo que en economías pequeñas y abiertas tiene un impacto mucho mayor en todos los sectores que en los países más grandes que disponen de una gran reserva de producción interna.⁵ Si bien en

el gráfico se muestran todas las monedas en relación con el dólar de los Estados Unidos, también se ilustra la relación de esa moneda con los derechos especiales de giro, en el período de 1980 a 1989.

Justamente en los momentos en que empeoraba el nivel de vida de las personas de esos países, disminuía la capacidad de los gobiernos para proporcionar una red de seguridad social a los más pobres, debido a que se contrajo la base de ingresos. A fin de reducir los déficit fiscales cada vez mayores y la carga de la deuda que se acumulaba hubo que restringir los gastos públicos con el consiguiente menoscabo de la prestación de servicios sociales en las esferas de la salud, la educación, la vivienda y, en algunos casos, la nutrición.

Sin embargo, toda tentativa de evaluar el impacto social de la restricción de los gastos debe hacerse con cuidado. En algunos casos en que se redujo la cuantía de los fondos, las proporciones asignadas para sueldos del personal y materiales se sesgaron en favor de los primeros, reduciendo aún más la eficiencia. Pero podrían utilizarse nuevos medios para entregar los servicios tradicionales de manera más eficiente o a un grupo beneficiario definido con mayor precisión, de modo que un simple cálculo de los gastos no signifique reducir la prestación de esos servicios. Finalmente, quizá no pueda cuantificarse de inmediato el déficit acumulado en la prestación de los servicios sociales, ya que es probable que las deficiencias en las áreas de la salud o la educación no afloren sino después de transcurrido mucho tiempo; y aun entonces, y si todavía fuera posible subsanarlas, podría dilatarse. Por lo tanto habría que intentar discernir las tendencias sociales pese a la falta de datos exactos para medirlas.

Teniendo presentes estas observaciones es posible llegar a algunas conclusiones tentativas.

⁵En Jamaica, por ejemplo, se estima que la producción interna de alimentos satisface sólo 10% de las necesidades nacionales de alimentos.

Cuadro 2
PAISES DEL CARIBE: ALGUNOS INDICADORES

	Superficie (km ²)	Población (1988)	Crecimiento medio de la población	PIB ^a	PIB per cápita (1974)	PIB per cápita ^b (1988)	Deuda per cápita (1988)
Antigua y Barbuda	440	82	0.8	7.8	689	3 399	2 915
Aruba	193	65	...	...	...	*7 500	...
Bahamas	13 942	243	1.8	4.3	3 362	11 447	607
Barbados	431	254	0.2	2.7	1 296	5 747	62
Belice	22 960	180	2.8	3.0	614	*1 226	78
Cuba ^c	110 860	10 414	1.1	2.8	2 112	2 582	661
Dominica	750	82	0.9	4.8	378	1 550	*71
Granada	345	106	2.4	4.6	346	1 346	65
Guadalupe	1 780	300	...	...	...	*3 151	...
Guyana	214 970	756	-0.1	-1.4	538	455	2 249
Haití	28 000	6 285	2.2	0.2	125	*330	*121
Jamaica	11 424	2 374	1.0	0.9	1 038	1 219	318
Martinica	1 110	300	...	...	...	*3 717	...
República Dominicana	49 000	6 888	2.5	2.2	639	810	220
St. Kitts y Nevis	269	47	0.5	5.2	634	2 119	36
Santa Lucía	616	145	2.0	4.7	448	1 400	*26
San Vicente	388	114	1.3	6.2	310	1 210	*31
Suriname	163 265	404	1.0	-3.4	1 100	2 510	...
Trinidad y Tabago	5 128	1 234	1.4	-3.0	1 778	3 782	2 012
Islas Vírgenes Británicas	150	12	1.4	7.0	...	9 492	...
Montserrat	102	12	0.5	5.2	886	3 997	...
Puerto Rico ^d	8 800	3 294	0.2	5.0	2 465	5 574	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

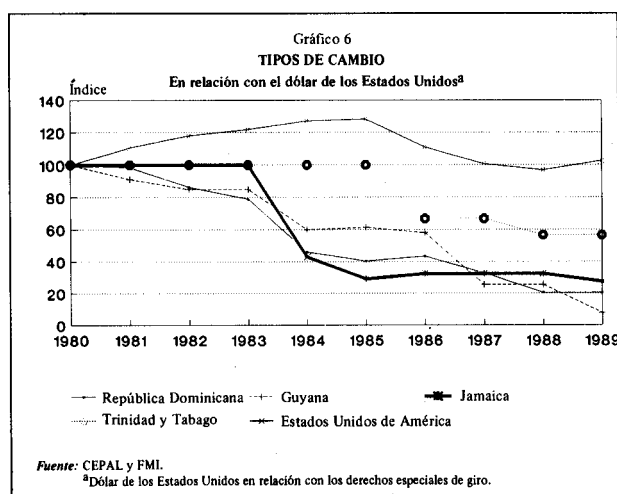
^a Tasa media de crecimiento del PIB real durante el período 1983-1988; para Suriname, 1983-1987.

^b En dólares corrientes de los Estados Unidos.

^c Producto social global en millones de dólares de los Estados Unidos.

^d Las cifras correspondientes a PIB per cápita se refieren a 1975 y 1988.

*Indica los últimos datos disponibles, típicamente 1986 ó 1987.



En algunos de los países de economías en contracción, los grupos vulnerables elegidos como objetivo entre los más pobres fueron las madres

embarazadas, las madres lactantes, los niños y los ancianos. Entre esos países, en los que la contracción se prolongó hasta el presente decenio, se perciben señales de deterioro en la salud, la educación y la nutrición, de modo que los niveles relativos cayeron en comparación con los de los países que tienen, en general, ingresos per cápita similares. Pero, en algunos casos, también bajaron los niveles absolutos, lo que indica que los indicadores descendieron en un mismo país con el transcurso del tiempo.

En la mayoría de los países de la región, el déficit acumulado de viviendas es bastante considerable, lo que ha dado origen a barrios de tugurios urbanos y a menudo, a asentamientos de ocupantes ilegales. Por otra parte, si bien los elevados niveles de desempleo son endémicos, el crecimiento del sector informal es una demostración de que los desempleados se esfuerzan por

concebir y llevar a la práctica sus propias estrategias de supervivencia. Pero su concentración en actividades de baja productividad, como la venta

ambulante de artículos pequeños y la prestación de servicios simples, da testimonio de los bajos niveles de destreza que poseen.

V

Algunas lecciones de los años ochenta

Desde el punto de vista de la conducción de las políticas, este decenio de incertidumbre generalizada obligó a las autoridades pertinentes a tomar nueva conciencia de la necesidad de adoptar medidas más eficaces para la gestión económica de corto plazo. Sin embargo, aunque algo tardíamente, comprendieron que era indispensable ajustarse a las tendencias de más largo plazo, como los cambios en las preferencias de los consumidores y los cambios dinámicos en las ventajas comparativas. Pero no todos los países poseían la misma capacidad para minimizar las contradicciones entre la planificación de corto plazo y la de mediano a largo plazo y esto fue especialmente difícil para aquellos que tenían problemas para atender el servicio de la deuda.

Por otro lado, el tamaño reducido de la región la hace más vulnerable y complica el proceso de ajuste, dado que la producción debe concentrarse en pocos productos. Por consiguiente, las fluctuaciones del precio de un producto tienen mayores efectos en el comportamiento económico de corto plazo, en tanto que los ajustes a los cambios en las ventajas comparativas son prolongados y dolorosos en el largo plazo.

Asimismo, los países más pequeños se ven privados de algunas opciones macroeconómicas que son posibles en los países más grandes y en consecuencia el marco de política tendrá que ser restringido. En general, las economías más abiertas y las menos sujetas a restricciones en lo referente al movimiento de bienes y de capital, fueron las de más rápido crecimiento. Las que perseguían políticas fiscales y monetarias más moderadas, sea mediante restricción voluntaria o por exigencia de los estatutos del Banco Central, presentaron asimismo las tasas de aumento de precios más moderadas, las monedas más estables y la deuda más baja. También se dio la situación contraria.

En la mayoría de los países, las consecuencias sociales de la actividad económica se trataron en forma residual. Esto se debió, en parte, a que los países caribeños tienen una tradición de amplia participación del gobierno en la prestación de servicios sociales y quizá por esta misma razón sus indicadores sociales aventajan a los de otros países comparables del mundo. No obstante, como algunos de ellos están pasando por una recesión prolongada, se está haciendo evidente el deterioro de los indicadores sociales.

Muchos años de esfuerzo están en peligro de perderse. Sin embargo, una de las principales lecciones que nos ha dejado el decenio anterior es la importancia que tiene esa combinación de destrezas humanas e información para adaptarse a un entorno que cambia aceleradamente. Por consiguiente, toda política que reste importancia al mejoramiento de los recursos humanos disminuirá la capacidad de las personas para hacer frente a los desafíos de los decenios venideros.

Además, como las consecuencias de la contracción económica no afectan a todos por igual, existe el peligro de que se amplíen las disparidades de ingreso, erosionando aún más la cohesión social y el orden público. Estas preocupaciones han sido, sin duda, en parte, la causa de la renuencia de las autoridades encargadas de formular las políticas a emprender las medidas de ajuste. El resultado ha sido que todos sus intentos por encubrir los puntos débiles subyacentes en la economía mediante el aumento del gasto público han complicado el proceso de ajuste al acrecentar la deuda, por una parte, y al aplazarlo porque llegará el momento en que éste tendrá que ser particularmente severo.

El decenio ha sido testigo de que ha aumentado la conciencia del carácter finito de los recursos del medio ambiente. La región del Caribe

también está percibiendo con preocupación su propia degradación ambiental. La eliminación insatisfactoria de los desechos sólidos y líquidos aflige a las economías de alto crecimiento. Esas prácticas son una amenaza para la salud y para el propio crecimiento, que es el causante de la degradación, ya que se alimenta de los ingresos que proporcionan los servicios de turismo y de aprovechamiento del tiempo libre.

Las economías de bajo crecimiento tampoco son inmunes a la degradación ambiental, la que

suele manifestarse en la erosión y desnudez de las laderas de los cerros, consecuencia de las prácticas no científicas de cultivo y de la necesidad de utilizar la madera como combustible. A todos los países afecta por igual la presión demográfica, las políticas inadecuadas de uso de la tierra, los efectos de los derrames de petróleo y los peligros potenciales del vertimiento de desechos tóxicos. La mayoría de ellos está incurriendo en un déficit ambiental que es preciso evitar que siga creciendo.

VI

Un desarrollo sostenido en los años noventa

Para que el desarrollo sea sostenido en el presente decenio se deberá poner énfasis en la eficiencia económica, haciendo hincapié en la necesidad de mejorar considerablemente las habilidades humanas, lograr una mayor cohesión social y adherir a una vía de desarrollo ambientalmente sustentable.

En el pasado, debido a las rigideces y a la lentitud de nuestras economías para ajustarse a los cambios, observamos con ansiedad el ritmo acelerado con que éstos se producían en el mundo. Por consiguiente, se hicieron importantes esfuerzos para proteger y preservar no sólo las industrias existentes sino también, a veces, las que presentaban signos de decadencia. Pero esto se hizo a menudo a expensas de actividades nuevas y posiblemente más rentables y rara vez se aprovechó el respiro que significaron esas medidas especiales para crear nuevas fuentes de riqueza.

Por lo tanto, muchos de nuestros recursos permanecen ociosos pese a los esfuerzos por aprovecharlos. Gran parte de nuestras escasas tierras siguen inexploradas e incluso algunas que se habían ocupado para cultivos de exportación han caído en desuso debido a que dichos cultivos ya no son rentables. El ahorro interno es bajo y a menudo no se invierte de manera productiva. Pero el problema más insoluble y el indicador más claro del debilitamiento de nuestro potencial sigue siendo la subutilización de los recursos hu-

manos, ya que en algunos casos el 30% de la fuerza de trabajo está desempleada y gran parte del resto está subempleada o empleada únicamente en ocupaciones de baja productividad.

1. *Mayor eficiencia económica*

A fin de invertir esas tendencias y aprovechar mejor nuestro potencial en este decenio deberá aumentarse la eficiencia económica de la región de modo de lograr una participación cada vez mayor en el comercio mundial. Hacerlo, supondrá una búsqueda diligente de industrias o actividades no tradicionales, suficientemente especializadas, para que sean rentables, en operaciones comerciales relativamente pequeñas, apropiadas a las capacidades del Caribe. Se requerirá también tener un mejor conocimiento de las tendencias mundiales del mercado, mayor flexibilidad para introducir o eliminar gradualmente actividades y aplicar mayores conocimientos, destrezas y tecnologías en los bienes que se produzcan. Para insertarse en el mercado mundial será necesario aumentar la productividad de la economía en su conjunto, ya que este es el único modo sostenible de mejorar los niveles de vida.

El aumento de la productividad no es actualmente un tema muy popular. A menudo éste sólo puede obtenerse en el corto plazo reduciendo las remuneraciones de la mano de obra. En consecuencia, se identifica sobre todo en nuestra

región, con el empobrecimiento de los trabajadores por la devaluación de la moneda o con exhortaciones a trabajar más intensamente y durante más horas. Si bien es cierto que se trata sólo de maneras de ganar tiempo de las industrias en decadencia, tales políticas deberían considerarse, en el mejor de los casos, sólo como estaciones de tránsito en la ruta hacia la recuperación.

Una evaluación de los factores de producción nos lleva a concluir que muchas de nuestras islas no poseen tierras cultivables en abundancia y que tampoco tenemos un excedente de capital barato. Las expectativas de un crecimiento rápido basadas en la explotación de las materias primas no se han cumplido, en parte, debido a que la región no posee materias primas en abundancia pero también, en parte, debido a que los sectores de rápido crecimiento son los servicios o las industrias de manufacturas livianas que utilizan moderadamente las materias primas pero hacen uso intensivo de conocimientos.⁶ En cuanto a los otros dos factores —el trabajo y la tecnología— se pueden vincular provechosamente por cuanto esta última surte su efecto a través del trabajo mediante el uso de herramientas.

Tradicionalmente, los aumentos de productividad se han asociado con la maestría en el manejo de las herramientas. Los salarios se han vinculado con la maestría del trabajador en el uso, primero, de herramientas que eran más potentes que el hombre y, más tarde, de las que eran más veloces o más resistentes. Pero a medida que las máquinas se hacen más “inteligentes” y “sensibles”, invaden cada vez más los dominios reservados a los trabajadores no calificados. Como resultado, las habilidades que se requieren para dominar esas máquinas son ahora más complejas y por ende es preciso mejorar el nivel de capacitación de los trabajadores.

Por lo tanto, debemos enfocar el problema de la productividad y el cambio en forma más positiva y optimista. En este contexto, se entiende que alta productividad significa el reordenamiento de dos componentes del trabajo, el mental y el físico, para concederle una importancia cada vez mayor al primero. Curiosamente, he-

⁶Un computador personal portátil que utiliza 20 libras de plástico y silicona puede costar hoy lo mismo que un automóvil de 3 000 libras, o mucho más que uno de 5 000 libras hace sólo un decenio.

mos entrado ahora en la etapa que trasciende la simple adquisición de máquinas más eficientes para llegar a la adquisición de herramientas ideadas para ayudar a la mente a trabajar con mayor eficacia y eliminar de ciertos tipos de trabajo mental gran parte de la rutina. De este concepto deriva la advertencia de “trabajar más inteligentemente” donde antes se ponía énfasis simplemente en trabajar más duro.

Como estamos en el umbral de lo que se conoce como la “revolución de la información” conviene tener presente una de las características singulares de la información y es que a diferencia de la mayoría de los bienes materiales, aumenta cuando se intercambia. Por consiguiente, quienes trabajan en la información, o “trabajadores de la mente”, tienen que ser más cooperadores que antes; asimismo, deben estar más alerta para aprender en el empleo y ser más flexibles para cambiar de trabajo dentro del equipo.

Este cambio exigirá de nosotros mayor creatividad, autonomía y destrezas, pero a la vez nos hará tomar mayor conciencia del proceso de trabajo, aumentará la satisfacción que sentimos en el empleo y nos reportará mejores retribuciones por el aumento de la productividad. Además, ofrecerá un mejor ambiente de trabajo a quienes estén suficientemente calificados para retener sus puestos.

Es necesario, entonces, conceder mayor importancia al desarrollo de los recursos humanos. Esto supone un proceso continuo de mejoramiento de las destrezas y conocimientos a lo largo de toda la vida productiva de una persona y se aplica a todas las personas. Pero es algo sobre lo cual cada uno de nosotros tiene algún control en lo que respecta tanto a nosotros mismos y al desarrollo de nuestras habilidades personales como a las generaciones futuras. Esto repercute en nuestro proceso educativo y requiere un cambio de actitud por parte de los profesores y de los estudiantes y de la sociedad en general a fin de exigirle más al sistema educativo.

Según los datos de que se dispone, los países que han conseguido aumentar la productividad más rápidamente lo han logrado gracias a una buena educación general básica, la que, a su vez, constituye el fundamento para alcanzar el elevado nivel de flexibilidad laboral que se necesita. Huelga decir que la técnica de la computación debería comenzar a enseñarse lo más temprana-

mente posible y que debe considerarse simplemente como una herramienta indispensable para la mente. Además, es una de las herramientas claves para almacenar, intercambiar y, por consiguiente, acrecentar la información.

También es indispensable establecer tempranamente vínculos entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo. Debe ponerse énfasis en ayudar a los jóvenes a asumir la responsabilidad de transformarse en adultos viables y el proceso educacional debe ser considerado como la preparación para esa viabilidad.⁷ Una buena educación general también contribuye a ampliar las perspectivas profesionales y proporciona flexibilidad para trabajar.

La enseñanza especializada es específica para un puesto, según lo muestran los mejores ejemplos existentes, y a menudo es producto de la formación en el empleo. El trabajo en equipo, el intercambio de información y la flexibilidad laboral⁸ son también elementos importantes del nuevo paradigma de alta productividad.

⁷En la República Federal de Alemania la educación es, en principio, obligatoria hasta los 18 años de edad. En la práctica, el 40% de los jóvenes de entre 15 y 18 años asiste a la escuela a tiempo completo. El resto se somete a un sistema doble de capacitación profesional mediante aprendizaje, financiado por empresas privadas y subvenciones federales. El propósito del aprendizaje es primordialmente "enseñar un comportamiento correcto, exactitud, pulcritud, confiabilidad, puntualidad": en resumen, inculcar una cultura del trabajo. El aprendizaje es el camino habitual del éxito profesional; nueve de cada diez aprendices terminan con un diploma y 15% prosigue sus estudios en la educación superior.

Para los alemanes, "profesionalismo es la suma de conocimientos, destreza y buen comportamiento, capacidad para aprender a aprender, para trabajar en equipo, sentido del método —hacer una cosa a la vez— y preocupación por la calidad —hacer un trabajo bien". Por lo general, los trabajadores no llegan a la administración superior antes de cumplir los 40 años y alcanzan ese nivel más por su buen rendimiento comprobado que por sus diplomas. Existen también estrechos vínculos entre las empresas y las universidades: los miembros de las juntas directivas generalmente son egresados de las universidades y las elites universitarias optan preferentemente por carreras en la industria en lugar de en la administración pública (Michel Godet, "West Germany: a paradoxical power", *Futures*, agosto de 1989).

⁸La especialización flexible es un nuevo modelo que se caracteriza por redes de empresas pequeñas que compiten y sin embargo colaboran en el intercambio de información y conocimientos técnicos. El conocimiento se difunde rápidamente tanto entre las empresas como dentro de ellas, dando

Los empresarios se verán obligados a estar más alerta a los tipos de destreza y a las estructuras que necesitarán utilizar y también enterarse de qué tecnologías necesitan y cómo obtenerlas. Asimismo, deberán explorar formas más eficaces de organización y de colaboración con las instituciones de investigación, financieras y técnicas y con los sindicatos.

Pero, los trabajadores, por su parte, tienen la responsabilidad de aconsejar acerca de cuál es la manera mejor y más eficaz de hacer las cosas y de ejercer presión constantemente para mejorar sus destrezas y asumir nuevas responsabilidades. Esto implica que la empresa efectúe constantemente inversiones en capacitación y adquisición de tecnologías con el fin de aumentar la productividad.

Todos los elementos señalados contribuirán al desarrollo de una cultura empresarial, de la cual deberían impregnarse los trabajadores, los técnicos y los profesionales tanto del sector público como privado y también las organizaciones como los sindicatos, cámaras de comercio y asociaciones de industriales manufactureros. Esta cultura estará abierta a ideas nuevas y a la incorporación del cambio tecnológico y hará que el aumento de la productividad sea un proceso espontáneo.

En el afán de abordar los problemas urgentes y encontrar la "clave" del desarrollo, se han evaluado muchos modelos, a veces en sus formas más puras y más teóricas; sin embargo, el sentido común nos aconseja el uso de una combinación razonable de elementos, basada en una evaluación empírica de su viabilidad. Uno de esos ele-

lugar a una adaptación mutua, aprendizaje e innovación, de modo que los trabajadores, las empresas y todo el distrito, puedan acomodarse rápidamente a los cambios del mercado y tecnológicos (el concepto básico que hace hincapié en la flexibilidad tiene importancia para todas las empresas del futuro y pone un nuevo énfasis en la desintegración vertical, las actividades secundarias y la puesta en marcha de nuevas actividades. Pertenece a M. Piore y C. Sabel). El modelo es particularmente interesante para el Caribe por cuanto la especialización flexible es útil sobre todo en los casos en que la demanda de los consumidores se desagrega y se diversifica y en que se trata de operaciones en pequeña escala y de productos diversificados (A. Poon, "Flexible specialization and small size: the case for Caribbean tourism", documento presentado a la Segunda Conferencia de Economistas del Caribe, mayo de 1989).

mentos, actualmente en boga, y yuxtapuesto a la reglamentación es la eliminación de las restricciones. Suele recetarse como remedio para las economías rígidas y sin capacidad de reacción. Y no se puede negar que como consecuencia de una red de reglamentos que se superponen, las economías de la región no sólo son incapaces de adaptarse a los cambios sino que a menudo esa situación ha conducido a políticas contradictorias. Además, un mecanismo de precios lo más impersonal posible podría ser la única solución viable en los casos en que la falta de armonía social, la inercia de las políticas o los intereses creados impiden eliminar las políticas que discriminan contra el comercio o un enfoque racional de la planificación, o en aquellas esferas en que el conocimiento y la capacidad de previsión son limitados y el cambio es rápido e imposible de predecir. Sin embargo, la liberalización de las políticas no es una panacea y por lo tanto no debiera aplicarse indiscriminadamente ni considerarse como una excusa para eludir la responsabilidad de promover el desarrollo.

Con todo, la intervención del sector gubernamental/público, en los casos que sea necesaria, tendrá que hacerse con moderación y humildad. Podría necesitarse para preservar un cierto nivel de equidad en la prestación de los servicios sociales indispensables para mejorar la armonía social y desarrollar al máximo la capacidad potencial de todos los recursos humanos; y será necesaria para crear y preservar condiciones jurídicas y económicas estables con el fin de fomentar la iniciativa y fortalecer el sistema educacional en todos los niveles.

A nivel nacional, la aplicación de políticas macroeconómicas apropiadas para mantener la competitividad y aumentar la participación del país en los mercados internacionales es una condición necesaria, aunque no suficiente, del crecimiento. Además, continúa vigente el papel del sector público como proveedor de infraestructura, con renovado énfasis en la infraestructura educacional y de las comunicaciones. Por otro lado, también se requiere una política industrial apropiada. A este respecto, podría ser necesario realizar algunas intervenciones selectivas a fin de identificar a los sectores que presenten mayores posibilidades de generar valor agregado a nivel nacional y estimular su crecimiento. Finalmente, el sector público tiene también la función de pro-

mover una atmósfera industrial de armonía y colaboración y no de conflicto.

La inversión es el proceso mediante el cual las ideas se transforman en productos rentables; es el vehículo que impulsa el crecimiento y la transformación estructural. Pero el combustible para ese vehículo es el ahorro. Y aunque el ahorro es necesario para la inversión, no es un requisito suficiente. También debe existir un clima propicio a las inversiones e instituciones inversionistas adecuadas para que las corrientes de ahorro se conviertan en inversiones productivas.

En general se reconoce que la tasa de inversión en la región es baja y se cree que ello se debe a las bajas tasas de ahorro. Para persuadir a las personas que posterguen sus gastos y ahorren, y para que los inversionistas asuman el riesgo de invertir, la recompensa tendrá que ser suficiente y además deberá estar razonablemente garantizada. El optimismo acerca del futuro es un elemento necesario para inducir una perspectiva de largo plazo y, por ende, un clima propicio a las inversiones. A este respecto, pueden utilizarse políticas macroeconómicas para limitar la inflación, asegurar tasas de interés positivas, y en general, preservar un cierto grado de estabilidad en la economía en su conjunto.

Para que la región sepa por qué la inversión no aumenta al ritmo deseado en algunos países y por qué una parte importante del ahorro se deposita en el exterior, es indispensable que los trabajadores, los empresarios y los gobiernos se hagan un examen introspectivo serio. Algunos analistas creen que si la región dispusiera de estos fondos y los utilizara en inversiones rentables, nuestro desarrollo se aceleraría. La autoridad encargada de formular las políticas deberá identificar los factores que estén frenando el ahorro y la inversión y adoptar las medidas para eliminarlos.

Está demás decir que el proceso de globalización que se ha acelerado tan rápidamente en los últimos dos decenios, continuará.⁹ Nuestra re-

⁹Peter Drucker, en un artículo titulado "The changed world economy" y publicado en *Foreign Affairs* (primavera de 1986) señaló lo siguiente: "Todo país o empresa que quiera prosperar tendrá que aceptar que la economía mundial es la que guía y que las políticas económicas internas tendrán éxito únicamente si refuerzan, o por lo menos no perjudican, la posición competitiva internacional del país". La observación

gión, que históricamente ha tenido una orientación global tendrá que aprender de nuevo a relacionarse efectivamente con la comunidad mundial. Este aprendizaje es necesario para que entendamos nuestros mercados, seamos sensibles a los cambios del mercado y reaccionemos ante las nuevas corrientes intelectuales y tecnológicas.

Estas observaciones no pretenden insinuar que debe restarse importancia a la cooperación regional, pese a que dada la experiencia de los últimos dos decenios, juzgamos con escepticismo la idea de la integración regional por su fracaso en responder a expectativas, tal vez poco realistas. La cooperación regional continúa siendo una opción viable en el Caribe a pesar de que se reconoce cada vez más que la producción autóctona no alcanza para satisfacer adecuadamente las necesidades nacionales.

La cooperación puede ayudar a los pequeños productores a insertarse en los mercados mundiales. La competencia regional puede utilizarse como mecanismo para fortalecer las empresas a fin de que puedan competir a nivel mundial. La cooperación en materia de comercialización conjunta podría presentar también una opción viable sobre todo en la industria ligera y el turismo. Una política de fomento a las empresas mixtas de la región y a la inversión interregional ayudaría también a reducir el riesgo que enfrenta el inversionista caribeño que tiene que colocar todos sus activos en un territorio pequeño. Dado que la percepción del riesgo es la motivación más fuerte para la fuga de capitales, esa política podría servir para retener en la región mayor cantidad de recursos.

La cooperación también puede ser ventajosa entre los Estados pequeños para ayudarlos a realizar las tareas que les es imposible desempeñar bien por su cuenta. Para los más pequeños de esos Estados se puede optar por alguna forma de integración en que la prestación de servicios conjuntos les permita reducir los costos humanos y materiales. Pero, incluso para la región en su conjunto, la cooperación a nivel de política pública puede ser muy ventajosa. La cooperación funcional dentro de la CARICOM ha sido uno de sus éxitos y en vista de los intereses comunes de los

productores, la adopción de estrategias comunes en el plano multilateral ha resultado ser beneficiosa para la CARICOM y se está extendiendo lentamente a toda la región.

Pero el regionalismo no debería utilizarse para forjarse la ilusión de tener un refugio seguro para desentenderse de los rápidos acontecimientos que se suceden en el mundo, porque esa es la fórmula del estancamiento sostenido.

2. *Una cohesión social más estrecha*

Hasta ahora el análisis se ha centrado en la capacidad para fortalecer nuestras economías, pero eso solo no basta para lograr un desarrollo sostenido. Este podrá alcanzarse en el largo plazo únicamente mediante la creación y preservación de una medida básica de cohesión social. Las políticas coherentes son más viables en un ambiente político en que haya consenso social de base amplia en virtud del cual los grupos de intereses muy polarizados no hallen mucho descontento al cual sacarle partido. De esta manera, los problemas tendrán prioridad sobre los intereses, y las políticas podrán juzgarse según sus méritos intrínsecos.

En el plano de las ideas, lentamente se está conciliando la dicotomía tradicional entre crecimiento y equidad debido a que se está llegando a un consenso en el sentido de que ambos son esenciales y se apoyan mutuamente. En este punto, el problema real consiste en cómo distribuir el ingreso de manera de avanzar hacia el objetivo de la cohesión social. Los problemas de equidad se tornan más agudos en tiempos de contracción económica, pero la redistribución se hace políticamente más difícil cuando hay que repartir una torta más pequeña. Los protagonismos sociales resultantes ponen en peligro la cohesión social necesaria para el buen funcionamiento de un sistema económico. Por consiguiente, se necesitan políticas explícitas para aprovechar mejor los recursos cada vez más escasos y para crear una red de seguridad que esté dirigida específicamente a los segmentos más marginados de la población; dichas políticas deberán concentrarse en las áreas de la salud, la nutrición, el readiestramiento y el empleo.

Muchas de las premisas en que se basó la prestación de los servicios sociales de la región, en particular la que hacía hincapié en que ésta

se hizo con respecto tanto a los grandes países industrializados como a las naciones en desarrollo.

debía ser gratuita, integral y universal, están hoy en tela de juicio. Si bien para algunos esas premisas son poco realistas, para otros, representan una manera ineficiente de entregar servicios sociales a la población en general. En el mejor de los casos, se deberá suspender la prestación de esos servicios cuando las economías atraviesan por un proceso de contracción y reestructuración y dar prioridad a la satisfacción de las necesidades de la gente más pobre, mientras que aquéllos que tengan capacidad para hacerlo, tendrán que valerse por sí solos.

La atención primaria y preventiva es la aplicación más eficaz del gasto en salud, fuera de que beneficia principalmente a los más necesitados. Sin embargo, también deberán buscarse los medios necesarios para mejorar el rendimiento de las instalaciones que se hayan deteriorado como consecuencia de la reducción de los servicios de mantención provocada por la contracción económica. Quizá la solución esté en mejorar las instancias de dirección, administración y los sistemas de remisión de pacientes y, en los casos en que proceda, recurrir a la venta o traspaso. En los casos en que la restricción de fondos ha repercutido en la compra de productos farmacéuticos, las únicas formas viables de asegurar de que los escasos recursos se encaucen hacia los más necesitados, parecen ser la selección más cuidadosa de los grupos beneficiarios y el mejoramiento de los programas de recuperación de costos.

Se han detectado deficiencias nutricionales en grupos claramente definidos: los niños y las madres embarazadas y lactantes. En general, podrían reemplazarse los subsidios de alimentación, que son caros y según se ha comprobado, benefician poco a los más pobres, por programas vinculados a las escuelas y a las clínicas de atención prenatal o a los consultorios externos de los hospitales.

El empleo ha sido una preocupación constante en los países del Caribe, pero las políticas macroeconómicas y las rigideces institucionales que inducen a reemplazar el trabajo por el capital, continúan imperando en nuestras economías. Estas deberán liberalizarse de manera que puedan adoptarse medidas eficaces dirigidas a absorber la mano de obra excedente que a menudo sólo posee escasas habilidades. Mediante programas de capacitación bien orientados se puede readiestrar a las personas con miras a satisfacer

las cambiantes exigencias del mercado del trabajo, en tanto que los proyectos públicos adecuadamente concebidos, podrían tener un campo de aplicación limitado siempre que estén dirigidos hacia los casos más patentes de desempleo, alcancen niveles aceptables de rentabilidad económica y estén dentro de las prioridades sectoriales. Pero, en definitiva, el problema del empleo remunerativo sólo se podrá enfrentar mediante una capacitación eficaz, como se señaló anteriormente.

En esencia, nuestra propuesta consiste en examinar la prestación de servicios sociales en el marco de un plan sistemático, en especial en las economías que atraviesan por un período de recesión. De este modo se podrán encontrar las maneras de prestar con eficiencia servicios sociales básicos a los más necesitados y minimizar así los efectos sociales negativos a los que estarían expuestos.

3. Políticas ambientalmente sustentables

Al economista no le es difícil entender que una sociedad no puede consumir durante mucho tiempo más de lo que produce. Los déficit redundan en deuda la que tendrá que ser reembolsada por las generaciones futuras a menudo a costa de su propio desarrollo. Esta relación es de conocimiento general aunque, como bien sabemos, suele hacerse caso omiso del conocimiento. Sin embargo, curiosamente, los economistas han guardado silencio ante el rápido deterioro de nuestro medio ambiente natural. Se han inclinado a considerar el desarrollo como un proceso de conquista de la naturaleza y a correlacionar el crecimiento con el ritmo de consumo de nuestros activos físicos naturales.

Afortunadamente, y tal vez justo a tiempo, estamos tomando conciencia de que la explotación acelerada de los recursos naturales no es la única, ni siquiera la mejor manera de producir crecimiento. Y a medida que destruimos la cubierta vegetal de las laderas de nuestros cerros, erosionamos nuestras mejores tierras, contaminamos nuestros ríos con productos químicos y vaciamos residuos contaminantes en nuestras mejores playas, nos estamos dando cuenta de que estamos tomando del medio ambiente natural más, y con mayor rapidez, de lo que éste puede recuperar. En realidad, hemos estado contrayendo una deuda ambiental que tendrán que pagar

nuestros hijos. Es más, incluso las actuales generaciones ya la están pagando, con la reducción de las cosechas y la mayor incidencia de diversas enfermedades, sin mencionar el daño estético que constantemente hemos infligido a nuestro paisaje.

A medida que disminuya la presión ejercida para que se alivien las restricciones materiales descubriremos que son otros los factores, distintos de los materiales, los que pueden asegurar nuestra supervivencia y mejorar la calidad de la vida. Un medio ambiente sano y agradable tendrá un lugar destacado en cualquier lista de esos factores; además, es indispensable para el fomento de los servicios de recreación y aprovechamiento del tiempo libre, de alto valor agregado, que parecen brindar buenas perspectivas para el crecimiento futuro de la región.

Por consiguiente, son muchos los temas que deberán figurar como prioritarios en el programa de acción de las autoridades competentes, a

fin de restituir la salud a nuestro medio ambiente y preservarlo para las generaciones futuras. Entre ellos,¹⁰ la planificación del uso ordenado de las tierras; la aplicación de medidas para detener la degradación del medio ambiente costero y marino; la prevención y mitigación de los efectos de los derrames de petróleo; la eliminación de desechos sólidos y líquidos; la descarga de desechos extrarregionales; la calidad y suministro de agua; la ordenación de los bosques y cuencas hidrográficas; la preservación de los recursos genéticos y la preservación de los recursos históricos y naturales.

(Traducido del inglés)

¹⁰Una lista completa de las cuestiones definidas como prioritarias se encuentra en "The Port of Spain Accord on the Management and Conservation of The Caribbean Environment".

La inserción comercial de América Latina

Mattia Barbera*

En este artículo se analiza la inserción de los principales países de América Latina en el comercio internacional durante el período 1965-1987. El análisis se basa en una reclasificación de las corrientes comerciales que evidencia tanto la intensidad de uso de los factores como el contenido tecnológico de esos flujos. Por otra parte, la construcción de un indicador de contribución al saldo comercial permite comparar los patrones de especialización internacional de la región en su conjunto y de cada país por separado y, también, las modificaciones que las diferentes políticas comerciales y cambiarias aplicadas en las últimas dos décadas han introducido en esos patrones.

Los datos que surgen y se articulan mediante la aplicación del esquema propuesto sirven de fundamento para describir en detalle los principales fenómenos que están en la raíz de la crisis actual, como el rezago tecnológico de la especialización latinoamericana con respecto a los países desarrollados y a los de industrialización reciente, el sesgo antiexportador que afecta a los sectores primarios y manufactureros que utilizan en forma intensiva recursos naturales, la pérdida de dinamismo experimentada hacia fines de los años setenta por los sectores inicialmente más exitosos, y la ineficiencia de los mecanismos de asignación de los recursos escasos.

Pero los datos obtenidos, también muestran que estos países han podido especializarse y lograr avances importantes en el terreno tecnológico durante las últimas décadas. Sin embargo, estos logros podrían revertirse por la adopción de políticas de apertura indiscriminada, orientada exclusivamente a mejorar el desempeño relativo de los sectores primarios, dejando de lado las potencialidades de la integración regional, la generación de ventajas comparativas dinámicas y el aprovechamiento de la experiencia adquirida en el largo período de desarrollo hacia adentro.

*Economista. Experto asociado del Gobierno de Italia. División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

El autor agradece la fundamental colaboración de Juan José Pereira y los comentarios de Oscar Altimir, Eugenio Lahera y L.K. Johnson.

Introducción

La visión *neo-schumpeteriana* de la innovación tecnológico-organizativa y empresarial como principal elemento dinamizador del crecimiento económico, se ha ido afianzando en las políticas económicas y en las estrategias empresariales de la inmensa mayoría de los países del mundo, y no sólo ya de los occidentales. Este nuevo *paradigma dominante* podría esquematizarse, desde la óptica de los países desarrollados, como la relación funcional entre la tasa de crecimiento del ingreso y el ritmo de introducción de nuevos productos y tecnologías o de nuevas modalidades de organización.

Por otra parte, sobre todo en los países latinoamericanos, el ritmo de crecimiento del producto ha estado históricamente vinculado con el balance de pagos, cuyos dos componentes principales—la balanza comercial y la cuenta de capitales— han ido evolucionando en forma altamente asimétrica a raíz del endeudamiento externo de la región. Si bien la *década perdida* de los años ochenta ha mostrado ampliamente, de una parte, los efectos perniciosos del esfuerzo exportador acompañado por una caída de las importaciones de bienes de capital y de la inversión y, de otra, que la solución definitiva del problema de la deuda externa hace indispensable una redefinición radical de ésta,¹ la naturaleza estructural de esta crisis resta validez, en el mediano y largo plazo, a un enfoque que se centre exclusivamente en los desequilibrios financieros de las relaciones económicas entre los países desarrollados y América Latina. En cuanto a la limitación impuesta al crecimiento por el componente *real* de las relaciones externas, ésta continúa siendo el principal *escollo* para la reactivación de las economías latinoamericanas, y su comprensión y redefinición es una de las tareas prioritarias para los actores públicos y privados de estas economías.

La gran mayoría de las teorías interpretativas del comercio internacional se han centrado en las diferencias entre los países que mantienen relaciones comerciales. Así, la tradición neoclásica ha

¹Véase CEPAL, *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda* (LC/G. 1605 (SES. 23/5)), Santiago de Chile, 1990, donde se plantea que en ausencia de medidas significativas por parte de los países acreedores la única solución sería la declaración de una moratoria unilateral por parte de los deudores.

puesto énfasis en la dotación factorial inicial de los distintos países; la neorricardiana, en las diferencias de costo de producción y de tecnología; las neomarxistas y estructuralistas, en las diferencias institucionales que determinan las distintas estructuras y las distintas modalidades de funcionamiento y *equilibrio* de los mercados de trabajo y de bienes (y sus efectos en la distribución del ingreso); las neokeynesianas, en las diferencias de elasticidad-ingreso de los bienes en los cuales se especializan los distintos países.²

A partir de este diagnóstico y en este marco conceptual, la finalidad principal de este trabajo es proporcionar una visión esquemática e integral, sintética y sin embargo, rica en determinaciones, de las tendencias más importantes de la inserción en el comercio internacional, desde el punto de vista tecnológico, de los principales países latinoamericanos durante un período de más de dos décadas.

Tanto los nuevos elementos empíricos resultantes de nuestro análisis, así como su elaboración apuntan a examinar una serie de aspectos de crucial interés para la evaluación cualitativa de la dinámica del desarrollo económico de los países

del continente y, en particular, las diferencias de dotación y costo de los factores, el atraso tecnológico y la diferente elasticidad-ingreso de los productos intercambiados. Las principales causas de la exportación de tecnología de los países en desarrollo —cuyos valores se *ponderan* en este estudio con los de las importaciones—, se identifican fundamentalmente con las siguientes ventajas:³

—Las ventajas de costo que implica producir, con el mismo proceso, el mismo tipo de producto o servicio que los países desarrollados (por ejemplo, salarios inferiores para trabajadores de igual calificación).

—Las ventajas fundadas en la producción de un bien adaptado u obsoleto, o de un servicio técnico más apropiado para las necesidades del usuario (por ejemplo, menor escala y/o mejor conocimiento de un mercado similar).

—Las ventajas de la experiencia derivada de los menores costos o los mayores conocimientos, que generalmente son consecuencia de una ventaja natural como, por ejemplo, la disponibilidad de una determinada materia prima.

—Las ventajas que resultan de la introducción de innovaciones tecnológicas.

I

La metodología

El estudio que intentamos aquí se estructura básicamente a partir de una reclasificación de los flujos comerciales mediante la introducción de diversos tipos de categorías; de ese modo, junto a las categorías analíticas que establecen, por ejemplo, la distinción entre el comercio de productos primarios y el de manufacturas, aparecen categorías tecnológicas, que permiten *combinar* algu-

nos de los diversos enfoques referidos al comercio internacional.

El resultado, como puede apreciarse en detalle en el cuadro 1, ha sido una clasificación⁴ que, en primer lugar, divide las manufacturas en dos grandes categorías: las basadas en recursos naturales y las no basadas en recursos naturales. Esta división muestra la existencia de una etapa inter-

²La elasticidad-ingreso es también uno de los elementos principales del análisis estructuralista, y en particular de los análisis de Prebish y de la CEPAL.

³El lector interesado puede encontrar una excelente síntesis y bibliografía de las principales contribuciones teóricas al respecto en Martin Fransman, "Conceptualising technical change in the Third World in the 1980s: an interpretative survey", *The Journal of Development Studies*, vol. 71, N° 4, Londres, julio de 1985. También Carl Dahlman y Francisco Ser-

covitch, "Exports of technology from semi-industrialized economies and local technological development", *Journal of Development Economics*, vol. 16, N° 1-2, septiembre-octubre de 1984.

⁴Para una lista detallada de la composición por sectores y productos de cada categoría, véase el trabajo, elaborado por el autor de este artículo, "América Latina: Especialización y sector externo. Un análisis de las tendencias tecnológicas del comercio", que será publicado en fecha próxima por la CEPAL.

Cuadro 1
 AMERICA LATINA: RECLASIFICACION DE LOS FLUJOS COMERCIALES

Variables	Recursos naturales	Trabajo calificado	Capital y trabajo no calificado	Investigación y desarrollo
<p>MANUFACTURAS →</p> <p>Industrias no basadas en recursos naturales →</p> <p>Industrias basadas en recursos naturales →</p>		<p>MADURAS:</p> <p>NUEVAS:</p> <p>AGRICOLAS:</p> <p>MINERAS</p> <p>DERIVADOS DEL PETROLEO</p>	<p>Intensivas en trabajo:</p> <p>Intensivas en capital:</p> <p>Intensivas en trabajo:</p> <p>Intensivas en capital:</p> <p>Intensivas en trabajo</p> <p>Intensivas en capital</p>	<p>— contenido tecnológico bajo</p> <p>— contenido tecnológico medio</p> <p>— contenido tecnológico bajo</p> <p>— contenido tecnológico medio</p> <p>— contenido tecnológico bajo</p> <p>— contenido tecnológico medio</p> <p>— contenido tecnológico alto</p> <p>— contenido tecnológico bajo</p> <p>— contenido tecnológico medio</p> <p>— contenido tecnológico alto</p>
<p>PRODUCTOS PRIMARIOS →</p> <p>Agrícolas</p> <p>Minerales no combustibles</p> <p>Combustibles</p>				

Fuente: Elaboración del autor.

media entre los productos primarios y las manufacturas, y define un área fronteriza entre ambos que de otra manera habría quedado en las sombras, ocultando la presencia de interdependencias cruciales en las economías en vías de desarrollo.

En segundo lugar, para las manufacturas basadas en recursos naturales, se ha procedido a definir tres subcategorías que reproducen la estructura de la clasificación de los productos primarios, y para la subcategoría de productos agrícolas se indica también la intensidad de uso de los factores capital y trabajo.

En la categoría de las manufacturas no basadas en recursos naturales, se ha optado por aplicar criterios de clasificación que tomen en cuenta las críticas al concepto de homogeneidad de los factores productivos, esto es, las provenientes de las teorías neofactoriales.⁵ Mediante la descomposición del factor trabajo en dos categorías —trabajo calificado y trabajo no calificado—, se ha introducido una primera subdivisión entre industrias maduras e industrias nuevas, que incorpora además el elemento calificación, que puede retrotraerse a la teoría del ciclo del producto.⁶ A partir de ésta, se ha procedido a dividir cada grupo de industrias en dos subgrupos según el grado de intensidad de uso del capital y del trabajo no calificado.

⁵A partir de la célebre paradoja de Wassily W. Leontief, "Factor proportions and the structure of American trade: further theoretical and empirical analysis", *Review of Economics and Statistics*, vol. 38, N° 4, noviembre de 1956, se ha desarrollado una línea de investigación tendiente a distinguir las diferentes cualidades del factor trabajo; su principal exponente ha sido Donald B. Kessing, "Labour skills and comparative advantage", *American Economic Review*, vol. 56, N° 2, mayo de 1966.

La inversión en capital humano como determinante del crecimiento ha sido incorporada por varios modelos que postulan la existencia de un sector especializado en la producción de dicho recurso. Véase al respecto Patricio Mujica y Jorge Marshall, *Conocimiento y crecimiento económico. Un marco alternativo para el análisis de los determinantes del desarrollo económico* (LC/R.826), Santiago de Chile, CEPAL, 1989.

⁶La literatura al respecto es muy amplia y conocida. Nos limitaremos por tanto a nombrar a los exponentes más destacados de esta corriente teórica del comercio internacional. M.V. Posner, "International trade and technical change", *Oxford Economic Papers*, vol. 13, N° 3, Londres, Oxford University Press, octubre de 1961; Raymond Vernon, "International Investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, N° 2, Cam-

bridge, Harvard University Press, mayo de 1966; y Raymond Vernon, *The Technology Factor in International Trade*, Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1970.

Finalmente, tratando de hacer una nueva distinción que toque ahora más directamente al factor capital (en sentido amplio) y al factor trabajo en su componente de mayor calificación, se ha dividido cada subgrupo en tres categorías, atendiendo a los gastos en investigación y desarrollo (IyD) en que incurren las distintas industrias.⁷

En el cuadro 1 se ilustra la clasificación final que proponemos. Como puede apreciarse, las 17 categorías finales obtenidas representan un grado de desagregación bastante elevado, lo que hace necesario recurrir a indicadores que sintetizan el desempeño comercial y permitan definir las pautas de especialización, facilitando al mismo tiempo una comparación rápida entre los distintos países. Esta necesidad se ha concretado mediante la utilización de un esquema fijo para la elaboración y análisis de los datos, que en este ensayo se ha reducido al indicador de contribución al saldo comercial.⁸

Pese a los rasgos evidentemente eclécticos que presenta, principalmente por el hecho de constituir un esfuerzo de compatibilización y de

bridge, Harvard University Press, mayo de 1966; y Raymond Vernon, *The Technology Factor in International Trade*, Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1970.

En el contexto de nuestra clasificación cabe hacer referencia sobre todo al trabajo de Seev Hirsch, *Location of Industry and International Competitiveness*, 1967.

Las agrupaciones sectoriales han sido elaboradas a partir de ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial), *La ventaja comparativa en el comercio internacional de manufacturas*, Viena, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.B.9, 1986. Véase también ONUDI, *Changing Patterns of Trade in World Industry: an Empirical Study on Revealed Comparative Advantage*, Nueva York, 1982. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.82.II.B.1.

⁷Con este fin se ha utilizado una clasificación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que divide las actividades industriales en tres grupos (bajo, medio y alto) según su contenido tecnológico, que depende a su vez del esfuerzo que realizan en investigación y desarrollo (IyD).

El estudio del papel de la IyD en el comercio internacional tiene su origen en el trabajo de William Gruber, Dileep Menhta y Raymond Vernon, "The R&D factor in international trade and international investment of United States industries", *Journal of Political Economy*, vol. 75, parte I, Chicago, Illinois, University of Chicago Press, 1967.

⁸Para una discusión analítica de este indicador véase Barbera [1990], *op. cit.* Sin embargo, el campo de variación de este indicador para cada sector se sitúa entre 100 (especialización total) y -100 (total dependencia externa).

puesta en práctica de diversas matrices teóricas, la clasificación que hemos adoptado tiene la ventaja de eliminar varios de los límites que encierran a cada una de las categorías en sí mismas, esto es, no constituye una simple suma algebraica de sus elementos. Sin embargo, tanto por razones técnicas (referidas, por ejemplo, al tipo de clasificación comercial, la desagregación de la base de datos utilizada, o a la falta de estudios empíricos relativos a las realidades tecnológico-

productivas latinoamericanas), como por razones que tienen que ver básicamente con los niveles de agregación (entre tres y cuatro dígitos) que se han utilizado, esta proposición⁹ se basa en el supuesto de que, dentro de cada categoría, dado el grado de desagregación con que se ha trabajado, los productos que pertenecen a cada sector y los distintos sectores entre sí tienen características tecnológicas homogéneas y estables a lo largo del período analizado.

II

El panorama regional¹⁰

La restricción externa al crecimiento de los países de América Latina se evidenció, en primer lugar, a través de los *grados de libertad* que los flujos de divisas generados por las exportaciones de productos primarios otorgaron a las políticas de desarrollo industrial.

A lo largo de todo el período examinado, estos productos siguieron constituyendo la parte más importante de las exportaciones de los países latinoamericanos, mientras que el sector manufacturero, elemento dinamizador interno de la estrategia de sustitución, no logró generar una dinámica equivalente en el frente externo, esto es, un flujo de exportaciones que le permitiera solventar sus importaciones de insumos y bienes de capital. Tampoco logró reducir apreciablemente su dependencia tecnológica del exterior ni los consiguientes flujos de salida de capitales (por el concepto de pagos de servicios a la producción, royalties, patentes y utilidades). La dimensión cuantitativa externa de este proceso puede representarse por la evolución experimentada entre 1965 y 1983 tanto por la tasa anual media de

crecimiento nominal (en valores corrientes) como por la de crecimiento real (en valores constantes a precios de 1980) de las exportaciones y de las importaciones de la región.

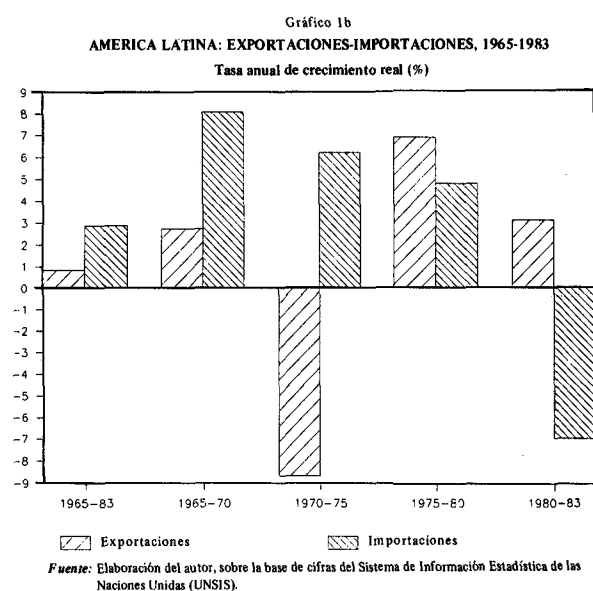
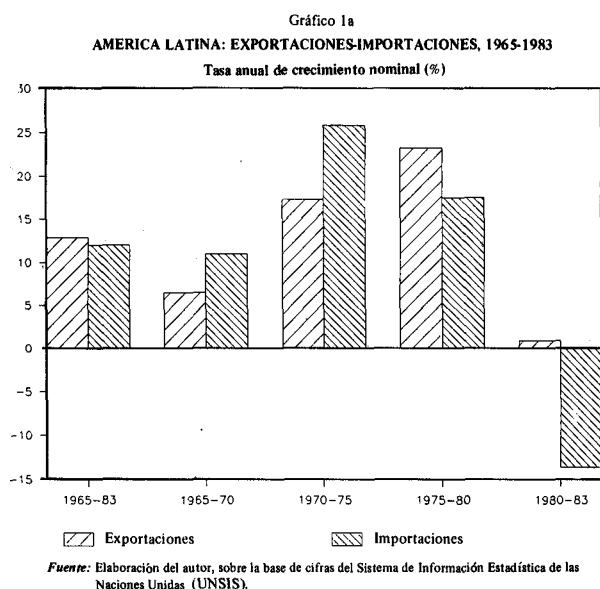
Los valores nominales (gráfico 1a) indican que el desempeño positivo de la región a lo largo del período 1965-1983 fue el resultado de un comportamiento fuertemente *deficitario*¹¹ en los dos primeros quinquenios considerados, y de uno *superavitario* entre 1975 y 1983. Sin embargo, a partir de 1982, dicha evolución es recesiva, toda vez que se caracteriza por una abrupta caída tanto de las importaciones como de las exportaciones, y en consecuencia, no puede ser interpretada como una modificación duradera de una tendencia histórica, sino más bien como una drástica respuesta de corto plazo de la balanza comercial ante la necesidad de enfrentar bruscamente los pagos de factores de la cuenta corriente.

Considerada en valores reales, la situación es

⁹También se han analizado e intentado compatibilizar otras propuestas de taxonomía —en particular Keith Pavitt, "Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and theory", *Research Policy*, vol. 13, N° 6, Amsterdam, diciembre de 1984, pero dadas las características peculiares de los sistemas económicos latinoamericanos —que prácticamente no generan tecnología—, se ha concluido que éstos no pueden ser analizados con esquemas elaborados a partir de la observación de las economías desarrolladas y de sus circuitos tecnológicos.

¹⁰Todos los datos estadísticos de este ensayo tienen como fuente las elaboraciones del autor a partir de datos en valores corrientes y constantes con base 1980 del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSD). Los países considerados son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela. El dato 1965-1970 no incluye al Uruguay.

¹¹El término *deficitario* (cuando va en *cursiva*) se refiere a las tasas de crecimiento y no implica necesariamente un saldo comercial negativo, sino sólo una tasa de crecimiento de las importaciones superior a la de las exportaciones. Lo mismo vale, aunque en sentido inverso, para el uso que se hace en este texto del término *superavitario*.



bastante diferente (gráfico 1b), y se explica en buena medida por la evolución positiva de los términos de intercambio de la región, que es exportadora neta de petróleo.

En el período 1965-1970, la tasa media anual de crecimiento real de las importaciones del conjunto de los países latinoamericanos casi triplicó la tasa correspondiente de las exportaciones. Este desequilibrio estructural adquirió dimensiones abrumadoras entre 1970 y 1975, lapso durante el cual las importaciones alcanzaron

un ritmo de crecimiento anual —en términos reales— de 6.2%, mientras las exportaciones caían al vertiginoso ritmo de 8.7% anual. Esta relación se modificó a partir de 1975, en que se inició un período que fue el preludio de la reversión de la relación entre la tasa de crecimiento de las exportaciones y la de las importaciones (que alcanzaron valores de 3.1 y -7.0%, respectivamente) que acompañó a la profunda y duradera crisis desatada en los años ochenta.¹²

Como se desprende de la comparación entre las tasas de crecimiento nominales y reales que muestran los dos primeros gráficos, en el período 1980-1983 se revirtió asimismo la tendencia hasta entonces positiva que exhibía la evolución de los términos de intercambio. De ese modo, a pesar del gran esfuerzo exportador que se hizo para enfrentar la crisis, el crecimiento del valor de las exportaciones fue muy reducido, lo que aumentó ulteriormente el peso del ajuste.¹³

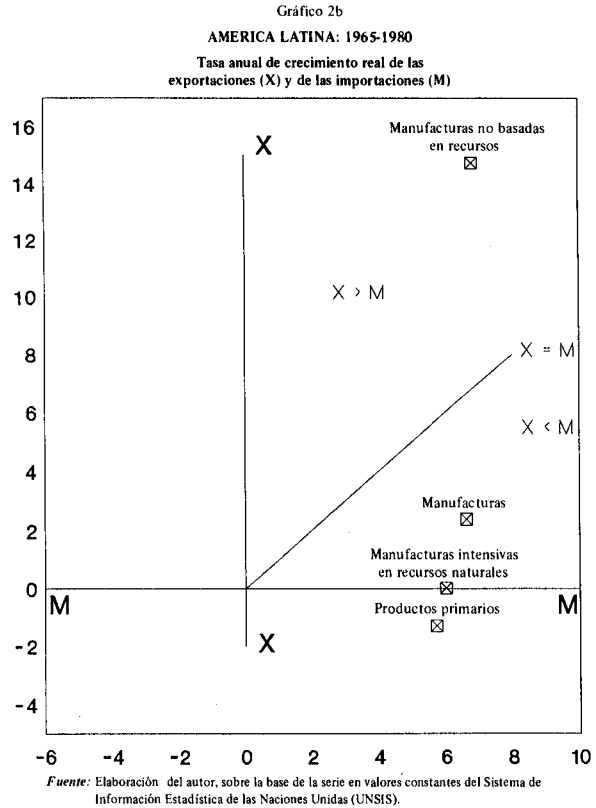
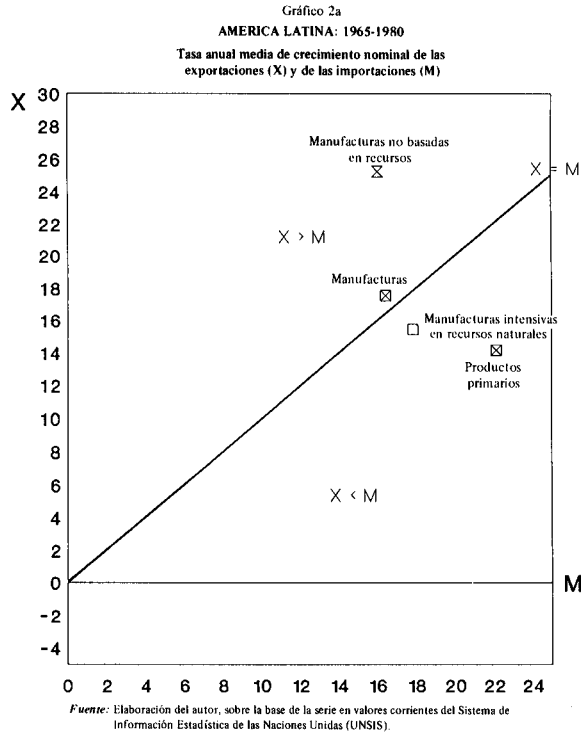
En síntesis, puede decirse que, entre 1965 y 1980, esto es, a lo largo del período que precedió a la crisis, el proceso de desarrollo de la economía latinoamericana generó un agudo desequilibrio estructural de las cuentas externas.

Los gráficos 2a y 2b ilustran con más detalle este mismo resultado. En el primero, se relacionan las tasas medias de crecimiento nominal de las principales categorías tecnológicas; en el segundo aparecen las mismas relaciones pero sobre la base de valores constantes. La comparación entre los dos gráficos permite hacer algunas consideraciones respecto del efecto que han tenido las modificaciones de los términos de intercambio en los saldos del balance de pagos de la región.

Entre 1965 y 1980, las exportaciones e importaciones latinoamericanas, calculadas en valores corrientes, tuvieron, en promedio, una evolución casi idéntica: las primeras crecieron a un ritmo medio anual de 17.5%, mientras las segundas lo hacían a uno de 18% (gráfico 2a). Este

¹²La base de datos utilizada no permite agregar los datos relativos a los últimos años de ninguno de los países considerados. Sin embargo, esta tendencia ha ido acentuándose, de modo que puede considerarse que los datos correspondientes al período 1980-1983 representan una subestimación de la reversión en los flujos comerciales que ha tenido lugar en la región a partir de la crisis de la deuda externa.

¹³Hay que recordar que a esto se agregó la caída del precio del petróleo en los mercados internacionales.

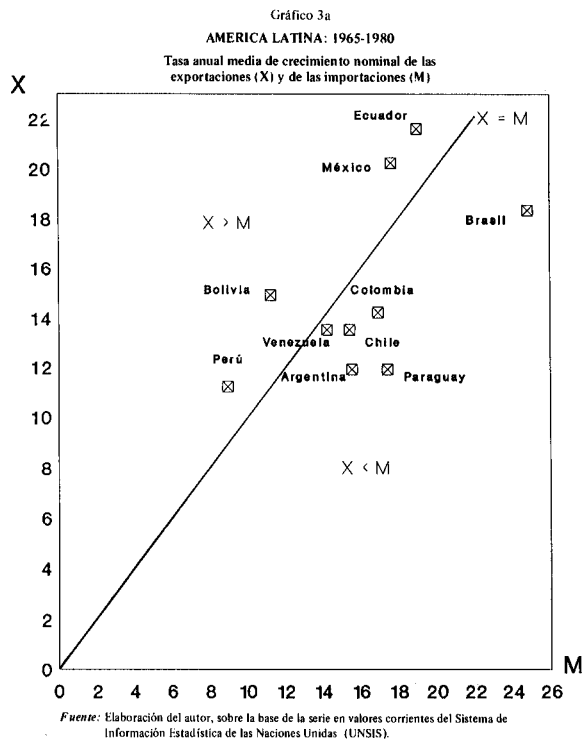


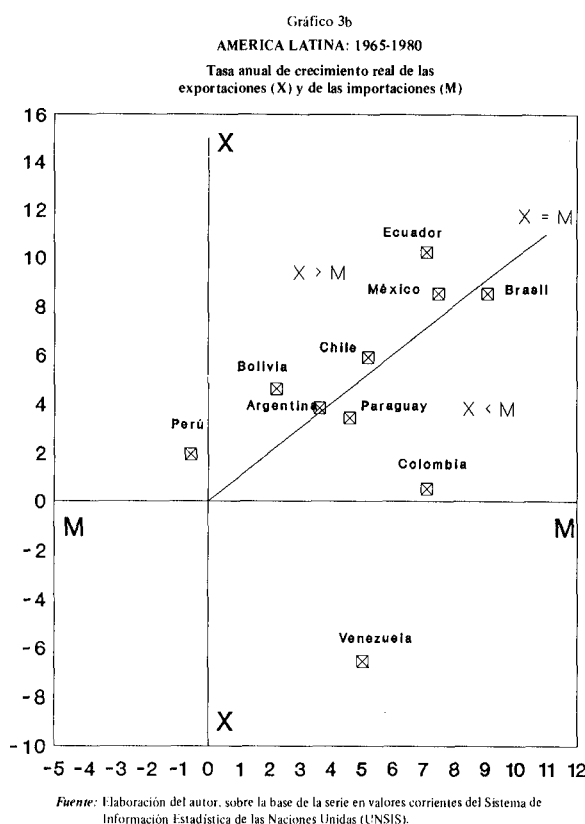
equilibrio fue el resultado de un desempeño positivo de las manufacturas no basadas en recursos naturales y de un comportamiento deficitario de los productos primarios y de las manufacturas basadas en recursos naturales.

En el gráfico 2b, a su vez, puede apreciarse que, por el lado de los productos primarios, se dio una tendencia constante al aumento de las importaciones y a la disminución de las exportaciones, mientras que, por el lado de las manufacturas, el aumento de las exportaciones no logró equiparar el ritmo de crecimiento de las importaciones. Desde este punto de vista, entonces, el desempeño comercial de América Latina fue marcadamente deficitario.

La evolución de los términos de intercambio que a *grosso modo* puede deducirse de la comparación entre los gráficos 2a y 2b, parece haber sido favorable para todos los sectores de la región (con exclusión de las manufacturas que utilizan en forma intensiva recursos naturales) y, en particular, para las manufacturas no basadas en recursos naturales.

El dato regional agregado representa la suma de distintos comportamientos y, en conse-





cuencia, oculta las marcadas disparidades que exhibe el desempeño de los diversos países. Estas diferencias se recogen, sin embargo, de manera esquemática, en los gráficos 3a y 3b, construidos según la misma lógica aplicada a los gráficos 2a y 2b.

La tasa de crecimiento media anual calculada en valores nominales (gráfico 3a) permite evaluar el desempeño comercial *deficitario* que tuvieron entre 1965 y 1980 tanto los países no exportadores de petróleo como Venezuela (país que de todos modos se situó muy cerca de la línea de equilibrio externo). En este período, los países de desempeño más crítico fueron Brasil (a pesar del fuerte crecimiento de las exportaciones, equivalente a 18.3%), Paraguay y Argentina.

Las tasas de crecimiento reales (gráfico 3b) revelan una situación muy distinta de la anterior. De su examen se desprende que en la mayoría de los países las relaciones comerciales no se situaron en las áreas críticas (es decir, las que están a la derecha de la línea $X = M$). Esta diferencia se explica por la evolución experimentada por los términos de intercambio, en particular a causa de las alzas de precio del petróleo en 1973 y 1979.

III

La estructura del comercio latinoamericano

1. Las importaciones

En esta sección se presenta un cuadro sintético del intercambio comercial de once países latinoamericanos a partir de 1965. Consideraremos en primer lugar el comportamiento de las importaciones.

Las importaciones de manufacturas (cuadro 2) representaban en 1965 el 85% del total de las importaciones, mientras las importaciones de productos primarios constituían el 15%.

Las manufacturas importadas se concentraban en las industrias no basadas en recursos naturales (66%) y, dentro de éstas, en las industrias nuevas que hacen uso intensivo del trabajo (31%) y del capital (19%), y en particular, en las industrias de contenido tecnológico medio de cada uno de estos subgrupos (21% en el primero y 13% en el segundo).

Por lo que se refiere a las industrias basadas en recursos naturales, las agrícolas —intensivas en trabajo y en capital— absorbían 8.8% de esas importaciones.

Dentro de los productos primarios, los agrícolas, con 8.6%, y los combustibles, con 4.7%, eran ese mismo año los dos rubros más importantes.

Por otro lado, al crecimiento experimentado por las importaciones acompañó un cambio en su composición, de modo que en 1980, casi en la culminación del proceso de sustitución, mientras el peso porcentual de las importaciones de productos primarios había aumentado, el de las importaciones de manufacturas había caído 11 puntos respecto de 1965, pasando a representar 74% de las importaciones totales. Esta disminución afectó casi exclusivamente a las importacio-

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA: ESPECIALIZACIÓN Y SECTOR EXTERNO
IMPORTACIONES POR CATEGORÍAS DE BIENES E INTENSIDAD TECNOLÓGICA

		Millones de dólares corrientes					Tasas de crecimiento				
		1965	1970	1975	1980	1983	1965	1970	1975	1980	1983
I	MANUFACTURAS	6 056	10 017	29 138	59 461	34 234	84.6	85.8	78.5	73.7	68.1
A	INDUSTRIAS BASADAS EN RECURSOS NATURALES	1 361	2 282	6 873	15 992	9 215	19.0	19.5	18.5	19.8	18.3
a1	Agrícolas/intensivas en trabajo	385	516	1 312	3 329	2 032	5.4	4.4	3.5	4.1	4.0
a2	Agrícolas/intensivas en capital	245	426	981	2 858	1 562	3.4	3.7	2.6	3.5	3.1
a3	Mineras	608	1 172	3 927	8 219	4 527	8.5	10.0	10.6	10.2	9.0
a4	Derivados del petróleo	123	169	653	1 587	1 094	1.7	1.4	1.8	2.0	2.2
B	INDUSTRIAS NO BASADAS EN RECURSOS NATURALES	4 694	7 734	22 266	43 469	25 020	65.6	66.3	60.0	53.9	49.8
b1	MADURAS / intensivas en TRABAJO	349	437	929	3 001	1 473	4.9	3.7	2.5	3.7	2.9
b1.1	contenido tecnológico bajo	336	417	881	2 907	1 409	4.7	3.6	2.4	3.6	2.8
b1.2	contenido tecnológico medio	13	20	48	94	64	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
b2	MADURAS / intensivas en CAPITAL	804	1 300	4 958	7 634	3 476	11.2	11.1	13.4	9.5	6.9
b2.1	contenido tecnológico bajo	637	979	3 964	5 296	1 942	8.9	8.4	10.7	6.6	3.9
b2.2	contenido tecnológico medio	167	321	994	2 338	1 534	2.3	2.7	2.7	2.9	3.1
b3	NUEVAS / intensivas en TRABAJO	2 199	3 922	11 300	21 005	13 551	30.7	33.6	30.4	26.0	27.0
b3.1	contenido tecnológico bajo	138	258	625	1 546	1 363	1.9	2.2	1.7	1.9	2.7
b3.2	contenido tecnológico medio	1 507	2 491	7 670	11 939	6 745	21.1	21.3	20.7	14.8	13.4
b3.3	contenido tecnológico alto	554	1 173	3 005	7 521	5 443	7.7	10.0	8.1	9.3	10.8
b4	NUEVAS / intensivas en CAPITAL	1 342	2 076	5 079	11 828	6 519	18.7	17.8	13.7	14.7	13.0
b4.1	contenido tecnológico bajo	104	157	402	818	717	1.5	1.3	1.1	1.0	1.4
b4.2	contenido tecnológico medio	949	1 358	3 475	8 223	4 213	13.3	11.6	9.4	10.2	8.4
b4.3	contenido tecnológico alto	289	561	1 203	2 788	1 589	4.0	4.8	3.2	3.5	3.2
II	PRODUCTOS PRIMARIOS	1 049	1 586	7 907	20 851	15 844	14.7	13.6	21.3	25.8	31.5
1	Agrícolas	617	959	2 738	6 760	4 210	8.6	8.2	7.4	8.4	8.4
2	Minerales no combustibles	93	119	506	1 033	709	1.3	1.0	1.4	1.3	1.4
3	Combustibles	339	509	4 663	13 059	10 925	4.7	4.4	12.6	16.2	21.7
III	OTROS	53	71	78	380	198	0.7	0.6	0.2	0.5	0.4
	TOTAL	7 157	11 674	37 123	80 692	50 275	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNIS) y del banco de datos condensados de comercio exterior (COMTRADE).

nes de las industrias no basadas en recursos naturales, que pasaron de 66% en 1965 a 54% en 1980. Dentro de este subgrupo, la caída más importante se registró en las industrias nuevas de uso intensivo del trabajo y de contenido tecnológico medio, cuyas importaciones se redujeron de 21 a 15%. La merma fue bastante homogénea y generalizada en los restantes subgrupos, de contenido tecnológico bajo y medio (salvo en las industrias maduras intensivas en capital), en tanto las importaciones de las industrias nuevas de contenido tecnológico alto aumentaron su peso porcentual, llegando a representar en conjunto 15% del total.

Por el contrario, las importaciones de las industrias basadas en recursos naturales aumentaron su participación en un punto porcentual, como resultado de un aumento de las importaciones mineras y de las de los derivados del petróleo, y de una disminución de las importaciones de las industrias agrícolas de uso intensivo de trabajo.

En los mismos años, las importaciones de productos primarios casi duplicaron su peso porcentual (pasando de 15 a 26%), debido exclusivamente a la triplicación del peso de los combustibles, modificación que derivó tanto del intenso proceso de industrialización emprendido por Brasil como de los aumentos de precio del petróleo.

La crisis de la deuda externa y la inversión del signo de la transferencia de recursos financieros desde los países desarrollados hacia los países de la región, inauguró la época que vivimos actualmente, caracterizada por los procesos de ajuste.

Estos procesos se centraron inicialmente en la variable importaciones, tomándola como primer elemento para restablecer instantáneamente el equilibrio de la cuenta corriente. En consecuencia, éstas se redujeron en forma abrupta, sobre todo en los años que siguieron inmediatamente a la crisis, tal como queda de manifiesto en la caída de las importaciones de manufacturas, de más de 40% en valores corrientes (cuadro 2).

Esta merma modificó la composición de las importaciones de América Latina, toda vez que aceleró la caída de las importaciones de manufacturas respecto de las de productos primarios, que llegaron a representar en 1983 la tercera parte de las importaciones totales, frente a proporcio-

nes mucho menores durante el período precedente.

Dentro de las importaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales, la mayor disminución ocurrió en las de las industrias de gran densidad de capital, tanto maduras como nuevas; la composición de las importaciones de las industrias nuevas de uso intensivo de trabajo experimentó una modificación importante, debido a la persistencia de la fuerte caída del componente de contenido tecnológico medio, que se redujo a 13% en 1983, y al aumento del componente de contenido tecnológico alto, que llegó a 11% el mismo año, modificación tanto más notoria cuanto que el primero más que duplicaba al segundo durante la década de 1970.

2. Las exportaciones

En el cuadro 3 se expone la evolución de las exportaciones latinoamericanas en el período 1965-1983. Al observar las modificaciones que ha experimentado su composición, destaca el aumento de las exportaciones de manufacturas, cuyo peso porcentual pasó de 34% en 1965 a 46% en 1983.

Paralelamente, las exportaciones de productos primarios bajaron de 66 a 53%, por efecto de la reducción a la mitad de la participación de las exportaciones agrícolas (de 36.4 a 17.3%), de la abrupta caída de la de los minerales (de 7 a 4%), y del fuerte aumento de la cuota de las exportaciones de combustibles (de 22 a 32%), debido sobre todo a la influencia de las exportaciones de México.

El aumento de las exportaciones de manufacturas no provino de un cambio importante en el aporte de las industrias basadas en recursos naturales —que permaneció prácticamente estable en torno al 28%—, sino más bien de las industrias no basadas en recursos naturales (que fueron particular objeto de las políticas de fomento), cuya contribución creció más de cuatro veces, al pasar de 4 a 18% durante el período. Entre estas industrias, los mayores aumentos correspondieron a las exportaciones de las industrias maduras de contenido tecnológico bajo, tanto de las intensivas en capital como de las que hacen uso intensivo de mano de obra (estas últimas tuvieron un desarrollo muy rápido en los años setenta, que se estabilizó en torno al 4% en el decenio siguiente)

Cuadro 3
 AMERICA LATINA: ESPECIALIZACION Y SECTOR EXTERNO
 EXPORTACIONES POR CATEGORIAS DE BIENES E INTENSIDAD TECNOLÓGICA

		Millones de dólares corrientes					Tasas de crecimiento				
		1965	1970	1975	1980	1983	1965	1970	1975	1980	1983
I	MANUFACTURAS	3 107	5 294	12 450	34 911	37 482	34.0	42.3	44.7	44.2	46.2
A	INDUSTRIAS BASADAS EN RECURSOS NATURALES	2 703	4 265	8 390	23 172	22 451	29.6	34.1	30.2	29.4	27.7
a1	Agrícolas/Intensivas en trabajo	753	1 260	2 358	7 374	7 105	8.2	10.1	8.5	9.3	8.8
a2	Agrícolas/Intensivas en capital	242	443	2 186	2 927	1 982	2.7	3.5	7.9	3.7	2.4
a3	Mineras	898	1 585	1 163	5 812	4 997	9.8	12.7	4.2	7.4	6.2
a4	Derivados del petróleo	811	976	2 683	7 058	8 366	8.9	7.8	9.6	8.9	10.3
B	INDUSTRIAS NO BASADAS EN RECURSOS NATURALES	403	1 029	4 060	11 739	15 031	4.4	8.2	14.6	14.9	18.5
b1	MADURAS/intensivas en TRABAJO	90	266	1 264	3 362	3 434	1.0	2.1	4.5	4.3	4.2
b1.1	contenido tecnológico bajo	89	266	1 257	3 349	3 424	1.0	2.1	4.5	4.2	4.2
b1.2	contenido tecnológico medio	1	1	7	13	10	—	—	—	—	—
b2	MADURAS/intensivas en CAPITAL	121	225	521	1 873	3 558	1.3	1.8	1.9	2.4	4.4
b2.1	contenido tecnológico bajo	109	206	427	1 566	2 953	1.2	1.6	1.5	2.0	3.6
b2.2	contenido tecnológico medio	12	19	95	307	605	0.1	0.2	0.3	0.4	0.7
b3	NUEVAS/intensivas en TRABAJO	95	353	1 360	3 780	5 430	1.0	2.8	4.9	4.8	6.7
b3.1	contenido tecnológico bajo	28	64	195	631	733	0.3	0.5	0.7	0.8	0.9
b3.2	contenido tecnológico medio	43	148	697	2 010	2 015	0.5	1.2	2.5	2.5	2.5
b3.3	contenido tecnológico alto	24	140	469	1 139	2 681	0.3	1.1	1.7	1.4	3.3
b4	NUEVAS/intensivas en CAPITAL	97	185	915	2 724	2 610	1.1	1.5	3.3	3.5	3.2
b4.1	contenido tecnológico bajo	9	25	82	193	246	0.1	0.2	0.3	0.2	0.3
b4.2	contenido tecnológico medio	54	100	683	2 259	2 017	0.6	0.8	2.5	2.9	2.5
b4.3	contenido tecnológico alto	34	60	149	272	346	0.4	0.5	0.5	0.3	0.4
II	PRODUCTOS PRIMARIOS	6 004	7 156	15 116	43 541	43 235	65.7	57.2	54.3	55.2	53.3
1	AGRICOLAS	3 328	4 141	5 729	14 669	14 058	36.4	33.1	20.6	18.6	17.3
2	MINERALES NO COMBUSTIBLES	651	938	1 997	4 184	3 310	7.1	7.5	7.2	5.3	4.1
3	COMBUSTIBLES	2 024	2 078	7 390	24 688	25 867	22.2	16.6	26.6	31.3	31.9
III	OTROS	23	58	257	476	53	0.3	0.5	0.9	0.6	0.1
	TOTAL	9 133	12 508	27 823	78 928	81 185	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSI) y del banco de datos condensados de comercio exterior (COMTRADE).

y a las exportaciones de las industrias nuevas de uso intensivo de trabajo en todas sus ramas.

También se elevó el peso porcentual de las exportaciones de las industrias nuevas intensivas en capital, en sus ramas de menor contenido

tecnológico, aunque con algunos síntomas de estancamiento en los años ochenta; en cambio, las exportaciones de las de mayor contenido tecnológico permanecieron estables a lo largo de todo el período considerado.

IV

Los saldos comerciales y la contribución sectorial

1. Análisis regional

En el gráfico 2a puede apreciarse que, en lo que respecta a las tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones, los dos sectores principales de la economía latinoamericana —el de productos primarios y el de manufacturas— tuvieron un comportamiento tendencialmente *deficitario* durante el período 1965-1980.

En primer lugar, mientras las exportaciones de productos primarios (tradicional sostén del balance de pagos de la región) cayeron a una tasa media anual real de 1.3%, las importaciones de esos productos exhibieron un elevado ritmo anual real de crecimiento, equivalente a 5.7%.

En segundo lugar, en lo que respecta a las manufacturas, que partieron ya de una situación deficitaria, la tasa de crecimiento de las exportaciones fue sensiblemente inferior a la de las importaciones. Este comportamiento resultó del efecto combinado de, por un lado, un abrumador crecimiento real de las exportaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales, que alcanzó una tasa media anual de 14.7%, frente a un crecimiento de apenas 6.8% anual de las importaciones, y, por otro, del desempeño marcadamente *deficitario* de las manufacturas basadas en recursos naturales, cuyas importaciones crecieron a una tasa media anual de 6%, mientras las exportaciones se mantuvieron constantes en términos reales a lo largo de esos 15 años.

El gráfico 4 proporciona una visión sintética de la contribución al saldo comercial de los distintos sectores de las economías latinoamericanas entre 1965 y 1980. De la observación de los cuatro cuadrantes que lo componen pueden desprenderse algunas conclusiones esquemáticas.

A partir del primer cuadrante resulta evi-

dente que la balanza comercial de los países latinoamericanos siguió estando sustentada por los productos primarios, dentro de los cuales habían ido equilibrando su importancia los productos agrícolas (al comienzo los más importantes) y los combustibles. Los productos minerales mostraron una leve tendencia descendente. Si se interpreta el índice de contribución como patrón de medida de la especialización externa del continente, es posible apreciar de inmediato la existencia de dos tendencias claramente definidas: por un lado, la disminución notoria del papel protagonista de los productos primarios, y, por otro, paralelamente, el evidente e importante aumento del aporte de las manufacturas.

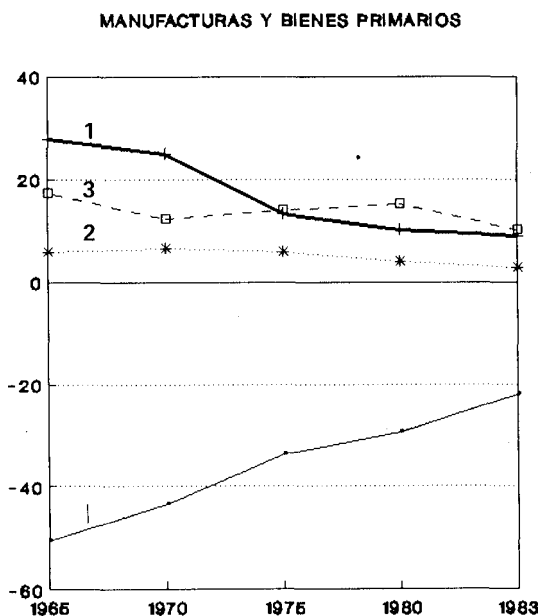
Como se ve en el segundo cuadrante, los saldos negativos se concentran, a lo largo de todo el período, en el sector manufacturero no basado en recursos naturales, en una magnitud tal que determinan un índice de contribución sectorial al saldo global extremadamente negativo. Sin embargo, la magnitud de este índice fue disminuyendo sensiblemente con los años, explicando así, en gran medida, la variación del desempeño del sector manufacturero en su conjunto.

Por su lado, las manufacturas que utilizan recursos naturales en forma intensiva, tuvieron una contribución positiva y muy estable a lo largo de todo el período.

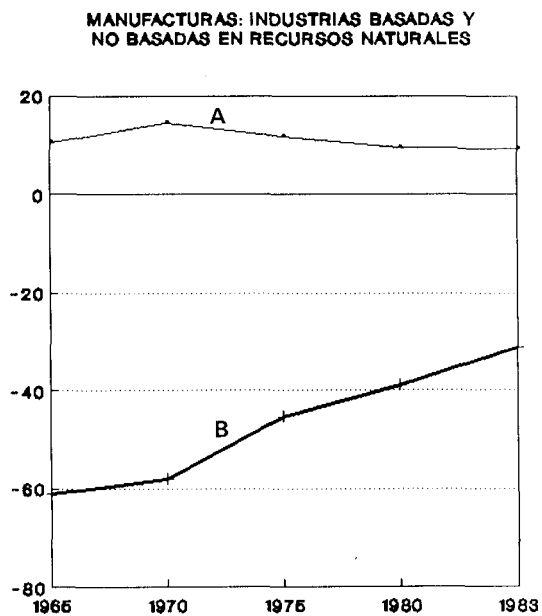
El tercer cuadrante, que se concentra en la contribución de las industrias maduras, muestra algunos cambios importantes. Por un lado, el notable desarrollo de las industrias de uso intensivo de mano de obra, que pasaron a ser el único grupo con saldo y contribución positivos dentro de las manufacturas no basadas en recursos naturales. Por otro, el impresionante crecimiento en

Gráfico 4

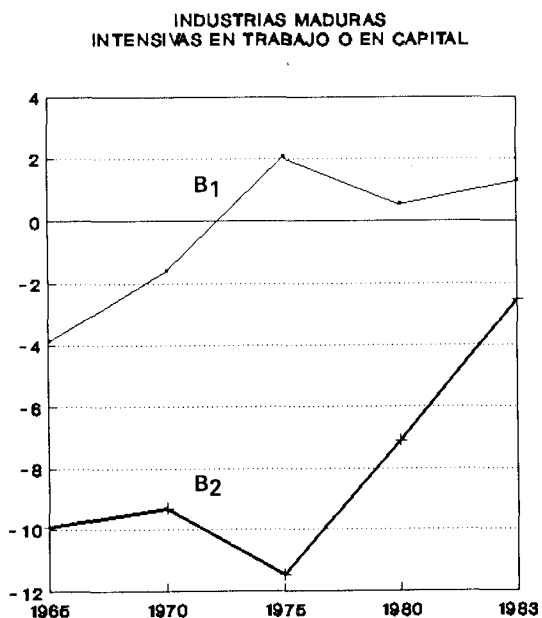
AMÉRICA LATINA: ESPECIALIZACIÓN Y SECTOR EXTERNO, 1965-1983



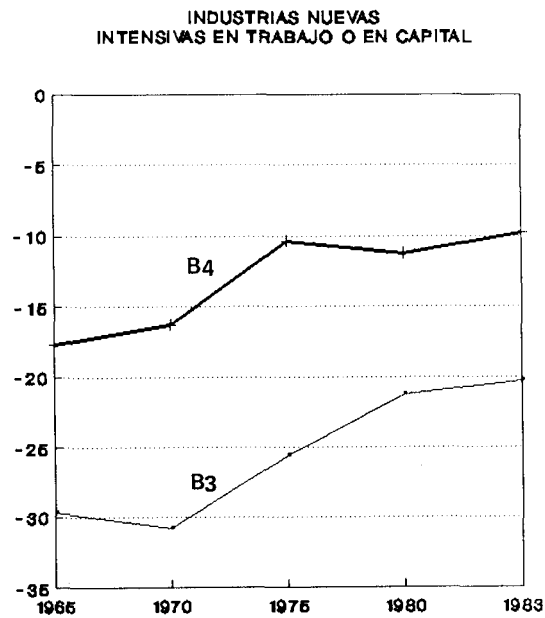
- | Manufacturas
- 1 Productos primarios agrícolas
- 2 Productos primarios mineros
- 3 Productos primarios energéticos



- A Manufacturas basadas en Recursos Naturales
- B Manufacturas no basadas en Recursos Naturales



- B1 Manufacturas maduras intensivas en Trabajo
- B2 Manufacturas maduras intensivas en Capital



- B3 Manufacturas nuevas intensivas en Trabajo
- B4 Manufacturas nuevas intensivas en Capital

Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNIS).

Cuadro 4
AMERICA LATINA: SALDO COMERCIAL Y CONTRIBUCION AL SALDO POR CATEGORIAS DE BIENES E
INTENSIDAD TECNOLÓGICA

		Saldo comercial (Millones de dólares corrientes)					Contribución al saldo %				
		1965	1970	1975	1980	1983	1965	1970	1975	1980	1983
I	MANUFACTURAS	-3 006	-5 187	-17 465	-27 201	823	-50.6	-43.5	-33.7	-29.5	-21.9
A	INDUSTRIAS BASADAS EN RECURSOS NATURALES	1 213	1 845	1 358	6 262	12 597	10.6	14.5	11.6	9.5	9.3
a1	Agrícolas/Intensivas en trabajo	288	711	1 000	3 929	4 962	2.9	5.7	4.9	5.2	4.7
a2	Agrícolas/Intensivas en capital	-23	-22	1 184	10	415	-0.8	-0.1	5.2	0.2	-0.7
a3	Míneras	257	354	-2 880	-2 810	247	1.3	2.6	-6.4	-2.8	-2.8
a4	Derivados del petróleo	691	801	2 053	5 134	6 974	7.2	6.4	7.9	7.0	8.1
B	INDUSTRIAS NO BASADAS EN RECURSOS NATURALES	-4 218	-7 031	-18 823	-33 463	-11 774	-61.2	-58.0	-45.4	-39.0	-31.3
b1	MADURAS/intensivas en TRABAJO	-243	-180	290	161	1 753	-3.9	-1.6	2.0	0.5	1.3
b1.1	contenido tecnológico bajo	-235	-165	323	240	1 807	-3.7	-1.4	2.1	0.6	1.4
b1.2	contenido tecnológico medio	-8	-15	-33	-79	-54	-0.2	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1
b2	MADURAS/intensivas en CAPITAL	-710	-1 163	-4 406	-6 127	-402	-9.9	-9.3	-11.5	-7.1	-2.5
b2.1	contenido tecnológico bajo	-561	-856	-3 512	-4 028	684	-7.7	-6.7	-9.1	-4.6	-0.2
b2.2	contenido tecnológico medio	-149	-307	-894	-2 099	-1 085	-2.2	-2.6	-2.3	-2.5	-2.3
b3	NUEVAS/intensivas en TRABAJO	-2 114	-3 727	-10 231	-17 976	-8 899	-29.7	-30.8	-25.6	-21.2	-20.3
b3.1	contenido tecnológico bajo	-125	-210	-471	-1 016	-633	-1.6	-1.7	-1.0	-1.1	-1.8
b3.2	contenido tecnológico medio	-1 461	-2 449	-7 166	-10 351	-5 204	-20.6	-20.2	-18.2	-12.2	-10.9
b3.3	contenido tecnológico alto	-528	-1 068	-2 594	-6 609	-3 063	-7.5	-8.9	-6.4	-7.9	-7.5
b4	NUEVAS/intensivas en CAPITAL	-1 152	-1 962	-4 476	-9 521	-4 226	-17.7	-16.3	-10.4	-11.2	-9.8
b4.1	contenido tecnológico bajo	-92	-137	-362	-684	-542	-1.4	-1.1	-0.8	-0.8	-1.1
b4.2	contenido tecnológico medio	-814	-1 314	-3 043	-6 142	-2 349	-12.7	-10.8	-6.9	-7.3	-5.9
b4.3	contenido tecnológico alto	-246	-511	-1 071	-2 696	-1 335	-3.7	-4.3	-2.7	-3.1	-2.7
II	PRODUCTOS PRIMARIOS	4 908	5 461	6 684	20 552	25 478	51.1	43.6	33.0	29.3	21.7
1	Agrícolas	2 735	3 203	3 014	7 844	9 778	27.8	24.9	13.2	10.2	8.9
2	Mínerales no combustibles	557	813	1 478	3 031	2 581	5.8	6.5	5.8	4.0	2.7
3	Combustibles	1 616	1 445	2 192	9 676	13 119	17.4	12.3	14.0	15.1	10.1
III	OTROS	-43	-17	-29	-821	-863	-0.5	-0.1	0.7	0.1	-0.3
	TOTAL	1 860	257	-10 810	-7 471	25 437	—	—	—	—	—

Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNIS) y del banco de datos condensados de comercio exterior (COMTRADE).

Nota: Contribución = $100 * \frac{\{(x_i - m_i) / [(X + M) / 2]\} - \{(X - M) / [(X + M) / 2] * [(x_i + m_i) / (X + M)]\}}{\{[X / (X + M) / 2] * [1 - \{(X - M) / (X + M)\}]\}}$
X, M = Export., Import. totales; x_i, m_i = Export., Import. del sector "i".

los últimos dos años de las industrias intensivas en capital, hecho que en 1983 se explica como un resultado coyuntural de la caída de las importaciones que siguió a la crisis.

Sin embargo, es importante tomar en cuenta que el aumento de la contribución de las industrias maduras no provino de las ramas de mayor contenido tecnológico, trátase de las que hacen uso intensivo de trabajo o de capital.

Las industrias nuevas (cuarto cuadrante), a pesar de su recuperación a partir de los años setenta, representaron el punto más débil de la inserción externa de América Latina y concentraron los saldos negativos con el mercado mundial sobre todo en las ramas de uso intensivo de trabajo de mayor contenido tecnológico (cuadro 4).

2. Análisis por países

Los gráficos del 5 al 15* muestran por separado la especialización de cada uno de los once países que estamos considerando, en las diez principales categorías tecnológicas propuestas (tres primarias y siete manufactureras), durante el período comprendido entre 1965 y 1987.

En el primer cuadrante de dichos gráficos se compara la contribución de los tres sectores primarios (agropecuario, minero y energético) con la de las manufacturas en su conjunto. En esta comparación destaca la decepcionante dinámica tecnológico-industrial de la inserción comercial de la gran mayoría de los países latinoamericanos, y su persistente especialización en cuanto proveedores de productos primarios para la economía mundial. Sólo tres países —Brasil, Chile y Uruguay— lograron un índice de contribución positivo en las manufacturas durante el período considerado.

Brasil es el único país en el cual esta última especialización llegó a ser, a partir de los años ochenta, establemente positiva e incluso muy superior a la de los sectores primarios, desplazando a los productos agropecuarios, que inicialmente estaban a la cabeza.

En Chile, por su lado, las manufacturas lograron niveles de contribución positiva ya en la década de 1970 (obviamente por influencia de las variaciones de precio del cobre), que se man-

tuvieron, aunque de manera irregular, hasta los primeros años de la década siguiente. A partir de entonces pasaron a ser sustituidas por los productos agrícolas, que culminaron de ese modo la trayectoria ascendente que habían seguido desde comienzos del período y que los llevó a alcanzar niveles de contribución muy cercanos a los de la minería.

En el caso del Uruguay, se presenta una clara tendencia ascendente de la especialización manufacturera que, sin embargo, llega a niveles de contribución positiva sólo en los años inmediatamente posteriores a la crisis; la especialización agropecuaria, a su vez, aun dando algunas muestras de declinación, continuó siendo el elemento estructural más estable de la inserción externa de ese país.

En otros dos países —Argentina y Colombia— la contribución del sector manufacturero, aunque constantemente negativa, tendió a mejorar rápidamente en la década de 1970, pero evidenció claros síntomas de estancamiento en la de 1980.

En algunos países (México hasta 1985, Paraguay y Perú), esa participación creció en los años setenta para caer en la década siguiente; en otros cayó constantemente (Bolivia), se mantuvo establemente negativa (Ecuador), o mejoró en forma marginal en los años ochenta (Venezuela).

En el segundo cuadrante de los gráficos correspondientes a los países se compara la evolución de la contribución de las industrias basadas en recursos naturales con la de las no basadas en dichos recursos.

En primer lugar, si se examina la especialización en las industrias basadas en recursos naturales, pueden distinguirse tres grupos principales de países: El primero está formado por aquellos que presentan grados estables o crecientemente positivos de especialización (Argentina, Bolivia,¹⁵ Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela); el segundo está constituido por aquellos países que, pese a haber mejorado su desempeño relativo, no lograron contribuciones positivas: es el caso de Colombia y Ecuador y el tercero está integrado por México y Paraguay, países que han exhibido una tendencia opuesta a la de la región

*Véanse los gráficos al final del artículo.

¹⁵Bolivia presenta un indicador siempre positivo y, sin embargo, en fuerte disminución relativa.

en su conjunto, esto es, han pasado de indicadores significativamente positivos a otros marcadamente negativos.

En segundo lugar, por lo que se refiere a las manufacturas no basadas en recursos naturales, Brasil ha sido el único país latinoamericano que ha logrado especializarse internacionalmente en este campo a partir de los años ochenta.

Por otra parte, con exclusión de Bolivia, que empeoró su desempeño relativo, y Ecuador, que lo mantuvo prácticamente estable, todos los demás países, en especial Argentina, lograron reducir su casi absoluta carencia de especialización en este terreno. Ese avance ocurrió, sin embargo, dentro de un marco de fuerte estancamiento durante los años ochenta, que afectó en forma particular a Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

En el tercer cuadrante se compara el desempeño de las contribuciones de las industrias manufactureras maduras de uso intensivo de mano de obra con el de las correspondientes a las intensivas en capital.

Como ya se señaló en su oportunidad, la tendencia consignada en el gráfico 4, correspondiente al conjunto de la región, oculta grandes diferencias entre los países que la componen. En efecto, a fines del período, las contribuciones positivas se concentraban, por orden de magnitud decreciente, en Uruguay, Brasil, Argentina,¹⁶ Perú y Colombia. Con excepción del Perú, que se incorporó tardíamente en este grupo, el proceso de especialización tuvo en este caso su período de mayor dinamismo durante los años sesenta y setenta, estancándose muy claramente en los ochenta.

Por el contrario, todos los demás países presentan indicadores negativos. Algunos lo hacen, sin embargo, dentro de una tendencia al crecimiento, como Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela. México, por su lado, pasa de una contribución positiva a una levemente negativa sobre todo a consecuencia del auge petrolero, mientras en Chile los indicadores que mejoran hasta fines de la década de 1970, comienzan desde entonces, por efecto de la apertura indiscriminada con sobrevaluación cambiaria, a invertir su tendencia hasta transformarla en negativa.

También en el caso de las industrias maduras intensivas en capital, gran parte de los resultados

alcanzados por la región en su conjunto se explica por el desempeño de Brasil, que mostró un impresionante dinamismo entre fines de los años setenta y comienzos de los años ochenta, que, no obstante, parece haberse estancado rápidamente. Sin embargo, Chile, gracias a la exportación de excedentes del sector minero, también había alcanzado, aun antes que Brasil, una contribución positiva en estas ramas, que incluso pudo recuperar después de la fuerte caída que sufrió entre 1975 y 1980.

Argentina, a pesar de que su contribución fue negativa, tuvo una dinámica ascendente, con resultados muy parecidos a los de la región en su conjunto. Ecuador y Bolivia —país que vivió un proceso similar pero de signo opuesto al de Chile— vieron desplomarse su especialización en estos sectores, en tanto que Colombia, Perú, Paraguay y Uruguay no lograron mantener la tendencia creciente que habían exhibido hasta la crisis de la deuda. Finalmente, México, aunque en medio de grandes fluctuaciones, pudo mantener e incluso mejorar levemente su nivel inicial.

Pasando ahora a considerar el cuarto cuadrante de los gráficos del 5 al 15, podrá apreciarse, como se señaló ya en el análisis del gráfico 4, o gráfico regional, que las industrias nuevas, tanto de uso intensivo de trabajo como intensivas en capital, representan el área de mayor especialización de las economías latinoamericanas. Además, tanto en el ámbito regional como en el nacional, las industrias de la primera de esas dos subcategorías presentan indicadores de contribución mucho menos negativos que las de la segunda. Si junto a eso se tiene presente la escasez estructural relativa de mano de obra calificada respecto de la mano de obra no calificada, característica de América Latina, el examen del cuarto cuadrante de los gráficos permitirá detectar un hecho decisivo para el estilo de desarrollo y su efecto en la inserción internacional de la región. Nos referimos específicamente al afán de asignar los recursos escasos precisamente a los sectores que hacen uso intensivo de ellos, y que son altamente ineficientes en el ámbito internacional dominado por políticas sumamente proteccionistas y con fuerte participación transnacional. Este impulso, si bien tuvo algún efecto en la disminución de las importaciones de tales sectores (reducción que explica que el indicador correspondiente a éstos fuera mejor que el de las industrias de uso intensivo de

¹⁶Con un significativo repunte en 1987.

trabajo), no tuvo ninguna capacidad de generar una dinámica sustentable en términos de los equilibrios internos (desempleo) ni de los externos (como se desprende de la mayor dinámica de los sectores de uso intensivo del factor trabajo).

Brasil representa a este respecto una excepción sólo en cuanto pudo superar —en 1980— el umbral de la contribución positiva en las industrias intensivas en capital, aunque ese resultado se logró, sin embargo, a costa de grandes presiones fiscales, tanto directas —relacionadas principalmente con el fomento de la industria y con los

subsidios a las exportaciones— como indirectas, y mostrando por lo demás un estancamiento precoz, sobre todo si se lo compara con la dinámica exhibida por esos mismos sectores en el comercio mundial en la década de 1980. Estas consideraciones son aplicables a todos los países de la región que, aunque en un marco de contribuciones acentuadamente negativas, han evidenciado una tendencia inicialmente positiva en el desempeño de estos sectores, como ocurre con Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

V

Evaluación y conclusiones

Este artículo se concentra en el período 1965-1987, que abarca momentos muy diversos de la historia de la economía tanto latinoamericana como mundial, y que termina en el umbral de una época que parece augurar grandes transformaciones económicas y políticas. En consecuencia, el desempeño comercial de la región en ese lapso refleja de algún modo la gran inestabilidad y las enormes variaciones —de una magnitud quizá desconocida hasta ahora— a que han estado sometidos tanto los agentes económicos como los planificadores políticos.

No cabe duda de que el principal elemento dinamizador de esta época ha sido el cambio tecnológico-organizativo; tampoco cabe duda, desde el punto de vista de la teoría económica, de que la velocidad con que se han difundido esos cambios ha desarticulado la capacidad explicativa de aquellos modelos teóricos cuyos conceptos fundamentales seguían estando anclados en el mercado de competencia perfecta, de homogeneidad de los factores, de perfecta y gratuita accesibilidad a la tecnología y, en definitiva, a la idea de que la incorporación tecnológica constituía un parámetro exógeno a la tecnología y a la innovación.¹⁷

Pese a sus avances en el campo industrial, el

principal obstáculo para el crecimiento de América Latina, en el período considerado, estuvo representado por la restricción externa que se identifica cada vez más con el atraso tecnológico (visto a través de los flujos comerciales) que separa a este continente de los países desarrollados y, en menor medida, de algunos países de reciente industrialización (PRI).

Sería dar pruebas de superficialidad tratar de explicar un desempeño externo, cuyo carácter parece ser más estructural que coyuntural, recurriendo exclusivamente a variables exógenas. Y eso porque, en un horizonte de mediano plazo, un sistema económico abierto¹⁸ debería contar con una capacidad interna de adaptación a las modificaciones externas, que supuestamente tendría que operar con tanta mayor rapidez cuanto mayor fuera el grado de apertura. Ahora bien, el grado de apertura se mide correctamente no tanto por la importancia relativa del comercio frente a la producción (que en la mayoría de los países latinoamericanos es relativamente pequeña), como por el carácter decisivo que tienen los flujos de importación para el normal desempeño de todas las actividades de una economía, que es precisamente lo que ocurre en el caso de las economías latinoamericanas.

En efecto, la caída de las importaciones im-

¹⁷Véase Nathan Rosenberg, *Inside the Black Box: Technology and Economics*, Cambridge, Harvard University Press, 1982; Patricio Mujica y Jorge Marshall, *op. cit.*, y Martin Fransman (1985), *op. cit.*

¹⁸Esta misma caracterización —la apertura— representa desde ya una aceptación implícita de la endogenización de lo exógeno.

puesta por la crisis de la deuda, en particular la de las de bienes de capital, tuvo el efecto de amplificar y prolongar indefinidamente los desequilibrios generados por las variables financieras. Se puso así de manifiesto la vulnerabilidad de los sistemas económicos latinoamericanos y las grandes dificultades que tienen para tratar de alcanzar el avance de la frontera tecnológica que con tanto vigor había tenido lugar en las dos décadas anteriores en la economía mundial. Sin embargo, incapacitados de marchar a la par con esos cambios, los países de la región, que habían empezado a consolidar su propia posición industrial dentro de la economía mundial, vieron alejarse los objetivos originales de su desarrollo productivo.

En forma muy esquemática, los principales efectos del extraordinario movimiento de generación y aplicación de innovaciones tecnológico-organizativas pueden sintetizarse en dos planos principales. Según el primero, que podríamos enmarcar dentro de la perspectiva *vertical* del desarrollo, el efecto de estas innovaciones ha sido el de desarticular la estrategia secuencial de las etapas del desarrollo que postula Rostow, esto es, dicho en términos de jerarquía entre diversos países, se produjo el ascenso de los PRI en un marco de incorporación que extendió a ciertos productos y sectores industriales el deterioro tendencial de los términos de intercambio y que elevó las barreras proteccionistas de los países desarrollados.

Según el otro plano, esto es, en una perspectiva *horizontal*, a nuestro juicio más importante, la magnitud y el impacto del nuevo desarrollo tecnológico provocaron una profunda modificación cualitativa tanto de los sistemas económicos como de las reglas del juego y de comportamiento que preveían en ellos. Dadas sus características, la difusión de las nuevas tecnologías no dejó nada intacto, esto es, no se manifestó sólo en la creación de nuevos productos y sectores, sino que tuvo también efectos generalizados en todos los sectores económicos (desde los primarios hasta los de servicios), en el ámbito de la producción y de su organización (tránsito desde el sistema de empresa al sistema de redes), de la distribución (gestiones de las redes comerciales, nuevas técnicas de almacenamiento, etc.) y de la reproducción. Sobre todo en lo que se refiere a la educación y formación de los recursos humanos, el

trabajo dejó de ser considerado como componente del costo y pasó a ser considerado como un activo tanto desde el punto de vista microeconómico como macroeconómico.¹⁹

En el último tiempo se ha consolidado la opinión según la cual la causa principal de la incapacidad de América Latina para enfrentar adecuadamente estos cambios, deriva del hecho de que la región constituyó, en los últimos 40 años, el terreno más fértil de experimentación de las políticas de sustitución de importaciones,²⁰ y, asimismo, de que después de una larga y exitosa fase de crecimiento, los costos de estas políticas empezaron a sobrepasar sus beneficios.

En ese sentido, los aspectos más criticados de las políticas de sustitución de importaciones son los sistemas de tipos de cambio múltiples; los niveles y la dispersión de las barreras tarifarias y no tarifarias (que en los hechos otorgaron a la mayoría de los sectores industriales una protección muy elevada durante períodos casi indefinidos, mientras los sectores primarios enfrentaban de manera crónica tasas negativas de protección efectiva); los *sistemas* de exenciones de tal modo articulados que de hecho institucionalizaron las diferencias de trato para los distintos agentes económicos, prestándose así a fuertes manipulaciones y, finalmente, la incapacidad de los sectores públicos de administrar sistemas tan complejos.²¹

En síntesis, estas políticas²² tuvieron por

¹⁹Para el concepto de empresa-red véanse Cristiano Antonelli, *L'impresa-rete*, CESPE Papers, N° 7, Padua, Italia, 1987, y, del mismo autor, *Cambiamento tecnologico e teoria dell'impresa*, Torino, 1982. Para una síntesis de la exposición y un brillante análisis histórico de la evolución de los sistemas de producción (sistema-mercado, sistema-empresa, sistema-red) y del concepto de economías de escala, véase B. Di Bernardo, *Economie di scala, economie di scopo, economie di varietà. Il valore economico della complessità*, Economia e Politica Industriale, N° 61, Milán, 1989. A este respecto, cabe señalar las crecientes críticas a la división conceptual entre producción y organización que la penetración de las nuevas tecnologías de información está introduciendo en el tramado industrial actual.

²⁰Sobre la génesis de este proceso véase Andrés Bianchi y Toboshi Nohara, *A Comparative Study on Economic Development Between Asia and Latin America*, Tokio, Institute of Developing Economies, 1988.

²¹A este respecto véase CEPAL, *Estado y desarrollo: la necesaria reconversión del sector público de América Latina y el Caribe* (I.C/R. 824), Santiago de Chile, 1989.

²²Para una exposición muy lúcida y penetrante, que permite además reconstruir las etapas fundamentales del

efecto, en los hechos, la generación de grandes rentas,²³ grupos de presión y enormes posibilidades especulativas. En consecuencia, se produjo una esclerosis precoz de las economías, toda vez que la dinámica del desarrollo no supo estimular el proceso de innovación y difusión tecnológicas en el seno de estos sistemas productivos, marcados por un alto grado de concentración y habituados a operar según una lógica oligopólica estática de defensa de las posiciones adquiridas, que se transmitían por lo demás en forma casi hereditaria.²⁴

A la larga, la acción conjunta de estos elementos ha creado un sistema económico atrincherado, esto es, un sistema que se define tanto por las barreras como por las inmensas áreas complementarias que quedan al margen de él, y cuya dinámica se asemeja a un falso movimiento

de eterna persecución del fetiche del desarrollo.²⁵ Este sistema constituyó además uno de los principales obstáculos para el establecimiento de acuerdos multilaterales de libre comercio dentro del continente, que no lograron superar jamás la fase de experimentación o de negociaciones bilaterales por productos. De igual modo, el intento de modificar la inserción internacional mediante el otorgamiento de subsidios a la producción y exportación²⁶ de productos manufacturados no tradicionales, terminó aumentando la carga de un sector público ya tendencialmente deficitario, quedando distorsionado además por haberse realizado ese intento en medio del bloqueo que representaban las altas barreras proteccionistas y los acuerdos colusorios de repartición de las rentas generadas por las ventas en los mercados nacionales.

pensamiento estructuralista, véase Osvaldo Rosales, "Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago de Chile, abril de 1988.

²³Al respecto, véase Anne Krueger, "The political economy of rent-seeking society", *American Economic Review*, vol. 64, N° 3, junio de 1974.

²⁴Lo cual dificulta, en la óptica de las relaciones económicas internacionales Norte-Sur, una visión neoschumpeteriana de las grandes empresas oligopólicas como fuentes principales de la investigación y la innovación. Porque, en efecto, si bien las empresas transnacionales han representado la principal fuente de modernización de los países en vías de desarrollo, se ha presentado una clara asimetría en el ritmo de difusión de las nuevas tecnologías dentro de las distintas filiales de las mismas empresas. En el contexto puesto por el estancamiento de muchos países latinoamericanos, esta asimetría se ha acentuado, creando así, a causa de la obsolescencia de los aparatos productivos instalados, una barrera a la entrada en los mercados internacionales. Además, en algunos casos, la capacidad de apropiación por parte de las transnacionales de los recursos humanos más calificados y de las innovaciones originadas en actividades autónomas de investigación, les ha permitido adueñarse de las ventajas económicas derivadas de éstas, tornando así vanos los esfuerzos (y las inversiones) nacionales.

Respecto de los mecanismos de apropiación de las ventajas económicas de las innovaciones tecnológicas, véase David J. Teece, "Capturing Value from Technological Innovation: Integration, Strategic Partnering, and Licensing Decisions", Berkeley, Universidad de California, marzo de 1986, mimeo. Teece muestra de qué modo se establecen, en la introducción de una determinada innovación tecnológica, distintas relaciones entre los activos implicados, relaciones que permiten clasificarlos en tres distintas categorías: las de los activos *coespecializados de los especializados, y de los genéricos*. El carácter más o menos decisivo de tales activos depende de la

fase del *ciclo de vida* en la cual se encuentre la innovación. Dado que las rentas se generan especialmente en la segunda fase (*paradigmática*), la disponibilidad de los activos especializados (que tienen una relación de dependencia unilateral respecto de la innovación), determinará en gran medida la posibilidad de apropiarse de las ventajas económicas de una innovación. De modo que un imitador que disponga de los activos especializados complementarios necesarios, puede fácilmente apropiarse de las rentas, si el innovador dispone sólo de los activos coespecializados (que dependen bilateralmente de la innovación) y no puede entonces competir en esa fase de desarrollo. En este contexto, la consecuencia más importante del análisis de Teece es que tanto para promover las innovaciones tecnológicas como para atraer a un país el flujo de las mismas, no necesariamente hay que concentrar los esfuerzos en la sola actividad de investigación y desarrollo (que genera activos coespecializados), sino sobre todo en los activos complementarios y en sus infraestructuras, dado que la presencia de barreras proteccionistas, en un país que no ofrezca ningún activo complementario único como no sea el acceso a su mercado, no impulsará en modo alguno la innovación, sino que sólo generará en el mercado interno rentas superiores a las que se generarían en el mercado mundial (prolongándolas además indebidamente en el tiempo).

²⁵Véase al respecto Osvaldo Sunkel, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina". *El Trimestre Económico*, vol. 38, N° 150, abril-junio de 1971.

²⁶Para una descripción de los instrumentos de estas políticas en los distintos países, véase CEPAL, *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina* (LC/G.1370), Estudios e Informes de la CEPAL, N° 55, Santiago de Chile, 1985.

Los modelos de crecimiento impulsado por las exportaciones se desarrollan sobre todo a partir de los años sesenta. Entre los mayores exponentes de esta visión del desarrollo económico cabe mencionar a Beckerman, Caves, Cornwall y Kaldor. Un modelo muy interesante en este sentido es el de

Dentro de la óptica de nuestro análisis importa particularmente destacar que, por efecto de estas reglas del juego, el desarrollo tecnológico se incorporó sólo como una variable absolutamente secundaria en las estrategias de los conductores de las economías latinoamericanas. Así fue como en varios casos los avances registrados en los sectores de mayor intensidad tecnológica resultaron de simples operaciones de maquillaje, y no de esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológicos.

Los años setenta pusieron por primera vez seriamente en discusión el modelo anterior, y desde entonces empezó a romperse la notable uniformidad que había caracterizado a las políticas comerciales y cambiarias de América Latina. En varios países se intentó aplicar ahora el *enfoque monetario del balance de pagos*, que bien podría parangonarse a un giro de 180 grados respecto de la sustitución de importaciones. Uno de los temas medulares de este enfoque era el énfasis que ponía en la supuesta relación directa entre desempeño exportador y crecimiento económico y en la dependencia del primero respecto de las políticas gubernamentales.²⁷ Las modalidades iniciales de aplicación de estas políticas se caracterizaron por una liberalización extrema de la política comercial asociada a una política cambiaria de sentido inverso, que terminó desencadenando crisis externas y graves procesos de desindustrialización, a causa principalmente de la fijación del tipo de cambio y su consecuente sobrevaluación. Tales tropiezos movieron a los gobiernos a abandonar ese intento de liberalización,²⁸ y

Anthony Thirwall y R.J. Dixon, *A Model of Export-Led Growth with a Balance of Payments Constraint*, 1979. En su versión más simplificada, esta teoría afirma que la tasa de crecimiento del producto es igual a la razón entre la tasa de crecimiento de las exportaciones y la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones. Este análisis, dentro del marco del crecimiento impulsado por las exportaciones, tiene la ventaja de incorporar también la caracterización periférica de una economía —una especie de vínculo exógeno—, cuyo rasgo básico se expresa en la divergencia entre la elevada elasticidad-ingreso de su demanda de importaciones y la baja elasticidad de su demanda de exportaciones.

²⁷Véase por ejemplo Bela Balassa, "Exports and economic growth: further evidence", *Journal of Development Economics*, vol. 5, N° 2, junio de 1978; Anne Krueger, "Trade policies as an input to development", *American Economic Review*, vol. 70, N° 2, mayo de 1980.

²⁸Con exclusión de Chile.

a reintroducir los mecanismos de fluctuación controlada del tipo de cambio.

Finalmente, a partir de la tremenda crisis de la deuda, la mayoría de los países latinoamericanos se vio forzada, por presiones tanto externas como internas, a abandonar definitivamente la estrategia de desarrollo hacia adentro. En efecto, una vez terminado el *breve* paréntesis de holgura artificial de las variables externas creado por el rápido y excesivo proceso de endeudamiento,²⁹ una vez presentada la cuenta, se impuso a los países latinoamericanos la paradójica necesidad de transformarse en exportadores netos de recursos financieros.

La consiguiente presión que esa necesidad ejerció sobre el resultado de la balanza comercial, se unió a las dificultades con que tropezaban los países para aumentar y diversificar sus exportaciones hacia los países desarrollados, debido tanto a las barreras comerciales que encontraban,³⁰ como al evidente atraso tecnológico de sus aparatos productivos y de sus capacidades gerenciales. Todo esto volvió a condicionar la validez de los planes de política económica al efecto que éstos pudieran tener en el sector externo.³¹

Por otro lado, el avance de la frontera tecnológica en los países industrializados significó una aceleración sin precedentes del ritmo de depreciación del capital físico y humano de los países que no participaron en ese proceso. En conse-

²⁹Además, en varios países se produjo un considerable repunte de los precios de las materias primas exportadas, con una sensible mejora de los términos de intercambio externos.

³⁰Véase a este respecto Sam Laird y Julio Nogues, *Trade Policies and the Debt Crisis*, Washington, D.C., Banco Mundial, septiembre de 1988; y Sam Laird y Alexander Yeats, *Trends in Nontariff Barriers of Developed Countries 1966-1986*, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre de 1988. Ambos estudios muestran de qué modo la apertura y el esfuerzo exportador de los países en desarrollo antes y después de la crisis de la deuda estuvieron acompañados por la elevación de la protección de los mercados de los países desarrollados. Dichos estudios ponen en evidencia, en particular, que las barreras no tarifarias de estos países se han casi duplicado en las últimas dos décadas, dificultando así el crecimiento de sus exportaciones de esos países, sobre todo las de los productos agrícolas e intensivos en trabajo (textiles, calzado).

³¹Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1988* (L.C/G.1577-P), Santiago de Chile, 1989, y en particular la sección X, que analiza la relación entre la transferencia de recursos, la absorción de la deuda privada por parte del sector público, las devaluaciones, la inflación y el déficit fiscal.

cuencia, dichos países enfrentaron una fuerte pérdida de competitividad, agravada por la incapacidad de llevar a cabo aquellas modificaciones estructurales de carácter institucional que les habrían permitido desarrollar las fuentes de creación y de difusión de las nuevas tecnologías.³²

La preferencia otorgada a un mercado interno cerrado como elemento dinamizador del desarrollo económico, y la consecuente lógica mercantilista de inserción internacional, se habían consolidado en cuanto elementos estratégicos en las decisiones de los conductores económicos y, en particular, de las empresas transnacionales, marginando a los países latinoamericanos del proceso de internacionalización productiva integrada que representó la fuerte dinámica de desarrollo de la economía mundial en casi todo el período de posguerra.³³

A partir de estas premisas y de la recesión de los mercados internos (el principal atractivo para las inversiones extranjeras), los países latinoamericanos se vieron forzados a competir con los otros países en desarrollo para conquistar un espacio propio en la economía mundial.

Una vez experimentados los *atajos* de la compresión de los salarios reales y de las agudas crisis fiscales de los Estados, queda todavía por delante imaginar otras posibles trayectorias, realmente viables esta vez, de desarrollo integrado, toda vez que, en términos dinámicos, la revolución tecnológica ha significado también la apertura de nuevos rumbos de inserción en la economía mundial,

³²La costumbre de los empresarios, públicos y privados, de operar dentro de marcos de política económica impuestos por regímenes dictatoriales amplificó las asimetrías institucionales, en particular las correspondientes al mercado de trabajo y a las formas organizativas. Lo cual, en definitiva, al privilegiar las estructuras mentales autoritarias y limitar las libertades de gran parte de los actores económicos, contribuyó a frustrar las dinámicas de desarrollo y la disposición a innovar y a incorporar nuevas tecnologías productivas y organizativas que podían existir en estas sociedades.

³³Con esto no se quiere en absoluto restar importancia al papel —por lo demás fundamental— del mercado doméstico como propulsor inicial del desarrollo. Lo que se pretende destacar es la insuficiencia y deficiencia de un esquema lógico que, partiendo de una consideración correcta, llega a concepciones políticas de naturaleza autárquica, transformando una condición necesaria en una suficiente. Esta limitación se ha presentado igualmente en la ortodoxia liberal del crecimiento impulsado por las exportaciones, a propósito de la evaluación del libre intercambio como condición necesaria y suficiente del desarrollo, tal como quedó de manifiesto, por

ampliando las posibilidades a través de la mayor diversificación y segmentación de los mercados. Tales posibilidades son mucho más amplias de lo que se pueda imaginar a partir de la sola aspiración —legítima pero limitada— de volver a darles a los sectores primarios su antigua importancia mediante la eliminación de las distorsiones que habían trabado tan poderosamente su desarrollo. Porque, efectivamente, una estrategia de inserción internacional basada sólo en la explotación intensiva de las ventajas comparativas estáticas (dependientes en su gran mayoría de ventajas absolutas naturales y de una fuerte compresión de los salarios reales), puede ser viable en el corto plazo —¿a qué costo social y ambiental sin embargo?—, pero no elimina la necesidad de generar ventajas comparativas dinámicas, las únicas que, dado el estado actual de la economía mundial, pueden sustentar un proceso de crecimiento sostenido y estable en el tiempo.³⁴

De modo que, en suma, al comenzar la década de 1990, las políticas cambiarias y comerciales se encuentran otra vez entre las primeras prioridades de la totalidad de los países latinoamericanos. De manera similar, es posible constatar que la gran mayoría de los países del área ha modificado —o está en vías de hacerlo— los principios básicos que orientaban sus políticas, pasando de la protección al libre comercio.³⁵

Bajo el símbolo de dos grandes esperanzas, democracia y modernización, que resumen las aspiraciones de alcanzar simultáneamente la justicia social y un crecimiento económico sostenido y estable, parece entonces haberse generado una notable uniformidad de opiniones respecto de la necesidad de abrir los sistemas económicos.

ejemplo, en las primeras comparaciones entre los países del Sur Este Asiático y los países latinoamericanos. Véase, por ejemplo, Anne Krueger, "Export-led industrial growth reconsidered", *Trade and Growth of the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin: Papers and Proceedings of the Eleventh Pacific Trade and Development Conference*, W. Hong y C.B. Krause, Seúl, Korea Development Institute, 1981.

³⁴Véase Fernando Fajnzylber, "Competitividad internacional: evolución y lecciones", *Revista de la CEPAL* N° 36 (LC/G. 1537-P), Santiago de Chile, 1988 y Ricardo Ffrench-Davis, *Generación de ventajas comparativas y dinamismo industrial* (LC/R.559), Santiago de Chile, 1988.

³⁵A este respecto, cabe llamar la atención sobre el proceso paralelo de la desreglamentación de las inversiones extranjeras y la creciente utilización de los mecanismos de conversión de la deuda.

Frente a esa unanimidad, que en algunos casos presenta el riesgo de encontrar la solución de toda incertidumbre en un nuevo dogmatismo fatalista,³⁶ es importante observar con atención y tener presente lo que ha pasado en los últimos 20 años desde el punto de vista de las relaciones tecnológicas externas en el intercambio de América Latina. Así se podrá comprender que la realidad no proporciona señales unívocas (como resulta evidente si se compara, por ejemplo, el desempeño brasileño con el chileno), y que cada país tiene que encontrar su propia trayectoria tecnológica, y no buscar la última receta de moda.

En la concepción de esta redefinición de las relaciones externas, habrá que poner atención, ante todo, a la real voluntad y capacidad que muestren los gobiernos en el sentido de modificar al menos una de las características más notables de la política comercial y cambiaria, a saber, su excesiva complejidad, esto es, un carácter intrincado que va más allá de la complicación para ir a parar no en una racionalidad superior sino en lo meramente caótico. Este aspecto, más que las deficiencias lógicas de que adolece el modelo de sustitución de importaciones, constituye en este momento preciso la razón más poderosa para emprender la urgente tarea de someter a una revisión drástica las políticas económicas de los países latinoamericanos. Estas políticas podrán modificarse sólo si se respeta el principio básico de contar con instrumentos de política económica que sean manejables, conocidos y de la mayor transparencia posible. Estos rasgos coinciden, por lo demás, con el anhelo de democratización del continente, ya que con un sistema ininteligible los únicos que pueden ganar son los detentores de una tecnología particular que permite aumentar la tasa de ganancia de una actividad perjudicando la eficiencia del sistema económico en conjunto.

No obstante, si bien es necesario un esfuerzo en pro de la claridad que permita eliminar los reconocidos defectos de las políticas anteriores, también es necesario no confundir la simplicidad con el vacío, y dejar que éste tome el lugar de las políticas anteriores, renunciando así a la función de orientación y de planificación de los recursos

³⁶Léase *laissez faire*.

sociales que ha de cumplir el Estado. Sólo modificando, pero también capitalizando los recursos existentes e invirtiendo más en ellos, podrá evitarse la peligrosa (y socialmente inviable) tentación de comenzar todo desde cero.

En este sentido, los países en desarrollo pueden adoptar dos estrategias tecnológicas³⁷ principales para tratar de colmar la brecha que los separa de los países desarrollados, en lo que se refiere no sólo al crecimiento sino también al bienestar. La primera, consiste en tratar de alcanzar la frontera mundial del desarrollo tecnológico; la segunda, aconseja limitarse a utilizar los avances tecnológicos disponibles sin intentar generarlos sino en el largo plazo.³⁸

Aunque la difusión de las innovaciones es condición indispensable para lograr cualquiera de estos objetivos, sería necesario no sólo aprovechar al máximo las diferencias nacionales que faciliten una mejor inserción internacional, sino también reducir las asimetrías más características de los sistemas económicos periféricos —en particular los dualismos internos, el marco institucional de los mercados de trabajo y de bienes en los cuales se compite directamente con los países desarrollados— y, por último, hacer converger las estructuras productivas —y no sólo la demanda— hacia una mejor elasticidad-ingreso.

Asimismo, será de fundamental importancia condicionar la renegociación de la deuda externa a la mayor apertura de los mercados de los países desarrollados.

Dada la situación actual de América Latina, parece aconsejable la adopción de la segunda estrategia, vale decir, aquella que aprovecha las innovaciones existentes, acompañándola de medidas institucionales —globales y sectoriales— y

³⁷Véase J.S. Metcalfe y Luc Soete, "Notes on the Evolution of Technology and International Competition", Universidad de Manchester, *mimeo*, 1983; David Teece (ed.), *The Competitive Challenge. Strategies for Industrial Innovation and Renewal*, Cambridge, 1987, y el interesante modelo de M. Cimoli, G. Dosi y L. Soete, "Innovation diffusion, institutional differences and patterns of trade: a North-South model", *mimeo*, documento presentado a la conferencia internacional "Conference on Innovation Diffusion", Venecia, 17 al 22 de marzo de 1986.

³⁸Véase también Dieter Ernst y David O'Connor, *Technology and Global Competition. The Challenge for Newly Industrializing Economies*, París, OCDE, 1989.

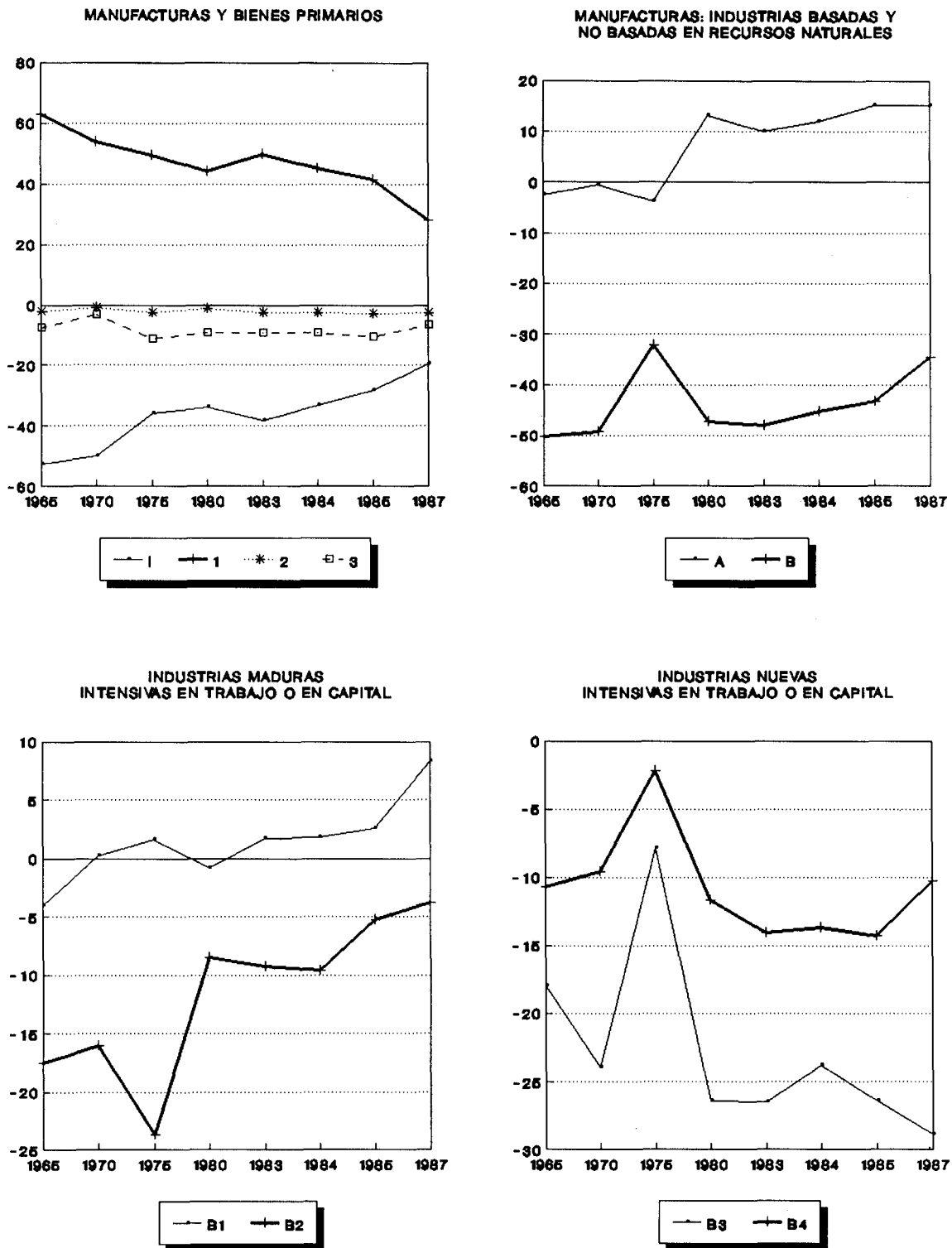
de inversiones que permitan y amplifiquen la difusión y adaptación de las innovaciones.³⁹

Si bien es cierto que la crisis de las economías

³⁹Para una discusión más detallada de las políticas, véase CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (L.C/G.1601 (SES.23/4)), Santiago de Chile, 1990.

del continente continúa siendo excepcional, por su magnitud y duración, no es menos cierto que América Latina ha logrado trazar, a lo largo de varias décadas de desarrollo, su propia curva de aprendizaje, fruto de un largo proceso de acumulación de conocimientos, a partir de la cual resultará mucho más fácil avanzar que desde las profundidades de los falsos dogmas.

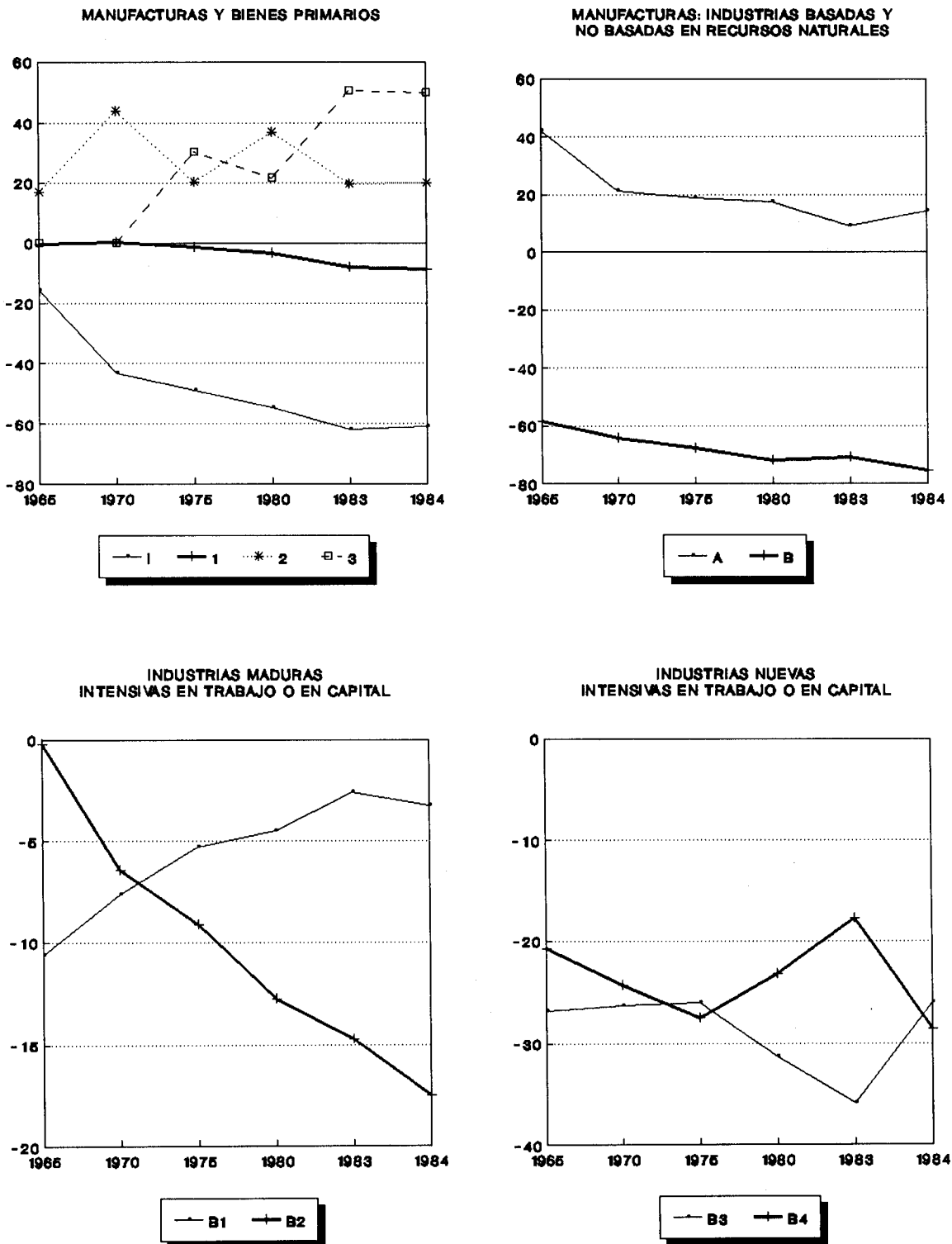
Gráfico 5
 ARGENTINA: ESPECIALIZACION Y SECTOR EXTERNO, 1965-1987



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNIS).

Gráfico 6

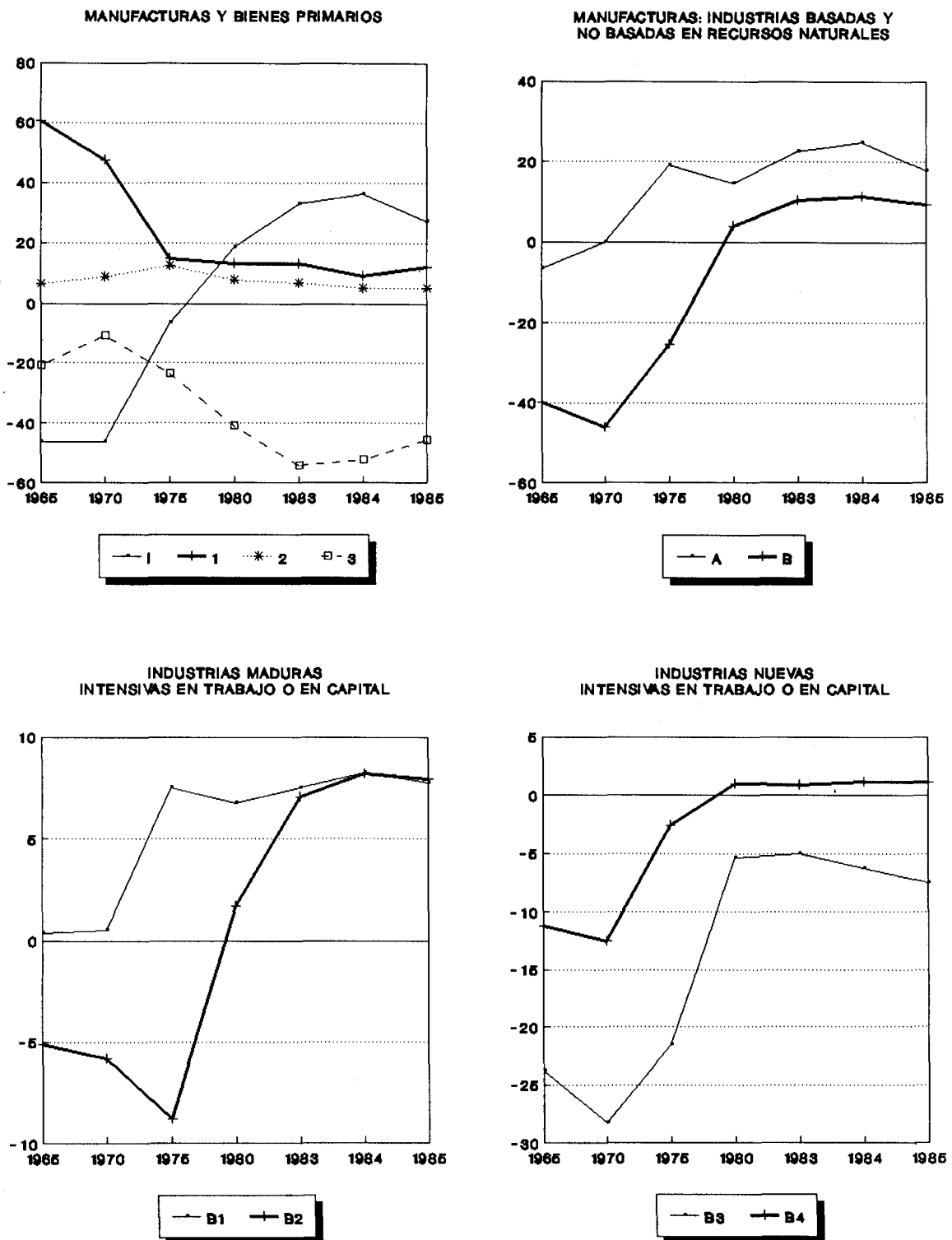
BOLIVIA: ESPECIALIZACIÓN Y SECTOR EXTERNO, 1965-1984



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNISIS).

Gráfico 7

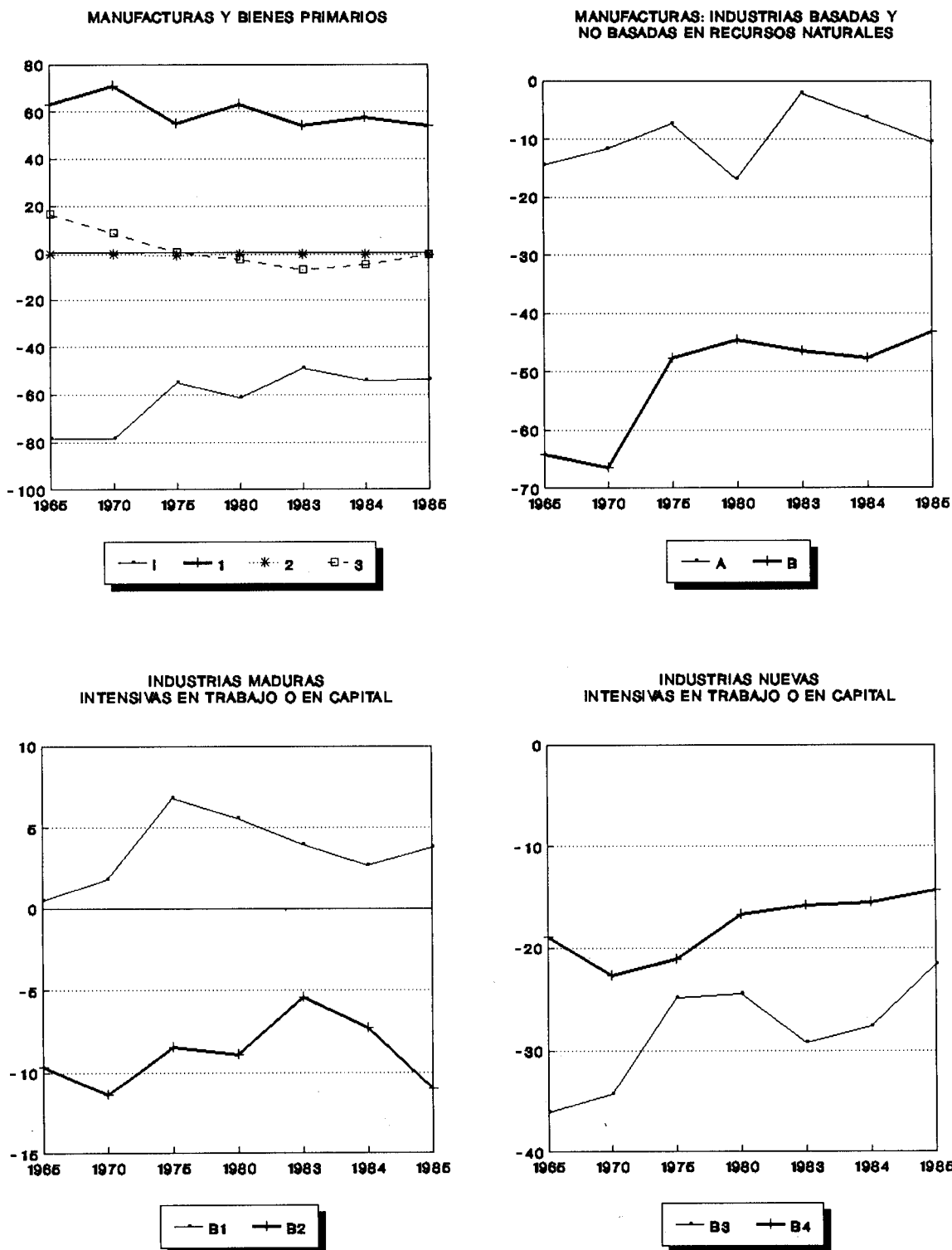
BRASIL: ESPECIALIZACION Y SECTOR EXTERNO, 1965-1985



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSI).

Gráfico 8

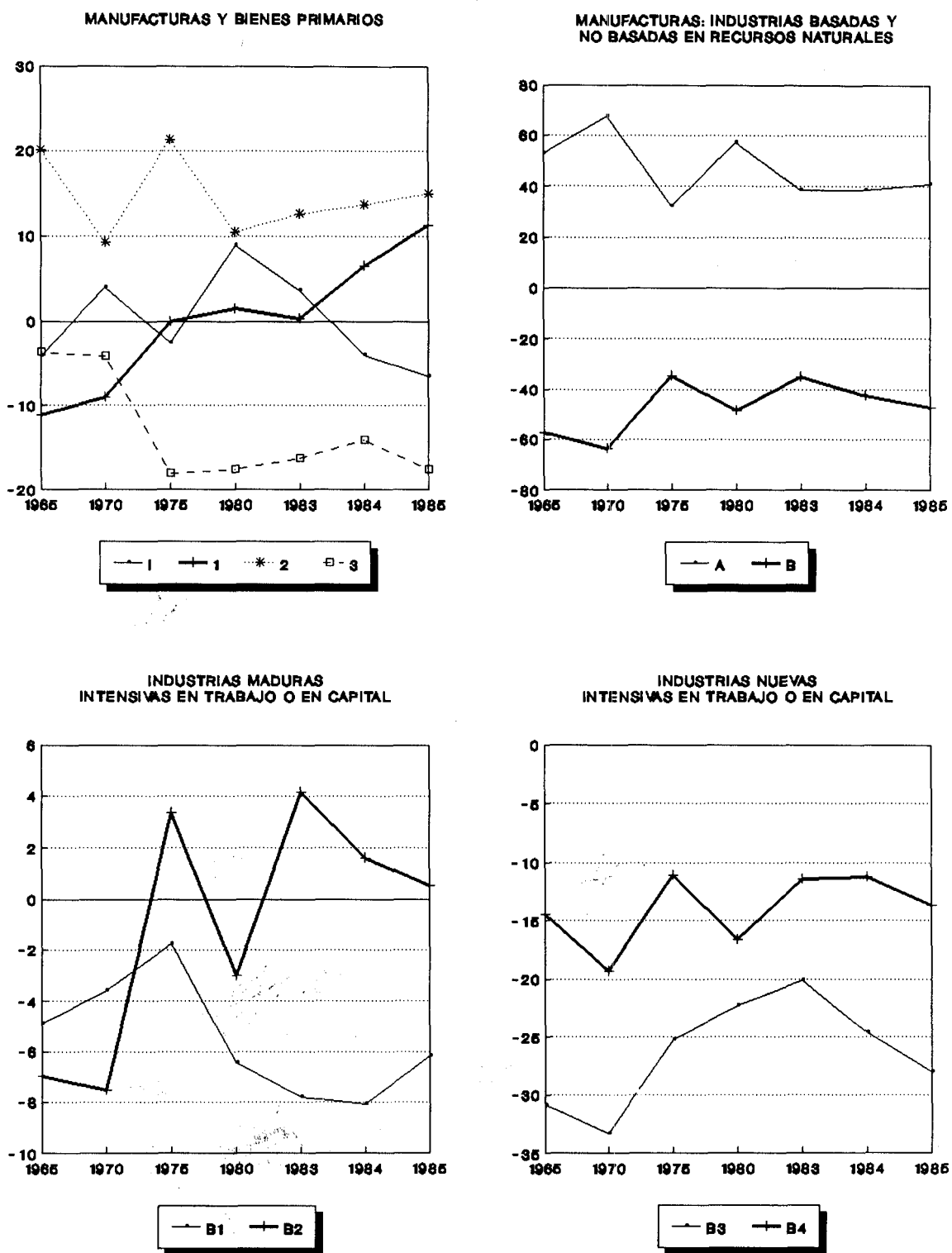
COLOMBIA: ESPECIALIZACIÓN Y SECTOR EXTERNO, 1965-1985



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSI).

Gráfico 9

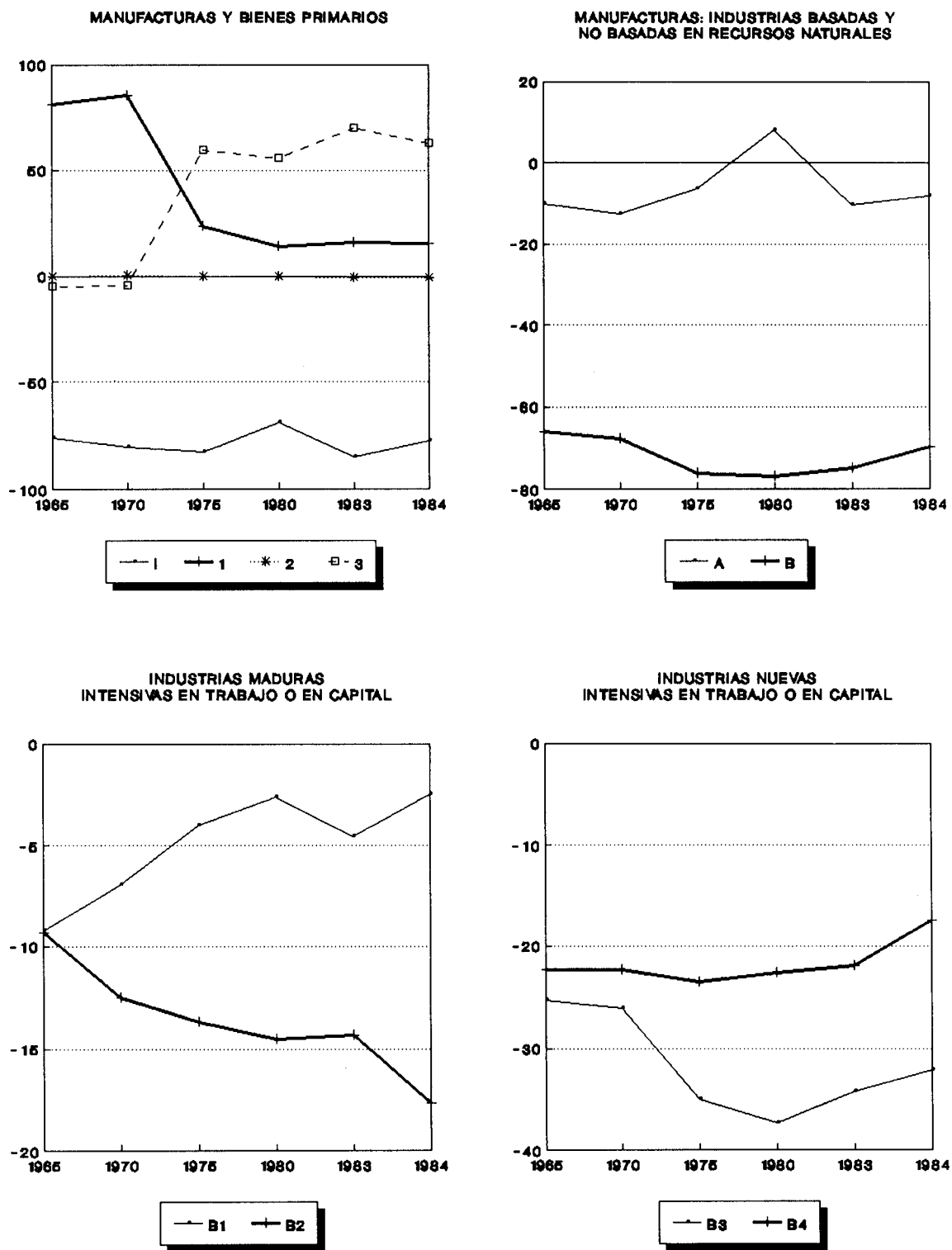
CHILE: ESPECIALIZACION Y SECTOR EXTERNO, 1965-1985



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSI).

Gráfico 10

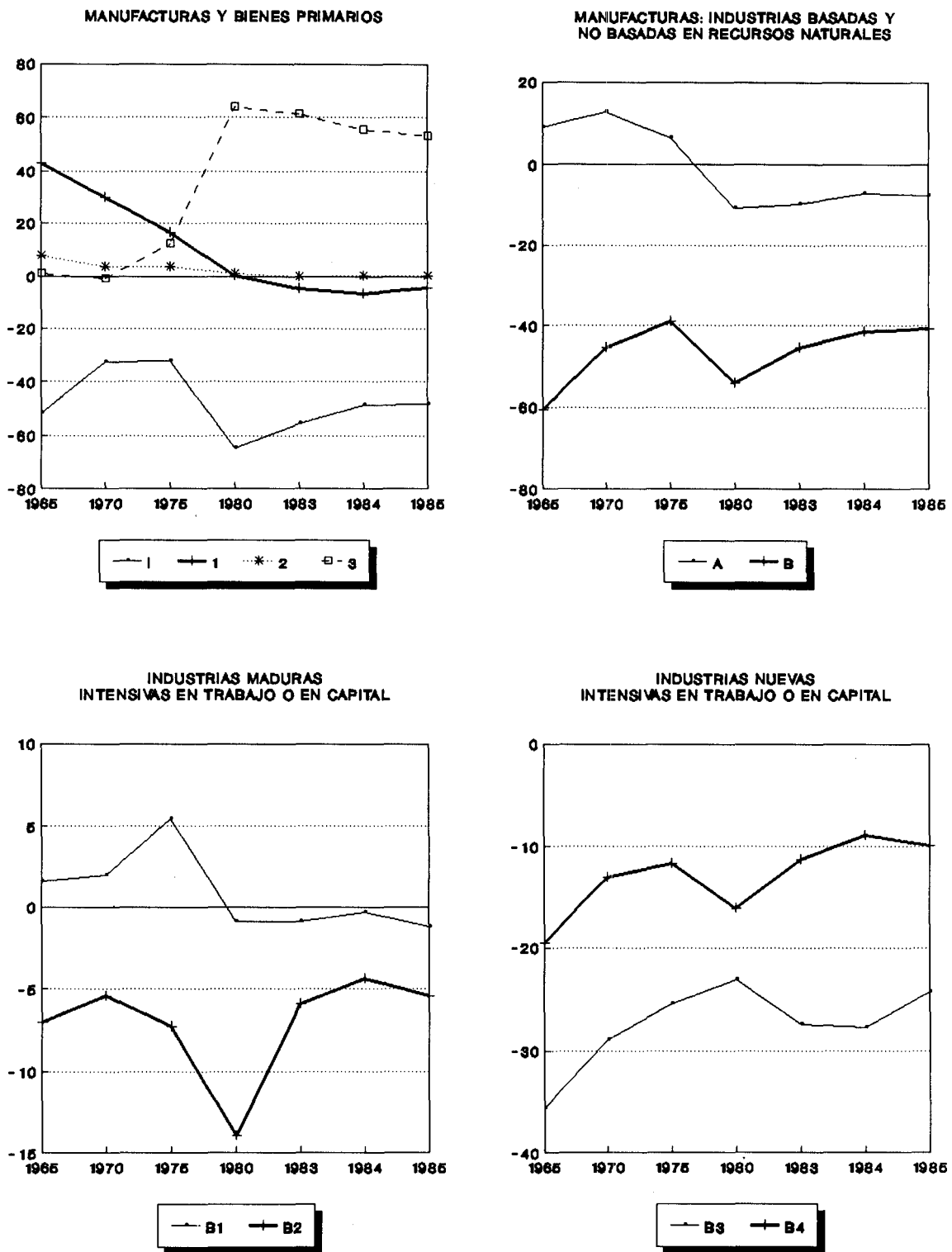
ECUADOR: ESPECIALIZACIÓN Y SECTOR EXTERNO, 1965-1984



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNIS).

Gráfico 11

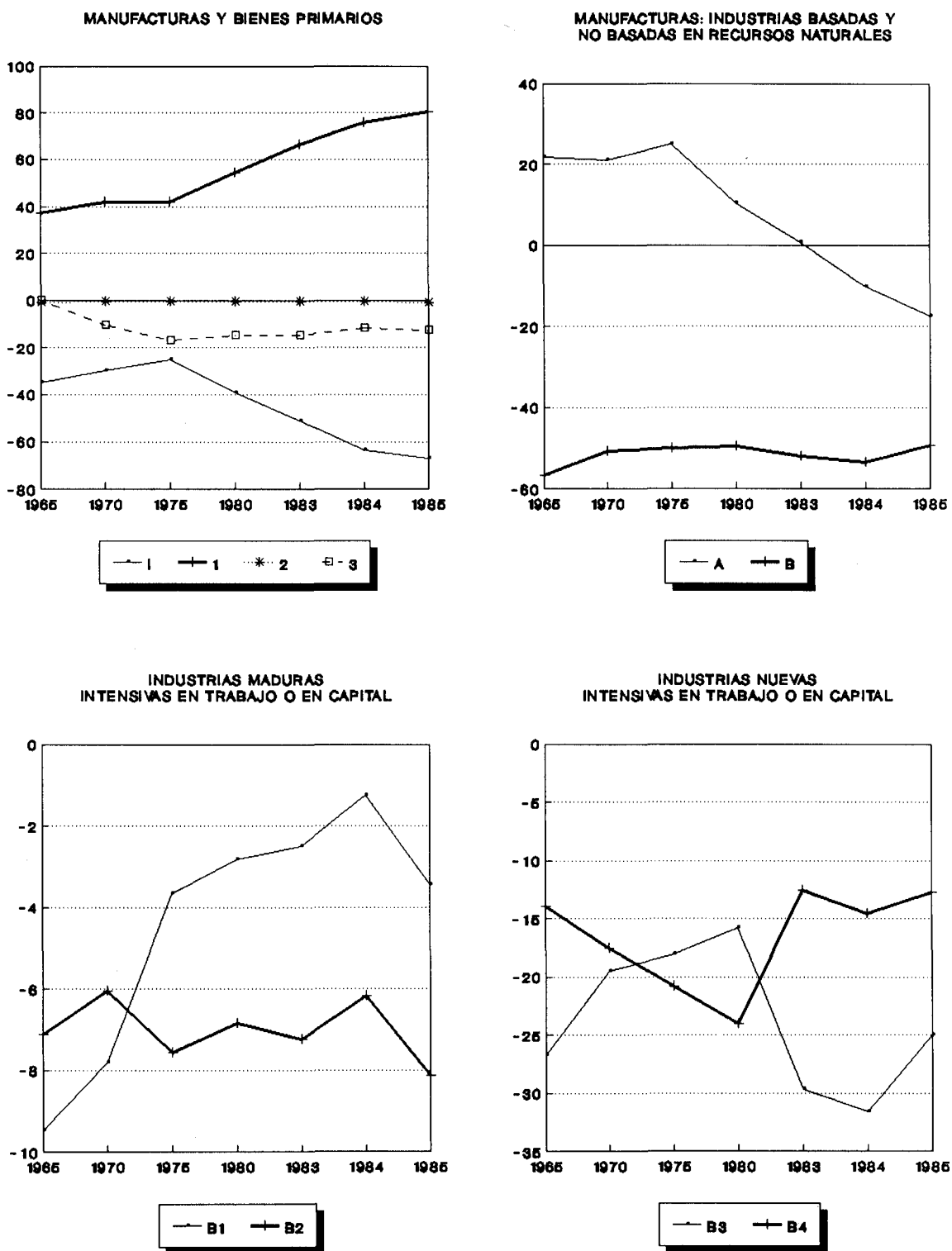
MEXICO: ESPECIALIZACION Y SECTOR EXTERNO, 1965-1985



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSI).

Gráfico 12

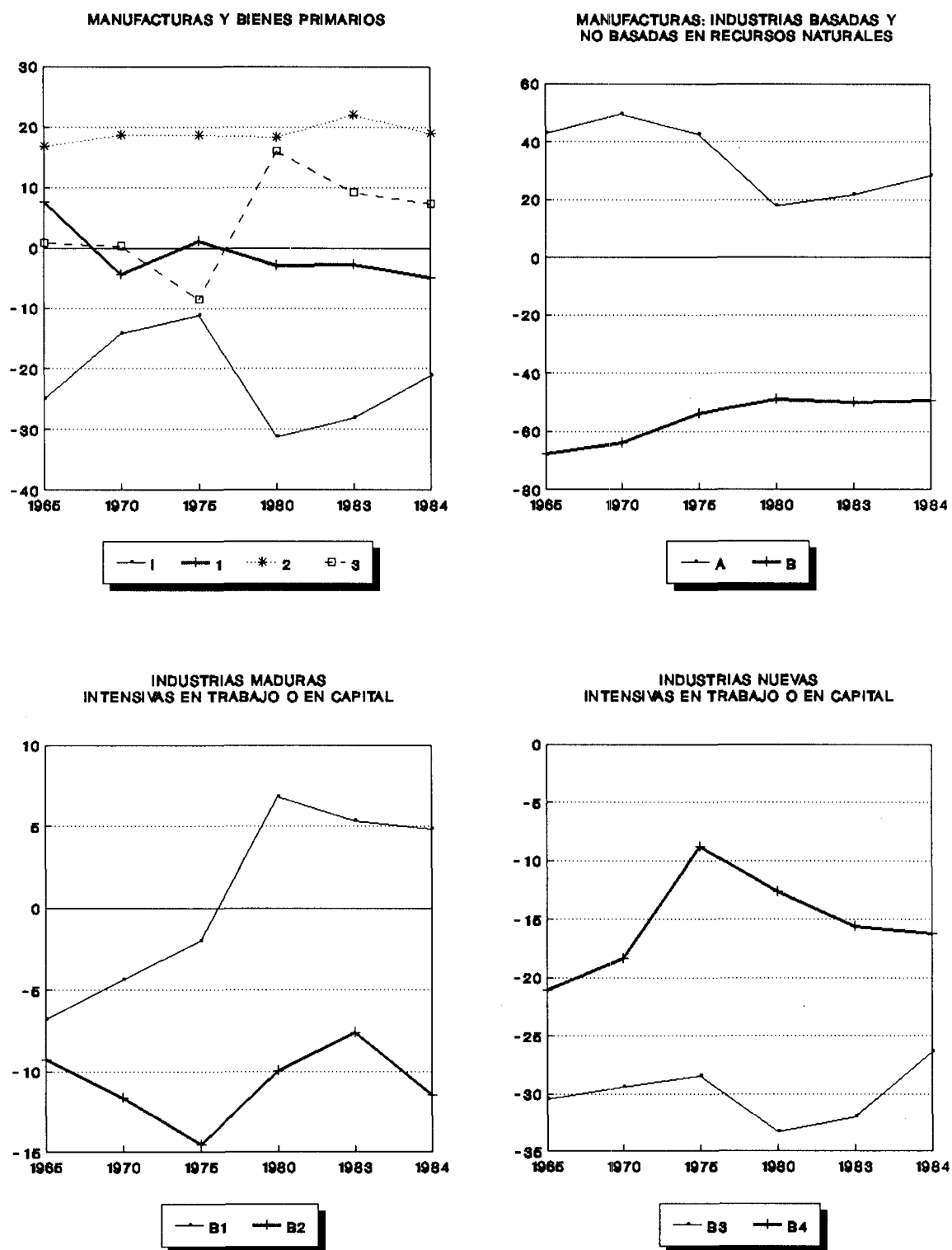
PARAGUAY: ESPECIALIZACIÓN Y SECTOR EXTERNO, 1965-1985



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNIS).

Gráfico 13

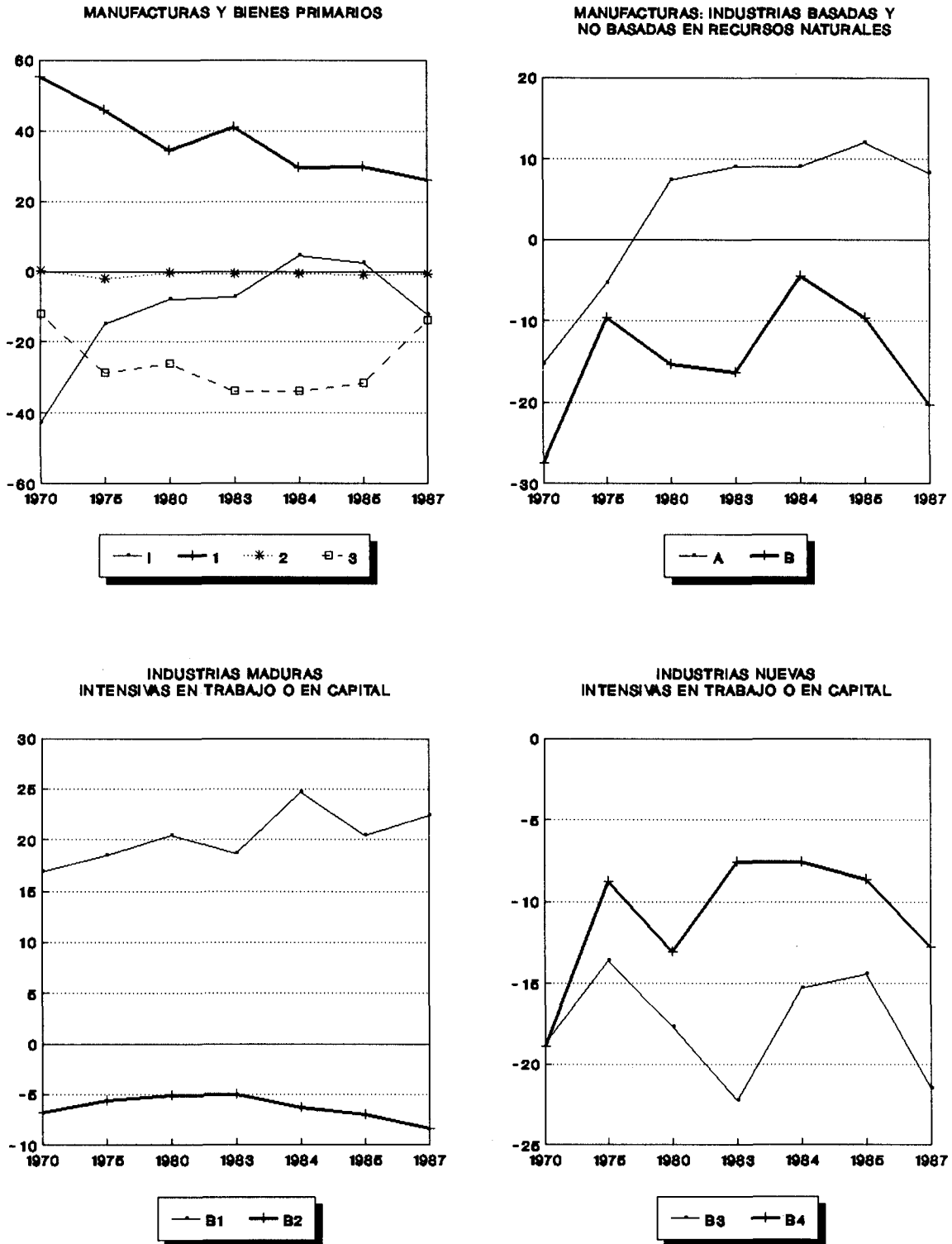
PERU: ESPECIALIZACION Y SECTOR EXTERNO, 1965-1984



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNSI).

Gráfico 14

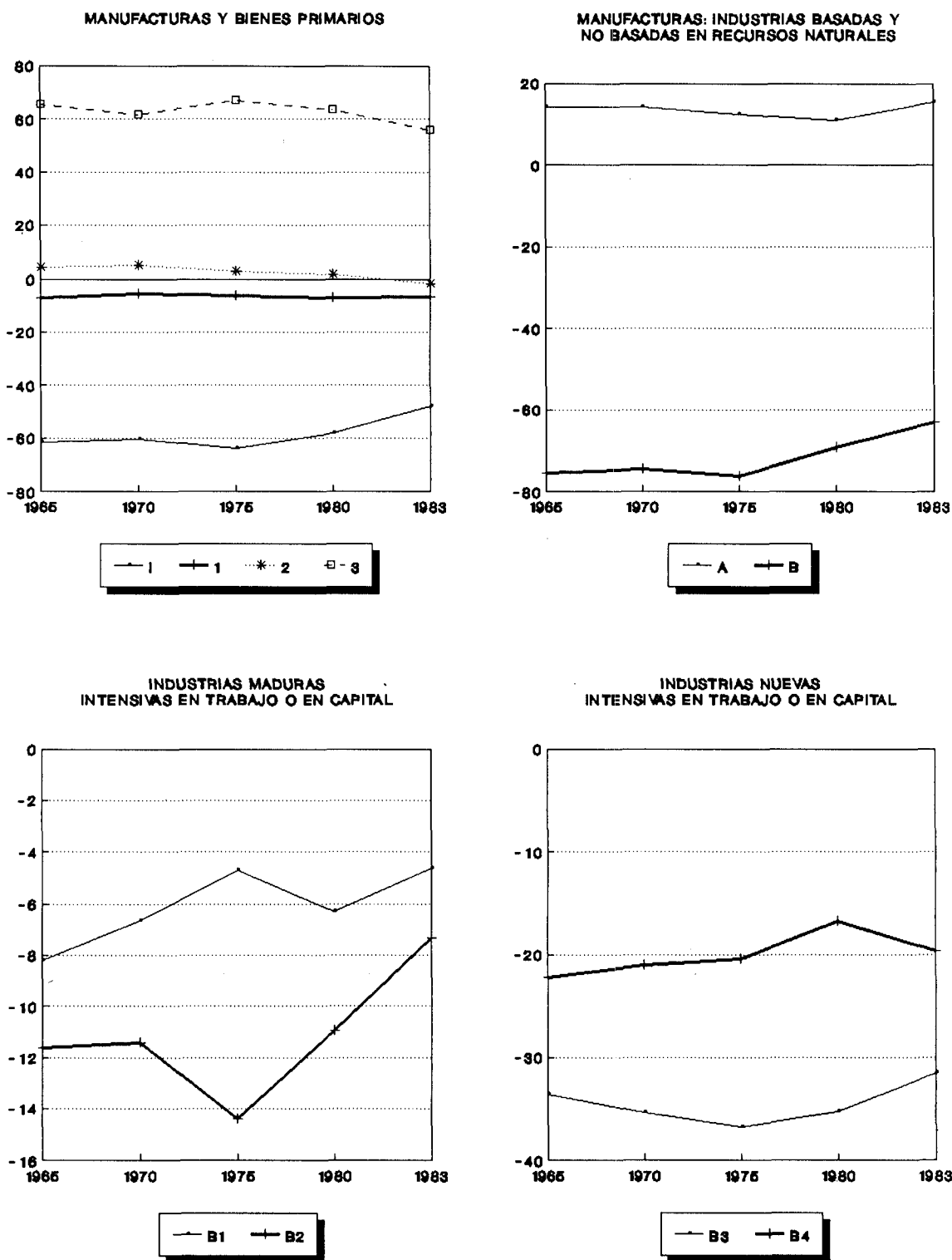
URUGUAY: ESPECIALIZACIÓN Y SECTOR EXTERNO, 1970-1987



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNISIS).

Gráfico 15

VENEZUELA: ESPECIALIZACION Y SECTOR EXTERNO, 1965-1983



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de cifras del Sistema de Información Estadística de las Naciones Unidas (UNISIS).

Elementos para una política ambiental eficaz

*María Inés Bustamante**
*Santiago Torres**

Los gobiernos han adquirido una vasta experiencia en acciones destinadas a promover el desarrollo y lograr mayores niveles de ingreso mediante las políticas macroeconómicas y sectoriales; sin embargo, su experiencia es limitada y poco exitosa en cuanto a garantizar la sustentabilidad ambiental de los proyectos que se emprenden y por eso mismo contribuir a cautelar las fuentes de ingreso.

En algunos países de la región se han formulado políticas ambientales explícitas, incluso sancionadas por leyes especiales, pero estas medidas no han garantizado la eficacia de las propuestas. En otros, los planteamientos de las autoridades no pasan todavía de ser declaraciones puramente simbólicas.

Esta debilidad que manifiestan los países en el tratamiento de la problemática ambiental suele atribuirse a la falta de una voluntad política real de las autoridades para enfrentarla. Sin dejar de reconocer que ésta ha sido en parte la causa del problema, creemos necesario profundizar en otros aspectos que aportan explicaciones complementarias y pueden orientar la acción.

En este artículo se hacen algunas reflexiones en torno a dos cuestiones que son fundamentales en tal sentido: la legitimidad y la operatividad de la política ambiental como elementos claves para su eficacia. Se comienza por examinar el concepto y el sentido mismo de la política ambiental desde esta perspectiva y luego se analizan por separado cada una de dichas cuestiones.

*Los autores son funcionarios de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

Introducción

Desde la década de 1960 el deterioro de la calidad del medio ambiente ha pasado a ocupar un lugar importante en el conjunto de preocupaciones de la sociedad contemporánea. De hecho, en los últimos años, sectores de la comunidad científica, organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación de masas han venido denunciando ante la opinión pública un sinnúmero de atentados a los ecosistemas que sustentan la vida y la actividad humana en el planeta.

Sin embargo, las reacciones de los diversos sectores de la sociedad son bastante heterogéneas. Estas van desde el activismo de los grupos conservacionistas hasta la desconfianza en la legitimidad del tema de sectores que sólo lo ven como una forma de desviar la atención de los problemas básicos de la pobreza y la desigualdad entre las naciones y dentro de una misma sociedad.

No puede decirse que la degradación del ambiente sea un fenómeno nuevo. Sin embargo, la tierra alberga hoy una población de tamaño sin precedentes que presiona en busca de espacio, alimentos, materias primas, energía, y que necesita utilizar al máximo la capacidad del medio ambiente para degradar sus desperdicios. Al mismo tiempo, la humanidad dispone de conocimientos científicos, tecnología y recursos materiales y financieros que le confieren una enorme capacidad para tornar artificial y transformar el medio ambiente físico e incluso para destruirlo intencionalmente.

Más allá de la polémica sobre el lugar que deba otorgársele al tema del medio ambiente en el conjunto de las preocupaciones de la humanidad, hay que reconocer que la movilización de la opinión pública en torno a estos asuntos responde a cambios importantes en la índole y magnitud de los problemas ambientales, toda vez que están deteriorando la calidad de vida actual y comprometiendo la de las generaciones venideras. De no revertirse las actuales tendencias asociadas a la expansión de las actividades humanas, la alteración de los equilibrios ecológicos que ya comienza a entorpecer el proceso mismo de desarrollo adquirirá ribetes dramáticos. Es, pues, imprescindible garantizar la sustentabilidad ambiental de todos los esfuerzos que se emprenden para lograr mejores niveles de vida.

A pesar de existir amplia conciencia de los peligros que derivan del deterioro ambiental, no

ha resultado fácil dar legitimidad y expresión práctica a la preocupación por encontrar formas de desarrollo ambientalmente sustentables. En la mayoría de los países se enfrentan enormes dificultades para actuar con eficacia sobre estos problemas y revertir las tendencias imperantes.

La propia teoría económica, preocupada de la asignación de los recursos, no ofrece marcos de análisis que puedan servir de guía a las autoridades en materia de bienes ambientales, especialmente aquellos de carácter público que, por carecer de precio, no participan en las transacciones del mercado, o que teniéndolo, éste no refleja adecuadamente su importancia desde el punto de vista de los equilibrios ecológicos.

El descuido, en la teoría y la práctica económicas, respecto a la sustentabilidad ambiental del crecimiento económico se evidencia en el indicador básico del desempeño económico de un país, esto es, el ingreso nacional. Si bien esa sustentabilidad debería ser uno de los elementos principales de la definición de este indicador,¹ dados los métodos empleados para su cálculo, éste no permite conocer en qué forma la sociedad está preservando o desgastando su base natural, y por lo tanto, no puede servir de guía para tomar deci-

siones racionales que minimicen los costos asociados con el uso de este patrimonio.²

Mientras el tema de la sustentabilidad ambiental no adquiera legitimidad política, es poco probable que se hagan intentos serios de reunir información y utilizar nuevos sistemas contables en la toma de decisiones. En tanto ello no ocurra, es decir, mientras no se elabore y se lleve a la práctica una política ambiental, la preocupación por este tema permanecerá en un terreno resbaladizo y los problemas ambientales continuarán sin solución.

No obstante, sin perjuicio de los esfuerzos que deben hacerse por mejorar la base de información para la toma de decisiones, no debe perderse de vista que la obtención de indicadores adecuados no lleva automáticamente a la solución de los problemas. Esta posibilidad depende más bien de que las autoridades nacionales se comprometan con objetivos ambientales concretos. Por lo demás, buena parte de los problemas ambientales que se enfrentan en la actualidad son tan evidentes que su reconocimiento no exige una información demasiado elaborada; postergar la acción hasta obtenerla podría representar una demora imperdonable.

I

La política ambiental

1. *El concepto y el alcance de la política ambiental*

En un sentido amplio, la política ambiental de un país es el conjunto de definiciones adoptadas por las autoridades, que condicionan y determinan de algún modo el comportamiento de las personas, las empresas y las propias reparticiones públicas en lo referente al uso, manejo y conservación de los recursos naturales y a la acción de los servicios ambientales de que dispone la sociedad.

Sin embargo, esta definición amplia debe es-

pecificarse mediante algunos alcances de suma importancia para el propósito de este artículo, que dicen relación con la existencia, en todos los países, de lo que podría calificarse como una política ambiental implícita.

²Ultimamente se han estado elaborando algunas propuestas conceptuales y metodológicas para perfeccionar los indicadores económicos. Véanse, por ejemplo:

Roefie Hueting y Christian Leipert (1987), "Economic growth, national income and the blocked choices for the environment", Berlín, Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft, Wissenschaftszentrum Berlin [Instituto Internacional para el Medio Ambiente y la Sociedad, Centro Científico de Berlín], mimeo; y

Yusuf J. Ahmad, Salah El Serafy y Ernst Lutz (comps.) (1989), "Environmental and resource accounting: an overview", *Environmental Accounting for Sustainable Development*, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.

¹Herman E. Daly (1989): "Toward a measure of sustainable social net national product", *Environmental Accounting for Sustainable Development*, Yusuf J. Ahmad, Salah El Serafy, Ernst Lutz (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial, junio.

Es difícil encontrar componentes de la política económica que no tengan efectos ambientales significativos. Esto es particularmente válido en los países cuyas economías se basan en gran medida en la explotación de los recursos naturales, sean éstos renovables o no renovables. De ahí que pueda plantearse, en general, que toda política económica encierra una política ambiental implícita.

La eficacia de una política ambiental "clásica", independientemente de la mayor o menor idoneidad de los instrumentos de que se dispone para llevarla a cabo, puede reducirse notoriamente si no se reconoce la existencia de esa política implícita y mucho más si, como suele ocurrir, el contenido de ésta es contradictorio con muchos de los planteamientos de la primera. Conviene señalar, en ese sentido, que normalmente la política implícita tiene efectos tanto por el lado de la intensidad de uso de los recursos como por el lado de la forma en que éstos son manejados. Así, el resultado de esa política ha sido, en buena parte de los casos, el uso excesivo, el menosprecio y la subutilización o, simplemente, el mal uso de los recursos naturales.

Hay numerosos ejemplos en tal sentido. La vigorosa política de promoción de las exportaciones aplicada en Chile permitió al país ocupar en 1989 el cuarto lugar entre las pesqueras del mundo, constituirse en el primer exportador mundial de harina de pescado y concentrar el 54% de la oferta mundial de algas secas. Entre 1974 y 1989 las capturas crecieron a una tasa media anual de 12.2%. La política implícita de manejo y conservación de los recursos hidrobiológicos fue, en este caso, el no establecimiento de restricción alguna salvo la derivada de las posibilidades de colocación del producto en el mercado. Ello ha significado, de acuerdo con algunas estimaciones preliminares, que la capacidad potencial de captura asociada a las pesquerías pelágicas sea en la actualidad siete veces superior a la captura máxima sustentable estimada para dichas pesquerías³. Hay que señalar aquí que no ha existido una política ambiental explícita de protección y conservación de la base de recursos hidrobiológicos.

³Las cifras utilizadas en este ejemplo están contenidas, principalmente, en un informe relativo al sector pesquero elaborado por los equipos técnicos que prepararon el programa de gobierno del presidente recientemente electo en Chile.

Más adelante, al tratar la cuestión de la operatividad de la política ambiental, se vuelve sobre este punto.

2. Los objetivos de la política ambiental

La elaboración de una política ambiental realista exige, como cualquier otra, la definición y jerarquización adecuadas de sus objetivos. Este aspecto es más complejo de lo que puede parecer a primera vista. Por un lado, el conocimiento de la naturaleza y alcance de los problemas ambientales dista mucho de ser completo; tampoco existe consenso sobre su diagnóstico. Por otra parte, la jerarquía que se establezca entre ellos y la prioridad que se asigne a su solución difícilmente pueden ajustarse a criterios objetivos y fundamentos científicos.

Los principales problemas que tarde o temprano deberá abordar una sociedad y que interesan desde el punto de vista de la política ambiental, pueden resumirse en la lista siguiente.

Problemas globales:

- Deterioro de la capa de ozono.
- Cambios climáticos.
- Contaminación de los mares.

Problemas que afectan principalmente a las áreas rurales:

- a) Suelos.
 - Erosión.
 - Desertificación.
 - Salinización.
- b) Recursos hídricos.
 - Contaminación de las aguas superficiales continentales.
 - Contaminación de las napas subterráneas.
 - Contaminación de las regiones costeras.
 - Sedimentación.
 - Agotamiento del recurso agua.
 - Alteración de los ciclos hídricos.
- c) Flora y fauna.
 - Deforestación.
 - Pérdida de la diversidad genética.
 - Agotamiento de los recursos faunísticos.
 - Agotamiento de los recursos de flora.
 - Plagas.
 - Contaminación de los diversos medios.

Problemas que afectan principalmente a las áreas urbanas:

- Congestión.

Contaminación atmosférica.
 Contaminación visual.
 Contaminación acústica.
 Deterioro de la infraestructura.
 Aparición de vectores biológicos (ratas, mosquitos y otros por contaminación hídrica o mala disposición de los residuos sólidos).

Problemas derivados de desastres naturales:

Inundaciones.
 Terremotos y maremotos.
 Erupciones volcánicas.
 Huracanes.
 Sequías.

Sin ser exhaustiva, la lista ofrece una visión clara de los problemas que son objeto de preocupación. El criterio según el cual estas manifestaciones se califican como problemas se basa en que afectan negativamente la calidad de vida de las generaciones presente y futura. Este efecto negativo no sólo es directo sino que también se manifiesta en pérdida progresiva de capacidad de la base natural para sustentar las demandas crecientes de las actividades de producción y consumo de los seres humanos. Este planteamiento supone una concepción "antropocéntrica" de la relación entre el hombre y el medio ambiente, en la que éste preocupa como patrimonio de la sociedad al servicio del bienestar humano.

El funcionamiento de los ecosistemas terrestres, hídricos, atmosféricos y biológicos se caracteriza por ser sistémico, en el sentido de que no se realiza en compartimentos estancos; sino que por el contrario, todos los ecosistemas, y sus componentes, están estrechamente vinculados entre sí. De allí que la lista que hemos presentado permita descubrir rápidamente las relaciones de causalidad o de simultaneidad entre muchos de los problemas enumerados. Así por ejemplo, la deforestación por medio de la quema de bosques trae como consecuencia la disminución de los recursos faunísticos en el área afectada, la desprotección de las cuencas hidrográficas —con la consiguiente sedimentación de los embalses y los cursos de agua— y, además, problemas de contaminación atmosférica, que se originan tanto en las emisiones de anhídrido carbónico como en la reducción de la capacidad de purificación por la ausencia de fotosíntesis. De más está decir que, siguiendo ese camino, el propio ecosistema terrestre se verá afectado con el tiempo por una mayor erosión y desertificación.

El carácter sistémico del medio ambiente tiene importantes consecuencias para la puesta en práctica de una política ambiental. Muchas veces para resolver un problema habrá que enfrentar antes otro que es causa del primero. Por otra parte, la solución de un problema determinado puede estar produciendo al mismo tiempo otros efectos no deseados. Así ocurre, por ejemplo, con aquellas medidas que buscan reducir la contaminación de las aguas prohibiendo el vertimiento de ciertos líquidos, y que no consiguen sino que éstos pasen al estado sólido y que deban por tanto ser eliminados de manera igualmente inadecuada o bien incinerados. A esto se le llama migración de la contaminación. Esta realidad fue descuidada en algunas de las primeras legislaciones ambientales de los países industrializados, que eran por lo demás de carácter eminentemente sectorial. En efecto, abordaban en forma separada y no interdependiente la solución de los problemas de contaminación de las aguas, el suelo y la atmósfera. En la actualidad, varios de estos países están adoptando el enfoque sistémico que, aunque es más complejo, permite evitar muchos errores.

Por el mismo carácter sistémico del medio ambiente no sólo es difícil establecer en muchos casos las relaciones de causalidad, sino que éstas se dan en patrones espaciales y temporales sumamente complejos. Un fenómeno puede darse en un lugar determinado y causar efectos en ecosistemas alejados; también es posible que causa y efecto ocurran en el mismo lugar pero en distintos momentos. De allí que el 'objeto' de la política ambiental le obligue a contar con un bagaje muy amplio de conocimientos especializados que le permitan emitir diagnósticos y pronósticos válidos. Puede mencionarse, a modo de ejemplo, que algunos de los modelos que se han elaborado en los países desarrollados para resolver casos de contaminación de recursos hídricos contienen información climática, topográfica, hidrológica y modelos especializados de dispersión.⁴ Sin embargo, todavía queda mucho por recorrer en este campo del conocimiento, de modo que parte de los esfuerzos de una política ambiental deberán orientarse en ese sentido.

⁴Véase, por ejemplo, Asit Biswas (ed.) (1981), *Models for Water Quality Management*, Nueva York, McGraw Hill International Book Company.

Además de la necesidad de contar con diagnósticos adecuados, por la enorme variedad y complejidad de los problemas ambientales es indispensable que, a la hora de dar contenido a la política ambiental, se establezcan prioridades dentro del conjunto de sus objetivos. Es importante que en los primeros intentos de gestión ambiental se propongan unos pocos objetivos claramente definidos. La experiencia que se vaya adquiriendo en su realización permitirá fortalecer paulatinamente la capacidad de elaborar y ejecutar programas y proyectos. El intento de llevar a cabo desde la partida una política global, esto es, que enfrente simultáneamente todos los campos, puede generar expectativas que difícilmente podrán cumplirse.

En América Latina, por el entusiasmo inicial con que se crearon algunas dependencias ministeriales para tratar el tema ambiental (departamentos, direcciones y unidades de medio ambiente en ministerios de recursos naturales, de energía y minas, de industria, salud, obras públicas, agricultura, etc.), se olvidó el carácter necesariamente gradual con que deben aplicarse las políticas complejas, en un contexto institucional

carente de experiencia y con un sinnúmero de limitaciones. En muchos casos este descuido llevó a dividir los esfuerzos y los escasos recursos entre múltiples áreas de trabajo, cada una con muy variadas exigencias en aspectos como planificación, ejecución, control, investigación, capacitación, difusión, y participación de la comunidad. Aunque han dejado experiencias valiosas, muchas de estas iniciativas se han visto frustradas por la dispersión con que se las ha encarado.

Más allá de la importancia que tienen los estudios científicos para identificar los problemas ambientales y evaluar su gravedad, la tarea de establecer con claridad los objetivos de la política ambiental, dentro de un horizonte temporal definido, envuelve otros aspectos, igualmente complejos, pero de muy diversa índole. Nos referimos, específicamente, al juego social en que los distintos actores promueven sus intereses, tanto ambientales como no ambientales, y a la influencia que ese juego ejerce en la selección de las prioridades y las modalidades concretas de la acción ambiental. Aquí se entra de lleno en la cuestión de la legitimidad de la política ambiental.

II

La legitimidad de la política ambiental

Los actores sociales que deben tenerse en cuenta en una política ambiental son tanto o más heterogéneos que los que participan en otros ámbitos del quehacer público. Entre ellos están el público, las empresas, las organizaciones intermedias de la sociedad civil, los medios de comunicación de masas, la administración pública no ambiental, el poder judicial y las contralorías, la comunidad científica, las firmas de consultoría ambiental y, por cierto, las autoridades encargadas específicamente de la gestión ambiental.

Frente a esta realidad, desde la perspectiva del análisis de la legitimidad de la política ambiental interesa discutir principalmente dos aspectos fundamentales que se refieren a las percepciones que los diferentes agentes tienen de esos problemas y a la participación de tales agentes en el proceso decisorio correspondiente.

1. *La percepción social y el conflicto de intereses*

Los diversos actores sociales habitan en ecosistemas y microsistemas diferentes, pertenecen a distintos estratos socioeconómicos, poseen diversos niveles de instrucción y de calidad de formación, y, en virtud de su particular desempeño económico, tienen intereses igualmente dispares. De ahí que la importancia que asignen a las cuestiones ambientales dentro del conjunto de sus necesidades es muy heterogénea; del mismo modo, también será muy diversa la importancia relativa que cada grupo dé a un problema ambiental específico y la urgencia con que a su juicio deba encararse su solución. Cabe señalar aquí también que el reconocimiento por parte de los diferentes agentes, de cada problema específico no necesariamente se corresponde con una identificación

objetiva, de tal problema respaldada por conocimientos científicos.

En estas diferencias de percepción influyen también tanto el grado en que los diversos agentes se hallan expuestos a los medios de comunicación de masas —que hoy más que nunca difunden información relativa a las cuestiones ambientales—, como la capacidad de cada agente de comprender e interpretar adecuadamente la información transmitida por esos medios.

Ahora bien, no solamente son variadas las percepciones de los distintos grupos sociales sobre los problemas ambientales que es necesario enfrentar; otra fuente de conflicto para el establecimiento de una política ambiental deriva del hecho de que no siempre se corresponden el deseo de alcanzar ciertos objetivos y la disposición de los grupos a cargar con los costos respectivos. En este sentido, ha habido, en general, bastantes dificultades para que los diversos agentes asuman la tarea de internalizar las deseconomías externas ambientales, y para encontrar una verdadera disposición a pagar por un ambiente sano.⁵

Esta dificultad proviene en parte de que no existen límites precisos entre los agentes causantes y los agentes receptores del deterioro ambiental. Con frecuencia se da el caso de que el causante es al mismo tiempo el afectado por un determinado problema. Los automovilistas constituyen el mejor ejemplo en tal sentido. En otras situaciones, el causante de un daño puede no verse directamente afectado por sus propias acciones deteriorantes sino por las de otros agentes. Así ocurre, por ejemplo, cuando una planta industrial contamina un río, dañando a las poblaciones ubicadas aguas abajo, pero sufre a su vez el impacto ambiental causado por otros agentes, como sería el deterioro de sus instalaciones por inundaciones periódicas derivadas de la deforestación en las zonas altas de la cuenca.

Para dar legitimidad a la política ambiental resulta, entonces, de fundamental importancia que las autoridades encargadas de su elaboración y aplicación tengan claridad respecto de los agentes involucrados, de la mayor o menor congruen-

cia entre las percepciones de esos agentes y las pruebas científicas disponibles, de su racionalidad particular, y de la forma en que actúan recíprocamente y presionan por sus intereses. Sólo entonces podrán las autoridades lograr claridad en torno al tipo de acciones y medidas que pueda resultar eficaz en su proceso de gestión.

2. La participación ciudadana

El reconocimiento y la aceptación de la existencia de percepciones diversas y de conflictos de intereses es un paso de enorme importancia, puesto que, la autoridad ambiental necesita contar con una base de legitimidad social, no sólo en el momento de ser elegida o designada, sino a lo largo de todo el proceso de elaboración, puesta en práctica y supervisión de la marcha de la política. Sin embargo, siendo necesario, este reconocimiento no es suficiente para dar legitimidad a la política ambiental. Para ello es indispensable, entre otras cosas, que haya transparencia desde la misma etapa de su elaboración, y que se incorporen mecanismos de participación, negociación y arbitraje en las distintas fases del proceso.

Los mecanismos de participación comunitaria dependerán de las tradiciones políticas e institucionales de cada país.⁶ La participación en el nivel nacional y, muy probablemente, en el estadual o regional, deberá operar en forma indirecta, a través de representantes elegidos por los diferentes grupos y agentes. En los niveles locales o comunales es posible que la población participe de modo más directo, en diversas etapas de la gestión ambiental. De hecho, en la experiencia de algunos países latinoamericanos el municipio está mostrando ser una unidad administrativa sumamente apta para la gestión ambiental participativa. Esta instancia es receptora directa de las demandas de calidad ambiental de la población, y al mismo tiempo reúne en sí las funciones de planificación, ejecución y control.

Obviamente, para cada una de estas instancias de participación habrá que definir mecanismos específicos que contemplen sistemas de convocatoria, el modo de intervenir en los procesos

⁵Richard C. Bishop, Thomas A. Heberlein, y Mary Jo Kealy (1983), "Contingent valuation of environmental assets: comparisons with a simulated market", *Natural Resources Journal*, vol. 23, N° 3, julio.

⁶Véase Santiago Torres y Federico Arena (1985), "Medio ambiente y región: ámbitos claves para la gestión democrática de un desarrollo nacional sostenible", *Ambiente y desarrollo*, vol. 1, N° 3, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA), octubre.

decisorios, el momento en que ha de verificarse la participación, sistemas de información y otros semejantes. Esto es de importancia fundamental para asegurar que la participación haga más eficaces las acciones y no termine constituyendo un obstáculo para la gestión.

En algunos países desarrollados, como, por ejemplo, la República Federal de Alemania, se ha estado ensayando una modalidad particular de participación comunitaria, las llamadas audiencias públicas, que algunos ambientalistas latinoamericanos quieren implantar en la región. Las audiencias se han convocado especialmente para dar a conocer estudios ambientales referidos a proyectos de inversión, cuyos posibles efectos constituyen motivo de inquietud para una determinada comunidad, y también para discutir las alternativas de localización de actividades u obras de infraestructura. Se trata, ciertamente, de una idea prometedora, pero requiere que se definan claramente sus procedimientos y áreas de aplicación.

Aunque sin ceñirse a esquemas tan definidos como el de las audiencias públicas, algunas experiencias latinoamericanas han logrado procesos participativos bastante interesantes. Ejemplo de ello es el éxito alcanzado por el programa de control de la contaminación que se aplicó en la ciudad de Cubatão, en Brasil.⁷ Uno de los elementos que desempeñó un papel indudable en ese logro fue precisamente el hecho de que las autoridades y los representantes de diversos sectores de la comunidad acordaron en conjunto la

estrategia de control que habría de emplearse. El carácter negociado y participativo de la elaboración misma del programa permitió alcanzar una gran transparencia en todas las etapas de su ejecución y facilitó, asimismo, la concertación de los diversos intereses en torno al objetivo común de transformar la ciudad en un hábitat en el cual las actividades de trabajar y residir fuesen compatibles.

Esta experiencia parece indicar que, para que una política ambiental sea eficaz la tarea de protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente ha de ser una responsabilidad compartida por todos los agentes de la sociedad, tanto por los diferentes poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) que componen el aparato estatal, como por los individuos, las empresas y las organizaciones intermedias que operan en la sociedad civil.

Para finalizar este punto mencionaremos otros elementos que deben, asimismo, tenerse en cuenta para promover la participación en la gestión ambiental.

i) Para que una estrategia de gestión ambiental participativa tenga un mínimo de viabilidad, es preciso que no sólo la propia comunidad, sino también y muy especialmente los cuadros técnico-políticos encargados de dicha gestión tengan un cierto nivel de educación y capacitación.

ii) El logro de una participación eficaz requiere un sistema de información accesible, que asegure que todos los agentes involucrados intervengan sobre la base de un conocimiento adecuado de las materias sobre las que deberán opinar o decidir.

iii) Al plantearse la necesidad de institucionalizar la participación debe asumirse la decisión de descentralizar en buena medida la gestión del Estado.

⁷Véase J.P. Galvao Filho (1987), "Controle da poluição ambiental: Cubatão, filosofia e conceito", *Ambiente. Revista CETESB de tecnologia*, vol. 1, N° 2.

III

La operatividad de la política ambiental

Un requisito obvio de toda política es que pueda ser traducida efectivamente en normas y acciones que le permitan alcanzar los objetivos que se propone. Sin embargo, como se señaló al comienzo, una de las razones que pueden esgrimirse para explicar el éxito relativamente escaso de las políticas ambientales intentadas en la región es, precisamente, su falta de operatividad.

Cinco son las cuestiones que interesa analizar en este sentido: la necesidad de un enfoque multisectorial y espacial de la política ambiental; el uso de los instrumentos de la política económica en la gestión ambiental; la selección cuidadosa de instrumentos de carácter específicamente ambiental para la ejecución de esa política; el papel especial de las Evaluaciones de Impacto Ambiental en la articulación de ésta; y la necesidad de establecer mecanismos claros de financiamiento para asegurar su ejecución.

1. *El enfoque multisectorial y espacial de la política ambiental*

Dados el carácter sistémico del medio ambiente y la diversidad de actores sociales involucrados, el enfoque multisectorial pasa a ser una condición necesaria para que la política ambiental sea operativa. Esta condición implica dos cuestiones concretas. Por una parte, asegurar, junto a la compatibilidad exigida por la interdependencia socioeconómica productiva y tecnológica, la compatibilidad de las políticas sectoriales dentro de la política ambiental global, sobre la base de las interconexiones y restricciones de los sistemas biogeofísicos correspondientes. La búsqueda de la compatibilidad intersectorial debe, al mismo tiempo, garantizar la uniformidad de los criterios básicos de protección, conservación y mejoramiento ambiental, y consignar la corresponsabilidad que tienen los diferentes agentes e instituciones frente a la ejecución y control de la política ambiental.

Por otra parte, se requiere asegurar que los objetivos, programas e instrumentos de la política ambiental global tengan también una expresión clara y explícita en las políticas de desarrollo de cada sector involucrado. Prácticamente no

existe ningún problema o propósito ambientales en los que no participen agentes provenientes de varios sectores de la actividad económica, sea en su condición de manipuladores del medio, consumidores de servicios ambientales o de afectados por determinados problemas. Esta necesidad queda de manifiesto en el ejemplo de un río que permite el riego de cultivos en la actividad agrícola, satisface la demanda de agua potable de los asentamientos humanos que se ubican en sus cercanías y recibe los desperdicios que se generan en esos asentamientos a través de los efluentes domésticos e industriales, brinda servicios estéticos y recreacionales, aporta el agua para consumo de determinadas actividades industriales, permite la generación de energía eléctrica, sustenta las especies hidrobiológicas explotadas por la actividad pesquera, y constituye al mismo tiempo una vía de transporte.

Una política ambiental que pretenda proteger y conservar eficazmente el recurso hídrico deberá, en este caso, contener indicaciones claras para el comportamiento de los agentes que se ubican en el sector agrícola, en el subsector de servicios sanitarios, en los sectores industrial, turístico, energético, pesquero y del transporte. La responsabilidad del diseño específico, de la ejecución y del control de estas expresiones sectoriales de la política ambiental global debe recaer en las instituciones encargadas del desarrollo de cada sector consignado. La coordinación e integración de todas ellas, por su parte, es una tarea que debe asumir la autoridad encargada de la política ambiental global, en una perspectiva transectorial.

La explicitación de los elementos espaciales o territoriales es otro aspecto que apunta directamente a la posibilidad de poner efectivamente en práctica la política ambiental, posibilidad que no se da si esta política se plantea desvinculada del ordenamiento espacial de los asentamientos humanos y de las actividades productivas en el territorio. En este sentido, dos son los aspectos básicos que conviene destacar. Por un lado, desde un punto de vista global, es necesario incorporar los lineamientos de una política de uso, manejo y

explotación de los recursos naturales y servicios ambientales en las políticas de desarrollo regional de un país. Esto significa reconocer la enorme diversidad que se da entre las diferentes regiones de un país en materia de dotación de recursos naturales y de condiciones ambientales; significa, por lo tanto, reconocer la especificidad regional que deben tener las políticas relativas al uso y manejo de tales recursos en el contexto de las políticas de desarrollo regional.

Por otro lado, desde un punto de vista intraregional y local, es necesario que los factores de índole ambiental que condicionan los programas y proyectos de desarrollo, esto es la política ambiental a dichos niveles se expresen en términos perfectamente localizados en el espacio.

Volviendo al caso del río, una política ambiental que se limitara a explicitar en términos puramente genéricos o aespaciales ciertas normas o políticas relativas al uso del río (o más específicamente, a su capacidad de degradar desperdicios orgánicos) en cuanto recurso para la actividad industrial, no tendrá un asidero real que permita que se cumpla con ella o que se la ponga efectivamente en práctica. En efecto, desde el punto de vista espacial, la misma capacidad de degradación del río o factor ambiental resulta en un recurso de valor muy diferente si se lo considera inmediatamente aguas arriba de un centro urbano o de un área de especial interés estético y recreacional que si se lo considera aguas abajo del mismo.

2. El uso de los instrumentos de la política económica

La existencia de una política ambiental implícita en la política económica de una nación plantea a la política ambiental dos requisitos básicos para que pueda llevarse efectivamente a cabo.

En primer lugar, la política ambiental debe lograr que en el proceso de elaboración de las políticas económicas globales y, en particular, de las sectoriales, se evalúe el efecto ambiental que su aplicación puede provocar en el mediano y largo plazo. En otras palabras, se trata de explicitar el componente ambiental que hay en esas políticas económicas, con el propósito de reformularlas en el caso de que sus efectos negativos sean lo suficientemente fuertes como para atentar contra los propios objetivos capitales de esas políticas. Esta explicitación permitiría, a su vez,

que la política ambiental concibiera acciones o medidas compensatorias, oportunamente definidas y aplicadas, que impidieran o atenuaran los efectos ambientales inesperados de las diferentes actividades productivas.

En segundo lugar, la política ambiental debería hacer uso, con mucha mayor frecuencia que hasta ahora y con propósitos múltiples, de instrumentos considerados propios de la política económica, sin perjuicio de seguir perfeccionando aquellos que pueden considerarse como más específicamente ambientales y que se discuten más adelante. Se trata de recurrir al uso de instrumentos indirectos de incentivo o desincentivo, entre los que destacan los de tipo fiscal. Entre los instrumentos que operan como incentivos, se consideran los subsidios o exenciones tributarias, para estimular determinados procesos, la adopción de tecnologías, la fijación de localizaciones, el uso de ciertos insumos, y otras medidas que resulten particularmente beneficiosas o que permitan minimizar determinados efectos desfavorables para el medio ambiente, sin deprimir, al mismo tiempo, la actividad a la que se aplican. Los instrumentos que pueden operar en la forma de desincentivos son, a su vez, la aplicación de impuestos especiales, de contribuciones territoriales extraordinarias, el alza de las tarifas de los servicios públicos, y otros semejantes. Aunque en este caso puede resultar más difícil de alcanzar que en el de los incentivos, el propósito de los desincentivos es que tampoco su aplicación tienda a deprimir la actividad de que se trate sino, más bien, a hacer más atractivas determinadas localizaciones, formas de explotación o tecnologías alternativas que tengan efectos ambientales menos desfavorables.

También pueden desempeñar un papel decisivo las medidas de carácter crediticio que se ciñan a los mismos criterios anteriores. En este caso, los mecanismos de estímulo o desestímulo están dados por las tasas de interés, los períodos de gracia y de pago, las exigencias de garantías y avales, la prestación de asistencia técnica, y otros semejantes.

La utilización de instrumentos de la política económica se basa en la predicción de las reacciones de los agentes socioeconómicos. El propósito de estos instrumentos es inducir en esos agentes un comportamiento tal, que permita acercarse a una cierta imagen de la calidad ambiental que se

desea alcanzar. Esta, a su vez, se expresa en forma de estándares para determinados indicadores ambientales.

El ejemplo de los recursos pesqueros citado en la primera sección puede ilustrar el camino que proponemos aquí para asegurar la aplicación práctica de la política ambiental. Frente a esa situación, es indudable que la aplicación de cualquier política que pretenda abordar el problema del agotamiento de ciertas especies por efecto de la explotación excesiva, deberá también contemplar medidas para resolver el problema económico que plantea la inversión excesiva en ese subsector. De lo contrario, esa política sería virtualmente inviable. Una posibilidad que podría investigarse en la dirección que proponemos, es el establecimiento de líneas de crédito o de incentivos fiscales para promover la pesca oceánica en términos tales que facilite la reconversión de la parte excedentaria de la flota pesquera hacia este tipo de pesca.⁸ Con ello se estaría cumpliendo, al mismo tiempo, el objetivo de mantener o incrementar las exportaciones del sector.

3. Instrumentos específicos de la política ambiental

Tal como se ha señalado, la operatividad de una política ambiental descansa, en buena medida, en la posibilidad de disponer y de hacer uso de un conjunto adecuado de instrumentos. Sin perjuicio de reconocer la existencia e importancia de numerosos instrumentos relativos a la educación y sensibilización ambientales, y de reconocer, asimismo, el papel que desempeña el gasto fiscal como instrumento de acción directa, en este punto se analizarán sólo aquellos instrumentos asociados a las medidas de inducción y orientación del comportamiento de los agentes económicos y sociales. Nos referiremos, específicamente, a los instrumentos de prevención, estímulo, desincentivo y castigo.

Estos instrumentos buscan inducir un determinado comportamiento en los agentes, señalan-

⁸Habría que agregar que la política debería considerar simultáneamente la necesidad de promover el conocimiento básico de las condiciones del recurso disponible para, en el más corto plazo, establecer las regulaciones que aseguren una explotación sustentable antes de que el problema en cuestión se haga nuevamente presente en estas pesquerías.

do directamente qué se debe o no se debe hacer en relación con algún recurso o condición ambiental. El no cumplimiento de esas indicaciones es normalmente sancionado con una penalidad. Sin pretender ser exhaustivos, los siguientes son algunos de los instrumentos que de una u otra forma se han aplicado en algún grado en la región.

i) En primer lugar, un grupo de instrumentos que se aplica a un recurso o sistema ambiental específicos y que busca prohibir o restringir cuantitativamente su uso. En este último caso, los instrumentos presentan la seria limitación de no implicar el establecimiento de formas específicas y adecuadas de uso del recurso o del ecosistema dentro de las restricciones impuestas.

Entre los instrumentos de este grupo destacan las cuotas (de pesca, de caza, extracción, exportación, etc.); los derechos y concesiones (mediante licitación u otorgamiento gracioso) sobre determinados recursos o ecosistemas; las vedas de extracción o explotación (prohibición permanente o temporal que afecta a un determinado recurso o especie); y la exclusión o restricción del uso o explotación (asociadas normalmente a un determinado ecosistema, como, por ejemplo, el establecimiento de un parque natural o una reserva forestal).

ii) El segundo grupo de instrumentos tiene un radio de aplicación más amplio que el grupo anterior. Su objetivo es ejercer un control más marcadamente cualitativo sobre las acciones que implican transformaciones ambientales, imponiendo determinadas formas de manejo para el uso o explotación de determinados recursos o sistemas ambientales que están directa o indirectamente vinculados a dichas acciones. Entre estos instrumentos destacan, en general, las zonificaciones que, aunque se basan en criterios diversos, ponen claro énfasis en la protección o preservación de determinadas condiciones ambientales; los permisos de establecimiento y operación para ciertas actividades específicas, sujetos al cumplimiento de un conjunto más o menos amplio de pautas ambientales; y los permisos de uso o explotación de determinados recursos o sistemas ambientales, sujetos a la aprobación previa de los planes relativos a su manejo.

Los instrumentos contemplados en uno y otro grupo no son excluyentes entre sí; de hecho, pueden aparecer combinados, como ocurre, por

ejemplo, en el caso del establecimiento de planos reguladores característicos de las áreas urbanas, donde la zonificación se asocia al otorgamiento de permisos para la instalación de ciertas actividades. Otro ejemplo viene dado por el otorgamiento de permisos para la instalación de industrias en un determinado lugar, que debe someterse a la condición de mantener el volumen de los efluentes o flujos de desperdicios dentro de ciertos rangos máximos; este permiso puede o no estar ligado a una zonificación previa. Otro ejemplo de la aplicación combinada de los dos tipos de instrumentos corresponde a los permisos de pesca sujetos al uso de determinados tipos de implementos y a la condición de que la captura se limite a ciertos grupos, definidos por la edad o el tamaño de las especies pescadas. También caen dentro de esta categoría los permisos para la explotación del bosque nativo que tienen como condición un manejo silvícola determinado.

Como ya se señaló prácticamente todos estos instrumentos han tenido alguna aplicación en la región. Sin embargo, esa aplicación ha obedecido en la mayoría de los casos a propósitos definidos sólo sectorialmente, descuidando su adecuada integración o compatibilidad dentro de una política ambiental explícita.

Aparte de inducir comportamientos que conducen a resultados contradictorios, minimizando o incluso anulando el efecto buscado, la falta de coordinación de los instrumentos ambientales entre sí, y entre éstos y los de la política económica, ha significado en muchos casos que esas medidas resulten totalmente inoperantes. Lo ocurrido en el golfo de Fonseca, en la región sur de Honduras, constituye un buen ejemplo de la deficiencia que denunciamos. Allí se prohibió la tala del mangle, normalmente utilizado como combustible de uso doméstico e industrial, sin adoptar medidas complementarias que ofrecieran alternativas viables a la población de la zona, que basa parte importante de su trabajo y sustento en esa actividad. El recurso siguió explotándose en forma clandestina después de la prohibición.⁹

⁹Véase CEPAL (1989), *Estrategia para el desarrollo sostenido de la región sur de Honduras* (LC/R. 742), Santiago de Chile, marzo.

4. *Las Evaluaciones de Impacto Ambiental como elementos articuladores de la política*

La Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) es un procedimiento desarrollado en los últimos años en apoyo de la gestión ambiental. El concepto y su contenido nacieron en los Estados Unidos de Norteamérica en virtud de la ley de política ambiental dictada en 1969. La EIA tiene por objeto prever las consecuencias ambientales de una determinada iniciativa, plan, programa o proyecto, para enriquecer de ese modo la discusión en torno a su realización.

Las EIA se han aplicado principalmente a proyectos específicos: construcción de grandes obras de infraestructura y de plantas industriales de gran tamaño, obras en que intervienen productos, procesos e insumos considerados de alto riesgo ambiental. No cabe duda, sin embargo, que el concepto de la EIA, sus métodos y procedimientos, ofrecen una poderosa herramienta para poner efectivamente en práctica la política ambiental. La EIA puede utilizarse en la evaluación de una extensa gama de iniciativas sociales con repercusiones ambientales importantes, que van desde proyectos de ley, medidas de política macroeconómica, planes de desarrollo sectorial, regional y local, hasta la aplicación misma de los instrumentos específicos que ellos proponen. La EIA puede, asimismo, aportar antecedentes de importancia fundamental para el diseño y especificación de los instrumentos de la política ambiental reseñados en el punto anterior.

En este sentido, es interesante señalar que la legislación norteamericana establece un amplio campo de aplicación para la EIA, que, aunque no siempre se lleva a la práctica, abarca tanto los proyectos individuales como las propuestas de ley, la aprobación de planes, políticas y otras acciones estratégicas. Los países de América Latina que han legislado sobre la materia han preferido seguir, sin embargo, las aguas de la Comunidad Europea, que circunscribe la aplicación de la EIA sólo a proyectos específicos.

La identificación de los efectos ambientales de una iniciativa sobre la base de la información entregada por una EIA puede contribuir a que se propongan medidas de protección y compensación, a que se sustituya la iniciativa original por otras alternativas, e incluso a que se renuncie a ella. En el caso de proyectos específicos, puede

contribuir, por ejemplo a reformular el diseño de los procesos, modificar el tamaño de la planta, o acordar el cambio de lugar del proyecto de que se trate. Así, pues, las EIA constituyen un instrumento de carácter esencialmente preventivo para la política ambiental, y son a la vez una valiosa herramienta de seguimiento y control de las iniciativas que se emprendan.

No obstante lo prometedor del concepto, su aplicación efectiva ha tropezado con innumerables dificultades, como lo evidencia el hecho de que en muy pocos países ha llegado a constituirse en un instrumento de gestión ambiental de uso habitual. Sin embargo, como ya se ha señalado, puede llegar a ser un elemento de importancia fundamental en la articulación de la política ambiental. Para apreciar esa potencialidad, conviene volver brevemente al tema de los agentes y analizar cómo ellos se vinculan con la realización de una EIA.¹⁰

En el esquema tradicional de la EIA de un proyecto aparece, por un lado, el promotor o titular del proyecto, quien debe obtener la autorización para llevarlo a cabo. Puede tratarse de un ente privado, nacional o extranjero, o bien de un ente estatal. En la mayoría de los casos la principal motivación de este agente es obtener el permiso correspondiente, por lo que normalmente trata de destacar los beneficios y de disimular las desventajas que derivan de su iniciativa. En algunos casos, particularmente cuando se trata de grandes empresas que operan en el seno de comunidades relativamente sensibilizadas frente a la cuestión ambiental, las empresas muestran también alguna preocupación por no deteriorar el medio ambiente, en la medida en que la opinión pública pueda culparlas del efecto causado y generar acciones y presiones políticas que terminen por afectar negativamente su imagen.

Por otro lado, está la autoridad ambiental. A ella le corresponde exigir la EIA, conocer sus resultados, difundirlos y velar porque sus recomendaciones se incorporen en las decisiones correspondientes. La influencia efectiva de este

agente dentro de todo el procedimiento asociado a una EIA está fuertemente condicionada por la existencia de un esquema institucional eficiente que le permita cumplir sus funciones. También es decisivo que la exigencia de llevar a cabo una EIA cuente con respaldo normativo, esto es, que esté contemplada por la ley, y que su aplicación esté explicitada en reglamentos que definan el procedimiento que se debe seguir.

A los dos agentes anteriores hay que agregar la entidad que realiza los estudios pertinentes y que habitualmente está representada por una o más empresas consultoras especializadas. El papel que corresponde a este agente dentro del procedimiento y de los resultados de una EIA varía según las circunstancias y la condición de los dos agentes anteriores. Así, por ejemplo, puede ocurrir que, frente a una autoridad ambiental relativamente incompetente, ejerza una influencia no necesariamente beneficiosa en la definición de los términos de referencia del estudio. Por otra parte, en el caso de que el agente promotor de la iniciativa sea particularmente poderoso, también es posible que la objetividad del estudio quede sujeta al interés de la empresa consultora de conseguir nuevos contratos.

Otro agente importante en la realización de una EIA es la propia comunidad. Algunas de las formas más avanzadas de este procedimiento definen con precisión cuáles son los representantes de la comunidad que deben participar, cuáles son las instancias y las materias para esa participación, así como el peso relativo que tendrán las opiniones y recomendaciones. Como ya se ha señalado, la participación efectiva de la comunidad es, sin duda, uno de los elementos decisivos no sólo para poder llevar efectivamente a la práctica la política ambiental sino para asegurar su legitimidad.

Por último, teniendo en cuenta lo que ocurre en América Latina en torno a los asuntos ambientales, no puede pasarse por alto —como agente que ejerce una influencia decisiva— a los órganos de financiamiento de los proyectos de desarrollo. Especial mención merecen el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Estas instituciones ejercen una influencia decisiva en la realización de una EIA, puesto que para analizar y posteriormente aprobar el financia-

¹⁰Ejemplos prácticos en relación con este tema pueden encontrarse en CEPAL (1989): *Informe del seminario sobre las evaluaciones del impacto ambiental como instrumento de gestión del medio ambiente. Situación y perspectivas en América Latina y el Caribe* (L.C/L. 519), Santiago de Chile, octubre.

miento de los proyectos que se les presentan, ponen como condición la realización de una EIA.

Sin embargo, el hecho de que se realicen evaluaciones de impactos ambientales sólo a nivel de proyectos tiende a reducir los grados de libertad de la gestión ambiental. La construcción de las grandes centrales hidroeléctricas ilustra el sentido de esta afirmación. Es muy probable que en este caso la sociedad esté menospreciando una serie de otras fuentes (la energía solar, la eólica, la proveniente del movimiento de las mareas). Una evaluación del efecto ambiental de la política energética en su conjunto, que abarcara todas estas fuentes y no sólo las hidroeléctricas, habría permitido percibir las ventajas y desventajas ambientales de cada una de ellas, y probablemente habría mostrado la conveniencia de buscar el desarrollo energético en otras direcciones.

De lo anterior se desprende la necesidad de que las EIA se apliquen en forma encadenada, desde el nivel de las políticas globales y sectoriales hasta el nivel de los proyectos específicos. Este encadenamiento permitiría, además, recopilar gradualmente la información pertinente, aliviando la carga de las últimas etapas (a nivel de proyectos) que es cuando se dispone de menos tiempo para reunir y analizar la información que les interesa. La realización de una EIA no se justifica en el caso de proyectos que sean individualmente muy pequeños; sin embargo, la aplicación encadenada de la EIA a nivel de programas, por ejemplo, los programas habitacionales o los programas de colonización, es claramente conveniente cuando esos proyectos forman en conjunto una actividad significativa.¹¹

Es claro que no todo proyecto o iniciativa requiere un estudio ambiental en profundidad. Estos estudios tienen, en general, un alto costo y no puede perderse de vista que la justificación final de este procedimiento es evitar daños al ambiente que acarreen una disminución del bienestar o de la capacidad de crecimiento. La realización del estudio no tendría sentido si el costo de la EIA superara con creces el valor de los beneficios que resultan de su aplicación, ni tendría sentido si llegara a retrasar la toma de decisiones debido al tiempo que demanda. Es por eso que la

EIA se inicia con un estudio preliminar, que se formaliza en una declaración de impacto ambiental, la cual determina la necesidad de estudios más profundos, cuando se prevén repercusiones ambientales importantes.

A pesar de sus limitaciones, la EIA representa un modo especialmente interesante de enfrentar la tarea de coordinar e instrumentar los objetivos de la política ambiental, cuya fuerza reside básicamente en la prevención y control de los posibles efectos ambientales de las diversas actividades humanas. Para ser eficaz, el procedimiento debe llenar algunos requisitos, como la oportunidad, la calidad de la información y de los métodos de análisis, contar con un respaldo legal e institucional, la participación de la comunidad y, finalmente, una buena dosis de realismo en su aplicación.

5. Los mecanismos de financiamiento para la ejecución de la política ambiental

Un último punto de importancia en la perspectiva de asegurar la operatividad y eficacia de la política ambiental se refiere a la necesidad de dotarla de mecanismos adecuados de financiamiento. De hecho, la experiencia de la mayoría de los países de América Latina ha mostrado que la falta de esos mecanismos pone claramente en peligro las posibilidades de llevar a cabo una gestión ambiental que asegure un desarrollo sustentable.

Aun cuando es mucho lo que podría escribirse en torno a esta cuestión¹² nos limitaremos aquí a señalar sólo algunos criterios generales que pueden servir de guía en la concepción y establecimiento de mecanismos *ad hoc* de financiamiento.

Si se acepta el hecho de que buena parte de los servicios ambientales que contribuyen a brindar una cierta calidad de vida a la sociedad provienen de un patrimonio o capital depreciable con el tiempo, la posibilidad de mantener tales

¹¹Norman Lee (1982), "The future development of environmental impact assessment", *Journal of Environmental Management*, N° 14, Londres, Academic Press Inc.

¹²Para una propuesta en torno a los mecanismos de financiamiento referida al caso chileno pero de validez mucho más amplia, véase Osvaldo Sunkel (1989), "El desarrollo sustentable: del marco conceptual a una propuesta operacional", *Chile piensa a Chile. Tercer Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente. Ponencias centrales*, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA), vol. 1, Concepción, Chile.

servicios descansa en la capacidad de la sociedad de prevenir dicha depreciación o de reponer su desgaste.¹³ En uno u otro caso es preciso asignar recursos. Una sociedad debe comportarse del mismo modo que una empresa productiva cualquiera que asegura en parte su supervivencia formando casi automáticamente una reserva de depreciación a partir de sus ingresos.

Por otro lado, el medio ambiente constituye, en buena parte de los casos, un patrimonio público. Así ocurre con la diversidad genética, con la mayoría de los cursos y masas de agua, con el litoral, la atmósfera y con grandes extensiones del territorio nacional, aparte del sinnúmero de funciones ecosistémicas que el hombre aprovecha en su beneficio. Aunque con diferencias según la legislación de cada país, también los depósitos minerales, los recursos hidrobiológicos y las

riquezas forestales naturales conforman un patrimonio nacional respecto del cual pueden otorgarse concesiones o derechos de uso y explotación, pero no la propiedad a particulares.

Desde el punto de vista económico, muchos de estos activos han sido considerados tradicionalmente como bienes libres, cuyo uso, en consecuencia, no ha estado sujeto a restricciones de ninguna especie. No cabe duda de que la sociedad moderna, en virtud de su capacidad tecnológica y del tamaño de su población, ejerce presiones que no permiten continuar con estas prácticas. Esa misma sociedad, a través del Estado, debe retribuir y retribuirse por el uso y abuso de dicho patrimonio mediante mecanismos que aseguren que parte de los ingresos generados se asignen a su cuidado y mantenimiento.

Sólo en la medida en que se forme —de acuerdo con los criterios recién expuestos, entre otros—, un fondo garantizado de cuantía suficiente, la administración ambiental de un país estará en condiciones de emprender la tarea de llevar a la práctica una política eficaz para un desarrollo ambientalmente sustentable.

¹³Véase Santiago Torres y David Pearce (1979), "Welfare economics and environmental problems", *International Journal of Environmental Studies*, vol. 13, Londres.

Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable

*Nicolo Gligo**

El crecimiento económico de los países tiene sin duda un costo ambiental. Este es mucho mayor si el desarrollo se basa en gran medida en la explotación de recursos naturales. La existencia de métodos para detectar y computar este costo permitiría contar con parámetros que coadyuvaran a delinear las correcciones que habría que introducir a las estrategias de desarrollo para que éste sea ambientalmente sustentable.

Este es, en gran medida, el objetivo principal de las cuentas del patrimonio natural, tema bastante en boga en los últimos años que desafortunadamente no se ha vertido hacia la realización de estudios concretos sino que se ha mantenido en el ámbito de la discusión teórica.

En este artículo se presentan alternativas basadas en las conclusiones de un proyecto elaborado en la CEPAL por la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente. El proyecto es prácticamente único en lo que respecta a todo lo realizado sobre este tema en la región.

*Coordinador de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente.

Introducción

La situación del medio ambiente físico ha ido empeorando progresivamente en América Latina. Los múltiples esfuerzos de los sectores ambientalistas no han tenido éxito y hoy se ciernen serios peligros debido a que los procesos de desarrollo de los países, cual más cual menos, son ambientalmente insustentables.

La elaboración de cuentas del patrimonio natural para utilizarlas como un instrumento de cambio de la situación ambiental ha suscitado el máximo interés. Algunos consideran que esta temática es importante desde el punto de vista semántico para comunicar a economistas y planificadores con ecólogos y científicos naturalistas y, otros, los más realistas, plantean que es una herramienta muy útil sólo y cuando los países adoptan estrategias de desarrollo explícitas ambientalmente sustentables.

En 1986 se publicó en la *Revista de la CEPAL* un estudio exploratorio que tenía por objeto dar antecedentes sobre las cuentas del patrimonio natural y cultural y formular recomendaciones para impulsarlas en América Latina (Gligo, 1986). En ese trabajo se concluyó que no había experiencia ni intentos de programas de elaboración de cuentas patrimoniales en la región, aun cuando se señaló que en muchos países existían inventarios específicos de recursos naturales tradicionales. En ese entonces, dado el extraordinario interés que suscitaba el tema, las recomendaciones para impulsar dichos programas fueron bastante optimistas. En concordancia con ese interés, en el trabajo no se indagaron las causas del porqué no se habían puesto en marcha tales programas y el criterio fue limitarse a recomendar los pasos necesarios para su operatividad. Se hizo hincapié, entre otros aspectos, en los objetivos de modificar o complementar las cuentas nacionales y de ubicarlas en los esquemas de estructuras de información. Además, se reprodujeron cuadros metodológicos para realizar las cuentas de ajuste con sus clásicas columnas del debe y del haber.

A pesar de la reiterada preocupación por el tema, los países de la región no han intentado llevar a cabo programas de cuentas patrimoniales. Sólo dos tímidos esfuerzos empezaron a delinarse en 1989.

Al menos ya se han aclarado muchas de las dificultades y de las opciones que se presentan para elaborar dichos programas. Al respecto,

queda claro que debe haber una valoración física de la evolución patrimonial, la cual permitirá constituir un conjunto de cuentas satélites de las cuentas económicas nacionales.

Sin duda existe la opción de valorar económicamente estas cuentas físicas, aunque se advierte desde ya una serie de dificultades que se analizarán más adelante. Esta valoración podría dar pie para una modificación de las cuentas nacionales, que de lograrse, incorporaría en éstas los costos ambientales del desarrollo, que usualmente no son computados.

Entre 1988 y 1990 la CEPAL, a través de su Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, con el financiamiento de la República Federal de Alemania, llevó a cabo un proyecto denominado "Inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural", el cual tuvo por

objetivo hacer recomendaciones prácticas y realistas que permitieran influir en los responsables de formular políticas en orden a elaborar programas de cuentas patrimoniales. En el citado proyecto se analizaron algunos problemas conceptuales, sobre todo relacionados con la valoración económica, y se efectuaron tres estudios de casos con metodologías distintas. Un estudio se hizo en México, en el Estado de Morelos, sobre el corredor biológico del Chichinautzín; el segundo, en Argentina, en la provincia de Río Negro, sobre un área de bosque templado-frío precordillerano; y el tercero, en Chile, en toda la región de Magallanes, que se limitó a los aspectos metodológicos debido al tamaño del área.

En el presente artículo se presentan las principales reflexiones generadas en el transcurso del citado proyecto.

I

El acercamiento entre la economía y la ecología

Se pensaba que muy pronto la contabilidad patrimonial desempeñaría un papel protagónico en el instrumental económico-ambiental. Sin embargo, la posibilidad de ponerla en práctica se ha ido diluyendo tanto a nivel de los países como de los organismos internacionales, debido a varios factores que se analizarán más adelante.

La idea de impulsar las cuentas patrimoniales, en especial del patrimonio natural, surgió cuando se comprobó que la tasa de crecimiento del producto interno bruto no tenía por qué estar relacionada con la tasa de conservación de los recursos. Más aún, en muchas ocasiones se lograba una mayor tasa del PIB a costa del "consumo" del patrimonio natural, fenómeno que se daba sobre todo en países que basaban su desarrollo en la explotación de sus recursos naturales. Por ello comenzó a plantearse la pregunta de por qué los sistemas de cuentas nacionales no detectaban este problema y qué debía hacerse para remediar esta situación.

Los sistemas de cuentas nacionales se establecieron cuando en el pensamiento económico dominaba el modelo macroeconómico keynesiano, preocupado fundamentalmente del empleo. En este contexto se desestimó la importancia de los

recursos naturales, pese a que, con anterioridad, el pensamiento clásico los había considerado como uno de los tres factores básicos que generaban el ingreso. Los neoclásicos, a su vez, virtualmente borraron los recursos naturales de su modelo (Repetto y otros, 1989).

El instrumental de cuentas patrimoniales apareció, entonces, en una época en que se hizo indispensable acercar la economía a la ecología, aspecto que se profundiza a continuación con el objeto de entender la problemática de las cuentas patrimoniales.

No se puede dejar de reconocer los esfuerzos realizados al respecto. A principios de este siglo y sobre la base de una crítica racional de las teorías del crecimiento económico, Frederick Soddy trató de llamar la atención en el sentido de que la riqueza dependía de las leyes físicas y era parte del flujo de las radiaciones solares (Martínez Alier, 1987). Varios son los autores que siguieron la senda de Soddy; todos ellos con escaso éxito. El agotamiento de los recursos se ha venido discutiendo desde hace más de un siglo. Si empezó a tomar más fuerza sólo hace algunas décadas, ello se debió a la percepción cada vez mayor de los efectos de los procesos de agotamiento y a la

ocurrencia cada vez más frecuente de desastres que deterioran el ambiente físico. “El agotamiento de recursos, el flujo de energía y materiales es un fenómeno histórico: también su percepción es histórica” (Martínez Alier, 1987, p. 57).

Es necesario recordar el esfuerzo realizado por quienes sustentaron la “economía de la naturaleza” en la época de Linneo y de los fisiócratas que intentaron conciliar esa economía con la crematística.

Sin embargo, poco se pudo lograr debido principalmente a la especialización de las ciencias económicas, que muchas veces ha transitado por un reduccionismo economicista.

José Manuel Naredo expone que tres son los caminos por los que los economistas han tratado de extender el radio de acción del instrumental teórico estándar hacia el tema de los recursos naturales (Naredo, 1987). El primero, planteado por Harold Hotelling, intenta fijar precios a los recursos naturales agotables sobre la base de las preferencias intergeneracionales (Hotelling, 1931). El segundo, abierto por A.C. Pigou, corrige las imperfecciones del mercado haciendo que los costos privados asuman los costos sociales—mediante impuestos o subsidios y retocando la contabilidad nacional (Pigou, 1935). El tercero, establecido por R.H. Coase, se dirige a que el mercado internalice las externalidades negativas mediante modificaciones del marco institucional (Coase, 1960).

Las distintas corrientes perfeccionaron sus instrumentales cuantitativos e intentaron encontrar ciertas respuestas principalmente a nivel micro, pero no pudieron responder a los grandes interrogantes nacidos de la crisis ambiental. No obstante, se les reconoce un notorio mérito pionero, en particular a la de Hotelling, al rechazar la posibilidad de una asignación temporal óptima de recursos a menos que se conozca la demanda futura total (Georgescu-Roegen, 1975).

A pesar de las dificultades nacidas de las limitaciones de las propias leyes de las ciencias económicas, los mayores aportes se refieren a la preocupación por la economía de los recursos naturales. El marco necesario lo puso Nicholas Georgescu-Roegen al relacionar las leyes de la entropía y de la termodinámica con la economía. Este autor sostiene que la termodinámica es en el fondo una física del valor económico, como Cantot inconscientemente lo asentó, y que la ley de la

entropía es la más realmente económica de todas las leyes naturales (Georgescu-Roegen, 1966).

Cabe señalar las contribuciones en el campo del papel y de la evaluación de los recursos naturales en los modelos económicos (Smith y Krutilla, 1982). Además, se deben mencionar los aportes de autores como Partha Dasgupta en la evaluación del costo social de los recursos ambientalmente degradados, sobre todo en condiciones de incertidumbre (Dasgupta, 1982), y los de un número importante de estudios académicos como los de Harold Barnett o Anthony Fisher, al tratar las formas de medición de los recursos naturales escasos (Barnett, 1979; Fisher, 1979).

Las nuevas elaboraciones conceptuales han tendido a perfeccionar los métodos de valoración de los recursos naturales y del medio ambiente físico. Sin embargo, lo anterior no acerca la economía a la ecología, sino que se reduce sencillamente al tratamiento de problemas ecológicos mediante metodologías nuevas o remozadas creadas dentro de las leyes tradicionales de la economía.

Este asunto es básico si se quiere analizar el papel de las cuentas patrimoniales más allá de su función como instrumento de integración económico-ambiental. Muchos de los argumentos para impulsar las cuentas patrimoniales se han basado en la necesidad de contar con un lenguaje—si es posible económico, unidimensional— que permita al planificador o a los encargados de formular la política económica, entender “económicamente” lo que está pasando con los recursos naturales y con otros elementos de la naturaleza. No obstante reconocer que es muy importante tener un lenguaje común, más relevante aún es entender—en términos de las ciencias naturales— qué está pasando con el patrimonio, cuál es su evolución, cuáles son los cambios previsibles, interrogantes que deberán responderse para lograr una evaluación clara de la sustentabilidad ambiental del desarrollo. Obviamente, esta evaluación deberá ser integral y, por ende, multidimensional e intercientífica.

En otras palabras, y como ya se ha planteado en anteriores escritos, el objetivo fundamental de las cuentas patrimoniales debe orientarse a que los responsables de formular las estrategias y políticas de desarrollo posean un instrumental que les permita conocer, entre otros aspectos, qué costo patrimonial tienen las diversas estrategias

de desarrollo y cuáles son las tendencias de este costo. Tanto los instrumentos como las metodologías no deberán ser necesariamente uniformes, sino que podrán adaptarse a las determinantes ecosistémicas del territorio en estudio y a sus condicionantes sociales.

Es por ello que no deberían identificarse las cuentas patrimoniales con un simple esfuerzo de búsqueda de un lenguaje económico que defina los cambios de manera unidimensional asignándoles un precio a los recursos naturales y a ciertos elementos de la naturaleza, lo cual, para determinados casos, podría ser un objetivo complementario.

Este planteamiento no implica que no deba abordarse la temática de la valoración económica. Al contrario, se estima que ésta es necesaria y sumamente útil. Sin embargo, no debería constituir el único instrumental buscado, sino que debería potenciar el uso de las metodologías e informaciones físicas. No obstante, es preciso tener en cuenta que la valoración puede presentar serias limitaciones, ya que no existe en todo el pensamiento económico ninguna tesis en que el valor o sustancia del valor de cambio mida las cualidades del valor de uso de las mercancías. Como afirma Pedro Tsakoumagkos, la sustancia del valor puede ser tiempo de trabajo abstracto, placer subjetivo o cualquier otra cosa, pero nunca directamente las propiedades mismas de los objetos de

uso. Ahora bien, el objetivo perseguido por la política económico-ambiental (y, consecuentemente, por la elaboración de cuentas ambientales, tanto de existencias como de flujos) es diseñar y poner en práctica estrategias que contrarresten el deterioro de esas mismas cualidades. El cálculo económico *en sí mismo* no nos ofrecerá nunca una medida de lo que estamos buscando. Una medida *directa*, queremos decir. Ello se traduce en que la esfera de los procesos "naturales" —y entre ellos los procesos naturales/sociales de deterioro del medio ambiente físico— es distinta por mucho que se yuxtaponga con otras esferas. Pero son precisamente estas yuxtaposiciones las que permiten elaborar mediciones físicas y económicas que se correspondan biunívocamente y nos indiquen (e incluso midan) lo que estamos buscando (Tsakoumagkos, 1990).

Es entonces en el contexto del marco de actividades *intercientíficas* donde deben desarrollarse las cuentas patrimoniales. No es tarea sencilla, pues las variadas ciencias naturales están en un nivel de abstracción totalmente distinto al de las ciencias sociales. Más aún, la historicidad de estas últimas contrasta con la ahistoricidad de las primeras.

Sin embargo, la mediatización de las primeras por la segundas estaría configurando un cambio intercientífico que sería el ámbito de la dimensión ambiental.

II

La operatividad de las cuentas patrimoniales

No obstante la proliferación de estudios, reuniones, recomendaciones, etc., sobre la utilidad de las cuentas patrimoniales para establecer nuevas estrategias de desarrollo ambientalmente sustentables, son muy pocos los países que pueden mostrar avances significativos en el tema. Es más, en ciertos países de menor desarrollo relativo se ha retrocedido notoriamente, pues, a pesar de contar con mayores facilidades para evaluar recursos a través de los adelantos tecnológicos en sensores remotos, sus sistemas tradicionales de evaluación de los recursos naturales han desmejora-

do. Variadas son las explicaciones sobre los escasos avances. Posiblemente lo *fundamental* es que son muy pocos los países que han progresado en el establecimiento de políticas ambientalmente sustentables. Es un hecho que son cada vez mayores los problemas ambientales que se enfrentan en todas partes del mundo.

El problema se complica aún más por las opciones de desarrollo cortoplacistas que se han elegido, las que obviamente están correlacionadas con la generación y adopción de todo tipo de tecnologías que significan riesgos ambientales.

Las demandas inmediatas postergan cualquier preocupación por el patrimonio hasta que el deterioro o consumo de éste empieza a amenazar las posibilidades de crecer. Recién entonces se toma conciencia del problema, pero, usualmente, es demasiado tarde.

En este contexto y sin conocer en profundidad la evolución histórica de la existencia, acervo o *stock* del patrimonio natural, son muy pocos los gobernantes interesados en mostrar cómo sus estrategias y políticas de desarrollo “consumen” patrimonio o cómo una porción de las cifras sobre el crecimiento de sus países se deben no a una mejor combinación de los factores de producción, sino al deterioro y consumo de uno de éstos.

Lo primero que es necesario aclarar entonces es que las cuentas patrimoniales son un instrumento útil para nuevas estrategias de desarrollo que planteen *explícitamente* substanciales modificaciones orientadas a incorporar la dimensión ambiental. Se han hecho esfuerzos a nivel global y regional, pero poco se puede decir de iniciativas nacionales (Comisión Mundial sobre el Ambiente y el Desarrollo, 1987; Sunkel y Gligo, 1981). No cabe duda de que para establecer estrategias de desarrollo ambientalmente sustentables es fundamental evaluar periódicamente lo que sucede tanto con los recursos naturales como con otros elementos de la naturaleza.

Otro factor que ha influido en que la temática de cuentas patrimoniales no sea operativa es la definición misma de patrimonio natural. Cada país, cada localidad, cada grupo académico tiene una definición diferente de patrimonio natural. Ello lleva a plantear metodologías similares para objetos diferentes.

No se trata de definir específicamente cuáles son los elementos patrimoniales naturales de un país o una localidad, sino de acotar los conceptos generales. Prácticamente todas las definiciones de patrimonio natural parten del concepto de *utilización* de éste. Y si hay utilización, hay cierto grado de transformación o de artificialización.

El problema no radica en definir como natural todo lo que no es artificial. El autor, en una publicación anterior, había descalificado esta falsa dicotomía planteando que, en realidad, las acciones antrópicas tienden a artificializar el medio en distintos grados. Estos distintos grados de artificialización crean un continuo que va desde 0 a 100% (Gligo, 1986).

La necesidad de una definición más precisa tiene especial importancia para los países latinoamericanos. En los Estados Unidos el patrimonio natural ha sido definido como todo lo relacionado con la vida netamente silvestre. Por ello no hay mayores conflictos, pues el patrimonio natural es fácilmente definible en términos territoriales. En otros países desarrollados, principalmente europeos, el patrimonio natural ha sido definido en función de recursos específicos: agua, fauna, suelo, bosque nativo (primario o secundario) (Gligo, 1986).

En América Latina no sólo interesa esta definición del patrimonio natural, sino que, dada la velocidad del cambio desde ecosistemas prístinos o semivirgenes a agrosistemas, es importante tener una definición conceptual ecosistémica que muestre la evolución del territorio, ya que este proceso está estrechamente unido a un costo ecológico que varía según las tecnologías de transformación aplicadas.

Otra de las confusiones corrientes es la referida a la identificación de bienes patrimoniales con bienes públicos. Si bien es cierto que existen ciertas coincidencias, hay muchos bienes patrimoniales que han sido privatizados. Es el caso de la tierra que, a pesar de ser un bien patrimonial natural de primera importancia, está privatizada en la gran mayoría de los países (CICPN, 1986). La cuestión jurídica a futuro podría contribuir a poner en práctica estrategias que limiten el trato abusivo de determinados patrimonios naturales que, por el hecho de estar privatizados, encubren su condición de bienes sociales.

III

Descripción y clasificación de los bienes y recursos naturales

El debate sobre la descripción y clasificación del patrimonio de recursos naturales ha tenido tres sesgos fundamentales para América Latina y el Caribe. En primer lugar, la jerarquización casi exclusiva de los bienes y recursos que son de interés para los países desarrollados en función de sus transacciones en el mercado internacional. En segundo término, la importancia dada a determinados bienes y recursos que juegan un rol cada vez más relevante en la situación ambiental global. Ejemplo de ello lo constituyen el patrimonio de la biodiversidad y el del ecosistema del trópico húmedo. En tercer lugar, los procesos de transculturización y aculturización que modifican modos de vida y tienden a subvalorizar tradiciones y costumbres de la región, alterando de esta forma las funciones del patrimonio natural y, por ende, su valorización.

Optar por la importancia de los recursos basada en la clasificación clásica, aceptando los sesgos indicados, significaría introducir un instrumental para el desarrollo ambientalmente sustentable que, sin dejar de desconocer que puede servir subsidiariamente a un determinado país, sería en extremo útil para una estrategia global encabezada por los países desarrollados. En consecuencia, en la visión latinoamericana deberían tener más fuerza las descripciones y clasificaciones basadas en enfoques propios, en lo posible multivalorativos.

El hecho que la teoría del valor se haya desarrollado como parte de la economía política podría estar indicando que habría que usar categorías económicas para clasificar los bienes y recursos según su valoración. Esta posición es evidentemente reduccionista. Un elemento de la naturaleza se puede valorizar de distintas formas, según los diversos enfoques disciplinarios o científicos. Así, puede tener valor de permanencia sobre la base de su contribución ecosistémica; valor histórico según su aporte a la evolución de la región, y valor económico cuando es un producto de mercado.

Hace una década los franceses plantearon seis opciones para establecer una clasificación.

Estas opciones de nomenclatura fueron: i) institucional (por agente gestor); ii) funcional, desde el punto de vista de elementos naturales (condición de reproducción, caracteres más o menos renovables, ciclos); iii) funciones y usos del patrimonio por el hombre y sus actividades; iv) espacios geográficos homogéneos (territorios, ecosistemas, criterio espacial); v) elementos de la biosfera (criterio del medio ambiente) (litosfera, hidrosfera, atmósfera, holobiotomas); y vi) elementos físico-químicos (clasificación de Mendeleiev, clasificación de formas de energía).

Las principales corrientes siguieron la senda de impulsar clasificaciones basadas fundamentalmente en los elementos naturales clásicos (opción ii) de los franceses).

En 1985 un planteamiento regional recomendaba usar la combinación de dos opciones: la clásica basada en los recursos naturales de explotación usual (minerales, tipos de suelo, clima, etc.) y la de espacios geográficos homogéneos (territorios, ecosistemas) (Gligo, 1986). La citada recomendación se generó en un primer intento de impulsar cuentas patrimoniales a nivel nacional.

Sin embargo, la situación actual ha cambiado. Las dificultades operativas antes descritas para propiciar cuentas a este nivel obligan a mirar con más atención los enfoques subnacionales y locales y, en consecuencia, toma fuerza por un lado el valor del recurso y, por otro, la valorización de lo que se entiende por patrimonio cultural de una región.

En general la bibliografía sobre cuentas patrimoniales no se detiene en el tema de la descripción y clasificación de los bienes y recursos naturales. Acepta los planteamientos clásicos. Ello parece lógico, pues prácticamente toda la bibliografía se centra en la problemática nacional. Hay excepciones en las que se percibe la necesidad de replantear la discusión conceptual frente al tema (Naredo, 1987). En los escasos estudios sobre países del tercer mundo tampoco se han analizado los sesgos. Quizás ello se deba a que sus realizadores pertenecían a países desarrollados.

Las tres experiencias del proyecto "Inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural", citado en la presentación de este artículo, aportan sugerentes y novedosas conclusiones.

El estudio del corredor biológico de Chichinautzín, en el Estado mexicano de Morelos, analiza los cambios producidos en los recursos naturales del área. Allí aparece ya un recurso local, el hídrico, que le da especiales características al corredor biológico, pues el espacio constituye un ecosistema de recarga acuífera. Determinar esta condición y evaluarla físicamente representa un aporte relevante que define al corredor.

El estudio de un área de bosque templado-frío de la región precordillerana de la provincia argentina de Río Negro se centra en evaluar una serie de atributos ecosistémicos, que usualmente no se toman en cuenta, tales como la biodiversidad y el atractivo turístico. Aquí, al igual que en el estudio mexicano, hay un esfuerzo por valorar un recurso local. Y en este sentido es necesario hacer una reflexión. La importancia local de un determinado recurso puede condicionar la mayor o menor valorización de otros recursos que influyen sistemáticamente en su funcionamiento. Así, si localmente se le da más importancia al recurso paisajístico, es lógico suponer que en lo que respecta a la madera de determinadas áreas de bosque su valor no tiene relevancia, ya que dichas áreas están supeditadas a la evolución del paisaje, aun cuando puede evaluarse física y económicamente.

El estudio de la región chilena de Magallanes, por el hecho de ser exclusivamente metodológico, permite profundizar una serie de planteamientos sobre la descripción y clasificación de los bienes y recursos naturales. Las particulares y exclusivas condiciones de esta región permiten examinar en detalle un enfoque metodológico desde una perspectiva claramente local. En dicho estudio se privilegia la descripción y clasificación local estableciendo una pauta metodológica glo-

bal y no específica para la región que permite después definir localmente los bienes y recursos.

La opción metodológica elegida en este estudio de caso selecciona componentes naturales biológicos o físicos que satisfacen necesidades y, por ende, adquieren valor. Se los agrupa sobre la base de tres aspectos: las necesidades del hombre, los requisitos de la naturaleza y, por último, el interés de la economía, planteado a través del valor económico establecido para bienes y recursos. En relación a las necesidades del hombre, sobre la base de los estudios de Manfred Max-Neef se eligieron cuatro necesidades existenciales que permiten describir y clasificar un bien o recurso desde el punto de vista local (Max-Neef y otros, 1986). Estas son subsistencia, identidad, recreación y conocimiento. De esta forma se genera una matriz en que, en una ordenada se ubican las cuatro necesidades existenciales y en la otra, las principales categorías de componentes de la naturaleza.

Lo interesante del método propuesto es que cada bien o recurso puede responder a una o más dimensiones valorativas.

No cabe duda que esta clasificación debe considerarse como un esfuerzo para contribuir al debate, el cual tiene amplias posibilidades de modificación y perfeccionamiento. Es necesario destacar que también representa un importante aporte para la clasificación y, sobre todo, fijación de prioridades de estudio de bienes y recursos naturales de una región o localidad.

Un planteamiento metodológico como el expuesto tiene una marcada utilidad, ya que no sólo permite evaluar el patrimonio desde una perspectiva local sino que, mediante una metodología adecuada, puede contribuir a consolidar cuentas subnacionales o nacionales. En este último caso es dable predecir que la agregación, no obstante considerar el enfoque desde abajo, dejará muchos bienes y recursos locales en el camino.

IV

La valoración económica de las cuentas patrimoniales

Los mayores esfuerzos conceptuales realizados en los dos últimos decenios en torno a la temática de las cuentas patrimoniales se ha centrado en el problema de valorizar económicamente los diversos componentes del patrimonio natural. Estos esfuerzos se han realizado debido a que para muchos las cuentas del patrimonio natural deben tener como única finalidad modificar las cuentas nacionales.

Desafortunadamente no ha existido una preocupación holística, con enfoques multidisciplinarios, que permita indagar los distintos valores inherentes a un bien o recurso natural. Ello ha llevado a insistir en la valoración económica de elementos de la naturaleza en forma indistinta, tengan éstos o no valor de cambio. Obviamente, ante esta valoración económica el instrumental económico sobre cuentas patrimoniales presenta serias limitaciones. Dos son los aspectos más restrictivos: por una parte, la valoración económica de elementos y bienes de la naturaleza que no están en el mercado; y, por otra, para los recursos que tienen precios de mercado, las restricciones creadas a partir de la muy escasa capacidad de los precios del mercado de ser realmente indicadores ambientales y no meros transmisores de un valor (determinado por diversas condiciones de apropiación, institucionalización, etc.), al margen de las cualidades de uso.

No obstante estas serias limitaciones, antes de analizar si éstas son o no superables es necesario recalcar el planteamiento sobre la necesidad de utilizar la valoración económica en las cuentas del patrimonio natural como un instrumento útil en la aplicación de estrategias de desarrollo ambientalmente sustentables. La utilidad radica en la necesidad de contar con un instrumento para la asignación de recursos, tanto a nivel sectorial como regional. Por ello se hace necesario hacer los máximos esfuerzos para aclarar las posibilidades de puesta en práctica de dichas cuentas.

La elaboración de cuentas del patrimonio natural debería, además, convertirse en un adecuado indicador que permita "corregir" el ingreso nacional (Leipert, 1989). Esta corrección se hace muy necesaria debido a los costos sociales

adicionales de producción que se generan por el deterioro ambiental.

1. La valoración económica de las existencias

Varias metodologías de cuentas patrimoniales se han centrado en la valoración de la existencia o *stock* con el objeto de comparar su evolución cada cierto período de tiempo sobre la base de precios constantes. Aquí surge el primer problema: ¿cómo se determinan estos precios para que sean indicadores adecuados de las cualidades de uso? y ¿cómo poder captar las múltiples funciones y utilidades que ofrece un determinado ecosistema?

Estas interrogantes se aclaran con un ejemplo: si se posee un ecosistema boscoso, el agente productor ve en él sólo la madera de los árboles, cuyo valor económico no depende del tiempo de formación ni de la captación energética, sino que se configura con múltiples factores institucionales, monopólicos, de política de salarios, de comercio internacional, etc. El precio del bosque no indica necesariamente la cualidad de uso. Pero —y lo que sigue es fundamental—, el bosque no es sólo madera; es capacidad de producción de agua, es fauna, es diversidad genética con recursos potenciales, es flora con recursos fármacos, es turismo y recreación, etcétera.

Para la interrogante de cómo determinar los precios para que sean indicadores adecuados de las cualidades de uso, las respuestas han transitado desde el extremo de trabajar con precios netos de mercado hasta la asignación de precios de mercado corregidos, combinados con la elaboración de valores para los elementos naturales que no están en el mercado.

Trabajar con los precios de mercado no muestra ventajas. Sin duda estos precios expresan las preferencias generacionales presentes pero no consideran elementos para la planificación futura. Por otra parte, el carácter de bien de mercado lo da el proceso de apropiación-valoración, por lo que los precios no son necesariamente expresiones cuantitativas de los valores de uso, sino que están ligados a complejas relacio-

nes nacidas de derechos de propiedad, plusvalía y tipos de rentas. La otra restricción que presenta el uso exclusivo de precios de mercado es que se excluye una serie de elementos, bienes y funciones de la naturaleza que están fuera de éste.

Es obvio que las metodologías para implementar la valoración de las existencias deberían basarse en una combinación de *precios sombra* de los recursos que están en el mercado y de asignación de precios a determinados bienes que no están en éste. Es este el método utilizado en Argentina en el trabajo realizado por la Comisión Nacional de Política Ambiental, apoyado por la CEPAL, a través del proyecto citado en la introducción (Suárez, 1990).

En este estudio se establecieron precios sombra que garantizaran los costos necesarios para la reproducción de un ecosistema boscoso en función del manejo y de las restricciones del sistema. El procedimiento se basó en determinados tipos de gastos, a saber, los referidos a la función productiva y los que dicen relación con el mantenimiento de la función ecosistémica.

Entre los primeros gastos se imputaron los de mejoramiento de la masa arbórea, de la fauna, de la diversidad genética y de la potencialidad turística. Entre los segundos, los de mantenimiento de la infraestructura hidroenergética y de agua potable, de la infraestructura vial, de la capacidad productiva de los suelos agrícolas y de otros beneficios indirectos.

El planteamiento básico fue que estos costos deberían generar una política que adjudicara precios que estimularan un manejo sostenido. Sin embargo, surge la interrogante sobre la forma de determinar estos precios.

El análisis detallado de los cálculos de los diversos costos muestra esfuerzos conceptuales importantes que, a pesar de ser ingeniosos y de estar bien elaborados, no dejan de ser discutibles. Los mismos autores, al referirse a la mantención de la fauna, reconocen que indudablemente son aportes para la solución de un gran tema que aún permanece casi sin solución (Suárez, 1990). Sin embargo, pese a ello se calcularon con bastante precisión los gastos en mejoras de la fauna silvestre. Similares razonamientos se hicieron respecto del valor patrimonial de la diversidad genética y en relación al turismo y la recreación.

El estudio llega entonces a mostrar el valor total del patrimonio sobre la base de los cálculos

del mantenimiento de las funciones productiva y ecosistémica.

La interrogante que surge es sobre la utilidad de este valor. Para los autores, este valor patrimonial debería generar incrementos en el precio de los productos comercializables, sobre la base de una modificación de la estructura de precios relativos y, por ende, de una redistribución de ingresos. Pero las transferencias de valor o están gobernadas por la ley del valor misma o responden a razones ajenas al valor (monopolio en sentido estricto o acción del Estado) (Tsakoumagkos, 1990).

No se puede dejar de mencionar que en esta experiencia el valor patrimonial de la madera alcanza a 83% del valor patrimonial del ecosistema en estudio. Esta cifra hace que la sensibilidad del resto de las funciones productivas y de mantención ecosistémica sea muy baja.

Interesa destacar que este ejercicio está llamado a tener una utilidad esencialmente prospectiva. El modelo cibernético utilizado es un notable esfuerzo; sin embargo, la linealidad de las relaciones causa-efecto —única posibilidad, considerando el estado de la investigación de los atributos ecosistémicos— restringe su uso.

La experiencia argentina arroja importantes enseñanzas, en particular sobre las dificultades para superar contradicciones propias de las teorías económicas y para analizar las reales posibilidades de valoración del *stock* patrimonial.

El caso estudiado en Chile en la región de Magallanes, como parte del citado proyecto, plantea otro enfoque metodológico. En este caso, la valoración consiste en comparar el ingreso real que se logra con una explotación masiva del recurso en el corto plazo *versus* los niveles que se hubiesen logrado sin la realización del proyecto de explotación o con la realización de un proyecto de explotación racional con planes de manejo adecuados (Universidad de Magallanes, 1989).

Esta metodología propone trabajar con dos tipos de ingreso, a saber, el ingreso real, calculado como el ingreso bruto menos los costos económicos, y el ingreso ajustado, definido como el ingreso real menos los costos ecológicos y sociales. Tanto el ingreso bruto como los costos económicos se calculan basándose en los precios de mercado.

Ahora bien, el problema básico en este caso radica en cómo calcular estos costos ecológicos y

sociales. El estudio los define como la rentabilidad y/o beneficio de la explotación del recurso que se obtendría con una explotación racional adecuada (Universidad de Magallanes, 1989). La definición no es muy precisa, ya que "una explotación racional adecuada" puede interpretarse de varias maneras. El tratamiento dado a los recursos es diferenciado: a los renovables se le calculan costos ecológicos y sociales, mientras que a los no renovables se les asigna como valor el ingreso real obtenido de la explotación.

El estudio reconoce que existe un grupo de bienes que no tienen valor económico posible, pero que podrían valorarse a través del beneficio indirecto.

El estudio sobre Magallanes no insiste mayormente sobre la contabilidad económica de los recursos naturales. Su énfasis en la clasificación, tipología y criterios de valoración múltiples de los recursos indican claramente cierto escepticismo conceptual en torno a la valoración económica.

Los tres estudios se esfuerzan por buscar una respuesta a las distorsiones y carencias del mercado, al igual que otros trabajos realizados en áreas y países del Tercer Mundo. En este sentido cabe destacar que los cuellos de botella fueron similares a los encontrados por Repetto y otros (1989) al realizar un ejercicio de valorización patrimonial de Indonesia sobre la base de los cambios en la existencia de petróleo, y de bosques, y en la erosión. Para calcular el valor del petróleo y de los bosques se usó el precio neto o renta unitaria modificando los valores por un factor de corrección que internalizase los cambios de precio. Para calcular la erosión se estimó el costo por ha/año a través de la pérdida de productividad del sector agrícola. Al capitalizar el costo histórico se concluyó que con las técnicas deteriorantes que se practican actualmente se sacrifica 40% del ingreso futuro para producir una unidad del ingreso presente.

2. La valoración económica de la fracción del crecimiento imputada al deterioro ambiental

Las dificultades de orden teórico y metodológico para valorar las existencias han ido fortaleciendo paulatinamente una corriente del pensamiento económico-ambiental en el sentido de centrar sus esfuerzos en estudiar los indicadores de flujo. Ello no se contradice con el planteamiento de

estudiar el *stock*; en algunos casos es complementario, pero en otros se centra solamente en los flujos.

En América Latina, como parte del proyecto de la CEPAL, "Inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural", esta opción fue elegida para el caso de México, en el corredor biológico de Chichinutzín (Carabias, Montaña y Rodríguez, 1990).

La valoración económica plantea como referencia teórica la definición de John Hicks relativa al ingreso, según la cual este último representa el consumo máximo que puede efectuarse sin que se modifique el patrimonio de una sociedad o individuo. El trabajo se centró en los años 1970 y 1980, realizándose simulaciones para 1990 y 2000. Al restar el costo de los insumos al valor bruto de la producción, se obtuvo el ingreso económico. Posteriormente se estimaron los costos ambientales derivados de las distintas actividades económicas sobre la base del cálculo de la erosión, la pérdida del bosque, la pérdida de la capacidad de retención hídrica, el incendio de árboles adultos y de renuevos y la pérdida del banco forestal reproductivo.

Este estudio debió dar respuesta a dos preguntas del más alto interés: la posibilidad de estimar qué proporción del ingreso económico representan los costos ambientales, y de determinar cuál es el impacto de esa reducción del patrimonio en la disponibilidad de recursos (agua, bosque, tierra) que lo conforman.

Para dar respuesta a la primera interrogante se calculó un coeficiente de costo ambiental por unidad de ingreso económico.

La respuesta para la segunda pregunta se planteó solamente a través de balances físicos. De esta forma se obviaron los conflictos conceptuales enunciados anteriormente: las dificultades para captar las cualidades de uso a través de la valoración económica, y la historicidad que condiciona el uso de parámetros económicos.

La opción para este caso aparece con menos contradicciones y, además, está estrechamente ligada al proceso productivo, cuestión fundamental para incorporar la dimensión ambiental en las estrategias de desarrollo.

Sin embargo, el trabajo presenta algunas dificultades en lo referente a la determinación de algunos precios. Es particularmente compleja la forma de asignar valor a la pérdida por erosión.

Es posible que otros métodos basados en la pérdida de la productividad (que en realidad corres-

ponde a la disminución del *stock* por pérdida de la cualidad) hubiesen sido menos discutibles.

V

El perfeccionamiento de las cuentas nacionales convencionales

Existe consenso en afirmar que las cuentas nacionales convencionales no incorporan el agotamiento y deterioro de los bienes y recursos naturales.

La reformulación de las estrategias de desarrollo con miras a hacerlas ambientalmente sustentables exigirá, necesariamente, instrumentales de contabilidad que subsanen este déficit (Lutz y El Serafy, 1988). Iniciativas al respecto han surgido en varias partes, pero a pesar del interés mostrado por centros académicos y organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Banco Mundial (Ahmad, El Serafy y Lutz, 1989) no se han logrado modificaciones significativas debido a los problemas conceptuales ya planteados y a otros que se explicitan más adelante.

El método teóricamente más interesante es la modificación en la consolidación de las cuentas del producto interno bruto. Para que éstas puedan consolidarse se establece que las modificaciones obviamente se hacen tanto a nivel de insumo como del producto. Dos son los complementos propuestos para el insumo: i) la modificación del producto nacional neto, introduciendo la "depredación ambiental"; ii) el cargo contra el producto nacional bruto de los "servicios ambientales". En el producto se modifica el consumo privado agregando el valor de la producción generada por el uso de los recursos ambientales.

Este método podría dar la oportunidad de manejar la fórmula que establece que el producto nacional bruto modificado es igual al producto nacional bruto convencional más los servicios ambientales, menos los daños ambientales (Peskin, 1989).

El análisis de esta fórmula (PNB mod. = PNB + SA - DA) muestra que la modificación se mueve en la dirección correcta: al crecer los servicios y al decrecer el daño, consecuentemente

crece el producto. En ausencia de cambios tecnológicos, al no haber "negocios" por servicios y daños, el indicador permanecería constante, por lo que, en estas circunstancias, podría no ser un buen indicador de bienestar. El otro problema planteado es que la reducción al máximo del daño no es necesariamente el óptimo social, debido a que trae aparejada la carencia de servicios ambientales. Este aspecto es muy controvertido, sobre todo cuando se plantea que para que crezca el producto y se logre el óptimo social, el daño podría ser mayor.

Henry Peskin plantea que este método enfrenta cuatro problemas básicos:

i) Desacuerdo en las unidades de medida apropiadas. El sistema propuesto asume que tanto daños como servicios deberían evaluarse en términos monetarios, lo que, como ya se planteó, deja al margen una serie de bienes y funciones que están fuera del mercado.

ii) Desacuerdo en las tasas de descuento más apropiadas. Este punto ha sido estudiado, concluyéndose que realmente es muy difícil asignar tasas de descuento ante la incertidumbre del grado de sustitución, la velocidad de obsolescencia y los cambios tecnológicos (Smith y Krutilla, 1982; Smith, 1979; Markandya y Pearce, 1988).

iii) Dependencia del modelo de economía neoclásica. Toda la estructura de contabilidad nacional se basa en el pensamiento económico neoclásico y no es evidente que sea aceptado por otras sociedades con diferentes tradiciones culturales donde el medio ambiente podría ser una condicionante ética fundamental.

iv) Demandas por sobre la disponibilidad de información y habilidades.

Uno de los objetivos de la introducción del tema de las cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe debería ser que en un plazo prudente se modificaran las cuentas nacio-

nales. Sin embargo, hay que señalar que en Francia y otros países que han impulsado estas cuentas aún no se han realizado estas modificaciones.

En países de menor desarrollo relativo los esfuerzos son escasos: la Oficina de Estadísticas de Tanzania llevó a cabo un interesante estudio aplicando la metodología descrita en este capítulo sobre la base de la introducción modificatoria de la producción de leña generada de plantaciones forestales (Oficina de Estadística de la República Unida de Tanzania, 1981).

Otro importante estudio es el ya mencionado sobre Indonesia (Repetto y otros, 1989), donde se calcula un producto interno neto estimando la depreciación en tres recursos naturales: petróleo, bosques y suelos. Repetto y otros excluyen las ganancias de capital de la depredación estimada. La razón es que en éstas influyen claramente las fluctuaciones de precios a corto plazo, lo cual las hace sumamente volátiles.

El estudio sobre Indonesia aporta también antecedentes sobre otras estimaciones macroeconómicas importantes. Compara estimaciones de la inversión interna bruta y neta. El sentido de estos parámetros es mostrar que países en vías de desarrollo como Indonesia, muy dependientes

de sus recursos naturales agotables, deben diversificar sus inversiones para preservar en el largo plazo el desarrollo sustentable (Repetto y otros, 1989). Lo anterior quiere decir que dichos países deben evitar financiar el consumo con la depreciación del capital de recursos naturales. En el caso referido, en algunos años la inversión (recalculada) fue negativa, lo cual estaría mostrando abiertamente la escasa sustentabilidad ambiental de las estrategias de desarrollo.

Las experiencias descritas dejan varias enseñanzas metodológicas y aun muchas interrogantes. Sin embargo, han sido sumamente útiles para mostrar cuáles son sus posibilidades, limitaciones y problemas.

La confrontación de estas experiencias junto con los incipientes intentos regionales permiten deducir que estos problemas estarán presentes en los países latinoamericanos. Pero es fundamental aclarar que en América Latina las perspectivas son diferentes. Dos son los factores que influyen en ello. Por una parte, los distintos niveles de industrialización y, por otra, la diversidad en cuanto a la dependencia de recursos renovables, condicionalmente renovables y no renovables.

VI Orientaciones regionales

Los esfuerzos realizados en otras regiones, así como la realización del proyecto de la CEPAL, "Inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural", donde se destaca el cúmulo de antecedentes, el aporte de elementos conceptuales y las deducciones obtenidas de los tres casos de estudios locales elegidos, permiten sugerir las siguientes orientaciones:

a) Las cuentas del patrimonio natural deberán impulsarse en los países que modifiquen sustancialmente sus estrategias de desarrollo al incorporar plenamente el medio ambiente como una dimensión básica que condiciona obligaciones y derechos ciudadanos y que determina formas y sistemas de relaciones de la sociedad con su entorno físico en el corto, mediano y largo plazo.

b) En ese contexto el objetivo de las cuentas patrimoniales debe ser constituirse en una herra-

mienta de planificación y gestión del desarrollo ambientalmente sustentable. Por ello se recomienda propiciar con urgencia el uso de las cuentas en países que estén abordando seriamente estrategias alternativas como producto de su deteriorada situación ambiental.

c) No es posible homogeneizar a los países de la región en relación con las recomendaciones sobre metodologías de cuentas. Cada país, dentro del contexto antes descrito, podrá desarrollar su propio método conforme a su dotación de bienes y recursos naturales, a su orientación de desarrollo y a sus patrones culturales.

d) Es importante dejar en claro que no sólo no existe conflicto entre las cuentas físicas y las cuentas económicas, sino que éstas son absolutamente complementarias, ya que las segundas dependen de las primeras.

e) Dar más importancia a uno u otro tipo de cuenta dependerá de su utilidad como herramienta estratégica. Nada se saca con tener un cúmulo de antecedentes estadísticos y de indicadores físicos y económicos si éstos no se insertan en los planes y programas de desarrollo.

f) Es recomendable impulsar en primer lugar un sistema de cuentas físicas. La proliferación de inventarios de recursos naturales podría llevar a la errada conclusión de duplicaciones de trabajo. Un sistema de cuentas físicas es mucho más que la suma de inventarios parciales. Es generar la información sobre la existencia o *stock* de bienes y recursos naturales, los flujos que se asocian a las variaciones de la existencia, las interacciones ecosistémicas, los comportamientos desagregados, especialmente los niveles de perturbación o deterioro, etc. Los inventarios son insumos indispensables para elaborar estos sistemas.

Para elaborar un sistema de cuentas físicas es aconsejable evitar transcripciones textuales de clasificaciones corrientes y, por ende, es necesario configurar una estructura conceptual que permita una clasificación en función de las especificidades geográficas, económicas, sociales y culturales.

La especificidad de la clasificación de los recursos se podrá dar sobre la base del estudio de la mayor cobertura posible, incluyendo bienes y recursos que estén en la naturaleza, independientemente de su valoración como mercancía. Las prioridades de estudio deberán establecerse según los grados de influencia en la sustentabilidad ambiental del desarrollo.

g) Es previsible que no haya cambios significativos hacia estrategias de desarrollo alternativas en los países latinoamericanos. Cambios radicales en las políticas ambientales sólo se prevén en situaciones extremas. No obstante, en muchos países de la región se están planteando estrategias alternativas para determinadas áreas que han llegado a situaciones muy negativas en lo ambiental. Para estas áreas, que pueden incluso ser estados, provincias o departamentos, se recomienda impulsar las citadas cuentas. En otras palabras, en la etapa histórica actual latinoamericana, dada la situación deteriorada y sobreexplo-

tada de ciertas áreas, se impone un cambio drástico. Allí las cuentas del patrimonio natural deben constituirse en una herramienta útil.

h) Impulsar cuentas a partir de determinadas localidades o regiones significará plantear una metodología que recoja sus especificidades. Al hacerlo es conveniente no perder de vista la posibilidad de que la metodología planteada se articule a una metodología nacional.

i) Este planteamiento en absoluto excluye el hecho de impulsar modificaciones de las cuentas nacionales y/o establecer programas nacionales de cuentas patrimoniales, sino que, al contrario, es una de las vías para propiciarlas. Un objetivo importante que no debe perderse de vista es la modificación y perfeccionamiento de las cuentas nacionales.

j) Comenzar las cuentas del patrimonio natural desde ciertas áreas deterioradas trae consigo el problema del acervo de información disponible y de la confiabilidad de éstas. Las áreas deterioradas están ubicadas normalmente en ecosistemas difíciles y vulnerables, casi siempre alejados de los centros urbanos importantes. Por esta razón una decisión de este tipo exige concebir un programa eficiente de investigación de los recursos naturales.

k) Una vez elaboradas las cuentas físicas se podrían establecer las cuentas económicas del patrimonio natural. Debe advertirse que la lectura de las cuentas físicas no es fácil debido a su desagregación en los diversos elementos y recursos de la naturaleza.

l) Al calcularse la cuenta económica, ésta debe enfrentarse a la posibilidad de que la región o localidad en estudio carezca o posea cuentas regionales. Si carece de cuentas regionales, la problemática ambiental podría ser un factor para impulsarlas, y si ello sucede habría que incorporar al máximo en ellas la dimensión ambiental. Si existe una contabilidad regional tradicional se presentarían dos opciones principales, a saber: i) modificar el sistema de cuenta regional, y ii) no innovar en la cuenta tradicional, adicionándole una "cuenta corregida" que permitiría mostrar las diferencias entre ambas.

Bibliografía

- Ahmad, Yusuf, Salah El Serafy y Ernst Lutz (eds.) (1989). *Environmental Accounting for Sustainable Development*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Barnett, Harold J. (1979): 'Scarcity and growth revisited', *Scarcity and Growth Reconsidered*, V. Kerry Smith (ed.), Baltimore, Resources for the Future, The Johns Hopkins University Press.
- Baumol, William y Wallace Oates (1982): *La teoría de la política económica del medio ambiente*, Barcelona, Antoni Bosch, editor.
- Carabias, Julia, David Montaña y Fuensanta Rodríguez (consultores) (1990): *Cuentas del patrimonio natural del corredor biológico del Chichinautzín, estado de Morelos, México* (LC/R. 875 (Sem. 54/7)), Santiago de Chile, CEPAL, marzo.
- CICPN (Commission interministérielle des comptes du patrimoine naturel) (1986): *Les comptes du patrimoine naturel*, *Les collections de l'INSEE. Comptes et planification*, serie C, N° 137-138, París, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), diciembre.
- Coase, R.H. (1960): 'The problem of social costs', *Journal of Law and Economics*, vol. 3.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987): *Nuestro futuro común*.
- Dasgupta, Partha (1982): 'Environmental management under uncertainty', *Explorations in Natural Resource Economics*, V. Kerry Smith y John V. Krutilla (eds.), Baltimore, Resources for the Future, The Johns Hopkins University Press.
- Fisher, Anthony C. (1979): 'Measures of natural resource scarcity', *Scarcity and Growth Reconsidered*, V. Kerry Smith (ed.), Baltimore, Resources for the Future, The Johns Hopkins University Press.
- Georgescu-Roegen, Nicholas (1975): 'Energía y mitos económicos', *El Trimestre Económico*, vol. 42 (4), N° 168, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- (1966): *Analytical Economics: Issues and Problems*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Gligo, Nicolo (1987): 'Política, sustentabilidad ambiental y evaluación patrimonial', *Pensamiento Iberoamericano*, N° 12, Madrid, julio-diciembre.
- (1986): 'La elaboración de inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural', *Revista de la CEPAL*, N° 28 (LC/G. 1392), Santiago de Chile, abril.
- Gutman, Pablo (1986): 'Economía y ambiente', *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, Enrique Leff (comp.), México, D.F., Siglo XXI editores.
- Hottelling, Harold (1931): 'The economics of exhaustible resources', *The Journal of Political Economy*, vol. 39, Chicago, The University of Chicago Press.
- Huetting, Roeffie y Christian Leipert (1987): *Economic Growth, National Income and the Blocked Choices for the Environment*, serie Discussion papers, N° 87-10, Berlín, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y la Sociedad (IUG).
- Leipert, Christian (1989): 'Social cost of the economic process and national accounts. The example of defensive expenditures', *Journal of Interdisciplinary Economics*, Science Center Berlin for Social Research.
- (1987): *Perspectivas de una rendición de cuentas económicas-ecológicas*, Berlín, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y la Sociedad.
- Lutz, Ernst y Salah El Serafy (1988): *Environmental and Resource Accounting: An Overview*, Banco Mundial, Departamento del Medio Ambiente, documento de trabajo N° 6.
- Markandya, Anil y David Pearce (1988): *Environmental Considerations and the Choice of the Discount Rate in Developing Countries*, Banco Mundial, Departamento del Medio Ambiente, documento de trabajo N° 3.
- Martínez Alier, Juan (1987): 'Economía y ecología: Cuestiones fundamentales', *Pensamiento Iberoamericano*, N° 12, Madrid, julio-diciembre.
- Max-Neef, Manfred y otros (1986): *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*, número especial de la serie Development Dialogue, Centro de Alternativas de Desarrollo (CEPAUR), Fundación Dag Hammarskjöld.
- Naredo, José Manuel (1987): '¿Qué pueden hacer los economistas para ocuparse de los recursos naturales? Desde el sistema económico hacia la economía de los sistemas', *Pensamiento Iberoamericano*, N° 12, Madrid, julio-diciembre.
- Norgaard, Richard (1989): 'The case for methodological pluralism', *Ecological Economics*, Amsterdam.
- Naciones Unidas, Oficina de Estadística (1979): *Future Directions for Work on the System of National Accounts*, Nueva York.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (1977): *Directrices internacionales provisionales sobre las cuentas de balance nacionales y sectoriales y las cuentas de conciliación del Sistema de Cuentas Nacionales* (ST/ESA/STAT/SER.M/60), Informes estadísticos, serie M, N° 60, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s. 77. xvii. 10.
- Oficina de Estadística de la República Unida de Tanzania (1981): *National Accounts of Tanzania 1966-1980*, Dar es Salam.
- Peskin, Henry (1989): *Accounting for Natural Resources Depletion and Degradation in Developing Countries*, Banco Mundial, Departamento del Medio Ambiente, documento de trabajo N° 13.
- Pigou, A.C. (1935): *The Economics of Stationary States*, Londres, MacMillan.
- Repetto, Robert (1988): *Economic Policy Reform for Natural Resource Conservation*, Banco Mundial, Departamento del Medio Ambiente, documento de trabajo N° 4.
- Repetto, Robert y otros (1989): *Wasting Assets: Natural Resources in the National Income Accounts*, Nueva York, World Resources Institute.
- Schumpeter, Joseph (1971): *Historia del análisis económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Smith, V. Kerry (ed.) (1979): *Scarcity and Growth Reconsidered*, Baltimore, Resources for the Future, The Johns Hopkins University Press.
- Smith, V. Kerry y John V. Krutilla (eds.) (1982): *Explorations in Natural Resources Economics*, Baltimore, Resources for the Future, The Johns Hopkins University Press.
- Suárez, Cecilia (cons.) (1990): *Las cuentas del patrimonio natural*

en Argentina (LC/R. 873 (Sem. 54/3)), Santiago de Chile, CEPAL, marzo.
Sunkel, Osvaldo y Nicolo Gligo (eds.) (1981); *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, serie Lecturas N° 36, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
Tsakoumagkos, Pedro (consultor) (1990); *Economía política de*

las cuentas del patrimonio natural (LC/R. 877 (Sem. 54/3)), Santiago de Chile, CEPAL, marzo.
Universidad de Magallanes, Instituto de la Patagonia (1989); *Metodología de cuentas patrimoniales de Magallanes*, Informe del Instituto de la Patagonia, N° 46, Punta Arenas, Chile, mimeo.

Magnitud de la situación de la pobreza

*Juan Carlos Feres**
Arturo León

En las últimas dos décadas América Latina atravesó dos fases marcadas por signos opuestos: el decenio de 1970, que para la mayoría de los países fue un período de crecimiento económico, y aquellos años del decenio de 1980 en que la crisis deterioró fuertemente los niveles de vida de amplios sectores de la población. La evaluación e interpretación adecuada de esos cambios requiere, sin embargo, indicadores que den cuenta, parcial o agregadamente, de las diversas dimensiones de la situación social y del modo en que éstas han evolucionado.

Como una contribución en tal sentido, en este artículo se entregan cifras relativas a la magnitud alcanzada por la pobreza en América Latina en los años en torno a 1980 y 1986, estimadas mediante el método de las llamadas líneas de pobreza. El estudio comprende 10 países que representan aproximadamente 85% de la población y 91% del producto regional: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Las cifras de pobreza fueron, a su vez, extrapoladas a un grupo de 19 países de la región y proyectadas al año 1989.

Los resultados generales del estudio señalan que hacia fines de los años ochenta 37% de los hogares de América Latina se encontraba en situación de pobreza y 17% en situación de indigencia. Este último guarismo significa que, incluso destinando la totalidad de los ingresos a la alimentación, uno de cada seis hogares no lograba cubrir las necesidades nutricionales de sus miembros. Los resultados indican, asimismo, que había cerca de 183 millones de personas pobres (71 millones más que en 1970), alrededor de 88 millones de las cuales eran indigentes, cifra que representa un aumento de cerca de 28 millones respecto del volumen estimado por la CEPAL para 1970. Uno de los rasgos más salientes de esta comparación es que, a diferencia de lo que ocurría ese año, la pobreza en América Latina es hoy un fenómeno mayoritariamente urbano, a causa tanto de la fuerte expansión de sus principales ciudades como del hecho de que el incremento de los índices de pobreza se haya concentrado en esas zonas, particularmente durante el período de crisis.

*Los autores son, respectivamente, funcionario de la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL y Consultor de la CEPAL.

Introducción

La crisis económica que afectó a los países de América Latina en los años ochenta no sólo puso de manifiesto las insuficiencias estructurales que han caracterizado el desarrollo de la región, sino que agudizó además muchos de los problemas sociales preexistentes, generando así nuevos obstáculos para la movilidad y la cohesión sociales. Esta situación ha hecho más urgente la tarea de idear estrategias que permitan retomar la senda del crecimiento económico sostenido y orientar, al mismo tiempo, el desarrollo hacia el logro de la equidad social, tareas que demandan a su vez profundizar en el conocimiento de la magnitud y características de la población que vive en condiciones de marginalidad y de privación crítica.

Con este propósito, la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL, en el marco del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con la contribución financiera del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), llevó a cabo un estudio relativo a la dimensión de la pobreza en los países latinoamericanos. Dicho estudio (CEPAL, 1990) se inscribe en una línea de investigación iniciada por la CEPAL a mediados del decenio de 1970, y que pretende no sólo cuantificar la magnitud del fenómeno sino contribuir también a la elaboración de metodologías que permitan identificar a los hogares en condiciones de pobreza y describir sus características, proveyendo información útil para el diseño de políticas orientadas a superarla.¹

El presente artículo tiene por objeto dar a conocer algunos resultados de ese estudio, particularmente los referidos a la magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta, así como reseñar brevemente el método utilizado.² Conviene tener presente que este artículo es un resumen, es decir, está constantemente ha-

¹Además de los autores de este artículo, en el proyecto participaron principalmente María de la Luz Avendaño, Mabel Bullemore y Carlos Daroch, todos de la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL, y el consultor Jorge Carvajal.

²En una serie de trabajos de apoyo realizados en el marco del proyecto se describen pormenorizadamente los procedimientos adoptados en cada país y en cada fase de la investigación. Para una lista detallada de esos trabajos véase CEPAL, 1990.

ciendo referencia, explícita o no, al estudio original. Así, reduce u omite muchos de los desarrollos del citado estudio, particularmente de aquellos que se ocupan del método empleado para las distintas estimaciones.

Los países incluidos en el estudio son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. En la mayoría de los casos la medición de la pobreza se refiere a los años 1980 y 1986, y se ciñe, en lo fundamental, a un procedimiento ya ampliamente difundido en la región, basado en la comparación del ingreso de los hogares con el costo de satisfacción de sus necesidades básicas.³ Este método consiste en el cálculo de las denominadas líneas de pobreza, que representan el monto mínimo de ingreso que permite a un hogar —en un momento y lugar determinados— disponer de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, tanto alimentarias como no alimentarias.

Los múltiples aspectos teóricos comprendidos en una investigación de este tipo, que se inscribe en el marco conceptual de las mediciones de la pobreza absoluta, como asimismo las consecuencias de la metodología adoptada para analizar las condiciones de vida de los hogares y delimitar las situaciones de pobreza, ya han sido abordados *in extenso* en diversos trabajos, entre los que destaca especialmente el estudio de la CEPAL (Altimir, 1979), referido a la situación de 1970 (en adelante estudio CEPAL-70).

A fin de interpretar adecuadamente los resultados relativos a la magnitud de la pobreza que aquí se presentan, y especialmente el significado de su evolución entre 1980 y 1986, conviene

tener presente los criterios que guiaron la selección de los años de estimación. En general, se trató de contar con mediciones lo más actualizadas posible, atendiendo a las restricciones de la información existente, la que permitió en la mayoría de los casos efectuar estimaciones para 1986 y para un año posterior en el caso específico de dos países. Además, se seleccionó un año alrededor de 1980 para apreciar el efecto de la crisis sobre los niveles de pobreza y evaluar, asimismo, la magnitud de los cambios ocurridos en la década de 1970; en este sentido el criterio fue seleccionar el año anterior a la crisis y cercano a 1980 en que cada uno de los países exhibió mejores resultados. Ahora bien, el hecho de que el último año para el que se dispuso de información dentro de la década de 1980 haya encontrado a los diferentes países en distintos momentos de la evolución seguida por cada uno de ellos dentro del período de crisis, incide claramente en la magnitud de la pobreza que detectan nuestras mediciones. En efecto, el método de cuantificación que utilizamos descansa fundamentalmente en la magnitud del ingreso corriente de los hogares, que experimentó cambios importantes en el curso de los años ochenta.

En el primer capítulo se describen sumariamente el modo en que se definieron las canastas básicas de alimentos y el método con que se estableció el valor de las líneas de pobreza. Se indican, asimismo, los criterios utilizados para corregir y ajustar los datos de ingreso de los hogares. En el segundo capítulo se presentan las cifras relativas a la magnitud de la pobreza e indigencia en 1980 y 1986 en los 10 países seleccionados y se hacen algunas consideraciones sobre su alcance. El capítulo comprende también una extrapolación de esas cifras de pobreza a 19 países de la región y una proyección de las mismas al año 1989, para terminar comparando estos resultados con estimaciones similares efectuadas en la CEPAL para 1970.

³Aun cuando no se recogen en el presente artículo, la investigación avanzó en el examen de ciertos aspectos metodológicos que permiten perfeccionar estas mediciones de la pobreza y otorgarles asimismo un carácter más periódico.

I

Las líneas de pobreza y el ingreso de los hogares

La determinación del valor de una línea de pobreza (que debe compararse con el ingreso corriente de los hogares para estimar la magnitud de la pobreza), se basa, en el cálculo del costo de una canasta básica de alimentos cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población, tomando en cuenta los hábitos de consumo predominantes, la disponibilidad efectiva de alimentos en cada país, y los precios relativos de los mismos. Ese costo es lo que se entiende como línea de indigencia. La línea de pobreza se obtiene, a su vez, sumando al valor de esa canasta los recursos que requieren los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias. En lo que sigue nos referiremos, de manera general, a los procedimientos adoptados para la elaboración de las canastas básicas de alimento, la determinación de las líneas de pobreza, y la estimación de los niveles de ingreso.

1. *Las canastas básicas de alimentos*

El punto de partida para la elaboración de las canastas básicas de alimentos utilizadas en este estudio fue la selección, en cada país y área geográfica, de un estrato poblacional cuya pauta de consumo quedó definida como pauta de referencia. La información correspondiente se obtuvo de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares realizadas en los distintos países en los últimos años.⁴ El procedimiento mediante el cual se escogió al grupo de referencia es, a grandes rasgos, el siguiente: primeramente se clasificó al conjunto de las familias encuestadas según el monto de su ingreso per cápita, para luego determinar la ubicación del estrato de referencia en esa escala de ingreso y el tamaño del estrato de acuerdo con dos criterios generales: en primer lugar, el que los hábitos de consumo del grupo en cuestión no

fuesen expresión de decisiones adoptadas por los hogares en un marco de extrema escasez de recursos; y, en segundo lugar, que dicho grupo fuese de un tamaño tal que su pauta de gasto pudiese considerarse suficientemente representativa. Con estos propósitos se especificaron las ingestas calóricas y proteicas efectivas de distintos estratos de hogares, seleccionándose como grupo de referencia a aquel estrato que —además de cumplir el requisito de la representatividad— sobrepasara levemente, en promedio, el nivel de los requerimientos nutricionales mínimos recomendados. Así, nunca se escogió como estrato de referencia a los hogares de más bajos ingresos; por el contrario, los estratos elegidos quedaron en general ubicados entre los percentiles 20 y 50 de la distribución del ingreso, con las excepciones de Argentina (Gran Buenos Aires) y Uruguay (Montevideo), donde dicho estrato se ubicó entre los percentiles 11 y 35, y del área urbana no metropolitana de Guatemala (percentiles 50 y 83).

La selección de los alimentos se hizo, por su lado, considerando aquellos que representaban una parte significativa del gasto alimentario o que eran consumidos por una proporción importante de los hogares. En esta selección se incluyó también el gasto en bebidas y comidas fuera del hogar.

Las cantidades físicas asociadas a los gastos declarados por los hogares se estimaron mediante los precios registrados por las oficinas nacionales de estadística para el cálculo de los respectivos índices de precios al consumidor (IPC), y se expresaron en su equivalencia de gramos/día por persona. Las cantidades de calorías y nutrientes correspondientes a esas cantidades físicas se determinaron, a su vez, utilizando los coeficientes de composición nutricional de los alimentos, para lo cual se emplearon las tablas que mejor se adecuaban a la variedad de productos consumidos en cada país.

Ahora bien, de la pauta de consumo del estrato de referencia se excluyeron algunos artículos en razón de su alto precio por caloría, su baja incidencia en el gasto alimentario y su carácter

⁴En el caso de Brasil, no se dispuso de los datos de la encuesta de 1987-1988, por lo que las canastas se elaboraron a partir del Estudio Nacional da Despesa Familiar (ENDEF) de 1974-1975. En Costa Rica tampoco se tuvo acceso a los datos de la encuesta de 1988, de modo que la canasta se basó en los antecedentes del estudio CEPAL-70.

relativamente prescindible desde un punto de vista estrictamente nutricional y de complementariedad culinaria. Esta exclusión respondió principalmente al propósito de definir una canasta básica cuya composición, junto con reflejar los hábitos de consumo de la población, redujera al mínimo el efecto encarecedor de la dieta que resulta de promediar la multiplicidad de pautas de consumo que existen en los distintos hogares que conforman un determinado grupo de referencia.

La estructura y composición de la canasta resultante se evaluó a la luz del perfil global de la oferta y la demanda de alimentos del respectivo país, comparándola para tal efecto tanto con la pauta de consumo promedio del conjunto de los hogares, obtenida de la misma encuesta de presupuestos familiares, como con la información relativa a la oferta agregada de alimentos que se extrajo de las hojas de balance correspondientes al trienio 1981-1983 de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Finalmente, las cantidades físicas de todos los artículos de la canasta se ajustaron proporcionalmente de modo que su contenido calórico global coincidiera exactamente con las necesidades promedio de energía de la población del respectivo país y área geográfica. Para este propósito se estimaron los requerimientos nutricionales de la población de esos países basándose en las recomendaciones internacionales vigentes a partir de la Reunión Consultiva Conjunta FAO/OMS/UNU de Expertos de 1981 (FAO/OMS/UNU, 1985). En particular, el cálculo de las necesidades medias de energía y proteínas tomó en consideración tanto la estructura sociodemográfica de las áreas urbanas y rurales de cada país, como la multiplicidad de requerimientos nutricionales que derivan de la amplia variedad de tamaños corporales y tipos de actividad física de las personas. En este sentido, se modificó la perspectiva referida a un adulto tipo que prevalece en las recomendaciones previas (FAO/OMS, 1973).⁵

En el cuadro 1 se presentan las canastas bási-

⁵Respecto de las necesidades de energía, las estimaciones relativas a los años en torno a 1980 fueron entre 5 y 7% inferiores a aquellas utilizadas en el estudio CEPAL-70. Una descripción detallada de estos cálculos se encuentra en CEPAL, 1988.

cas según los grupos de alimentos que las componen; en el cuadro 2, en tanto, se muestran algunos indicadores de la calidad nutricional de las mismas. Estos últimos se calcularon en virtud de que las canastas no sólo deben satisfacer requerimientos totales de calorías y proteínas sino que es necesario también que su composición satisfaga determinados estándares dietéticos. Así pues, para la confección de las canastas se tomaron especialmente en consideración, entre otros, aquéllos relacionados con el origen de las calorías según tipos de nutrientes y los relacionados con la calidad de las proteínas. De este modo, se consideró aceptable una dieta que tuviese, en promedio, al menos 10% de calorías proteicas y entre 15 y 25% de calorías grasas. Asimismo, se procuró que los cereales y legumbres no aportaran más de 60% del total de las calorías de la dieta. En cuanto a la calidad de las proteínas, se estimó adecuado que a lo menos 35% de las mismas fuera de origen animal. Sin perjuicio de reconocer que los parámetros referidos al equilibrio de energía y proteínas constituyen los principales índices de calidad dietética, la aplicación preferente de estos parámetros no implica desconocer, como es evidente, el valor que tienen todos los demás nutrientes en una dieta adecuada. Es por eso que las canastas básicas fueron adicionalmente evaluadas según su contenido en calcio, hierro, vitamina A, tiamina, riboflavina, niacina y vitamina C, encontrándose que, en general, cumplían con los niveles mínimos establecidos para cada uno de estos nutrientes.

Finalmente, para establecer el costo monetario de las canastas de alimentos se utilizaron nuevamente los precios al consumidor de cada artículo recolectados para el cálculo del IPC, excluyéndose el consumo alimentario fuera del hogar o, más precisamente, asimilándolo a la estructura y precios por caloría observados en el consumo dentro del hogar.⁶

⁶El valor de las dietas se expresó también en términos del costo de 1 000 kcal, como una unidad apropiada para determinar el costo de la alimentación por persona o por hogar, tomando en cuenta en este último caso el requerimiento calórico específico de cada uno de sus miembros. Esto, que representa una medición del costo de la satisfacción de las necesidades alimentarias, según un concepto de adulto-equivalente, permitió realizar otros cálculos de la magnitud de la pobreza basados en los requerimientos calóricos de cada hogar (CEPAL, 1990).

Cuadro 1
 AMERICA LATINA (DIEZ PAISES): CANASTAS BASICAS DE ALIMENTOS
 (Gramos diarios por persona)

Rubro alimenticio	Argentina	Brasil ^a		Colombia		Costa Rica	Guatemala			México		Panamá	Perú	Uruguay	Venezuela
	Gran Buenos Aires	A.M. ^b de Río de Janeiro	A.M. ^b de São Paulo	Bogotá. D.E.	Resto área urbana	San José	Area urbana central	Resto área urbana	Area rural	Area urbana	Area rural	Ciudad de Panamá	Lima metropolitana	Montevideo	Caracas. A.M. ^b
Cereales y derivados	279.7	278.0	276.7	244.6	249.0	305.2	331.2	331.1	341.5	345.2	349.4	305.0	283.7	309.7	276.7
Tubérculos y raíces	176.1	75.4	81.8	185.4	169.6	64.5	63.9	52.8	41.1	47.3	26.3	62.8	184.2	143.7	90.5
Azúcar	44.2	82.4	106.1	76.4	80.5	59.7	72.5	66.3	68.4	55.5	68.7	43.0	70.4	50.7	46.1
Legumbres	6.6	65.1	62.4	28.7	24.8	25.7	39.1	50.7	55.4	45.4	44.5	23.1	11.6	4.3	16.7
Verduras	81.4	107.3	96.9	73.8	64.0	60.5	88.5	57.6	49.2	89.1	62.4	50.7	62.1	43.1	81.7
Frutas	107.1	92.4	68.0	165.8	165.6	113.8	139.3	93.9	72.6	109.7	91.3	98.5	116.6	95.1	159.9
Carnes	181.6	100.7	76.4	112.7	113.9	110.5	107.6	88.2	79.2	116.7	99.8	121.4	107.9	143.4	135.5
Pescados y mariscos	6.7	20.7	18.2	8.3	5.5	5.2	8.2	10.3	10.7	7.0	7.5	20.5	19.1	5.1	14.4
Leche y derivados	226.5	140.7	106.0	185.3	178.5	142.8	144.0	123.7	105.9	185.6	133.3	151.2	137.8	294.9	193.1
Huevos	23.3	22.2	14.0	30.1	20.0	19.2	35.3	29.7	21.0	46.0	35.5	16.2	18.2	10.9	17.2
Bebidas	113.3	34.8	25.1	113.6	77.9	86.3	78.2	62.9	54.7	95.2	74.3	104.1	77.0	89.0	116.7
Aceites y grasas	30.7	35.3	31.6	23.8	25.2	20.5	19.0	14.2	11.2	27.5	25.1	27.9	20.1	23.6	19.4
Total	1 277.3	1 055.1	963.0	1 248.4	1 174.6	1 014.1	1 126.6	981.5	910.8	1 170.3	1 018.2	1 024.5	1 108.8	1 213.5	1 168.1

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, basadas en tabulaciones especiales de encuestas de ingresos y gastos de los hogares.

^a Las canastas básicas de alimentos correspondientes a las distintas regiones de Brasil se incluyen en el Anexo B.1 del documento "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", CEPAL, LC/L. 533, Santiago de Chile, junio de 1990.

^b A.M. = Area Metropolitana.

Cuadro 2
AMERICA LATINA (DIEZ PAISES): SINTESIS DE LA COMPOSICION NUTRICIONAL
DE LAS CANASTAS BASICAS DE ALIMENTOS

País	Cantidad de:		Calorías provenientes de:			Proteínas de origen animal
	Calorías (kcal/día por persona)	Proteínas (grs/día por persona)	Proteínas	Grasas (porcentajes)	Cereales y legumbres (porcentajes)	
Argentina						
Gran Buenos Aires	2 211	79.0	14.3	—	42.2	55.5
Brasil ^a						
Río de Janeiro A.M. ^b	2 214	71.0	12.8	23.6	49.8	43.9
São Paulo, A.M. ^b	2 152	66.2	12.3	25.7	50.3	42.0
Colombia						
Bogotá, D.E.	2 151	65.7	12.2	23.1	41.0	48.4
Resto área urbana	2 151	63.2	11.7	22.5	42.6	49.9
Costa Rica						
San José	2 167	69.9	12.9	24.5	51.2	40.7
Guatemala						
Área urbana central	2 135	64.4	12.1	24.6	53.8	45.3
Resto área urbana	2 135	63.6	11.9	22.0	61.5	40.2
Área rural	2 150	62.6	11.7	19.7	66.3	36.0
México						
Área urbana	2 125	65.3	12.3	28.7	51.1	46.9
Área rural	2 165	60.8	11.2	25.9	56.6	40.1
Panamá						
Ciudad de Panamá	2 138	69.3	13.0	23.2	53.2	51.2
Perú						
Lima metropolitana	2 154	70.1	13.0	19.8	47.2	50.0
Uruguay						
Montevideo	2 152	73.5	13.7	—	47.0	51.8
Venezuela						
Caracas, A.M. ^b	2 140	70.2	13.1	19.2	48.0	54.2

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, basadas en tabulaciones especiales de encuestas de ingresos y gastos de los hogares.

^a Una síntesis de la composición nutricional de las canastas básicas de alimentos de las distintas regiones de Brasil se encuentra en el anexo B.4 del documento *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, CEPAL, LC/L.533, Santiago de Chile, junio de 1990.

^b A.M. = Área Metropolitana.

En síntesis, puede considerarse que las canastas propuestas, pese a estar basadas en la observación del consumo efectivo de alimentos de estratos representativos de la población de cada país, son normativas, toda vez que no reproducen exactamente el nivel y estructura de las ingestas alimentarias de dichos estratos. En efecto, tal como se ha señalado, las dietas se ajustaron a ciertos requerimientos mínimos en materia de energía y proteínas, se adecuaron a la disponibilidad interna de alimentos y fueron, además, modificadas, sustituyendo o eliminando algunos bienes en atención a su costo o al carácter pres-

cindible de los mismos, sin implicar por ello canastas de costo mínimo.

2. Las líneas de pobreza

El procedimiento seguido para determinar las líneas de pobreza consistió en establecer, en términos normativos, a partir de los presupuestos básicos de alimentación (o líneas de indigencia), relaciones entre los gastos en alimentos y los otros gastos de consumo.⁷ Con ese fin se analiza-

⁷Para un análisis de las implicaciones conceptuales de este procedimiento véase CEPAL, 1990.

ron en detalle el nivel y estructura del gasto monetario de los hogares de distintos grupos de ingreso, y, en particular, la distribución del gasto entre bienes alimentarios y no alimentarios, especialmente en el estrato poblacional de referencia.

A partir de los valores observados se estimó adecuado adoptar para las áreas urbanas un presupuesto de consumo privado (línea de pobreza) igual al doble del correspondiente presupuesto básico de alimentación.⁸ En el caso de las áreas rurales, en cambio, se supuso que el gasto en alimentos representaba cerca de 57% del gasto total, de modo que la línea de pobreza rural se obtuvo multiplicando el gasto en alimentos por un coeficiente igual a 1.75. Ambos criterios coinciden, por lo demás, con aquellos empleados sobre el particular por el estudio CEPAL-70.

Estos coeficientes se aplicaron de manera uniforme para obtener las líneas de pobreza de las áreas urbanas y rurales. Sin embargo, en los casos en que no se dispuso de información sobre la estructura del consumo de alimentos de los hogares o sobre los precios de los mismos para todas las zonas del país, fue necesario adoptar supuestos relativos a la composición y costo de las canastas alimentarias. Se supuso, en síntesis, que el costo de alimentación en las zonas urbanas no metropolitanas y en las zonas rurales era equivalente a 95 y 75%, respectivamente del costo correspondiente en las áreas metropolitanas o ciudades capitales. En el cuadro 3 pueden apreciarse, expresados en moneda nacional y en dólares estadounidenses, los valores de las líneas de pobreza que resultan de la aplicación de estos criterios.

Conviene señalar que en este marco metodológico para la estimación de los niveles de pobreza, la determinación del costo de satisfacción de las necesidades alimentarias básicas se asienta sobre bases más sólidas que aquellas en las que descansa la estimación relativa a las necesidades no alimentarias. En efecto, mientras las primeras se calculan con arreglo o normas de común acep-

⁸La aplicación uniforme de esta norma puede traer consigo cierto grado de subestimación (o sobreestimación) de la pobreza en los países y áreas de mayor (o menor) desarrollo relativo, donde el coeficiente del gasto en alimentación, para los niveles pertinentes de ingreso, es inferior (o superior) a 50%.

tación, que establecen ciertos mínimos o determinados grados de adecuación de las dietas, haciendo explícitos no sólo el costo sino también los bienes que satisfacen dichas necesidades y las características de los mismos, las necesidades no alimentarias —aun cuando en principio podrían también sujetarse a determinadas normas— se valoran por vía indirecta, esto es, a partir de la proporción que representa el gasto en alimentos dentro del gasto total de los hogares. De modo que, si bien se establece indirectamente su costo, no se especifican los bienes que satisfacen esas necesidades. Por otro lado, el hecho de que su satisfacción tenga un costo que varía significativamente a lo largo de las etapas del ciclo de vida familiar —esto es, según el tamaño y composición del hogar—, así como en función de factores tales como el monto del patrimonio acumulado y el grado de acceso a los servicios públicos, hace indispensable un análisis pormenorizado de estos capítulos del gasto que permita en principio definir, tal como en el caso de la alimentación, coeficientes específicos para distintos tipos de hogares.⁹

3. Los ingresos de los hogares

Una vez determinados los presupuestos básicos de alimentación y las respectivas líneas de pobreza, se procedió a calcular el monto del ingreso disponible de los hogares, a fin de compararlo con el costo que importa la satisfacción de las necesidades básicas. La principal fuente de información al respecto fueron las encuestas de hogares de propósitos múltiples que efectúan regularmente los países.

Los datos relativos al ingreso que proporcionan estas encuestas suelen estar afectados por

⁹El análisis de la encuesta de ingresos y gastos de Colombia de 1984-1985, por ejemplo, reveló que los hogares con similares niveles de ingreso pero de distinta composición exhiben importantes diferencias en lo que toca a los principales rubros que conforman el gasto no alimentario. Así, el conjunto de los hogares de Bogotá, Cali y Medellín, que conformaban el segundo cuartil de gasto per cápita, mostró diferencias significativas en la proporción del gasto destinado a transporte, educación, salud y vivienda. Cabe señalar, en tal sentido, que los hogares constituidos por parejas jóvenes sin hijos destinaban en promedio cerca de 20% del gasto a vivienda, en tanto que en los hogares de parejas de mayor edad con dos hijos dicho porcentaje era de 15%.

Cuadro 3
 AMERICA LATINA (DIEZ PAISES): LINEAS DE POBREZA Y LINEAS
 DE INDIGENCIA.
 PRESUPUESTOS MENSUALES POR PERSONA EN MONEDAS NACIONALES
 Y DOLARES
 (A precios de 1988, 2° semestre)

Países ^a	Líneas en monedas nacionales		Líneas en dólares ^b	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
Argentina				
Gran Buenos Aires	761.4	380.7	63.1	31.5
Resto área urbana	723.3	361.7	59.9	30.0
Area rural	499.7	285.5	41.4	23.6
Brasil				
Area Metropolitana ^c	22 958.2	11 479.1	57.0	28.5
Resto área urbana	20 181.9	10 091.0	50.1	25.0
Area rural				
Colombia				
Bogotá, D.E.	18 464.0	9 232.0	58.1	29.0
Resto área urbana	16 954.6	8 477.3	53.3	26.7
Area rural	12 117.0	6 924.0	38.1	21.8
Costa Rica				
San José	4 098.0	2 049.0	52.7	26.3
Resto área urbana	3 893.1	1 946.6	50.1	25.0
Area rural	2 689.3	1 536.8	34.6	19.8
Guatemala				
Area urbana central	140.3	70.2	51.9	26.0
Resto área urbana	113.4	56.7	41.9	21.0
Area rural	84.4	48.2	31.2	17.8
México				
Area urbana	120 827.1	60 413.5	53.0	26.5
Area rural	88 135.0	50 362.9	38.6	22.1
Panamá				
Ciudad de Panamá	67.6	33.8	67.6	33.8
Resto área urbana	64.2	32.1	64.2	32.1
Area rural	44.4	25.4	44.4	25.4
Perú				
Lima metropolitana	12 031.0	6 015.5	53.6	26.8
Resto área urbana	11 429.4	5 714.7	50.9	25.4
Area rural	7 895.3	4 511.6	35.1	20.1
Uruguay				
Montevideo	20 674.1	10 337.0	51.5	25.8
Resto área urbana	19 640.4	9 820.2	49.0	24.5
Area rural	13 567.4	7 752.8	33.8	19.3
Venezuela				
Caracas, A.M.	1 906.4	953.2	70.6	35.3
Resto área urbana	1 811.1	905.6	67.1	33.5
Area rural	1 251.1	714.9	46.3	26.5

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

^a Sólo se indican en cada país aquellas ciudades o áreas geográficas para las cuales fue posible hacer una estimación detallada de la canasta básica de alimentos y de su costo (línea de indigencia).

^b Se utilizó el tipo de cambio serie "rf" (promedio del 2° semestre de 1988) publicado en *Estadísticas financieras internacionales*, del Fondo Monetario Internacional. En el caso de Venezuela se utilizó el tipo de cambio vigente en febrero de 1989.

^c Promedio ponderado de los presupuestos estimados para São Paulo y Río de Janeiro.

problemas relativos al carácter parcial del concepto de ingreso que se investiga, al hecho de que las personas tienden en general a declarar ingresos inferiores a los que realmente perciben, a una cobertura geográfica restringida, y debido también a factores y contingencias que guardan relación con aspectos teóricos y prácticos del diseño muestral, todo lo cual incide en la calidad y exactitud de las estimaciones. Por tales razones, antes de efectuar las mediciones de pobreza, se procedió a corregir y ajustar el monto de los ingresos captados por las encuestas. Para ello se utilizaron como patrón de referencia cuantitativo las partidas de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del sistema de cuentas nacionales.¹⁰

En términos generales, el método de ajuste de los ingresos de las encuestas de hogares consistió en imputar a cada tipo o corriente de ingreso investigado las discrepancias observadas entre la declaración y el concepto correspondiente registrado en las cuentas nacionales. Dicha imputación operó sobre la base de los siguientes supuestos: que la subdeclaración de ingresos en las encuestas está asociada más al tipo de ingreso que a la magnitud del mismo; que el monto no declarado de cada tipo de ingreso es igual a la discrepancia entre aquél que consigna la encuesta y la estimación correspondiente que figura en las cuentas nacionales; y que la subdeclaración de cada tipo de ingreso sigue, en general, un patrón de elasticidad unitaria, con excepción de los ingresos de la propiedad en efectivo, ingresos que se supuso concentrados en el quintil de más altos ingresos de la distribución (Altimir, 1987).

Los diferentes tipos de ingreso recogidos por

la encuesta como los provenientes de las cuentas nacionales, se expresaron en valores per cápita; la comparación entre estos promedios permitió definir coeficientes de ajuste para cada fuente de ingreso. También se calcularon los montos correspondientes a aquellas corrientes no cubiertas por las encuestas.

En las pocas situaciones en que el monto de algún tipo de ingreso estimado por la encuesta fue, en promedio, superior al correspondiente de las cuentas nacionales, no se efectuó ajuste para ese concepto. Por su lado, tanto sueldos y salarios como ganancias empresariales, desglosados todos en agrícolas y no agrícolas, se ajustaron en proporción con los niveles declarados por los receptores de tales ingresos. Igual criterio se aplicó para la subestimación de las transferencias, con la salvedad de que en aquellos casos en que sólo se captaban ingresos primarios, la imputación recayó sobre las personas inactivas pertenecientes a la categoría de jubilados y pensionados. Del mismo modo, el ajuste por subdeclaración de los ingresos de la propiedad en efectivo se asignó proporcionalmente a los individuos pertenecientes al 20% de los hogares de más altos ingresos que declararon recibirlos. Por último, el no registro o subestimación del alquiler imputado se distribuyó en proporción al monto del ingreso total —ya ajustado por todos los otros conceptos— de aquellos hogares que declararon habitar en una vivienda propia.¹¹

¹⁰Véase especialmente, CEPAL, 1989 a.

¹¹En CEPAL, 1990, Anexo E, pueden encontrarse las estimaciones de la distribución del ingreso por deciles de hogares clasificados según el monto de su ingreso per cápita, correspondientes a los distintos países hacia 1986.

II

La magnitud y evolución de la pobreza

Las líneas de pobreza, conjuntamente con las estimaciones del ingreso per cápita de los hogares debidamente corregido, permitieron determinar la magnitud de la pobreza y la indigencia en los años en torno a 1980 y a 1986.¹² Antes de presentar estos resultados, es necesario, sin embargo, hacer algunas consideraciones generales que precisan el significado y alcance de los mismos.

1. Consideraciones previas

En primer lugar, la calidad de las bases de información en las que se sustentan las estimaciones de pobreza que se presentan a continuación no es pareja: difiere de un país a otro y, especialmente, en las distintas áreas geográficas de cada país. Puede afirmarse que las mediciones correspondientes a las áreas metropolitanas son en general más precisas que las referidas a las zonas urbanas restantes y a las zonas rurales, en la medida en que las primeras derivan de una información más abundante y confiable. Así, por ejemplo, para elaborar los presupuestos de alimentación se dispuso de más antecedentes sobre las principales ciudades que sobre las demás zonas, en lo relativo tanto a los ingresos y gastos de los hogares como a los precios de los artículos considerados en las canastas básicas de alimentos. Además, como es bien sabido, las encuestas de hogares captan mejor la situación de la población urbana que la de la rural, particularmente en lo que se refiere a la medición de los ingresos. En consecuencia, las cifras de pobreza rural que se proveen en este artículo deben considerarse más

bien como indicativas de órdenes de magnitud. Más aún, tanto en el caso del resto urbano y del área rural de Argentina como en el del área rural de Uruguay, las estimaciones tienen un carácter meramente conjetural. Igual cosa ocurre con el área rural de Colombia y el resto urbano y el área rural de Perú en los años cercanos a 1980. Estas estimaciones se presentan, pues, con el solo propósito de ofrecer una visión a nivel nacional de los distintos países que permita incluirlos en las comparaciones internacionales.

En segundo lugar, el mayor sustento normativo y empírico en que descansa el cálculo del costo de la satisfacción de las necesidades alimentarias en comparación con el de las otras necesidades básicas, hace que las estimaciones de pobreza, a diferencia de las de indigencia, dependan de cuán adecuados sean en cada caso particular, los coeficientes utilizados para determinar las líneas de pobreza, esto es, el valor 2 para las áreas urbanas y 1.75 para las rurales.

En tercer lugar, si bien es cierto que el fenómeno de la pobreza responde esencialmente a características estructurales de los países —lo que hace suponer que su magnitud cambia con relativa lentitud en el tiempo— el método utilizado para estimarla es, por su misma naturaleza, bastante sensible a aquellas circunstancias coyunturales que implican cambios significativos en el nivel de ingreso de los hogares. En tal sentido, los resultados deben examinarse prestando atención tanto a los años a los cuales se refieren las cifras en cada país como, muy especialmente, a la fase por la que atravesaban estos países dentro del ciclo recesivo que afectó a América Latina desde comienzos de la década de 1980. La advertencia anterior exige, pues, especial cautela al momento de extraer conclusiones sobre la evolución de la magnitud de la pobreza y el desempeño comparativo de los distintos países a ese respecto.

En este orden de ideas, cabe mencionar que la sensibilidad de estas medidas de pobreza ante las variaciones en el nivel del ingreso depende también del perfil de la distribución de éste, así como de la distancia a que se encuentren las

¹²Estas mediciones se efectuaron en todos los casos a partir del ingreso per cápita de los hogares y no del gasto. Esta decisión respondió al hecho de que los antecedentes relativos a los gastos se limitan en la mayoría de los países de la región a las áreas metropolitanas o a las ciudades capitales. Asimismo, el hecho de que esta información se recoja normalmente cada 10 años, impide medir de manera más frecuente la pobreza basándose en el nivel de gasto de los hogares, lo que sí se logra a partir de los datos de ingreso que proveen las encuestas de propósitos múltiples que la mayoría de los países lleva a cabo regularmente.

líneas de indigencia y de pobreza respecto de los valores modales de esa distribución. En efecto, un país en el cual una alta proporción de los hogares perciba ingresos que se encuentren en torno al valor de esas líneas, presentará oscilaciones importantes en la magnitud de la indigencia y la pobreza ante cambios relativamente pequeños en el monto de los ingresos.¹³

Por último, es pertinente hacer notar que las líneas de pobreza e indigencia permiten clasificar el conjunto de los hogares pobres en dos subgrupos: el de los indigentes y el de los pobres no indigentes. De los primeros puede afirmarse que son hogares cuyos miembros muy probablemente no satisfacen ninguna de sus necesidades básicas. Por otro lado, no necesariamente todos los hogares del subgrupo de los pobres no indigentes satisfacen en forma adecuada sus requerimientos alimentarios, porque, aunque su ingreso es superior al presupuesto básico de alimentación, deben asignar una fracción del mismo a atender las necesidades restantes.

2. Resultados para 1980 y 1986

La simple observación de las incidencias porcentuales de pobreza e indigencia que presenta el cuadro 4 para los años cercanos a 1980 y 1986, permite advertir una gran diversidad de situaciones. Por un lado, Argentina y Uruguay son los países que exhibieron los más bajos porcentajes de pobreza de la región: en efecto, en ambas fechas ésta tocaba a menos de uno de cada seis hogares. Guatemala y Perú se sitúan en el otro extremo: en el primer caso la pobreza alcanzaba a cerca de las dos terceras partes de los hogares; en el segundo, a cerca de la mitad. Entre estos polos se ubican dos grupos de países en los que la pobreza afectaba a entre 20 y 40% de los hogares. Al primer grupo —más próximo al 20%— pertenecen Costa Rica, Venezuela y México, en tanto que en el segundo —más cerca del 40%— se inscriben Panamá, Colombia y Brasil.

Asimismo, la proporción de hogares indi-

¹³De esta característica, propia del método aquí adoptado, deriva también la conveniencia de medir la pobreza en forma periódica (anual o bianual), medición que permitiría utilizar este índice sintético para evaluar regularmente los cambios en las condiciones de vida de la población.

gentes varía también ampliamente de un país a otro, desde niveles cercanos a 5%, en Argentina y Uruguay, hasta porcentajes superiores al 20% e incluso al 30% en Perú y Guatemala, respectivamente. Los países restantes se ordenan entre esos valores extremos, en forma similar a lo observado respecto de los índices de pobreza. Cabe destacar que los cambios ocurridos entre 1980 y 1986 no llegaron a alterar la posición que ocupaban inicialmente los países en la escala de pobreza.

La comparación entre las áreas geográficas subnacionales pone igualmente en evidencia las pronunciadas disparidades en los niveles de bienestar de la población dentro de cada país: los porcentajes más bajos de pobreza corresponden a las zonas urbanas y, dentro de éstas, a las principales ciudades o áreas metropolitanas, en tanto que los más altos se observan en las áreas rurales. No obstante, estas diferencias varían considerablemente de un país a otro, lo que refleja distintos grados de heterogeneidad interna en los niveles de ingreso de la población. Así, por ejemplo, si se comparan las situaciones de Brasil y Colombia, al respecto, podrá apreciarse que, aunque ambos exhiben un nivel similar de pobreza urbana, cercano en cada caso a la tercera parte de los hogares, la pobreza rural en Brasil es superior en casi 30 puntos porcentuales a la pobreza urbana, en tanto que en Colombia esta diferencia es inferior a 10 puntos porcentuales. Guatemala y Perú están en una relación semejante, pero con niveles de pobreza más altos. Debe tenerse presente, por otro lado, que los dos son, junto con Costa Rica, los países que tienen mayor proporción de población rural.

Las consideraciones que acabamos de hacer no dejan de ser importantes desde un punto de vista cuantitativo, dado que los índices nacionales de pobreza se calcularon precisamente como un promedio ponderado de los índices de las distintas áreas geográficas, y están, por eso mismo, influidos no sólo por la incidencia de la pobreza en cada una de ellas sino también por la importancia relativa de esas áreas dentro de la población total del país. La comparación de las cifras correspondientes a Costa Rica y Venezuela ilustra el efecto que ejercen las aludidas diferencias urbano-rurales (cuadro 4). En 1988 Costa Rica tenía 21% de los hogares urbanos y 28% de los rurales bajo la línea de pobreza; en Venezuela,

Cuadro 4
AMERICA LATINA (DIEZ PAISES): HOGARES EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA

País/año	Porcentajes de hogares bajo la línea de pobreza					Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia				
	Area metropolitana	Resto área urbana	Total área urbana	Area rural	Total país	Area metropolitana	Resto área urbana	Total área urbana	Area rural	Total país
Argentina										
1980	5	9	7	16	9	1	2	2	4	2
1986	9	15	12	17	13	3	4	3	6	4
Brasil										
1979	21 ^a	34	30	62	39	6 ^a	12	10	35	17
1987	24 ^a	37	34	60	40	8 ^a	16	13	34	18
Colombia										
1980	30	37	36	45	39	10	14	13	22	16
1986	31	37	36	42	38	11	16	15	22	17
Costa Rica										
1981	15	17	16	28	22	5	6	5	8	6
1988	19	22	21	28	25	5	6	6	10	8
Guatemala										
1980	26	52	41	79	65	5	19	13	44	33
1986	45	59	54	75	68	20	31	28	53	43
México										
1977	b	b	b	b	32	b	b	b	b	10
1984	c	c	23	43	30	c	c	6	19	10
Panamá										
1979	27	42	31	45	36	12	19	14	27	19
1986	27	41	30	43	34	11	19	13	22	16
Perú										
1980	29	41	35	65	46	9	15	12	37	21
1986	37	53	45	64	52	11	22	16	39	25
Uruguay										
1981	6	13	9	21	11	1	3	2	7	3
1986	9	19	14	23	15	2	4	3	8	3
Venezuela										
1981	12	20	18	35	22	3	6	5	15	7
1986	16	28	25	34	27	4	9	8	14	9

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, basadas en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

^a Promedio ponderado de las estimaciones correspondientes a las áreas metropolitanas de Río de Janeiro y São Paulo.

^b Sólo se dispuso de antecedentes a nivel nacional.

^c La encuesta de hogares utilizada para la estimación no es representativa a nivel del Distrito Federal.

entretanto, las cifras eran, en 1986, de 25 y 34%, respectivamente. Esta diferencia favorable a Costa Rica se atenúa sin embargo a nivel nacional —Costa Rica presentaba una pobreza global equivalente a 25% y Venezuela a 27%— debido precisamente al hecho de que en el primero la población rural constituía ese año 54% de la población total, contra apenas 20% en el caso de Venezuela.

Aunque en este artículo no se exponen detalladamente las incidencias de pobreza en términos individuales, el hecho de que los hogares pobres estén compuestos en general por mayor número de personas que los no pobres hace que el porcentaje de personas afectadas por la pobreza sea mayor que el de hogares en esa situación. De ese modo, en los años cercanos a 1980 y 1986, los índices de pobreza expresados en términos de personas fueron, en las zonas urbanas, entre 3 y 7% superiores a los índices de pobreza de los hogares, y entre 3 y 9% en las zonas rurales.

Debe tenerse presente en lo que toca a la evolución de la pobreza en los años ochenta, que no puede considerarse que el período cubierto por nuestro análisis en cada país, por más que comprenda algunos años de fuerte caída del ingreso, refleje siempre en toda su intensidad la profundidad de la crisis. En efecto, sólo en cinco de los 10 países el último año de estimación coincide con el año en que el producto llegó a su punto más bajo: así ocurrió con Venezuela y Guatemala en 1986, y, parcialmente, con Argentina (1986), Perú (1985) y Uruguay (1986). No debe extrañar entonces que sea precisamente en estos países donde se constatan los aumentos más fuertes de las incidencias de pobreza, tanto a nivel nacional (entre cuatro y seis puntos porcentuales) como, particularmente, en las áreas urbanas (entre cinco y 13 puntos). Estas cifras, junto con los aumentos relativamente menores —e incluso las leves disminuciones— de la pobreza rural en este período (de uno a cuatro puntos), muestran que la crisis afectó de modo más agudo a las zonas urbanas. La evolución negativa de los principales indicadores sobre niveles de ingreso y condiciones de bienestar de la población, especialmente los referidos a la población urbana, refuerzan esta apreciación. Así, el ingreso nacional por habitante en Argentina, Guatemala, Uruguay y Venezuela fue en 1986 aproximadamente 20% más bajo que el que se había alcanza-

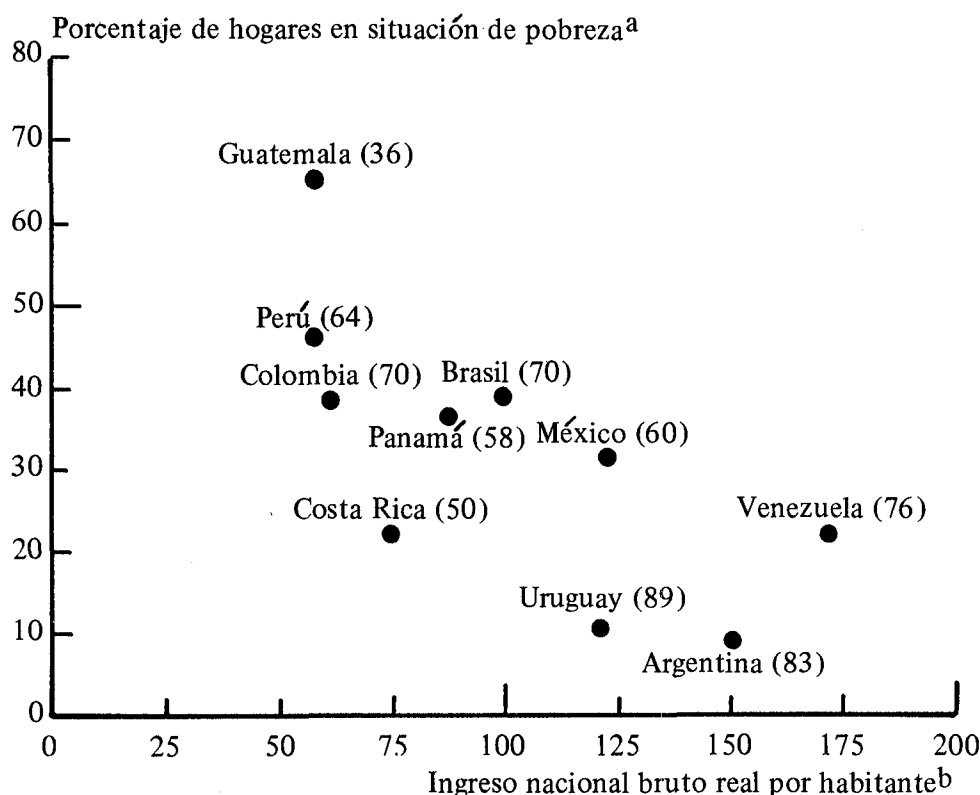
do hacia 1980. En Perú, por su lado, fue 13% más bajo en 1985, año en que el ingreso alcanzó su menor nivel dentro del período. Del mismo modo, las tasas de desempleo abierto en las áreas urbanas de los tres primeros países mencionados aumentaron persistentemente durante ese período, hasta casi duplicar en 1986 los niveles que tenían en los años 1980-1981. En Perú, en cambio, aunque no hubo una variación significativa en el desempleo entre los años extremos, las remuneraciones medias cayeron cerca de 23% entre 1980 y 1985.¹⁴

Costa Rica también experimentó un incremento (de tres puntos) en el porcentaje de hogares pobres, que se concentró fundamentalmente en las zonas urbanas. Sin embargo, debe tenerse presente que, después de la fuerte caída que sufrió en 1982 respecto de 1981, el ingreso tendió a crecer sostenidamente hacia 1988 —aunque sin recuperar los niveles que tenía a fines de la década anterior—, de manera que el período dentro del cual se efectuó la medición de pobreza (1981-1988) no da cuenta totalmente del impacto de la crisis. Similar es, en este sentido, la situación de Brasil: la caída del ingreso se dio aquí entre 1980 y 1983, para alcanzar luego, en 1987, un nivel levemente superior al de 1979. El aumento en un punto porcentual de la pobreza a nivel nacional (de 39 a 40%) también se concentró en las áreas urbanas y metropolitanas, y estuvo acompañado por un leve descenso de la pobreza rural (de 62 a 60%). En este caso, pese a la recuperación que pareció insinuar el nivel del empleo, el salario mínimo real seguía siendo hacia 1987 cerca de 25% más bajo que el del año inicial, 1979.

En Colombia, México y Panamá disminuyó la incidencia de la pobreza, disminución que se explica, en los casos de Colombia y Panamá por la reducción en dos y tres puntos, respectivamente, de la pobreza rural, ya que durante el período considerado prácticamente no hubo cambios en la pobreza urbana en ninguno de los dos países, como tampoco, por otro lado, caídas significativas del producto y del ingreso nacional. En Panamá, el ingreso por habitante en 1986 fue 20% superior al de 1979, y en Colombia, el mismo año, 5% superior al de 1980, aunque el desem-

¹⁴Véase CEPAL, 1989 a.

Gráfico 1^a
 AMÉRICA LATINA (DIEZ PAÍSES): RELACIÓN ENTRE LA MAGNITUD
 DE LA POBREZA Y EL NIVEL DE INGRESO, 1980



Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones.

^a Entre paréntesis se indica el porcentaje de hogares urbanos.

^b Promedio de 19 países de América Latina = 100.

pleo urbano siguió siendo relativamente alto en ambos países, con tasas que oscilaban en promedio, entre 10 y 13%. Por último, en México, donde se contó con antecedentes relativos sólo al conjunto del país, la pobreza se redujo entre 1977 y 1984 en dos puntos porcentuales.

Una apreciación global de estas estimaciones permite inferir que ellas captan adecuadamente la dimensión estructural del fenómeno de la pobreza. En tal sentido cabe destacar, por ejemplo, la estrecha relación que guardan los porcentajes de pobreza con sus determinantes más directos, esto es, el monto del ingreso por habitante, el nivel de concentración de su distribución y el grado de urbanización (Ahluwalia, 1976). El grá-

fico 1 permite ilustrar algunas de estas relaciones. En él se muestra, en efecto, la alta correlación inversa existente entre el nivel del ingreso nacional bruto por habitante —expresado como índice respecto del promedio de América Latina— y la incidencia de la pobreza en cada uno de los países alrededor de 1980. En este gráfico se indican también los porcentajes de población urbana de cada país, que covarían directamente con el nivel del ingreso e inversamente con la pobreza.

Por otra parte, las cifras revelan que la población pobre del conjunto de los 10 países considerados, que era de 109 millones en los años cercanos a 1980, pasó a ser de 137 millones en los años

en torno a 1986, lo que significa un incremento de cerca de 28 millones de personas.¹⁵ A su vez, el carácter más bien urbano de la crisis a que hemos hecho mención modificó en forma importante la distribución de la población en condiciones de pobreza dentro de cada país. Mientras en 1980 el 48% de los pobres residía en zonas urbanas (53 millones de personas), en 1986 lo hacía el 58% (80 millones). Asimismo, como era de prever, casi la mitad de los pobres correspondía en uno y otro año a Brasil, y entre 85 y 90% de los mismos a cuatro de los 10 países considerados (Brasil, Colombia, México y Perú) (cuadro 5). La población indigente, por su lado, aumentó de 47 millones de personas en 1980 a 63 millones en 1986, lo que representa más de la mitad del incremento del conjunto de la población pobre. Al mismo tiempo, la pobreza, pese a crecer más en las zonas urbanas, siguió siendo más aguda en las zonas rurales: en éstas, en efecto, cerca de 55% del total de los pobres eran indigentes, mientras que en las zonas urbanas esa proporción alcanzaba a alrededor de 35%.

Ahora bien, dado el indudable interés que despierta la posibilidad de disponer de una estimación agregada de la pobreza para el conjunto de la región, y teniendo en cuenta además que los 10 países ya mencionados representan un alto porcentaje de la población y del producto regionales (85 y 91%, respectivamente), se procedió a extender, mediante una extrapolación, las cifras de pobreza de los primeros 10 países a un conjunto formado por 19 países de la región. Aparte de los 10 ya conocidos, los países que se incorporaron en esta estimación fueron Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana. En esta extrapolación se emplearon como referencia ecuaciones de regresión que relacionan el producto interno bruto por habitante en 1980 y 1986 con los porcentajes de hogares pobres e indigentes en los ámbitos nacional y urbano de los mismos años.¹⁶ Las estimaciones de pobreza

¹⁵Con el objeto de realizar las comparaciones pertinentes, estos cálculos se basaron en las cifras de población de los años 1980 y 1986.

¹⁶Las ecuaciones fueron del tipo: $H = a + b(\ln PIB_{pc})$ donde: H = porcentaje de pobreza (o indigencia) y $\ln PIB_{pc}$ = logaritmo natural del producto interno bruto por habitante. Los valores de r^2 variaron entre 0.6 y 0.7. La población

rural se obtuvieron residualmente, a partir de la distribución de la población por áreas geográficas. Los resultados se resumen también en el cuadro 5.

Si se comparan las incidencias de pobreza obtenidas para los 19 países (que están muy cerca de representar el conjunto de la región) con las correspondientes al grupo de los 10 primeros, puede constatar que hubo aumentos del orden de dos puntos porcentuales en ambos años. Este incremento se produjo porque, a pesar de la poca gravitación que tiene la población de los nueve países recién introducidos en la población regional, sus índices de pobreza fueron, por el contrario, superiores en promedio a los de los primeros 10 países. De acuerdo con estas extrapolaciones, en 1980 había en América Latina 135.9 millones de personas en la pobreza, esto es, 41% de la población total, cifra que se elevó a 170.2 millones de personas en 1986, pasando a representar así 43% del total. Cabe destacar que el incremento de 34.3 millones de pobres se concentró casi en su totalidad en las zonas urbanas, donde la incidencia de la pobreza subió de 30 a 36%. Ahora bien, los cambios relativos a la población en condiciones de indigencia revelan indirectamente, por su lado, la profundidad de la crisis durante el primer quinquenio de los años ochenta. En efecto, de ese incremento de 34.3 millones, 19 millones, esto es, 55%, corresponden al aumento de la población indigente tanto urbana como rural.

3. La evolución de la pobreza en América Latina entre 1970 y 1986. Su proyección hacia fines de los años ochenta

Los resultados de este análisis respecto de la magnitud de la pobreza en 1980 y 1986 pueden compararse, no obstante algunas diferencias metodológicas entre una y otra investigación, con los del estudio CEPAL-70.¹⁷

pobre e indigente de los nueve países no incluidos en el presente estudio se obtuvo aplicando a la población de cada país las incidencias de pobreza e indigencia estimadas mediante estas ecuaciones. En el caso de los hogares, los cálculos se basaron en datos provenientes de los últimos censos de población y, asimismo, en las relaciones de tamaños medios de las familias según los estratos de pobreza observados en países similares.

¹⁷Estas dicen relación principalmente con el procedimiento que se utilizó para elaborar las canastas básicas de

Cuadro 5
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ESTIMACIONES DE POBREZA
E INDIGENCIA, 1980 y 1986

	Pobreza				Indigencia			
	1980		1986		1980		1986	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
	(Hogares)							
Diez países ^a								
Nacional	19 700	33	26 500	35	8 000	13	11 700	15
Urbano	10 000	24	16 200	29	3 200	8	6 000	11
Rural	9 700	52	10 300	51	4 800	26	5 700	28
América Latina ^b								
Nacional	24 200	35	32 100	37	10 400	15	14 600	17
Urbano	11 800	25	18 700	30	4 100	9	7 000	11
Rural	12 400	54	13 400	53	6 300	28	7 600	30
	(Población)							
Diez Países ^a								
Nacional	109 200	38	137 500	41	47 400	17	62 700	19
Urbano	52 800	28	80 300	34	17 300	9	29 700	13
Rural	56 400	58	57 200	57	30 100	31	33 000	33
América Latina ^b								
Nacional	135 900	41	170 200	43	62 400	19	81 400	21
Urbano	62 900	30	94 400	36	22 500	11	35 800	14
Rural	73 000	60	75 800	60	39 900	33	45 600	36

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

^a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

^b Incluye, además de los diez primeros países, a Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

Las cifras relativas a los países y áreas geográficas en que es posible llevar a cabo esa comparación revelan que, entre 1970 y 1980, la pobreza urbana disminuyó en Brasil, Colombia, Uruguay y Venezuela, en magnitudes que fluctúan entre uno y cinco puntos porcentuales, en tanto que en Argentina, Costa Rica y Perú aumentó entre uno y siete puntos (cuadro 6). En las áreas rurales, por su lado, la pobreza descendió en todos los países, en un rango que va de 1 a 11 puntos porcentuales. Estas cifras se refieren lógicamente a un promedio nacional, donde inciden también las variaciones en la distribución de la población entre ambas áreas, dado que en esa década continuó —con diverso ritmo en cada país— el proceso de urbanización.

Lo ocurrido entre 1970 y 1986 sigue, a su vez, la evolución del ingreso de los distintos países en los dos subperíodos antes mencionados, 1970-1980 y 1980-1986. Así, aquellos países que tuvieron en esos años los índices más elevados de crecimiento sostenido (Brasil y Colombia), fueron precisamente los que exhibieron mayores reducciones en la magnitud de la pobreza. Los antecedentes relativos a la distribución del ingreso indican que estos dos países siguieron figurando entre aquéllos con mayor grado de concentración distributiva de la región, lo que admite conjeturar que la mejoría en sus índices de pobreza descansó mucho más en el incremento de los niveles de ingreso que en avances significativos en el sentido de una mayor equidad.¹⁸ Cabe recordar, además, que Brasil y Colombia no atra-

alimentos. Para una reseña de tales diferencias, véase CEPAL, 1990 (Apéndice).

¹⁸Véase, por ejemplo, CEPAL, 1986 a y CEPAL, 1986 b.

Cuadro 6
 AMERICA LATINA (DIEZ PAISES): MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA ALREDEDOR DE 1970,
 DE 1980 Y DE 1986

País	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza									Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia								
	Area urbana			Area rural			Total país			Area urbana			Area rural			Total país		
	1970	1980	1986	1970	1980	1986	1970	1980	1986	1970	1980	1986	1970	1980	1986	1970	1980	1986
Argentina	5	7	12	19	16	17	8	9	13	1	2	3	1	4	6	1	2	4
Brasil	35	30	34	73	62	60	49	39	40	15	10	13	42	35	34	25	17	18
Colombia	38	36	36	54	45	42	45	39	38	14	13	15	23	22	22	18	16	17
Costa Rica	15	16	21	30	28	28	24	22	25	5	5	6	7	8	10	6	6	8
México	20	^a	23	49	^a	43	34	32	30	6	^a	6	18	^a	19	12	10	10
Perú	28	35	45	68	65	64	50	46	52	8	12	16	39	37	39	25	21	25
Uruguay	10	9	14	—	21	24	—	11	15	4	2	3	—	7	8	—	3	3
Venezuela	20	18	25	36	35	34	25	22	27	6	5	8	19	15	14	10	7	9
América Latina	26	25	30	62	54	53	40	35	37	10	9	11	34	28	30	19	15	17

Fuente: Estimaciones de la CEPAL. Las cifras para 1970 corresponden a las estimaciones publicadas en *La dimensión de la pobreza en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, 1979.

^a Sólo se dispuso de antecedentes a nivel nacional.

vesaron durante los años ochenta por un período recesivo de la profundidad del que conoció la mayoría de los restantes países. Asimismo, la reducción algo menor de la pobreza en México —con un grado de concentración intermedio en la región— podría explicarse no sólo por el fuerte incremento del ingreso durante el período, sino también por aumentos de la participación de los hogares pertenecientes a los tramos más bajos de la distribución. De hecho, hay antecedentes que indican, por un lado, que efectivamente hubo en México una disminución entre fines de los años sesenta y fines de los setenta, del grado de concentración de la distribución del ingreso, y, por otro, que esta distribución se mantuvo relativamente inalterada desde esa fecha hasta 1984 (Altimir, 1982).

En el cuadro 6 puede constatarse, asimismo, que la pobreza aumentó en el período 1970-1986 en los otros cinco países, incremento que guarda relación con el hecho de que el ingreso haya sufrido en éstos caídas más fuertes durante los años de crisis. Argentina constituye indudablemente el caso extremo en tal sentido: la pobreza a nivel nacional se elevó aquí, en efecto, en cinco puntos porcentuales, a causa de la marcada reducción del ingreso per cápita (15% respecto de 1970) y del deterioro en su distribución.¹⁹ En Costa Rica, Perú y Venezuela el aumento de la pobreza fluctuó entre uno y dos puntos, al tiempo que los niveles de ingreso nacional per cápita alcanzados el año final de estimación prácticamente no difirieron de los de 1970. Estos países presentaron aumentos importantes del ingreso en los años setenta —con excepción de Perú—, pero experimentaron fuertes reducciones del mismo en el curso de los años ochenta, presumiblemente acompañadas de un aumento en la concentración distributiva. Algo similar ocurrió en el caso de Uruguay en relación con la pobreza urbana.

Ahora bien, las cifras relativas a los 19 países de la región muestran claramente la distinta evo-

lución seguida por la pobreza en las dos décadas comparadas. En efecto, durante los años setenta el porcentaje de los hogares pobres se redujo de 40 a 35%, y de 19 a 15% el de los hogares indigentes. La tendencia se revirtió, en cambio, durante los años ochenta, puesto que tanto la pobreza como la indigencia se incrementaron en dos puntos porcentuales. Dichas magnitudes son, a su vez, el resultado de evoluciones muy distintas según se trate de zonas urbanas o rurales. Así, el que la crisis haya afectado relativamente más a los hogares de las zonas urbanas, unido al aumento en prácticamente todos los países de la proporción representada por la población urbana dentro de la población total, contribuye a explicar el hecho de que la pobreza se haya incrementado, entre 1970 y mediados del decenio de 1980, en cuatro puntos porcentuales (de 26 a 30%) en esas áreas, a pesar incluso de la reducción de un punto porcentual que había experimentado durante la década de 1970. En las zonas rurales, en cambio, sin olvidar ciertamente el carácter más conjetural de estas estimaciones, se produjo una considerable reducción de la pobreza durante los años setenta (de 62 a 54%), y una relativa estabilidad durante los ochenta (cuadro 6).

Por otra parte, con el objeto de contar con una estimación que permitiera apreciar lo ocurrido con la pobreza en los 19 países de la región durante las décadas de 1970 y 1980, se realizó una proyección al año 1989 de la incidencia de pobreza en cada país. Esta se basó tanto en la evolución del producto por habitante como en la de otros indicadores generales (desempleo abierto, remuneraciones medias, salarios mínimos, porcentaje de población rural y producto por sector de actividad económica) a lo largo del trienio 1986-1989.

De acuerdo con esta proyección, al término de los años ochenta 37% de los hogares de América Latina y el Caribe se encontraría en condiciones de pobreza y 17% en condiciones de indigencia (cuadro 7). En las zonas urbanas estos porcentajes llegan a 31% para la pobreza y a 12% para la indigencia, y a 54 y 31%, respectivamente, en las áreas rurales. Comparadas con las de 1970, estas cifras indican un fuerte aumento de la pobreza urbana (de 26 a 31%), y una baja, también significativa, de la pobreza rural (de 62 a 54%). Cambios en el mismo sentido, pero de menor magni-

¹⁹Estimaciones de la distribución del *ingreso total* de los hogares del Gran Buenos Aires indican que el coeficiente de concentración de Gini subió de 0.41 en 1970 a 0.44 en 1975 y 0.47 en 1980 (Altimir, 1986). En el presente estudio, en tanto, se estimó que el mismo coeficiente, referido esta vez a la distribución del *ingreso per cápita* de los hogares, aumentó de 0.38 en 1980 a 0.41 en 1986.

Cuadro 7
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: MAGNITUD DE LA POBREZA EN 1989
 (Proyecciones a partir de cifras de 1986)

	Hogares				Población			
	Pobreza		Indigencia		Pobreza		Indigencia	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Total	34 600	37	15 800	17	183 200	44	87 700	21
Urbano	20 300	31	7 600	12	103 700	36	39 400	14
Rural	14 300	54	8 200	31	79 500	61	48 300	37

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

tud, se habrían producido en cuanto a la indigencia. Como consecuencia del aumento de la población y de los índices de pobreza, hacia fines de los años ochenta habría habido cerca de 183 millones de personas pobres en la región, esto es, 71 millones más que en 1970. De éstas, alrededor de 88 millones serían indigentes, cifra que indica un aumento cercano a 28 millones respecto del volumen estimado por la CEPAL para ese año.

Una de las constataciones más que surgen de esta comparación es que, a diferencia de lo que ocurría en 1970, la pobreza en la región es hoy un fenómeno mayoritariamente urbano, a causa de la fuerte expansión de sus principales ciudades—en los últimos 20 años la población urbana en la región pasó de 58 a 69% de la población total—, y del hecho de que el incremento de los índices de pobreza se haya concentrado fundamentalmente en esas zonas, en especial durante el período de crisis. Así, mientras en 1970 sólo 37% de los pobres residía en las zonas urbanas, más de la mitad (57%) lo hace actualmente. Si se centra la atención en los extremadamente pobres o indigentes puede afirmarse, al contrario, que hoy, tal como en 1970, la mayoría de éstos sigue residiendo en las áreas rurales, a pesar del aumento (de 31 a 45%) que ha experimentado la proporción de indigentes urbanos dentro de la masa total de indigentes.

Estas cifras globales están, sin duda, asociadas con el virtual estancamiento que ha experimentado el producto por habitante en América Latina durante el período 1970-1989. En efecto, excluyendo a Brasil, el producto creció en ese lapso sólo 3.2% en términos reales, al tiempo que el nivel alcanzado en 1989 era más de 12% inferior al que se había logrado en 1980. La mayor

parte de esta baja se produjo, en casi todos los países, en un lapso relativamente breve, dos a tres años, y estuvo acompañada por reducciones más que proporcionales del ingreso de los sectores más pobres. Esta circunstancia, unida al carácter de la crisis, explica el crecimiento de los índices de pobreza en el plano nacional y particularmente en el urbano. Por otro lado, el aumento experimentado en las últimas dos décadas por el ingreso per cápita en las zonas rurales contribuye, sin duda, a explicar el descenso de la pobreza en esas zonas. En la década de los ochenta, el valor agregado generado en la agricultura—por habitante rural— creció en cerca de 14%, mientras se reducía en un porcentaje similar el generado fuera de ella (BID, 1989). Con todo, entre 1970 y 1989 el número de pobres rurales aumentó en América Latina en alrededor de 9 millones de personas.

Por último, cabe llamar la atención también sobre la notable asimetría que hay entre la evolución de la pobreza urbana de América Latina y los cambios acontecidos en el ingreso durante los dos subperíodos que consideramos.²⁰ En los años setenta, aunque el ingreso per cápita de la región

²⁰Las tendencias observadas en los ocho países confirman esa aseveración. En el caso de Brasil, el país de mayor gravitación en la cifra agregada a nivel regional, los cinco puntos de disminución de la pobreza urbana entre 1970 y 1979, atribuibles principalmente al fuerte crecimiento del ingreso por habitante en ese período (de 1 100 a 1 850 dólares a precios de 1980), prácticamente desaparecieron en los ocho años siguientes. Aunque en 1987, tras la fuerte caída experimentada entre 1980 y 1983, el ingreso había recuperado el nivel de 1979, las remuneraciones medias y el salario mínimo urbano se situaron ese año en los niveles más bajos alcanzados en la década de 1980.

se expandió a un ritmo relativamente elevado (a un promedio de 3.6% anual), la pobreza se redujo sólo en un punto porcentual. En la primera mitad de los años ochenta, en cambio, la disminución del ingreso por habitante (a un promedio de 2.3% anual) estuvo acompañada de un incremento de cinco puntos porcentuales en la pobreza urbana. Estas mejoras y retrocesos están ciertamente asociados también con las tendencias exhibidas por la distribución del ingreso. A modo de hipótesis, toda vez que no se disponen de antecedentes sobre los patrones distributivos imperantes en los años cercanos a 1970 que sean comparables con las estimaciones efectuadas para mediados de los años ochenta, podría afirmarse que la reducción de la pobreza que conocieron algunos países durante la década de 1970 ocurrió sin que se modificaran mayormente los patrones distributivos, esto es, permaneciendo inalterados los altos niveles de concentración característicos de la región. Brasil y Colombia parecen constituir los casos más notables en tal sentido, puesto que los efectos del llamado derrame operaron

básicamente en función del ritmo de crecimiento de esas economías. Los conocidos y abundantemente analizados efectos de la crisis, especialmente en los estratos bajos de la población urbana, pueden explicar el hecho de que durante los años ochenta la caída del ingreso y del consumo haya sido aún más acentuada en los deciles inferiores de la distribución, incrementando así la pobreza y los ya elevados niveles de desigualdad. Argentina y Uruguay, que presentaban los patrones de ingreso comparativamente más equitativos de América Latina, sufrieron retrocesos importantes en esta materia, adquiriendo un perfil más cercano al de los países con grados de concentración intermedia. En consecuencia, es muy probable que a comienzos de la presente década varios países de la región, particularmente aquellos en los que los ajustes de sus economías han significado caídas más pronunciadas del ingreso, presenten un grado de inequidad distributiva mayor que el existente alrededor de 1980, e índices de pobreza, en especial urbana, igualmente más elevados.

Bibliografía

- Ahluwalia, Montek (1976): 'Inequality, poverty and development', *Journal of Development Economics*, vol. 3, N° 4, Amsterdam, North-Holland Publishing Company, diciembre.
- Altimir, Oscar (1987), Income distribution statistics in Latin America and their reliability, *The Review of Income and Wealth*, Serie 33, N° 2, junio.
- _____ (1986): Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina, 1953-1980', *Desarrollo económico*, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), vol. 25, N° 100, Buenos Aires, enero-marzo.
- _____ (1982): La distribución del ingreso en México, 1950-1977', *Distribución del ingreso en México. Ensayos*. Banco de México, cuaderno 2, tomo 1, México, D.F.
- _____ (1979): *La dimensión de la pobreza en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1989): *El BID. Auge agrícola en América Latina*, Washington, D.C., marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (L.C/L. 533), Santiago de Chile, junio.
- _____ (1989 a). *Cuentas de ingresos y gastos de los hogares de nueve países latinoamericanos* (L.C/L. 530), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1989 b); *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1989* (L.C/G. 1586), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1988): *Determinación de las necesidades de energía y proteínas para la población de nueve países latinoamericanos* (L.C/L. 471), Santiago de Chile, julio.
- _____ (1986 a): *Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso. Colombia 1951-1982* (L.C/G. 1385), Santiago de Chile, enero.
- _____ (1986 b): *Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso. Brasil 1960-1983* (L.C/G. 1387), Santiago de Chile, septiembre.
- FAO/OMS (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Organización Mundial de la Salud) (1973): *Necesidades de energía y de proteínas, Informe de un Comité Especial Mixto FAO/OMS de Expertos*, Serie de informes técnicos, N° 522, Roma.
- FAO/OMS/UNU (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Organización Mundial de la Salud/Universidad de las Naciones Unidas) (1985): *Necesidades de energía y de proteínas, Informe de una Reunión Consultiva Conjunta FAO/OMS/UNU de Expertos*, Serie de informes técnicos, N° 724, Ginebra.

Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social

Rubén Kaztman*
Pascual Gerstenfeld**

Atendiendo principalmente al estancamiento que sufrieron el crecimiento económico, la inversión y la producción de los países de la región, la década de 1980 ha sido llamada la "década perdida" de América Latina y el Caribe. Sin embargo, a base de la fragmentaria evidencia disponible, parece inapropiado adjetivar en forma tan sumaria lo acontecido en el área social. Inercias institucionales, rezagos en los efectos de políticas concebidas y puestas en práctica bajo condiciones económicas más favorables que las que predominaron en los años ochenta, y, en particular la voluntad de los gobiernos de independizar algunas áreas del bienestar de las fluctuaciones de la economía, obligan a efectuar una evaluación más matizada del desarrollo social durante la década.

Este trabajo busca contribuir al logro de una mejor comprensión del significado de las tendencias sociales de ese período. Ello se intenta, en primer lugar, a partir del análisis de la información más confiable a que se tuvo acceso sobre los cambios ocurridos en tres importantes esferas del bienestar social, el empleo, la educación y la salud, buscando por esa vía precisar la orientación que tomaron esas modificaciones. El segundo lugar, a través del planteamiento de un esquema de interpretación que, a juicio de los autores, ayuda a enfrentar la compleja tarea de ponderar los avances y retrocesos experimentados por los distintos indicadores del desarrollo social. Esta interpretación descansa fundamentalmente en la distinción entre lo que llamaremos metas blandas y metas duras de las políticas sociales y en la identificación de algunos de los factores que probablemente determinan la mayor o menor dureza de dichas metas. El artículo termina proponiendo una definición de desarrollo social que incorpora como objetivos centrales el bienestar, la equidad y la democracia, y algunos lineamientos generales para la medición de los avances hacia esos objetivos.

*Oficial Principal de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL.

**Consultor de la División de Desarrollo Social, CEPAL.

Los autores desean expresar su reconocimiento a Adolfo Gurrieri y Enzo Faletto por las sugerencias y comentarios que hicieron a una versión preliminar de este artículo.

Introducción

En el curso de la década de 1980, funcionarios de gobierno, políticos, académicos y profesionales del campo social mostraron una creciente preocupación por conocer los diversos efectos de la crisis económica y los procesos de reestructuración productiva en las condiciones de vida de la población, y obtener así diagnósticos que brindaran una orientación adecuada a la acción. Sin embargo, dada la escasez y debilidad de los datos disponibles para enfrentar esta tarea, tal preocupación se fue centrando en una búsqueda de mayor precisión en cuanto al significado de los cambios observados en los indicadores sociales más conocidos, particularmente de aquellos cuyo comportamiento no se ajustaba a lo que era dable esperar a partir de la crisis. En efecto, mientras algunos aspectos del bienestar social evidenciaban un deterioro ciertamente congruente con los profundos quiebres experimentados por el funcionamiento de la economía, otros, entre ellos algunos de los que se consideraban decisivos para el mejoramiento de las condiciones de vida, siguieron emitiendo claras señales de progreso. Así, paralelamente a la larga serie de efectos negativos de la crisis (el aumento de la proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza, de la tasa de desempleo abierto y de las distintas formas de subempleo; la contracción de los recursos que asignan los gobiernos a las áreas sociales, la reducción del salario real y el surgimiento de indicios de mayor concentración de la riqueza), en algunos países de la región se produjeron, entre otros avances, disminuciones significativas de las tasas de mortalidad infantil, mejoras en la infraestructura habitacional e incrementos en las tasas de matrícula de segundo y tercer nivel.

La constatación de esta aparente independencia de los fenómenos sociales entre sí, y entre algunos de éstos y los económicos, no es nueva: efectivamente, el debate sobre el desarrollo latinoamericano en las últimas décadas estuvo en buena parte dominado por el tema de la desigual distribución de los frutos de un crecimiento económico que, habiendo exhibido en las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial tasas bastante elevadas —en comparación al menos con el pobre desempeño actual—, no se había visto reflejado en avances correlativos en el área social. En ese contexto, y en virtud de la desconfianza que provocaba en algunos sectores el cuadro excesivamente optimista que se despren-

día de la evolución del producto per cápita —por mucho tiempo considerado el indicador por excelencia del desarrollo—, surgieron recomendaciones en el sentido de complementar las evaluaciones del desarrollo con análisis detallados del comportamiento de aquellos indicadores sociales que parecían reflejar mejor los cambios en la situación de los sectores menos privilegiados de la sociedad, tales como la tasa de mortalidad infantil, el analfabetismo o la esperanza de vida. La elaboración del llamado índice de calidad física de vida (Consejo de Desarrollo de Ultramar, 1978) surgió precisamente de un enfoque de este tipo. Lo que en la actualidad se observa con cierta dosis de perplejidad es la manifestación de un

fenómeno que podría interpretarse como opuesto al anterior (Hirschman, 1987): tasas negativas de crecimiento del producto pueden ir acompañadas por cambios positivos en algunas dimensiones importantes del bienestar.

A fin de comprender mejor la naturaleza de las relaciones entre cambios sociales y cambios económicos, analizaremos a continuación las transformaciones que experimentaron algunos de los indicadores más importantes de las condiciones de empleo, de salud y de educación en una serie de países latinoamericanos, específicamente aquellos que ofrecen información confiable respecto de un período de 5 o más años que abarca la crisis de la década de 1980.

I

La evolución del empleo, la salud y la educación

A. El empleo

1. Consideraciones iniciales

Desde el punto de vista de los cambios en las condiciones de vida de la población, una de las consecuencias más importantes de la crisis de la deuda externa fue, sin duda, la fuerte reducción de la capacidad de absorción de empleo en los sectores de la producción que proporcionaban las ocupaciones más estables, más productivas, mejor remuneradas y mejor cubiertas por los beneficios de la seguridad social. Los datos del cuadro I corroboran esta afirmación: entre 1980 y 1987, por ejemplo, Chile fue el único de los siete países examinados en que aumentó la población ocupada en las empresas grandes privadas. Tal crecimiento, levemente superior al de la población económicamente activa (PEA), deriva muy probablemente del vigoroso proceso de privatización de empresas públicas llevada a cabo en ese país durante el último tiempo (Marcel, 1989). En el resto de los países, por el contrario, el empleo en el sector moderno creció mucho menos que la oferta de trabajo.

Esta situación de estancamiento e incluso de involución del empleo, y las consecuencias que resultan de ella, representan una clara reversión de las tendencias observadas en las décadas ante-

riorios. En efecto, entre 1960 y 1970, el sostenido crecimiento económico de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe había estado acompañado por una absorción creciente, en el sector moderno, de recursos humanos cada vez más calificados y productivos, en tanto disminuía rápidamente la parte de la PEA constituida por la mano de obra no calificada ocupada en la agricultura. Esta movilidad ocupacional estructural, aunque insuficiente para reducir el tamaño relativo del sector informal urbano o el número absoluto de personas pobres, entrañó al menos un aumento de los puestos de trabajo relativamente bien remunerados en el sector formal, especialmente de los correspondientes a los asalariados de las empresas privadas grandes y medianas y a los del sector público (CEPAL, 1989, p. 6).

2. El empleo en algunas categorías sociales

El incremento de las tasas de desempleo fue tal vez el efecto más dramático del estancamiento económico en el área laboral. Entre 1983 y 1985, en el epicentro de la crisis, esas tasas alcanzaron en muchos países los niveles más altos de los que se tenga registro; en 1987, 11 de los 14 países para los que existe información comparable con

Cuadro 1
 EVOLUCION DE ALGUNOS INDICADORES DEL EMPLEO Y LAS REMUNERACIONES
 EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION, 1987
 (Indices: 1980 = 100)

Países	Evolución de la PEA ocupada por sectores en relación con la PEA ocupada no agrícola					Desempleo abierto	Salario mínimo
	Emp. priv. grandes	Sector público	Auto- empleo ^a	Emp. priv. pequeñas ^b			
México	79	125	146	85	87	62	
Brasil	79	108	131	167	59	71	
Costa Rica	85	102	102	122	93	117	
Colombia	85	90	120	120	121	113	
Argentina	93	97	106	94	227	122	
Venezuela	98	86	94	130	150	109	
Chile	103	74	91	143	104	69	

Fuente: CEPAL, estimaciones provisionales sobre la base de datos nacionales.

^a Incluye sólo los autoempleados no profesionales y los trabajadores familiares no remunerados no profesionales.

^b Incluye las empresas con menos de 10 personas ocupadas, los autoempleados y los trabajadores familiares no remunerados profesionales.

cobertura total o parcial, seguían mostrando tasas de desempleo superiores a las de 1980. En el cuadro 2 se expone la evolución del empleo, según distintas categorías sociales, en seis áreas metropolitanas de la región, que son suficientemente representativas como para dar una idea aproximada del comportamiento general de los países respectivos. Los datos más desagregados de este cuadro permiten constatar que, en comparación con la situación del empleo exhibida por cada categoría social alrededor de 1980, al menos en cinco de las seis ciudades examinadas los jefes de hogar sufrieron más que los jóvenes la falta de oportunidades de trabajo, triplicando en algunos casos las tasas de desempleo de comienzos de la década.

A medida que la crisis se hacía más profunda, los jóvenes, especialmente los de entre 15 y 19 años, vieron progresivamente bloqueadas las oportunidades ocupacionales acordes con los niveles educacionales alcanzados. El aumento de las tasas de desempleo impidió que los miembros de este grupo etéreo pudieran compensar al menos parcialmente con su trabajo la caída del ingreso familiar; por otro lado, muchos jóvenes abandonaron el mercado de trabajo o, como habría sido normal en condiciones más favorables, no intentaron incorporarse a él. Estos fenómenos contribuyen quizás a explicar por qué las

tasas de participación de los jóvenes descendieron más allá donde el estancamiento económico fue más grave. Tal parece ser el caso, por ejemplo, de Venezuela y Argentina, que son, de los seis países a que se refiere el cuadro 2, precisamente aquellos cuyas economías resultaron más dañadas durante el período 1981-1988, y que exhiben al mismo tiempo las mayores reducciones en las tasas de participación laboral juvenil. La mayor participación juvenil se da, por el contrario, en las áreas metropolitanas de Colombia y Costa Rica, países que en el período considerado mostraron el mejor desempeño económico (cuadro 2). En estas circunstancias, no sería de extrañar que parte al menos del incremento observado en la matrícula de enseñanza media en el período se nutra de aquel contingente de jóvenes que en una situación laboral más favorable no habrían seguido en el sistema educacional, pero que ahora permanecen en él debido a la falta de oportunidades de trabajo, y se nutra asimismo de aquellos que, habiéndose incorporado al mercado de trabajo, fueron posteriormente desplazados del mismo por la crisis. Estos jóvenes, en la medida en que lograron volver al sistema educacional, estimaron conveniente esperar dentro de él la aparición de nuevos signos de reactivación de la demanda, acumulando conocimientos o créditos educativos que pudieran eventualmente

Cuadro 2
EVOLUCION DE ALGUNOS INDICADORES DE EMPLEO Y DESEMPLEO EN ALGUNAS
AREAS METROPOLITANAS DE LA REGION
(Primer año indicado = 100)

	Bogotá Colombia 1979-1986	San José Costa Rica 1979-1988	São Paulo Brasil 1977-1987	Montevideo Uruguay 1981-1986	Caracas Venezuela 1978-1986	Buenos Aires Argentina 1980-1986
Tasa participación económica jóvenes 15 a 19 años	98	93	103	85	73	90
Tasa participación económica jóvenes 20 a 24 años	110	111	108	101	93	94
Tasa desempleo jóvenes de 15 a 19 años	242	113	122	139	197	208
Tasa desempleo jóvenes de 20 a 24 años	240	104	150	194	192	158
Tasa desempleo jefes de hogar hombres 25 a 59 años	264	192	165	118	345	282
Tasa desempleo jefes de hogar mujeres 25 a 59 años	197	311	169	66	320	320
Tasas de participación económica mujeres 25 a 39 años en hogares nucleares con niños < 5 años	158	155	158	132	132	135
% variación acumulada del PIB per cápita 1981-1988 ^a	11.1	1.5	-8.7	-9.8	-14.6	-15.2

Fuente: CEPAL, cifras elaboradas sobre la base de las encuestas de hogares de los países respectivos; CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, últimos años.

^a Calculado para todo el país.

hacerlos más competitivos en el mercado de trabajo.

En el mismo cuadro 2 puede apreciarse que en todas las ciudades estudiadas aumentaron las tasas de participación laboral de las madres de entre 25 y 39 años, con hijos de hasta cinco años de edad, en hogares nucleares. Si bien estos cambios siguen las aguas de una tendencia secular, la magnitud de los mismos sugiere que la tendencia se ha reforzado significativamente en el último tiempo por la necesidad en que se encuentran muchas mujeres de contrarrestar el actual deterioro del ingreso de los hogares, esto es, de complementar los alicaídos ingresos del jefe de hogar

ingresando al mercado de trabajo. Se trata de un fenómeno de suma importancia, por cuanto repercute directamente sobre la capacidad de los hogares de socializar y proteger a las nuevas generaciones, habida cuenta que la infraestructura de servicios para el cuidado de los niños (jardines infantiles, establecimientos preescolares) es particularmente deficitaria justo allí donde más se necesita.

3. El empleo por sectores de la economía

Las modificaciones en el empleo y los salarios provocadas por el deterioro económico variaron

de un país a otro, de acuerdo con la gravedad misma de la crisis, pero de acuerdo también con la particular configuración que presentaron en cada país tanto la capacidad de movilización de las distintas fuerzas sociales en la defensa de sus posiciones, como las respuestas de los gobiernos a las presiones internas y externas que buscaban orientar, en una u otra dirección, las políticas económicas y laborales. Ahora bien, resulta particularmente complejo interpretar de manera adecuada las consecuencias que los cambios ocurridos en el área del empleo tuvieron sobre las condiciones de vida de los hogares y de las personas. Esa complejidad obedece, en efecto, a que la interpretación debe considerar de manera simultánea los cambios en los niveles de remuneraciones reales, en las tasas de desempleo abierto y en la calidad de los trabajos que se obtuvieron. Desde ese ángulo, el cuadro 1 —que, como sabemos, contiene los datos correspondientes a los siete países para los que se dispuso de información comparable entre los años 1980 y 1987— permite extraer algunas conclusiones. Allí se presenta, en primer lugar, la distribución por sectores de la PEA ocupada, dato que tomamos como una indicación aproximada de los cambios ocurridos en la calidad de los trabajos. Ahora bien, como no resulta posible medir en forma directa los factores que determinan la calidad de los trabajos, acudimos a una serie de supuestos que nos permiten evaluar, por ejemplo, la productividad media de un sector en relación con la productividad media de los demás sectores. Procedemos de igual modo con la estabilidad del empleo y la cobertura de la seguridad social y de las prestaciones sociales, esto es, evaluamos las que se dan en un sector en comparación con los restantes. Todo esto nos permite finalmente ordenar a los distintos sectores en tres grupos: empresas grandes privadas, sector público y autoempleados no profesionales. Dado que las empresas privadas pequeñas (esto es, de menos de 10 personas) forman un conglomerado muy heterogéneo, con grandes variaciones en cuanto a la calidad del trabajo, las consideraremos por el momento como una categoría residual. En segundo lugar se examinan las tasas de desempleo abierto, que dan cuenta de los cambios relativos tanto a la abundancia o escasez de oportunidades laborales como a la disposición de las personas a tomar los empleos que se dan en las

condiciones de trabajo y remuneración definidas en ese momento por el mercado. Tomamos en consideración, en tercer lugar, los niveles mínimos de remuneraciones reales, que constituyen nuevamente una indicación aproximada, más o menos precisa según los países, de las pautas o referencias que utilizan los empleadores en algunos casos para negociar, y en otros para fijar, los salarios de sus empleados.

Brasil y México fueron los países en los que las empresas privadas grandes mostraron menor capacidad durante el período para absorber el crecimiento de la PEA. Pese a ello, en ambos se logró reducir las tasas de desempleo abierto, a costa, entre otros factores, de una fuerte disminución de los salarios mínimos reales urbanos. Según se desprende de la significativa expansión del autoempleo no profesional, también se redujo en ambos la calidad de los empleos. A diferencia de los demás países analizados, ni en Brasil ni en México se paralizó el reclutamiento de funcionarios públicos, hasta el punto de que en México llegó a darse incluso una importante ampliación relativa del sector, manteniendo de ese modo abiertas durante la crisis las puertas de un refugio ocupacional hacia el que confluían preferentemente las demandas de empleo de jóvenes educados de los estratos sociales medios (cuadro 1).

Por su parte, Costa Rica, Colombia y Argentina, pese a haber sido menos afectados que Brasil y México por el estancamiento de la capacidad de absorción de empleo del sector moderno, tuvieron menos éxito en el control de las tasas de desempleo, debido, probablemente, a la conjunción de una serie de hechos, entre los que destacan, por ejemplo, el que las remuneraciones mínimas reales urbanas hayan alcanzado niveles superiores a los de 1980, o que la expansión del autoempleo no profesional haya sido menor que la de los países anteriores, y que se haya mantenido o congelado el reclutamiento en el sector público (cuadro 1).

Finalmente, en Chile y Venezuela se mantuvo, e incluso mejoró levemente, la capacidad de absorción de empleo de los sectores más productivos. Sin embargo, el desempleo abierto experimentó una notoria acentuación en el primero, mientras el aparente control que se alcanzó al respecto en el segundo se logró muy probablemente a costa de una significativa reducción de

Cuadro 3
INDICES DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO, POR AÑO SEGUN SECTOR
DE LA ECONOMIA, 1984-1987^a
(Base: 1980 = 100)

Sector de la economía	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Sector agrícola	100.5	93.6	88.8	87.1	78.5	93.8	77.2
Sector privado							
Empresas grandes	98.4	99.8	90.4	90.1	93.4	95.5	85.1
Empresas pequeñas ^b	98.8	96.5	87.0	82.1	84.1	82.1	69.1
Sector público	92.7	90.2	80.7	76.4	79.3	76.0	68.0
Autoempleados ^c	88.1	80.6	71.5	68.0	67.1	68.1	58.9
Del empleo total	94.8	91.6	81.8	79.2	79.9	82.6	72.1

Fuente: PREALC, *La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987*.

^a Incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela.

^b Incluye las empresas con menos de diez personas ocupadas, los autoempleados profesionales y los trabajadores familiares no remunerados profesionales.

^c Incluye sólo los autoempleados no profesionales y los trabajadores familiares no remunerados no profesionales.

los salarios mínimos reales urbanos. Pero lo que importa señalar aquí es que, por un lado, en ambos países parece haberse llevado a cabo una política orientada a congelar el reclutamiento en el sector público, cuyo crecimiento relativo quedó, en efecto, claramente por debajo del crecimiento de la PEA no agrícola, mientras que, por otro, en ninguno de los dos se producía un desplazamiento de trabajadores no profesionales hacia el autoempleo (cuadro 1).

La lectura simultánea de estos datos, pese a su carácter fragmentario y disperso, permite aventurar algunas conjeturas o hipótesis —que tendrán ciertamente que ser puestas a prueba mediante datos y análisis más completos— en torno a lo que ocurrió en general durante el período con aquellos aspectos del mundo laboral que más directamente influyen en las condiciones de vida de la población.

En primer lugar, se aprecia la gama relativamente amplia de políticas de empleo y de ingresos que tuvieron a su alcance y que llevaron a cabo los gobiernos para iniciar o reforzar procesos de transformación productiva y para hacer frente al deterioro general de la situación económica y al empeoramiento de las condiciones de vida de los hogares. Así, por ejemplo, los gobiernos pueden imponer o no restricciones legales a diversas actividades de autoempleo no profesional; en el primer caso, pueden asimismo graduar el rigor con que se aplican tales disposiciones. De

igual modo, tienen la posibilidad de congelar, incrementar o reducir el reclutamiento de personal en el sector público, y pueden también tratar de fijar, con mayor o menor eficacia, pautas de salarios reales por encima o por debajo de las prevalecientes antes de la crisis. Estas y otras intervenciones estatales en el campo laboral resultan de la consideración simultánea de una compleja trama de factores, donde se combinan, de modo diferente en cada país, los recursos disponibles, el peso relativo de las distintas presiones sociales y políticas, las inercias institucionales, y el propio programa del gobierno. Si tal es el caso, esto es, si los gobiernos efectivamente proceden de ese modo, resulta claro que tanto para evaluar las medidas con que han encarado la crisis en el área del empleo, como para medir el efecto de las mismas sobre las condiciones de vida de los hogares, es enteramente insuficiente el examen aislado de los salarios reales, o de la tasa de desempleo abierto, o de las transformaciones en la distribución sectorial de la PEA ocupada. Un análisis que no combinara la acción conjunta de los diversos factores no permitiría reconstruir la lógica que preside las medidas adoptadas en cada país ni la lógica de las medidas más frecuentemente utilizadas en la región.

En segundo lugar, se observan importantes diferencias en la capacidad de absorción de empleo del sector público. Como se sabe, el extraordinario vigor con que había crecido el empleo en

el sector público durante las décadas que precedieron a la crisis, deriva fundamentalmente de dos series complejas de fenómenos. Una de ellas es la necesidad de reclutar cada vez más personal para satisfacer la creciente demanda de servicios sociales con que vino acompañado el acelerado proceso de urbanización propio de esos años; la otra guarda relación con las presiones políticas ejercidas por los sectores medios en orden a que fuera acogida por el Estado la masa igualmente creciente de los egresados de los sistemas educacionales, que entretanto, y a raíz en parte del mismo proceso de urbanización, habían experimentado también una expansión sumamente acelerada. La crisis fiscal que comenzó a generarse —o, en algunos casos, a agravarse— a principios de la década de 1980, impidió a muchos países continuar con esa política. De ese modo, sometidos al marco de los programas de ajuste fiscal acordados con las agencias que ofician de voceros de las entidades acreedoras de la deuda, muchos de los países latinoamericanos se vieron forzados, por un lado, a clausurar el ingreso al sector público y, por otro, a reducir los salarios reales de los funcionarios, los que sufrieron un deterioro apenas menos marcado que el deterioro de los ingresos de los autoempleados no profesionales (cuadro 3). Ahora bien, es posible que estos cambios hayan golpeado más duramente a los jóvenes educados de los estratos medios que a otras categorías sociales.

Por su parte, el autoempleo no profesional creció en la mayoría de los países, especialmente allí donde el estancamiento del sector más productivo fue mayor. Es probable que este sector haya operado como una especie de refugio para la gran masa de trabajadores poco calificados y sin grandes capacidades de presión colectiva, que habían sido desplazados de los empleos asalariados o nunca incorporados a ellos. Como se mencionó anteriormente, la declinación de los ingresos del trabajo de esta categoría fue mayor que la de las categorías restantes, siendo probable que en ella figure una porción desproporcionadamente alta de los llamados pobres recientes (Kaztman, 1989). La canalización de la oferta de trabajo hacia el autoempleo no es, sin embargo, automática; como hemos visto, en varios países el empleo correspondiente a este sector creció durante la crisis a un ritmo inferior al de la PEA no agrícola. Las distintas políticas gubernamentales

pueden facilitar o dificultar el ingreso a estas ocupaciones. Así, por ejemplo, el Estado puede o no conceder patentes para el desempeño de ciertos servicios (permisos para taxímetros, instalación de kioscos, puestos de feria, ventas en la vía pública, etc.), o puede controlar o perseguir con mayor o menor rigor a aquéllos que ejercen actividades de este tipo sin la autorización municipal correspondiente. Los patrones culturales imperantes en la población, tanto en lo que respecta a las formas de consumo como a la existencia o no de estigmas asociados al ejercicio de ciertas ocupaciones, pueden también tener un papel en el mismo sentido, esto es, el de dificultar o facilitar la entrada de algunos segmentos no profesionales de la población a actividades de autoempleo.

Pero lo que más llama la atención en el período considerado, es el notable crecimiento que en la mayoría de los países experimentó el empleo en las empresas pequeñas (es decir, con menos de diez trabajadores). No existe información como para desagregar en categorías homogéneas la diversidad de tipos de establecimientos que allí se incluyen. Podemos, sin embargo, aventurar algunas hipótesis tentativas en torno al crecimiento del empleo en el sector, hipótesis que, dada la falta de datos, nacen más de observaciones personales que de la información estadística respectiva. Diremos así, en primer lugar, que las deficiencias que pasaron a exhibir los servicios del Estado, principalmente en lo que se refiere a la calidad de los mismos, por efecto de la drástica reducción de sus recursos, creó vacíos en la oferta de servicios que probablemente fueron ocupados por empresas privadas. Quizá el caso más claro es el de la educación, área en la cual floreció una multitud de academias especializadas en la capacitación rápida en habilidades y oficios supuestamente demandados por el sector moderno de la economía. Por otra parte, respondiendo por un lado a la demanda derivada del aumento del número de madres forzadas a incorporarse al mercado de trabajo para complementar los insuficientes ingresos familiares y, por otro, a la rápida difusión de la importancia asignada al aprestamiento preescolar en el posterior desempeño de los niños, también surgieron gran cantidad de establecimientos preescolares y jardines infantiles. En segundo lugar, la necesidad en que se encontraban las empresas grandes privadas de mantener su competitividad durante la crisis, hi-

zo que buscaran abaratar el costo de la mano de obra desligándose, entre otras cosas, de las cargas sociales, mediante la contratación en pequeñas empresas, de parte de los bienes y de los servicios que previamente se producían o entregaban dentro de los establecimientos. No es de extrañar entonces, que la capacidad de absorción de empleo de las empresas privadas pequeñas se desarrollara en conjunción con una reducción de los salarios mínimos reales urbanos. Es interesante notar al respecto que, si excluimos a México, que se desvía claramente de esa pauta, en todos los demás países el crecimiento relativo del empleo en las empresas pequeñas marchó exactamente a la par con el descenso de los salarios mínimos reales urbanos (cuadro 1).

En resumen, el estancamiento del sector moderno redujo considerablemente la capacidad

del conjunto de la economía de ofrecer cada vez mejores empleos, y desplazó a segmentos importantes de la población hacia empleos menos estables, peor remunerados y poco protegidos por los servicios de seguridad social y las prestaciones sociales. En las décadas anteriores la posibilidad de acceder a mejores empleos había mantenido encendidas las expectativas de movilidad social de las generaciones que se incorporaban al mercado de trabajo, expectativas que cumplían además una función importante en el otorgamiento de legitimidad al orden social en su conjunto. Una de las circunstancias más inquietantes de la situación actual del mercado laboral es la pérdida de esa esperanza de parte de los jóvenes, que encuentran muchas dificultades ya no para superar sino para repetir los logros económicos y sociales de las generaciones precedentes.

B. La salud

Lo más destacable en el área de la salud durante los primeros siete años de la década de 1980 es el hecho de que, pese a la reducción de los recursos asignados por los gobiernos al sector, siguieron manifestándose en él las mismas tendencias positivas que habían venido presentándose en el período anterior a la crisis.

1. *El gasto público en salud*

En efecto, el porcentaje del gasto público dedicado a la salud disminuyó en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe entre 1980 y el último año respecto del cual se dispone de información (alrededor de 1986), en una clara muestra de la creciente incapacidad del Estado de responder a las necesidades y demandas de estos servicios. Si tomamos como medida aproximada de la evolución del gasto en la región el promedio no ponderado del porcentaje del gasto en salud respecto del total del gasto público que realizó cada país, puede comprobarse que esa media, que alrededor de 1980 era de 7.7%, había descendido a 7.2% pasada la segunda mitad de la década. Sin embargo, tomando en cuenta que alrededor de 1970 la media no ponderada era de 8.1%, puede concluirse que la tendencia declinante no es atribuible sólo a la crisis de la deuda,

sino que se monta sobre una tendencia previa cuyas causas habría que investigar. Sin embargo, lo más probable es que la crisis haya contribuido a acelerar el ritmo de declinación del gasto en salud respecto del total del gasto del gobierno, puesto que en los diez años de la década de 1970 la baja, según el promedio no ponderado, fue de 4.9%, mientras que en los siete años examinados durante la de 1980 alcanzó a 6.5%. Debe tenerse en cuenta, además, que el período 1970-1980 fue uno de relativa expansión (el producto per cápita aumentó en alrededor de 39%), mientras que el período 1980-1987 fue uno de estancamiento (con una reducción del producto per cápita de alrededor de 6%), por lo cual el descenso del gasto relativo en salud observado en el primer período puede haber sido compatible con un aumento o un mantenimiento del gasto en salud per cápita.

Si examinamos ahora el comportamiento de cada país por separado, veremos que, mientras en la década de 1970 quince países redujeron el gasto relativo en salud y diez lo aumentaron, en los primeros siete años de la década de 1980 diecisiete países mostraron una declinación en el gasto, y tan sólo ocho lo aumentaron. El hecho de que también hayan disminuido tanto los salarios

reales como los ingresos totales de la mayoría de los hogares (hecho que entre otras cosas se ha reflejado en el aumento de la pobreza), hace sumamente probable que los gastos familiares en salud hayan sufrido también reducciones significativas.

Philip Musgrove¹ ha argumentado que, dado que la salud es una necesidad básica, lo gastado en este sector debería reducirse menos que proporcionalmente cuando cae el ingreso, a condición, por cierto, de que exista la voluntad política de independizar en lo posible la atención en salud —particularmente la que se brinda a los sectores de menores recursos— de las vicisitudes de la economía. Como se desprende de las cifras anteriores, no ha ocurrido así en la mayoría de los países de la región. De los 17 países que entre 1980 y 1987 mostraron signos negativos en el índice de la variación acumulada de las tasas anuales de crecimiento del producto, sólo cuatro (Trinidad y Tabago, Panamá, Paraguay y Honduras) exhibieron aumentos significativos —entre 38 y 80%— del porcentaje del gasto público en salud respecto del total del gasto público. Otros dos países (Jamaica y Perú) mostraron aumentos muy pequeños —entre 2 y 4%— mientras los once restantes presentaron descensos que oscilaron entre valores extremos de 3 y 60% (correspondientes a Argentina y Costa Rica). Como se ve, los gobiernos que han asignado prioridad a la salud durante la crisis constituyen sólo una minoría en la región.

La proporción que representa el gasto en salud con respecto al gasto total del gobierno nos da un buen indicio acerca de la importancia que la sociedad o el gobierno en cuestión asignan a la salud con relación a otros sectores. Pero desde el punto de vista de los cambios en las condiciones de bienestar de la población, lo fundamental es el gasto en salud per cápita. Como se aprecia en el cuadro 3, de los nueve países respecto de los cuales se dispuso de información confiable para el período 1980-1986, sólo dos (Brasil y Panamá) aumentaron el gasto en salud per cápita; en el resto se redujo de modo más o menos notorio.

¹El texto de Philip Musgrove, "Health care and economic hardship", *World Health*, Organización Mundial de la Salud (OMS), octubre de 1984, aparece mencionado en Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1989*, Washington, D.C., 1989.

Sin embargo, no es fácil determinar con exactitud de qué modo repercutió esa reducción sobre el estado de salud de la población. Por un lado, es muy probable que la disminución de los ingresos personales y las consecuentes dificultades para hacer frente al pago de las cuotas mensuales, hayan desencadenado un proceso de desafiliación respecto de una serie de instituciones de salud privadas (seguros, sociedades, mutuales o cooperativas médicas). Al menos así aconteció en el único lugar para el cual se dispuso de información sobre el tema: en Montevideo, en efecto, los afiliados a estas organizaciones, que constituyen 71.4% de la población total en 1981, pasaron a representar 65.6% en 1986. Un efecto similar puede haber tenido el aumento del desempleo, dado que las personas afectadas y, en algunos casos, según las características de los sistemas nacionales de seguridad social, también los miembros no activos de sus familias quedaron probablemente al margen de las atenciones de salud a las que tienen derecho los trabajadores y sus dependientes. Ambas tendencias implican un aumento de la demanda sobre las instituciones públicas de salud, cuyos recursos, como hemos visto, sufrieron una reducción significativa.

Si bien lo más probable es que esta situación haya afectado la cantidad y calidad de las atenciones, también puede haber ocurrido que la crisis haya operado como un incentivo para elevar la eficiencia del servicio o para hacerlo más equitativo mediante la concentración de los aún más escasos recursos en aquellos segmentos más necesitados de la población. La insuficiencia de la información disponible impide emitir juicios sobre cuál fue el resultado global neto de las alternativas mencionadas, circunstancia que pone una vez más en el centro de la discusión el agudo problema que representa no contar con una información estadística que permita relacionar, tanto en el campo de la salud como en otras esferas sociales, los insumos con los resultados.

2. La relación entre médicos y habitantes

La reducción de los insumos públicos y de los recursos familiares destinados a la atención de la salud no se tradujo, como dijimos anteriormente, en un deterioro generalizado de los indicadores respectivos. Es así como encontramos que algunos de los indicadores que corrientemente se

utilizan para evaluar el desempeño de las políticas sociales en esta área, no parecen conformarse a la evolución de las condiciones de bienestar que la crisis hacía esperar.

Tal es el caso del número de médicos por habitante (cuadro 4). En efecto, ninguno de los siete países para los que se dispuso de información comparable en el tiempo, experimentó una reducción del número de médicos por habitante; al contrario, la mayoría exhibió aumentos, que variaron entre 16 y 74% entre 1980 y el último año de la década para el que se dispuso de información. Estos datos suponen una elevación de la probabilidad media de cada habitante de recibir atención de un profesional del área, lo que significa, al menos en términos potenciales, un progreso en la situación de salud de la población en conjunto.

¿Cómo se compatibiliza esta información con el cuadro sin duda más sombrío que se desprende de los datos económicos de la década? En primer lugar, la evolución de la relación entre médicos y habitantes en un período determinado depende en gran medida de condiciones estructurales previas. Si suponemos que el logro efectivo del título de médico demanda en promedio entre 8 y 9 años, el incremento del número de profesionales en esa disciplina en la década de 1980 viene determinado más bien por las decisiones personales, los estímulos y facilidades institucionales que prevalecieron en la década anterior. Como sabemos, en muchos países de la región la década de 1970 estuvo precisamente dominada por una expansión económica que, por un lado, permitió al Estado incrementar el gasto per cápita en servicios sociales tales como salud y educación y, por otro, seguramente alimentó en la población expectativas de mayor bienestar, induciéndola a invertir en el futuro con razonables esperanzas de mayores retornos.

En segundo lugar, es imposible evaluar el efecto del mayor número de médicos sobre el bienestar y la equidad sin conocer cuál ha sido la evolución de su distribución espacial y social. Si bien no disponemos de información sobre este tema, es posible aventurar algunas conjeturas. Con respecto a la distribución espacial, sabemos que durante la década de 1980 la tasa de urbanización, aunque sin alcanzar el ritmo de la década anterior, siguió siendo bastante elevada en la mayoría de los países de la región. Esto permite

suponer que los problemas derivados de la baja densidad de los centros de asistencia de salud en las localidades rurales pueden de algún modo haberse atenuado, en la medida en que la población se fue localizando dentro del ámbito de atención de las instituciones de salud urbanas. En cuanto a la distribución social, sabemos que los fondos disponibles para inversiones en salud disminuyeron en la mayoría de los países de la región, y que los salarios de los empleados del sector público de la salud (entre ellos, los médicos) sufrieron probablemente deterioros similares a los que afectaron a la generalidad de los funcionarios públicos, que fueron por lo demás superiores a los que experimentaron otros sectores (cuadro 3). Así pues, el debilitamiento de la infraestructura de los servicios, la acentuación de las carencias relativas a la dotación tecnológica, y la disminución de los estímulos económicos, posiblemente provocaron un reclutamiento selectivo negativo en el sector público de la salud, la desertión, la reducción de los horarios de trabajo o una menor dedicación de parte de los profesionales más competentes, todo lo cual habría redundado a su vez en un empeoramiento de la atención de la salud, en especial la orientada hacia los segmentos más pobres de la población, que dependen de la provisión pública de estos servicios.

3. La evolución de la mortalidad infantil

Aunque su evolución está en realidad determinada por una gama muy amplia y diversa de factores, la tasa de mortalidad infantil suele considerarse como uno de los indicadores más fieles de la eficacia de los sistemas de salud. De hecho, a pesar de las insuficiencias en este terreno, en todos los países de la región respecto de los cuales se dispuso de información actualizada y confiable, la tasa de mortalidad infantil exhibió, desde las décadas anteriores y hasta los últimos años de la década de 1980, una sostenida tendencia descendente (cuadro 4).

Algunos adelantos en salud han tenido ciertamente un efecto notable en el tratamiento del problema. Tal es el caso de algunas innovaciones tecnológicas de amplia difusión internacional, como por ejemplo, la terapia de rehidratación oral, que permite por un lado contrarrestar de manera sumamente eficaz los efectos de la dia-

Cuadro 4
EVOLUCION DE ALGUNOS INDICADORES DE LA SALUD EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION
(1980 = 100)

Países	Años	Gasto total en salud del gobierno consolidado	Gasto total en salud del gobierno consolidado por habitante	N° de médicos por habitante	Mortalidad infantil	
					Tasa media anual de reducción respecto de 1980 (%)	Tasa de reducción global respecto de 1980 (%)
Argentina	1986	—	—	—	4.0	7.2
Brasil	1986	156	128	—	—	—
Costa Rica	1984-1986	74	64	150	2.3	1.8
Chile	1986-1987	95	81	—	7.9	14.5
Cuba	1986-1987	—	—	174	5.9	6.0
Ecuador	1985-1987	83	96	151	5.2	16.9
El Salvador	1985-1987	57	50	99	—	—
Guatemala	1985	—	—	—	3.1	9.5
México	1985-1986	92	83	101	—	—
Panamá	1986	140	126	125	—	—
Paraguay	1986	84	62	—	—	—
Uruguay	1986	77	90	116	4.9	9.7
Venezuela	1986	—	—	—	5.3	9.6

Fuente: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, últimos años; Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), información directa; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., últimos años; Naciones Unidas, Oficina de Estadísticas, *Demographic Yearbook*, Washington, D.C., últimos años.

NOTAS: Los gastos del gobierno central consolidado, a precios corrientes, se obtuvieron de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Financial Statistics Yearbook*, Washington, D.C., vol. XII, 1988. Los gastos se llevaron a precios constantes con los índices anuales de precios implícitos en el PIB global a precios de mercado (base 1980=100) del *Anuario* de la CEPAL. La población estimada año a año se obtuvo de interpolaciones con el método Karup-King a partir de las proyecciones quinquenales del CELADE.

rrea infantil, una de las principales causas de mortalidad en ese período de la vida, y reducir al mismo tiempo el costo de la infraestructura necesaria para enfrentar el problema, posibilitando así un avance muy rápido en este campo. Para percatarse de su importancia, basta señalar que en 1980, cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) inició su programa de control de las afecciones diarreicas, menos de 1% de los niños del mundo que las padecían eran tratados con la terapia de rehidratación oral; en 1986, en cambio, cerca de 36% de los episodios de diarrea en niños menores de 5 años ocurridos en los países de América Latina y el Caribe fueron tratados con esta terapia.² Las campañas destinadas a informar a la población acerca de los beneficios para la madre y el niño de los nacimientos espaciados tuvieron efectos igualmente notables en la reducción de la mortalidad infantil. En esas campañas participaron instituciones públicas y privadas ya existentes en los respectivos países, que también fueron utilizadas para organizar y llevar a cabo campañas rápidas de vacunación masiva contra las enfermedades de mayor riesgo en los primeros años de vida.

También contribuyeron al descenso de la mortalidad infantil otros factores, de acción indirecta pero no por eso menos importantes. El proceso de urbanización es uno de ellos. La urbanización acelerada, en efecto, dio a muchas madres la posibilidad de multiplicar sus contactos con los centros de atención de salud, les permitió un mayor acceso al agua potable y a los servicios de alcantarillado (o al menos, a la posibilidad de expresar y enfrentar colectivamente la necesidad de contar con una adecuada provisión de esos servicios), y las expuso asimismo a un contacto

más asiduo con el conjunto de mensajes relativos a la nutrición del bebé, la higiene, el control del embarazo, etc. La receptividad frente a estos mensajes y la adopción de las prácticas correspondientes se vieron favorecidas a su vez por la elevación paralela de los niveles de educación femenina.

Una característica importante de los factores que acabamos de mencionar es la autonomía relativamente elevada que exhiben todos ellos respecto de las vicisitudes de la economía. Dicho de otro modo, tal como lo muestra la historia reciente de la región, la tendencia a la disminución de la mortalidad infantil puede permanecer inmodificada incluso si empeora la situación de la economía en general, o se agudizan las desigualdades relativas a la distribución de los bienes y servicios, a condición, por cierto, de que tales alteraciones se mantengan dentro de ciertos límites.

El esfuerzo por salvar a la mayor cantidad posible de niños de la muerte no ha sido, sin embargo, obra exclusiva de los gobiernos. En esta empresa han desempeñado, sin duda, un papel importantísimo también la preocupación y las políticas activas de promoción de algunos organismos internacionales, entre los que cabe destacar al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y a la OMS, que lograron aumentar la sensibilidad mundial ante el problema e incorporar la tasa de mortalidad infantil como uno de los indicadores claves para evaluar el rendimiento de los gobiernos y de las sociedades en el campo social: es precisamente por eso que muchos países han orientado gran parte de sus esfuerzos en el área social a combatir las causas más inmediatas de ese fenómeno. Desde el punto de vista del logro de condiciones más equitativas de bienestar, ésta ha sido, sin duda, una circunstancia afortunada, por cuanto la mortalidad infantil se concentra precisamente en los estratos de menores recursos, de modo tal que su reducción tiende a mejorar principalmente las expectativas de vida de los pobres.

²Véase el informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), *Programa para el control de las enfermedades diarreicas*, Sexto informe 1986-1987, febrero de 1988, que aparece mencionado en Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Estado mundial de la infancia 1989*, Barcelona, J & J Asociados, 1989.

C. La educación

1. Dotaciones y logros

A pesar de la crisis económica que afectó a la mayoría de los países de América Latina, que incidió en los recursos asignados por los gobiernos a esta área, la educación mantuvo, y en la mayor parte de los casos superó, los logros cuantitativos de los decenios anteriores. De ese modo, en la mayoría de los países se mantuvo la meta alcanzada en las décadas de 1960 y 1970 de una matrícula primaria cercana a 100%, se elevaron las tasas de transferencia de la enseñanza primaria a la secundaria, y aumentó la proporción de matriculados en la enseñanza de segundo y tercer nivel.

En el cuadro 5 se presentan algunos indicadores que han sido seleccionados porque permiten ilustrar las tendencias que con mayor frecuencia exhiben en este campo los países de la región, o, más específicamente, aquéllos que cuentan con datos referidos a dos años distintos de la década de 1980. Así, como puede verse en el cuadro, en siete de los nueve países que cuentan con información al respecto se redujo el gasto consolidado del gobierno por habitante de entre 5 y 24 años, medido en valores reales; en nueve de los once países consignados se elevó el número de maestros en relación con la población en edad escolar; en cinco (de siete) aumentaron las tasas de transferencia de educandos del primer al segundo nivel de enseñanza; en once (de trece) experimentaron un crecimiento las matrículas de segundo nivel, y en ocho (de nueve), las de tercer nivel. De este modo, los datos permiten comprobar que, a pesar del descenso del gasto público en educación por demandante potencial, se lograron al mismo tiempo avances no despreciables en el sentido de esa meta universal que es la ampliación del acceso a la enseñanza, y cambios en la dotación relativa de recursos humanos en el área de la educación primaria que podrían interpretarse como mejoras del sistema educacional.

Otros datos, provenientes esta vez de encuestas de hogares que cubren las principales áreas metropolitanas de seis países de la región, refuerzan la idea de que los sistemas educativos tuvieron en general un desempeño positivo durante el período considerado. En efecto, tal como

lo muestra con claridad el cuadro 6, el número de jóvenes de entre 15 y 24 años que cursó un máximo de dos años de primaria descendió notoriamente durante el período, hasta llegar a representar aproximadamente 66% del número de jóvenes que estaban en la misma situación durante los años precedentes. Del mismo modo, la tasa de asistencia a los establecimientos educacionales de este grupo etéreo se elevó entre 15 y 20% respecto de la situación anterior, al tiempo que el número de adolescentes con rezago educacional pasó a representar el 75% de la cifra correspondiente a los períodos anteriores. El único resultado discordante con las tendencias señaladas parece ser el aumento observado en cuatro de los seis países en la tasa de deserción escolar, que se elevó en alrededor de 70% con respecto a su registro de comienzos de los años ochenta. Debe tenerse presente, sin embargo, que la tasa de deserción osciló entre 1 y 5%.³

Estos resultados podrían ser compatibles con la tesis de una creciente diferenciación social mediante la educación. Por un lado, los indicadores agregados de transferencias, matrículas y rezagos podrían estar incorporando los mayores logros de aquellos educandos pertenecientes a los estratos mejor dotados desde el punto de vista de los recursos humanos y materiales. De este modo, la situación eventualmente estática o incluso declinante de los estratos más desfavorecidos, siempre y cuando su contribución no sobrepasara ciertos límites, no afectaría negativamente los valores de los indicadores agregados, quedando de ese modo oculta la heterogeneidad de los desempeños educativos de los distintos segmentos. Por otro lado, los avances cuantitativos pueden ir acompañados de cambios en la calidad de la enseñanza impartida a los distintos sectores de la po-

³Para demostrar que el aumento de la deserción escolar y el descenso de las tasas de rezago educacional son compatibles con el resultado antes comentado de tasas brutas de asistencia escolar equivalentes a 100% y más, cabe precisar, por un lado, que dichas tasas se obtienen del cociente entre la matrícula escolar y la población en edad de asistir a la escuela, lo que explica en muchos casos que se alcancen tasas superiores a 100%, y por otro, que mientras las tasas de rezago oscilaron entre 15 y 30%, las de deserción lo hicieron entre 1 y 5%, pudiendo el resultado neto mantenerse por encima del 100%.

Cuadro 5
EVOLUCION DE ALGUNOS INDICADORES DE EDUCACION EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION
(Base:1980 = 100)

País	Años	Gastos en educación del gobierno consolidado por habitante de 5 a 24 años	Número de maestros por población en edad escolar	Tasa de transferencia del 1 ^{er} nivel al 2 ^o nivel	Matrícula 2 ^o nivel por población en edad escolar	Proporción de la población de 20 a 24 años matriculada en el 3 ^{er} nivel
Argentina	1986	—	93	136	132	179
Brasil	1985-1986	143	109	—	107	84
Costa Rica	1985-1986	67	—	—	86	110
Chile	1986	94	—	—	122	122
Colombia	1986-1987	—	88	109	120	124
Cuba	1986-1988	—	132	—	109	117
Ecuador	1985-1986	73	110	—	109	—
El Salvador	1985-1986	54	109	—	112	—
México	1985-1987	82	122	106	115	—
Panamá	1985-1986	127	105	95	97	114
Paraguay	1985-1986	73	108	115	118	—
Uruguay	1986-1987	74	100	131	128	232
Venezuela	1986	—	106	98	112	120

Fuente: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, últimos años; Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), información directa; Fondo Monetario Internacional, *Government Financial Statistics Yearbook*, Washington, D.C., últimos años.

NOTAS: Los gastos del gobierno central consolidado a precios corrientes se obtuvieron de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Financial Statistics Yearbook*, vol. XII, Washington, D.C., 1988.

Los gastos se llevaron a precios constantes con los índices anuales de precios implícitos en el PIB global a precios de mercado (base 1980=100) del *Anuario* de la CEPAL.

Las poblaciones estimadas año a año se obtuvieron de interpolaciones con el método Karup-King a partir de las proyecciones quinquenales de CELADE.

Cuadro 6
INDICADORES DE EDUCACION Y EMPLEO EN ALGUNAS AREAS METROPOLITANAS DE LA REGION

Indicadores (%)	Argentina Buenos Aires		Brasil São Paulo		Colombia Bogotá		Costa Rica San José		Uruguay Montevideo		Venezuela Caracas	
	1980	1986	1977	1987	1979	1986	1979	1988	1981	1986	1978	1986
<i>Educación</i>												
Analfabetos en población de 15 a 24 años	...	...	12.7	6.7	3.7	2.5	3.0	3.0	0.9	0.9	3.3	2.4
Baja educación en población de 15 a 24 años	...	...	49.9	32.8	26.8	18.3	9.1	7.7	5.5	3.9	13.5	8.0
Deserción escolar	3.0	1.9	2.0	3.4	5.2	3.2	3.1	5.3	0.7	1.5	2.9	3.9
Rezago educacional en población de 7 a 15 años ^a	10.6	...	41.1	30.6	27.4	16.3	17.3	18.8	17.0	14.6	27.0	23.7
Rezago educacional en población de 7 a 15 años ^b	3.7	...	21.7	14.0	12.2	6.4	5.8	6.8	6.3	5.3	5.0	3.3
Tasa asistencia de población de 15 a 19 años	48.7	63.9	55.3	52.9	65.5	67.1	54.3	60.1	54.1	64.8	62.2	59.2
Tasa asistencia de población de 20 a 24 años	22.7	25.9	26.4	19.0	32.4	32.9	25.1	28.9	24.9	35.6	30.3	31.2
Población de 6 a 11 años que asiste a educación pagada									28.9	24.1		
Población de 12 a 17 años que asiste a educación pagada									28.7	21.8		
<i>Empleo</i>												
Participación económica de la población de 15 a 19 años	38.6	34.6	60.4	62.5	33.0	32.5	40.0	37.2	46.8	40.0	33.2	24.4
Participación económica de la población de 20 a 24 años	73.8	69.2	73.3	78.9	61.4	67.7	64.2	71.0	77.8	78.2	64.6	60.1
Población de 15 a 19 años que trabaja y estudia	3.7	5.2	24.8	24.9	6.9	6.1	7.0	8.3	6.7	7.9	7.0	3.2
Población de 20 a 24 años que trabaja y estudia	10.0	10.4	17.8	12.8	11.9	11.0	12.4	13.6	12.6	16.0	12.9	8.4
Desempleo en población de 15 a 19 años	6.6	13.7	7.9	9.6	11.8	28.6	15.1	17.0	22.2	30.9	7.1	14.0
Desempleo en población de 20 a 24 años	3.8	6.0	5.0	7.5	8.9	21.4	9.1	9.5	10.7	20.8	5.2	10.0
Participación económica de mujeres casadas y en unión libre	33.5	39.1	29.3	...	32.3	51.7	...	40.7	52.7	67.5	52.2	57.9
Participación económica de mujeres con niños	25.1	34.0	25.5	40.2	30.8	48.8	26.3	40.8	48.2	63.7	33.1	43.6
Empleo de mujeres con niños	23.9	32.6	25.0	38.8	29.6	40.0	25.4	36.8	42.4	56.7	32.7	40.6
Desempleo jefe de hogar hombre de 25 a 59 años	1.1	3.1	1.7	2.8	1.4	3.7	1.2	2.3	2.7	3.2	1.1	3.8
Desempleo jefe de hogar mujer de 25 a 29 años	1.5	4.8	1.6	2.7	3.2	6.3	0.9	2.8	10.0	6.6	1.5	4.8

Fuente: CEPAL, estimaciones sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

^a Uno o más años de rezago.

^b Dos o más años de rezago.

blación. La dilucidación de las funciones que efectivamente cumplió la educación en el período que analizamos nos lleva a considerar el tema de la estratificación de los circuitos educativos.

2. La estratificación de los circuitos educativos

Contra poniéndose a las demandas crecientes de educación, la reducción de los recursos financieros de los gobiernos y el fortalecimiento de los principios del liberalismo económico y de sus soluciones por la vía del mercado, originaron, y en algunos casos aceleraron, un fenómeno que ha sido llamado estratificación de los circuitos educativos, y que se define por la pérdida de homogeneidad de la educación y de su carácter de instrumento de equidad y cohesión social. El fenómeno se caracteriza por el aumento de la proporción, en todos los niveles educativos, de los establecimientos privados respecto de los públicos. Contrastando con una educación pública deteriorada por la escasez de recursos, la educación privada muestra, en promedio, dotaciones considerablemente mayores de infraestructura física y tecnológica, y mejores condiciones pedagógicas: el hecho de contar con mayores recursos le permite, en efecto, seleccionar al personal docente y asegurar una relación más extensa e intensa entre educadores y educandos.

La segmentación de la población de educandos que resulta de esta división no sólo facilita la operación de los mecanismos reproductores de las desigualdades sociales y socava las posibilidades de integración, sino que, en el caso de América Latina, que se caracteriza por la rápida expansión de la población joven educada dentro de un marco de oportunidades laborales insuficientes, contribuye también a agravar las consecuencias de lo que se ha dado en llamar la devaluación universal del valor de la educación. Dicho muy esquemáticamente, el proceso de devaluación de la educación se refiere a las exigencias crecientes que en materia educativa hacen los eventuales empleadores, de modo tal que las mismas ocupaciones requieren, con el paso del tiempo, calificaciones cada vez mayores. Es así como los jóvenes se enfrentan a una demanda de trabajo que conoce y toma en cuenta cada vez más las diferencias de calidad de la educación recibida, y que tiene por tanto un efecto discriminatorio sobre

las oportunidades de empleo y los niveles de remuneración. En otras palabras, la significación para el mercado de los conocimientos adquiridos no permite sino a una proporción decreciente de la población joven mantener vivas sus expectativas de movilidad social.

3. Algunas evidencias numéricas de la estratificación de los circuitos educativos y de sus consecuencias

La privatización de la enseñanza primaria y secundaria experimentó cambios considerables durante la crisis. En algunos países, entre los que destaca Chile, tuvo notables aumentos; en otros, entre ellos Uruguay, descensos igualmente notorios. Sin embargo sería preciso efectuar un análisis más acabado para determinar si, como es previsible, los alumnos del sistema privado tuvieron rendimientos significativamente superiores a los del sistema público, diferencias que, de ser efectivas, estarían dando cuenta de un aumento de la heterogeneidad de la educación en su conjunto, y agravando así, en función de la distinta formación de los ciudadanos, las desigualdades relativas a las oportunidades culturales y laborales.

Por el objetivo que persigue, este análisis debería enfocar aspectos relativos a la infraestructura, a la extensión de la relación entre el educador y el educando, y al contenido curricular, pero también debería considerar el rendimiento del educando, la extensión de su paso por el sistema y los logros alcanzados dentro y fuera de él. Aunque en este caso disponemos sólo de la información referida a Chile, e incluso únicamente a algunos de los aspectos indicados, que aporta la investigación de Cox y Jara (1989), pensamos que los resultados del análisis deben considerarse como expresión de un proceso de segmentación y heterogeneidad crecientes del sistema educativo.

Los datos presentados por Cox y Jara respecto de los ciclos básicos y medio en Chile en 1987 son los siguientes:

a) De los asistentes a establecimientos públicos, que constituyen 60% de la matrícula básica y media, 32% culmina ambos ciclos —que tienen teóricamente una duración conjunta de 12 años— en aproximadamente 17.3 años, y sólo 9% lo hace dentro del plazo de 12 años;

b) De los asistentes a establecimientos par-

ticulares subvencionados, que representan 33% de la matrícula, 44% culmina ambos ciclos en aproximadamente 15.7 años y 18% en 12 años;

c) De los asistentes a establecimientos particulares no subvencionados, que corresponden al 7% de la matrícula restante, 67% culmina ambos ciclos en aproximadamente 13.5 años, y 46% en 12 años.

En suma, los alumnos del sector privado tienen en ese sentido un desempeño escolar claramente superior al de los alumnos del sector público, destacándose el hecho de que sólo 9% de los estudiantes de este último sector logra completar los ciclos básico y medio dentro del plazo de 12 años, frente al 46% que lo logra en los establecimientos particulares no subvencionados.

El desempeño de los estudiantes formados en uno y otro sistema se refleja también en los resultados de las pruebas de evaluación de rendimiento (PER), que miden tales rendimientos en una escala que va del 0 al 100. En efecto, en las pruebas de matemáticas y castellano, los alumnos

de cuarto y octavo año básico de los colegios que, según la tipología elaborada por Cox y Jara, se ubican en el nivel socioeconómico más alto, obtuvieron 22 y 26 puntos más, respectivamente, en la escala PER que los provenientes de los colegios de nivel socioeconómico más bajo.⁴

Si suponemos que entre los alumnos que concurren a estos distintos tipos de establecimientos no existen, en promedio, diferencias innatas en cuanto a capacidades de aprendizaje, tenemos que concluir que los resultados anteriores muestran en forma elocuente las diferencias que se presentan en uno y otro tipo de colegio en cuanto a la forma en que se transmiten los conocimientos y en cuanto al contenido de éstos. Pues bien, volviendo ahora a nuestra argumentación anterior, podemos decir que a medida que las empresas se inscriben en la tendencia universal a elevar cada vez más las exigencias relativas a la calidad de los recursos humanos que reclutan, estas diferencias de formación se traducirán más tarde en oportunidades de trabajo y remuneración igualmente dispares.

II

Reflexiones en torno al significado de las tendencias sociales: áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social

1. *La relación entre los cambios sociales y los cambios económicos*

El análisis empírico que hemos llevado a cabo en torno a los cambios ocurridos durante los años ochenta en algunas de las dimensiones más importantes de la calidad de vida, permite comprobar la existencia de un grado considerable de independencia entre las fluctuaciones de los distintos indicadores de progreso social y entre éstos y los indicadores de desarrollo económico.

De esa independencia pueden derivarse algunas conclusiones preliminares. En primer lugar, que la evaluación del desarrollo social es una tarea compleja, cuyos resultados pueden por eso variar significativamente según los indicadores que se seleccionen para realizar el diagnóstico.

Aun cuando esta conclusión puede parecer obvia, no lo es tanto si se la contrasta con las abundantes afirmaciones sobre la evolución de las condiciones de bienestar, positivas o negativas, que se basan en la utilización acrítica de unos pocos indicadores. En segundo lugar, que nuestras teorías acerca de los factores determinantes de los cambios de algunas de las dimensiones más

⁴La categoría más alta comprende aquellos colegios particulares que demandaban a la familia un gasto promedio anual de más de \$ 70 000 del año 1984, y la categoría anterior a la más baja agrupa a los colegios fiscales, municipales o subvencionados que requerían un gasto promedio anual no superior a \$ 7 000 del mismo año. No se tomó la categoría más baja por la heterogeneidad de los colegios que abarca.

importantes del desarrollo social requieren ciertamente ser revisadas y profundizadas, pero que desde ya pueden descartarse todas aquellas que afirman una correspondencia estrecha y directa entre los cambios económicos y las condiciones generales de la calidad de vida. En tercer lugar, que el hecho de que exista una independencia relativa entre las transformaciones económicas y las transformaciones sociales, indica, al mismo tiempo, que existe un amplio campo dentro del cual los gobiernos pueden escoger las políticas que llevan a cabo.

A modo de hipótesis de trabajo, plantearemos aquí que la situación actual ha contribuido a que las decisiones de los gobiernos respecto de esas diversas opciones se orienten cada vez más hacia lo que llamaremos las áreas blandas de la política social, esto es, como veremos más adelante, aquellas que ofrecen menos resistencia al cambio. La situación actual parece caracterizarse, en efecto, por un fuerte estrechamiento de los márgenes de maniobra gubernamentales, que viene determinado por la necesidad en que se hallan los gobiernos de hacer frente simultáneamente a múltiples tareas, como, por ejemplo, cubrir las obligaciones internacionales, manejarse con un presupuesto mucho más restringido que el disponible en condiciones normales, impedir la evasión de capitales e incentivar la inversión nacional e internacional en el país, y retener por último el apoyo político de los sectores que los respaldan. Sin embargo, todo esto debe ser a su vez compatibilizado con las fuertes demandas de mejoras en el bienestar que provienen tanto de esos amplios sectores de la sociedad que sufren de carencias básicas, como asimismo de los sectores medios, cuyo nivel de vida, como se sabe, ha quedado marcadamente deteriorado por la crisis.

La complejidad de la evaluación del desarrollo social hace aconsejable dividir el problema en sus partes componentes y encarar sucesivamente las dificultades específicas que plantea cada una de ellas. Una primera tarea sería investigar las características de las metas del bienestar social, distinguiendo fundamentalmente lo que llamaremos aquí las metas blandas y las metas duras, de acuerdo con el menor o mayor grado de dificultad para alcanzarlas, o, dicho de otro modo, con los menores o mayores esfuerzos e inversiones que deban realizar las sociedades y los gobier-

nos para llevarlas a cabo. Una segunda tarea sería la de elaborar un concepto amplio de desarrollo social del que pueda desprenderse una definición instrumental que oriente la selección de los indicadores, definición que será necesariamente tentativa dado el carácter histórico, y por ende cambiante con la evolución de la sociedad y de la cultura, de las necesidades sociales y de los elementos que las satisfacen.

Como veremos a continuación, calificar de dura o de blanda una meta exige revisar las teorías acerca de las condiciones necesarias y suficientes para avanzar en cada dimensión del bienestar. Pero lo que resulta más importante retener a esta altura de la exposición es que la complejidad de la evaluación del progreso social está estrechamente relacionada con las dificultades para alcanzar un mínimo de consenso sobre la mayor o menor dureza de las metas, así como sobre la forma de ponderar las acciones dirigidas a remover los obstáculos para alcanzar metas más duras o más blandas.

2. Factores determinantes de la dureza de las metas sociales

En cada sociedad y en cada momento histórico, pueden distinguirse áreas sociales, y dimensiones dentro de ellas, en las cuales resulta más fácil o más difícil cumplir ciertas metas. La mayor o menor dificultad está determinada básicamente por cuatro factores estrechamente relacionados entre sí: a) el monto de los recursos requeridos para alcanzar las metas; b) la conductividad institucional; c) la conductividad política, y d) la conductividad cultural de las acciones correspondientes.

a) Los recursos

El diseño de una política social, y particularmente su aplicación, exigen movilizar recursos materiales y humanos, conocimientos y tecnologías, que se encuentran en mayor o menor grado al alcance de los gobiernos. Los costos de la construcción de la infraestructura necesaria para la puesta en marcha o la ampliación del radio de acción de un servicio dependen en gran medida del desarrollo de innovaciones tecnológicas que abaraten dichos costos y que, al hacerlo, hagan progresar de manera más o menos rápida la calidad de vida en la dimensión específica que cubre

el servicio. En ese sentido, quizá la innovación tecnológica que ha tenido consecuencias más notables durante la última década sea la terapia de rehidratación oral, comentada en el acápite correspondiente al análisis de la evolución de la mortalidad infantil. Sin duda, los organismos nacionales e internacionales envueltos en esta cruzada específica han logrado con considerable éxito volcar la atención de los gobiernos hacia este problema, identificándolo como una lacra social cuya permanencia hiere la sensibilidad humana y cuya rápida reducción ha pasado a constituir, por consiguiente, una de las metas prioritarias de la política social. Pero, al convertir la reducción de la mortalidad infantil en una empresa social importante, también lograron encauzar en esa dirección una cuota mayor del conocimiento y de las habilidades humanas, lo que sin duda fue un factor significativo en la producción y difusión de aquellas innovaciones tecnológicas —como, por ejemplo, la terapia de rehidratación oral— que permitieron abaratar considerablemente el tratamiento del problema. La moraleja de esta historia es que existe una relación causal compleja entre el costo relativo de las distintas metas de bienestar y equidad social y las prioridades que se fijan los gobiernos. Esto es, si bien muchas veces la disponibilidad de recursos determina las prioridades, también la fijación de prioridades claras y con capacidad de convocatoria permite movilizar voluntades y reducir costos. Al respecto, es conveniente añadir que la capacidad de convocatoria de una meta social depende no sólo de su contenido sino también de la forma en que se la presenta. Una presentación que haga rápidamente inteligible lo que se quiere alcanzar, facilita la comunicación, hace más popular el concepto y favorece la receptividad de su contenido.

b) *La conductividad institucional*

La conductividad institucional se refiere a la mayor o menor fluidez de desplazamiento de las ideas, y a la mayor o menor distorsión que sufren en el trámite burocrático antes de llevarse a la práctica. Uno de los grandes obstáculos para la gobernabilidad de algunos países de la región radica justamente en el hecho de que las autoridades son muchas veces incapaces de vencer la resistencia de los intereses enquistados en algunas de las burocracias públicas, o de quebrar la

apatía y motivar a los funcionarios a cumplir su función de servidores sociales. En rigor, muchos de los resultados que suelen interpretarse como consecuencias de la puesta en práctica de políticas sociales de un gobierno, no son más que productos, difícilmente modificables, de la inercia de patrones institucionales rígidamente establecidos con anterioridad. Estos patrones no sólo fijan metas burocráticas propias, que escasamente responden a los cambios en la sociedad y a las orientaciones de los gobernantes, sino que fijan también los criterios con los que habrá de medirse el propio desempeño institucional.

Como vimos anteriormente, la crisis significó que en muchos países se congelara el reclutamiento en el sector público, y sufrieran un fuerte deterioro las remuneraciones de sus funcionarios. Así pues, no es improbable que esas mermas hayan estimulado la deserción de los más dinámicos, y debilitado la motivación para emprender con entusiasmo el diseño y aplicación de políticas innovadoras en los funcionarios restantes.

c) *La conductividad política*

La conductividad política se refiere a las resistencias que, en defensa del statu quo, oponen los grupos de interés a las intervenciones del Estado, sobre todo cuando éstas implican, directa o indirectamente, cambios en los patrones de distribución o redistribución existentes, o incluso, cuando meramente amenazan el monopolio de los signos más prominentes del rango o de las distancias sociales, como ocurre en el caso de las políticas tendientes a universalizar ciertos servicios. En épocas de crisis, esto es, cuando se exacerba la pugna por la distribución de los recursos crecientemente escasos, la oposición de los grupos de interés puede generar barreras infranqueables a todo intento gubernamental de crear condiciones sociales más equitativas. Una de las consecuencias de la actual crisis es justamente la debilidad relativa del Estado frente a los actores económicos y políticos más influyentes, debilidad que deriva entre otras cosas, tal como señalamos más arriba, de la necesidad de los gobiernos de cubrir las obligaciones internacionales, de impedir la evasión de capitales, de incentivar la inversión nacional e internacional en el país, y de retener al mismo tiempo el apoyo político de los sectores que los respaldan. En este marco, los márgenes de maniobra para las políticas de equi-

dad social se restringen a las opciones más blandas, que por mantenerse al margen de la pugna distributiva, son en definitiva las que despiertan menores resistencias de parte de los principales grupos de presión.

d) *La conductividad cultural*

Finalmente, el carácter blando o duro de una meta social está también determinado por la resistencia cultural que enfrentan las políticas orientadas al logro de esas metas. Tomemos el caso, por ejemplo, de las políticas que buscan aumentar la equidad social promoviendo la homogeneización de las condiciones básicas de la educación. Sabemos que en la mayoría de las sociedades existen mecanismos mediante los cuales, aún en las escuelas públicas y gratuitas, los maestros con mayor experiencia, la infraestructura más completa, y la mejor dotación pedagógica se concentran en los establecimientos a los que concurren los alumnos de los estratos más altos, y viceversa, el personal con menos experiencia, las instalaciones más inadecuadas y la provisión más pobre de elementos pedagógicos se localizan en las zonas rurales o en los barrios marginales urbanos. Una política orientada a homogeneizar las condiciones de base buscará concentrar los mejores recursos allí donde es necesario compensar la ausencia de un continuo cultural entre el hogar y la escuela, y donde es menor la capacidad de las familias para proveer una socialización acorde con las exigencias mínimas de integración a la sociedad moderna. Algunos países, entre los que se destacan los Estados Unidos e Israel, enfrentaron este problema con programas que permitían una especie de trasvase entre el nivel de las condiciones de vida de los distintos barrios y la calidad de los establecimientos educacionales, de forma tal que, al trasladar a los niños, por ejemplo, a un ámbito educacional superior al de sus condiciones de vida, quebraban por un lado los mecanismos de reproducción creciente de la diferenciación social y, por otro, creaban ámbitos homogéneos de socialización, en los cuales pudieran convivir niños de distintos orígenes sociales y étnicos.

El nivel de dureza de una política de este tipo estará en relación más o menos directa con la receptividad de la población al mensaje que esa política lleva implícito. La resistencia cultural será menor allí donde el mensaje invoca contenidos que forman parte del núcleo valorativo de una

nación. En cambio, cuanto más fuerte sea la segmentación de una sociedad, cuanto más cristalizadas estén las barreras de discriminación social y/o étnica que separan a los distintos estratos sociales, mayores serán las dificultades para poner en obra políticas de este tipo.

3. *Las fluctuaciones económicas y el logro de las metas sociales duras*

El estancamiento económico no sólo reduce los recursos que puede movilizar el Estado para llevar a cabo sus políticas en el área social, sino que reduce también el margen de maniobra para fijar las prioridades que van a orientar su asignación. En efecto, la crisis agudiza la pugna por la forma en que habrán de distribuirse los merma-dos recursos del Estado entre las distintas áreas sociales y dentro de ellas, dado que se suman a la competencia por los recursos fiscales, algunos grupos influyentes que, en épocas de mayor bonanza, habrían quizá buscado a través del mercado la satisfacción de sus necesidades en el área social (por ejemplo, las educativas, de salud o de vivienda). De este modo, la crisis coloca sobre el escenario social una situación paradójica, pues al mismo tiempo que se torna más imperativa la necesidad de canalizar fondos colectivos para garantizar la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas de un número creciente de hogares, aumentan la competencia social por los recursos escasos y la consecuente presión sobre los gobiernos por la asignación de tales recursos a áreas específicas.

Lo anterior explica dos rasgos importantes de las políticas blandas: su atractivo para los gobiernos y su relativa independencia de las vicisitudes económicas. Concentrándose en ellas, los gobiernos pueden dar pruebas de los claros progresos que su gestión ha logrado en áreas sociales cuya importancia para el mejoramiento del bienestar y de la equidad no es discutible. Pero además, el bajo costo relativo, la existencia de las innovaciones tecnológicas que permiten llevar a la práctica esas iniciativas, y el hecho de que no compitan mayormente por fondos ni amenacen privilegios, hacen al mismo tiempo políticamente viables las medidas de este tipo.

4. *Dureza, bienestar y equidad*

La dureza de un área social no está unívoca ni

necesariamente asociada a su contribución al bienestar y a la equidad. Metas relativamente blandas, tales como la reducción de la mortalidad infantil o la eliminación del analfabetismo, tienen, sin duda, una enorme significación para el logro de mayores niveles de bienestar y de equidad, aun cuando no amenacen directamente, ni a corto ni a mediano plazo, como suelen hacer las metas duras, las bases de los sistemas de estratificación vigentes. La consideración de este último rasgo ayuda a comprender la relativa facilidad con que las metas blandas pueden generar un consenso favorable en sectores muy diversos, así como su alto poder de convocatoria nacional e internacional. Tales características han permitido movilizar las energías y orientar la creatividad de personas e instituciones hacia el diseño, producción y aplicación de tecnologías que abaratan el costo y hacen más accesible la infraestructura necesaria para el logro de esas metas.

Si bien las políticas que se llevan a cabo en áreas y dimensiones sociales blandas pueden hacer contribuciones importantes al bienestar y a la equidad, es necesario estar alerta frente a la posibilidad de que, mientras se avanza en estas áreas, se estén reforzando tanto la estratificación de los

servicios como los mecanismos de exclusión y de inequidad que operan en las áreas más duras. Los avances en las áreas más blandas van dejando el terreno social libre de las desigualdades más irritantes —por ejemplo, de aquellas que tienen que ver con la esperanza de vida al nacer (mortalidad infantil), o con el acceso mínimo al mundo de la información y el conocimiento (alfabetismo)—, y revelan, en general, la existencia de un compromiso básico en la sociedad por controlar o eliminar las expresiones más dramáticas de la pobreza extrema. Pero a medida que se desbroza el campo social de estos rasgos polares de la desigualdad, comienzan a percibirse con mayor nitidez los perfiles del andamiaje central de la inequidad social. Allí están instalados los mecanismos básicos de reproducción de la desigualdad, como, por ejemplo, el acceso estratificado por origen social, en las primeras etapas de aprendizaje, a servicios educativos que se diferencian por la calidad de la enseñanza que imparten. Quebrar esos mecanismos es precisamente plantearse una meta dura, pero que es intrínseca al objetivo de equidad en cuanto éste implica, como veremos más adelante, la eliminación progresiva de los criterios adscriptivos en la competencia por el logro de los bienes sociales.

III

Hacia una definición nominal y operativa del desarrollo social sobre bases de equidad

Para los propósitos de este trabajo, definimos operacionalmente el desarrollo social como un proceso caracterizado por el logro de avances articulados en las dimensiones del bienestar, la equidad y la democracia.

Por mayor bienestar entendemos el aumento en la disponibilidad y accesibilidad de los bienes sociales y económicos, tal como lo ponen de manifiesto aquellos indicadores medios que dan cuenta de incrementos en el nivel de educación media de la población, en la esperanza de vida, en la cobertura de la atención de salud y de la seguridad social, y de mejoras en las condiciones de vivienda, en la calidad de los empleos y en el acceso a todos aquellos bienes y servicios que

definen la calidad de vida. Pese al carácter global de los indicadores de bienestar, y a que no brindan información sobre la forma en que se distribuyen los bienes a los que aluden, el significado de las diferencias entre dos o más valores de tales indicadores es fácilmente inteligible. Así, decimos que, manteniendo constantes otras dimensiones, el grado de desarrollo social de un país con una media educacional cercana al ciclo secundario completo, con vacaciones pagadas para el 95% de sus asalariados y con una esperanza de vida de 70 años, es mayor que el de otro país con promedios menores en cada una de las dimensiones consideradas.

El logro de ciertos niveles mínimos de bienes-

tar permite satisfacer las llamadas necesidades básicas, satisfacción que, según veremos más adelante, corresponde a una de las tres acepciones más frecuentemente utilizadas en la definición del concepto de equidad. Cada sociedad establece sus propios niveles mínimos a partir de la imagen pública dominante sobre lo que se consideran condiciones dignas de vida, estimándose así que los individuos que no alcanzan esos niveles no tienen los medios necesarios para asegurar en forma autónoma su propia reproducción ni la de las personas que de ellos dependen, ni están tampoco en condiciones de competir por los bienes escasos. Reducir estas formas de exclusión, que constituyen los aspectos más visibles y éticamente más irritantes de la desigualdad social, es un primer paso necesario para incrementar la integración social. Desde el punto de vista de la construcción y análisis de indicadores sociales, la preocupación por estos aspectos del bienestar, esto es, aquéllos que se proponen crear las condiciones mínimas de integración social de los excluidos, se expresa concretamente en el interés por medir los cambios en el porcentaje de los hogares que están por debajo de la línea de pobreza e indigencia, y en el interés paralelo de analizar el comportamiento de los indicadores de aquellas privaciones críticas, tales como las referidas a la mortalidad infantil, el analfabetismo y el acceso a una infraestructura mínima de servicios, que más afectan a esos hogares.

En su aplicación al ámbito social, la noción de equidad se refiere a la distribución de los bienes sociales (riqueza, poder y honores) desde un punto de vista normativo, y se aplica a políticas o programas de acción (evaluando sus consecuencias), a ideologías (evaluando el tipo de distribución de privilegios implícito en su contenido), o a sociedades (evaluando las características de su estructura).

Tres son las acepciones más frecuentes de los avances en la equidad. La primera, se refiere al debilitamiento progresivo de la asociación existente entre la distribución de los privilegios y los rasgos adscriptivos de las personas, esto es, aquéllos que no dependen de sus habilidades o talentos. La segunda, tiene que ver con el reparto desigual de los privilegios y con la amplitud de esa desigualdad: los progresos en el campo de la equidad se refieren, en este sentido, precisamente al hecho de que se reduzca la amplitud de esa

diferencia. La tercera, guarda relación con la necesidad de mejorar la situación de las personas u hogares que, viviendo en condiciones extremas, no logran satisfacer las necesidades básicas que permiten su reproducción biológica y social.

Según la primera acepción, el nivel de equidad o inequidad está determinado por el menor o mayor grado —implícito en una política, existente en una estructura social, o legitimado por un cuerpo ideológico— en que se encuentran asociados los rasgos adscriptivos de las personas y los privilegios que detentan. Se llama adscriptivos a aquellos rasgos inmodificables, o difícilmente modificables, tales como el sexo y el color de la piel, aun cuando la edad, por ejemplo, constituye también un rasgo adscriptivo, como puede verse en el caso de los niños, a los que les viene en cierto modo impuesto el nivel de bienestar de sus hogares. Desde este punto de vista, el avance de la equidad consiste en el progresivo debilitamiento de la influencia que tienen las características adscriptivas de las personas en el logro de los privilegios sociales. De ese modo, según esta primera acepción, una sociedad equitativa será aquella en que tanto los valores dominantes como las acciones concretas que esos valores orientan, están gobernados a su vez por un imperativo ético fundamental, a saber, el de la igualdad de las oportunidades de acceso a los bienes sociales para todos los miembros de la sociedad, con prescindencia de sus rasgos de origen o adscriptivos.

Sin embargo, aun en sociedades que pueden estimarse equitativas en el primer sentido, esto es, que mediante el debilitamiento del vínculo entre los factores adscriptivos y los logros aseguran de algún modo la igualdad de oportunidades para todos sus miembros, puede ocurrir que las recompensas y privilegios acordados a los logros sean sumamente desiguales. Una sociedad de tales características no sería equitativa en un segundo sentido, esto es, según la acepción que define la equidad o la inequidad en relación con la distribución desigual de los privilegios, o más exactamente, con la amplitud tolerable de esas diferencias, con independencia de la posible asociación de los privilegios con otras características de las personas o las categorías sociales. Así pues, aunque se acepte que la comunidad pueda recompensar en forma diferencial la diversidad de talentos, esfuerzos y responsabilidades, una so-

ciudad será equitativa en el segundo sentido sólo si las desigualdades no exceden de los límites que la norma ética imperante estima tolerables.

En un tercer sentido, la noción de equidad refleja el rechazo moral al hecho de que existan hogares cuyos miembros no pueden satisfacer sus necesidades básicas, situación que supondría la existencia de barreras para la movilidad e integración de determinadas categorías sociales y/o la inadecuación del sistema de recompensas que utiliza la sociedad para estimular el desempeño de las diversas funciones sociales. Desde esta perspectiva, el contenido inequitativo de la pobreza sería tanto mayor cuanto mayor abundancia reine en el medio social en que se presenta, esto es, cuanto más desigualmente se distribuyan los privilegios.

La existencia de estas tres distintas concepciones de la equidad plantea inmediatamente una serie de preguntas relativas, por ejemplo, a la utilidad de la distinción, a la relación existente entre las dimensiones comprendidas en cada una de esas nociones, y a las formas de avanzar en su medición. La distinción entre las dimensiones es ciertamente útil para el análisis comparativo, por cuanto las sociedades pueden exhibir resultados más o menos favorables en cada una de ellas. En efecto, las sociedades más equitativas son aquéllas que presentan una particular combinación de esos aspectos, de modo tal, por ejemplo, que los criterios adscriptivos ejercen sólo escasa influencia en la distribución de los privilegios: las desigualdades relativas al reparto del poder, el prestigio y las riquezas se mantienen dentro de rangos que no llegan a provocar un distanciamiento radical entre los miembros de los distintos estratos; y sólo segmentos relativamente pequeños de la población viven en condiciones de pobreza. Lo contrario ocurre, ciertamente, en las sociedades menos equitativas. Pero lo que importa destacar aquí es que, al menos en teoría, cada una de estas dimensiones puede variar con relativa independencia de las otras dos, aun cuando las sociedades más adscriptivas tienden de hecho a mostrar rangos más amplios de desigualdad y un mayor grado de pobreza, del mismo modo que las menos adscriptivas tienden a exhibir, también de hecho, los rasgos opuestos.

Con respecto a la relación existente entre las distintas dimensiones, ya mencionamos más arri-

ba que el carácter inequitativo de la pobreza se acentúa cuanto mayor es la riqueza que la rodea. Lo mismo puede argumentarse acerca de las desigualdades, en el sentido de que su contenido inequitativo aumenta con el sesgo adscriptivo de cada sociedad. Lo anterior apunta a destacar el hecho de que, tomadas por separado, ninguna de las tres dimensiones (adscripción, desigualdad y pobreza) permite evaluar el nivel de equidad de una sociedad, y de que los juicios en tal sentido deberían basarse en la consideración simultánea de todas ellas. También implica que toda sociedad que tenga como objetivo un desarrollo equitativo deberá plantearse metas con respecto a los márgenes tolerables de la influencia de las características adscriptivas sobre la distribución de los privilegios, de los márgenes tolerables en cuanto a la magnitud de esas diferencias y en cuanto a la extensión y severidad de la pobreza.

En cuanto a los problemas que plantea la medición de estas tres dimensiones de la equidad, los indicadores de avances o retrocesos en el componente adscriptivo de la equidad se expresan en coeficientes de asociación que permiten evaluar el mayor o menor grado de independencia entre la distribución de los bienes sociales y los atributos adscriptivos de las personas. Los indicadores basados en coeficientes de dispersión se prestan para investigar la mayor o menor amplitud de las desigualdades, y por último, los porcentajes, respecto del conjunto de la población, representados por las personas u hogares que no satisfacen algunas de las necesidades que cada sociedad considera básicas, nos informan acerca de la puntuación que alcanza esa sociedad en el tercer componente de la equidad.

Para finalizar diremos que, dentro de esta acepción, desarrollo social implica que los avances en el crecimiento y en la distribución equitativa de sus frutos se lleven a cabo dentro de un contexto democrático, lo que básicamente significa aumentar la participación ciudadana en las decisiones relativas al contenido de los objetivos nacionales; a la definición social de las necesidades colectivas; al papel que debe corresponderles a la educación, la salud, la seguridad social, etc. en la tarea de conducir a la sociedad hacia objetivos colectivamente definidos, y, finalmente, en las decisiones relativas a la definición de los criterios que habrán de gobernar la distribución de

los bienes sociales. Los indicadores globales más importantes se refieren a las características de los regímenes políticos que permiten o impiden, estimulan o inhiben la participación de las personas en las distintas esferas sociales y políticas. La existencia de un régimen democrático es, en este sentido, una condición necesaria aunque no sufi-

ciente de la participación. La medición de esta dimensión debe considerar múltiples factores, entre los cuales se encuentra la intensidad de la participación, la variedad de esferas en que se produce, y las diferencias existentes entre los distintos estratos sociales en cuanto a las oportunidades de participación.

Bibliografía

- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1988): *Redistribución espacial de la población de América Latina: una visión primaria del período 1950-1985* (LC/DEM/DGF/R. 4), Santiago de Chile, julio. Informe de Chile presentado al "Taller sobre consecuencias demográficas del desarrollo económico: implicancias para la planificación del desarrollo agrario y regional", organizado por el Programa Latinoamericano de Actividades en Población (PROLAP) y el Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Camagüey, del 15 al 17 de julio de 1988.
- CEPAL (1989): *La dinámica del deterioro social en América Latina y el Caribe en los años ochenta. Nota de la Secretaría* (LC/G. 1557), Santiago de Chile, abril.
- (1988): *La reproducción biológica y social de los hogares de Montevideo* (LC/G. 1526), Santiago de Chile, junio.
- Consejo de Desarrollo de Ultramar (1978): *The United States and World Development: Agenda for Action*, Nueva York, Praeger.
- Cox, Cristián y Cecilia Jara (1989): *Datos básicos para la discusión de políticas en educación (1970-1988)*, Santiago de Chile. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Hirschman, Albert (1987): *The political economy of Latin American development: seven exercises in retrospection*, *Latin American Research Review*, vol. 22, N° 3.
- Katzman, Rubén (1989): *La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo*, *Revista de la CEPAL*, N° 37 (LC/G. 1547-P), Santiago de Chile, abril.
- Marcel, Mario (1989): *Privatización y finanzas públicas: el caso de Chile, 1985-1988*, *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 26, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN), junio.

Naturaleza y selectividad de la política social

Ana Sojo*

Desde los años ochenta han ganado terreno las propuestas en favor de "focalizar" o "enfocar" el gasto social en la población pobre. Estas propuestas sitúan la contraposición universalidad-selectividad en el orden de un dilema, en una relación disyuntiva: focalización o políticas universales, o focalización *versus* políticas universales.

En este artículo se aducen diferentes razones, económicas y políticas, en defensa de la conjunción de la universalidad y la selectividad antipobreza en una estrategia de reforzamiento mutuo para garantizar la maduración adecuada de la inversión social destinada al bienestar de la población.

En la primera sección se plantea el devenir del concepto de "focalización" y se formulan críticas a algunas propuestas actuales, considerando tanto la equidad como la eficacia del gasto social; en la segunda, se postulan algunas orientaciones generales para la política social en los años noventa y, en la última sección, se señalan algunas características de la selectividad dinámica.

*Consultora en Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Marco Polo describe un puente, piedra por piedra.
—¿Pero cuál es la piedra que sostiene el puente?
pregunta Kublai Kan.

—El puente no está sostenido por ésta o aquella piedra
—responde Marco— sino por la línea del arco que
ellas forman.

Kublai permanece silencioso, reflexionando. Después
añade:

—¿Por qué me hablas de las piedras? Es sólo el arco lo
que me importa.

Polo responde: —Sin piedras no hay arco.

ITALO CALVINO

I

Lo obvio y lo oblicuo de la "focalización"

1. La evolución del paradigma

La "focalización"¹ es la propuesta actual más desarrollada e influyente para modificar el gasto social. El Banco Mundial, aunque impulsado por diversas instancias, es la entidad que la ha trabajado más intensamente. En documentos oficiales y en estudios no oficiales difundidos o financiados por el Banco, pueden distinguirse dos etapas, marcadas por notables cambios de énfasis conceptual, al igual que algunas importantes interpolaciones recientes.

a) La "focalización" y la redistribución con crecimiento

En la década de 1970, la discusión sobre la redistribución con crecimiento imprimió al concepto determinadas características: el eje del análisis se situó en las causas estructurales de la pobreza; la "focalización" no se centró en la política social; en materia de política social no se planteó reducirse a programas estrictamente selectivos. Tal intervención era únicamente parte de un espectro de políticas redistributivas.

¹Traducción de los vocablos *targeting* o *target-oriented*, que a su vez no expresan felizmente la idea de selectividad, y hasta resultan tautológicos, considerando que toda política tiene una población-objetivo, definida como meta o blanco, incluso las políticas sociales universales de las cuales se pretenden desligar las de *targeting*.

La pobreza concomitante a la concentración del ingreso se relacionaba con la falta de destrezas, de capital físico y de activos complementarios en un sector de la población. Se proponía que, además de actuar sobre el empleo y sobre la distribución funcional del ingreso, el Estado reasignara la inversión pública de manera de modificar con el tiempo el patrón subyacente de concentración de capital físico y humano, para permitir así a los pobres el acceso a tales activos (Ahluwalia y Chenery, en Chenery y otros, 1976). El éxito de la estrategia, se reconocía, estaba limitado por la resistencia a las políticas de redistribución de los activos (Ibid.).

Los objetivos redistributivos, se planteaba, debían perseguirse mediante un amplio abanico de áreas de intervención: mercado de factores; propiedad y control de activos; impuestos a las rentas personales y a la riqueza; provisión de bienes de consumo público; mercados de mercancías; intervención en el desarrollo tecnológico. Sobre esta última se afirmaba: "Es improbable que un tipo único de intervención de la política económica tenga éxito en lograr los objetivos distributivos. No sólo cada instrumento es limitado, sino que los objetivos son típicamente multidimensionales y ciertos tipos de intervención tendrán impacto sólo en una parte del problema distributivo" (Ahluwalia, en Chenery y otros, p. 125).

La "focalización" abarcaba también los activos en tanto determinantes del ingreso. Se definía como grupo-objetivo a "...un grupo de personas que, además de ser pobre, es relativamente homogéneo con respecto al efecto que un conjunto dado de instrumentos de política puede tener sobre él" (Bell y Duloy, en Chenery y otros, 1976, p. 127). Se subrayaba que el concepto, al centrarse en las causas antes que en los síntomas de la pobreza, facilitaba la identificación de *formas específicas de activos* que pueden mejorar las condiciones de vida de diferentes grupos de pobres (Ibid.).

La "focalización" en política social, con servicios materno-infantiles y de nutrición, se especificaba como "...un *complemento necesario* de una estrategia orientada hacia la inversión..." (Ahluwalia y Chenery, en Chenery y otros, 1976, p. 77) (subrayado nuestro). En relación con los servicios públicos, se criticaba que el subsidio implícito tendiera a beneficiar a los sectores ricos y medios;

se proponía que los pobres *debían obtener una mejor participación y no ser discriminados en la formulación de las políticas* para que, teniendo acceso a tales servicios, elevaran también su productividad (Rao, en Chenery y otros, 1976); y se señalaba que era necesario eliminar las filtraciones de beneficios hacia grupos no definidos como objetivo de algunos programas (Chenery y Duloy, en Chenery y otros, 1976). Se planteaban, sin embargo, dificultades fiscales asociadas con la prestación de más servicios a los pobres sin reducirlos en otros sectores, y la resistencia que éstos ofrecerían ante la pérdida de sus privilegios (Rao, en Chenery y otros, 1976).

b) La "focalización" y el ajuste estructural

Con el transcurso del tiempo el planteamiento se modificó, posiblemente por el impacto de la resistencia política ya avizorada, por la crisis del endeudamiento en la región, y por el impulso de los programas de ajuste de las economías para corregir el déficit externo. El interés se trasladó, entonces, hacia los síntomas de la pobreza.

En los años ochenta, el planteamiento de la "focalización", que era parte de la polémica sobre cómo impulsar el progreso social, sufrió un cambio conceptual. La importancia que se otorgaba en los años setenta a los activos físicos y humanos mediante un amplio conjunto de políticas, se desplazó hacia propuestas de política social centradas en programas destinados a combatir la extrema pobreza. El concepto de "focalización" se convirtió esencialmente en sinónimo de selectividad del gasto social; se restringió el anterior planteamiento de selectividad en lo relativo a los activos; los activos físicos se consideraron en forma marginal y en el caso del capital humano, en numerosas ocasiones se plantearon umbrales mínimos de satisfacción de las necesidades.

En relación con el ajuste estructural y la pobreza el Banco Mundial afirmaba: "Aparte de asegurar que el programa de ajuste se oriente al crecimiento y de eliminar las distorsiones que perjudican a los pobres, las demás oportunidades de modificar los programas de ajuste con miras a reducir las pérdidas de bienestar de los grupos pobres, sin reducir al mismo tiempo la eficiencia económica general, probablemente son limitadas" (Banco Mundial, 1987 a, p. 25). O bien: "La forma más importante en que el finan-

ciamiento del Banco para fines de ajuste puede beneficiar a la población pobre es mediante exámenes y revisiones de los gastos públicos, particularmente los de índole social. La racionalización de los gastos y las inversiones públicas mediante un programa de ajuste puede ayudar a eliminar proyectos antieconómicos, a reducir los casos de programas ineficaces y dispendiosos, y a orientar los gastos sociales en mayor medida hacia los pobres" (Ibíd., p. 28).

Al comprobar que hay concentración de algunos servicios sociales en sectores de altos ingresos, o ineficiencia en el gasto social, el Banco Mundial generalmente propone centrarse en los sectores vulnerables: "...los programas sociales pueden ser más eficientes en cuanto a costos y más equitativos. Si se generaliza la focalización del gasto público, éste será más eficaz, y en tal caso, no habrá *trade-off* entre eficiencia y equidad". (Banco Mundial, 1988 a, p. 13) (traducción no oficial).

Pese a las peculiaridades del gasto público social en cada país latinoamericano y a la especificidad de los problemas que éstos presentan, esa propuesta es corriente en los planteamientos del Banco Mundial para América Latina² y se expresa en los términos siguientes.

- i) contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado mediante las políticas sociales;
- ii) concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la población mediante políticas de "focalización";

²Ello no postula la total inexistencia de matices en las propuestas nacionales y sectoriales del Banco Mundial. Al analizar los matices, aun cuando éstos se relacionen fundamentalmente con problemas y contextos específicos, sería incluso interesante indagar hasta qué punto expresan también el impacto de formas de negociación de cada gobierno con el Banco. Llamam la atención, por ejemplo, ciertas afirmaciones sobre Costa Rica, país donde han prevalecido políticas sociales de naturaleza universal, y donde tales puntos fueron objeto de polémica en las negociaciones sobre ajuste estructural. El Banco reconoce los progresos en materia social y tras analizar los problemas relativos a servicios y recursos, propone medidas de focalización sectoriales. Pero al referirse a la educación, donde se postula el acceso universal a la educación primaria y secundaria y el entrenamiento de la fuerza laboral en el lugar de trabajo, resulta llamativo que afirme que las ventajas comparativas de la mano de obra en Costa Rica residen en la calidad de los recursos humanos y no en los bajos salarios (Banco Mundial, 1988b).

- iii) restringir la acción del Estado en materia de política social;
- iv) evaluación negativa del concepto de universalidad de los servicios, y crítica de las políticas de corte universal por los problemas que origina y por sus fracasos: se propone que el Estado abandone las políticas universalistas mediante un desmantelamiento relativo y variable de éstas;
- v) se preconiza una privatización relativa de la política social, según se trate de casos nacionales o sectoriales. En ocasiones incluso se propone que para la "focalización" se utilicen servicios privados. En este ámbito, no se presta mayor atención a los problemas que origina la prestación privada de servicios;
- vi) se expresa confianza en que la distribución primaria del ingreso y la elevación del nivel de vida, producto del "derrame" y de la reactivación económica, garantizan a los grupos ajenos a la "focalización" la capacidad de pago para utilizar los servicios privados (CEPAL, 1988; Addison y Demery, 1987, p. 34; Banco Mundial, 1987 a).

En ese marco, la tensión universalidad-selectividad de la política social se convierte en un dilema: focalización o políticas universales o focalización *versus* políticas universales.

c) Algunas interpolaciones críticas recientes

"...En efecto, la focalización se ha convertido en una panacea para aliviar la pobreza, ya que se insinúa que las autoridades encargadas de las políticas pueden andar en la procesión y repicar—esto equivale a decir que con una mejor focalización se podría lograr un mayor alivio de la pobreza con menos gasto. ¡Por desgracia, en el mundo real las cosas no son tan sencillas! Existen buenas razones para que ese mundo paradisíaco no sea aquél en que se desenvuelvan los encargados de formular las políticas en los países en desarrollo, y habrá que tomar decisiones difíciles en que se sopesen los costos y los beneficios de la focalización" (Besley y Kabur, 1990, p. 21) (traducción no oficial).

En algunos estudios recientes, financiados o difundidos por el Banco Mundial y por otros organismos, se señalan ciertas dificultades que

plantea la “focalización” en torno a dos ejes: su viabilidad y conveniencia técnicas, y las consideraciones de orden político. Ambos aspectos tienen repercusiones en las políticas no selectivas.

Se reconoce cada vez más la importancia que tiene el apoyo político para la eficacia de los cambios estructurales. En el ámbito que nos interesa, este reconocimiento ha llevado a distinguir entre la “focalización” severa (*tight targeting*) y la “focalización” amplia (*broad targeting*). Si bien se aduce que la primera atiende a consideraciones de eficiencia y de justicia social, es conveniente la segunda, ajustada a criterios de equidad más amplios que permitan ganar el apoyo político de los influyentes deciles medios y faciliten así la aplicación de estrategias sostenidas de cambio estructural (Nelson, 1989). El principio de “focalización” más amplia busca las áreas en que se superpongan los intereses de los sectores pobres y de los deciles medios, y afirma:

“Si la focalización es tanto para mitigar los riesgos políticos como para atenuar el impacto en el bienestar de la reducción de los subsidios, el grupo-objetivo no puede ser *únicamente* el de los pobres” (Nelson, 1989, p. 107) (traducción no oficial). En este marco, cuando algunos programas —como de subsidios de alimentación establecidos por producto o por lugar de residencia— no puedan ser dirigidos exclusivamente a los pobres, esto más que un inconveniente será una ventaja (Ibíd., p. 111).

Además, se considera negativa la escasa importancia que se concede al conjunto de políticas macroeconómicas antipobreza (Ibíd., p. 103), y se recomienda que en la medida de lo posible, los programas compensatorios se diseñen más bien para apoyar o servir de modelo a los esfuerzos de más largo aliento en favor de los pobres que como sustitutos o variaciones de ellos (Ibíd., p. 111). Tal planteamiento revive los énfasis de los años setenta.

Otro estudio reciente postula la “economía política de la focalización”. A diferencia, se afirma, de un acercamiento tecnocrático para aliviar la pobreza —que tiene en cuenta primordialmente los costos de información y administrativos, y menosprecia las cuestiones distributivas y el conflicto político en juego—, es interesante considerar también el apoyo político de que pueden gozar diversos programas (Besley y Kanbur, 1990, p. 10). A tal efecto, resulta importante ana-

lizar las estructuras de poder específicas de cada país y sus posibles reacomodos: el equilibrio político determina en medida importante la continuidad de los programas; los pobres pueden quedar aislados de las alianzas políticas cuando se sustituyen programas universales por programas focalizados. Una ponderación adecuada de esos factores puede redundar en el alejamiento de los programas que benefician sólo a la población situada bajo la línea de pobreza para acercarse a aquéllos más universales, que son la fuente de la cohesión política (Ibíd., pp. 11 y 12).

Por su parte, tanto el instrumental como las reflexiones técnicas sobre el problema se han ido sofisticando (Glewwe y Van der Gaag, 1988; Glewwe y Kanaan, 1989). El beneficio de la “focalización” se define como el monto adicional que requeriría un presupuesto no focalizado para atender el nivel de pobreza alcanzado mediante la “focalización” (Ravallion y Chao, citados en Besley y Kanbur, 1990, p. 14). Se ha afirmado que en el largo plazo pueden resultar menos costosas las políticas que eliminen las causas de la pobreza y no sólo sus efectos, en la medida que permitan elevar la productividad de los hogares pobres (Glewwe y Van der Gaag, 1988, p. 33).

Entre los factores técnicos determinantes para sopesar los costos y beneficios de la focalización destacan los costos administrativos y de información debido a la dificultad que existe en calcular y verificar los bajos ingresos, a menudo irregulares, y también las tasas de impuesto marginales. Aunque impliquen filtraciones, se evalúa en forma positiva el uso de indicadores suficientemente correlacionados con el ingreso (por ejemplo, indicadores regionales) para disminuir los costos de administración requeridos por otros tipos de mediciones (Ibíd., pp. 12-17). Se propone, además, considerar la reacción individual a la focalización: manipulación de la información; demanda reducida por las características del programa; rechazo del estigma; autoselectividad (Besley y Kanbur, 1990).

A la luz de estas consideraciones técnicas y de la economía política de la “focalización” —factores que actúan contra la “focalización fina” hacia los pobres y sugieren las ventajas de los esquemas universalistas— se postula la estrategia óptima, situada entre ambos extremos, es decir, entre la “focalización” perfecta y la universalidad completa (Ibíd., pp. 3 y 20).

2. Limitaciones de algunas propuestas de focalización

Las críticas formuladas a continuación no se refieren a la selectividad como tal, en abstracto, sino a ciertas propuestas concretas y a ciertos postulados sobre la relación de los programas selectivos con otros programas sociales.

a) *La fluidez de las fronteras de las líneas de pobreza*

Debido a la imposibilidad de fijar con precisión las fronteras de la línea de pobreza y a la vulnerabilidad de los grupos adyacentes al umbral de pobreza determinado en momentos críticos, al implantar programas de focalización no complementarios, se hace necesario estimar las alteraciones que produce en el nivel de vida el cambio de la población beneficiaria de los programas sociales. Esto debe hacerse en circunstancias muy diversas: tanto cuando se desea elevar la eficacia redistributiva del gasto social cuando ésta ha sido mínima, como cuando se tiene como meta erradicar la pobreza mediante una transferencia dada del ingreso total, habiendo existido una buena eficiencia redistributiva del gasto social que ha tratado a los pobres como grupo prioritario pero homogéneo.

Al modificar los destinatarios, es necesario evaluar la capacidad redistributiva de los programas vigentes y tomar las medidas pertinentes para no desproteger a los sectores vulnerables ni originar obtusamente nuevos focos de pobreza. También es importante preguntarse por la suerte de la población intermedia, cuya pauperización tampoco es deseable.

b) *La virtual ineficiencia del gasto social como consecuencia de una visión estática de las necesidades*

Algunas propuestas de "focalización" plantean atender las necesidades de grupos etáreos, con visos estáticos, si se desatiende el bienestar futuro de los beneficiarios en el marco de la política social. Además de atentarse contra las metas de equidad, este planteamiento es fuente de ineficiencia, pues se dificulta la maduración de la inversión social. Por ejemplo si se centra la atención en diversas necesidades de la población vulnerable únicamente en los primeros años de vida puede suceder que al ingresar a otras etapas vita-

les —en ausencia de políticas económicas y sociales adecuadas— estos beneficiarios no vean adecuadamente satisfechas sus necesidades. Tal sería el caso si cifraran su futuro en la variable ingreso determinada exclusivamente por las fuerzas del mercado.

c) *Juicios unilaterales sobre la política social*

Las propuestas de focalización suelen tomar como punto de partida explícito para juzgar la eficacia del gasto social público el logro de la equidad. Cuando éste se transgrede, dichas propuestas plantean privatizar los servicios y canalizar el gasto hacia la población más pobre y, en ocasiones, sólo se consideran en forma marginal otros objetivos de la política social.

Por ejemplo, algunos estudios del Banco Mundial sobre las prioridades en educación proponen reforzar el gasto público en la enseñanza primaria, y reducir drásticamente el gasto en la enseñanza universitaria, e incluso suprimirlo.³ Como parte de la estrategia para obtener los fondos que se requerirían en América Latina para garantizar seis años de educación a toda la población se ha propuesto, por ejemplo, lo siguiente: "La vía más obvia para financiar estas medidas es eliminar gradualmente el subsidio a la educación superior y transferir estos fondos a la educación primaria rural. En la mayoría de los países, el gasto público para educación superior representa la mitad del gasto para educación primaria. Un monto sustancial de fondos públicos se liberarían, por tanto, si la educación superior

³Véase Colclough, 1980, p. 19. Un estudio reciente sobre Brasil propone como medida fundamental en educación reducir el subsidio estatal a la educación superior e incrementar los recursos para la educación media y primaria (Banco Mundial, 1988a, p. 64). Respecto de las tasas de retorno se ha dicho irónicamente: "El lector que no está familiarizado con las estadísticas del Banco —en especial con las tasas de rentabilidad económica como medidas de la rentabilidad de los proyectos— debe tener la cautela de considerar estas cifras (como también la distinción algo forzada entre proyectos sobre pobreza/no pobreza) con cierto escepticismo. Pese a que el Banco las menciona como mediciones, se trata de indicadores (a veces mitos convenientes) que a menudo sirven para formalizar aquello que sus funcionarios saben o creen subjetivamente en respuesta a exigencias institucionales respecto de "las cifras" (Annis, 1986, p. 109).

pasara a ser *autofinanciada*". (Selowsky, 1979, p. 78, traducción no oficial).

Respecto de la equidad, es necesario hacer algunas consideraciones acerca de un acceso más igualitario a la educación superior en caso de conservarse el apoyo estatal. El Banco Mundial plantea promover créditos y becas para estudiantes sin capacidad de pago. Se podría también propiciar la solidaridad redistributiva determinando el costo de la matrícula según el ingreso familiar de los alumnos.

Sin embargo, para evaluar la eficiencia del gasto social es necesario considerar sus diversos objetivos, y no únicamente su efecto distributivo. En el caso de las universidades, es de importancia crucial ponderar las consecuencias de su relativa privatización en el desarrollo científico y tecnológico; como, por ejemplo, si se generarían debilidades que a su vez provocasen *impasses* en el desarrollo económico.

d) *Criterio restringido para distinguir entre bienes públicos y privados*

El Banco Mundial suele distinguir entre bienes públicos y bienes privados para plantear que los últimos no deben ser objeto del gasto público, y para fundamentar la "focalización" en los grupos vulnerables, a los cuales se les debe proporcionar algunos bienes públicos, e incluso algunos privados —como alimentos— en el caso de la pobreza extrema. Se reconoce que "...si los bienes son públicos o privados, ello es un asunto de grado y puede variar en el tiempo y el espacio. Como resultado, no hay normas simples para lograr un nivel y asignación óptimos del gasto público. Se puede afirmar, no obstante, que el gasto gubernamental es más eficiente cuanto mayor énfasis dé a los bienes públicos" (Banco Mundial, 1988a p. 4) (traducción no oficial).

En materia de política social es útil y necesario distinguir entre bienes públicos y privados. Sin embargo, el Banco Mundial, en estudios recientes, al establecer la distinción incurre en dos sesgos sistemáticos, tributarios de una senda propuesta para privatizar los servicios de salud y circunscribir el acceso de los sectores pobres a ciertos servicios:

- i) una correlación dudosa, ajena al criterio de considerar quién es el beneficiario: en general, los bienes que implican más costos per

cápita son identificados como bienes privados; y

- ii) la aplicación de criterios restringidos para medir el disfrute de los beneficios: restringiendo en grado sumo el impacto social, se niegan las externalidades positivas de los bienes y servicios clasificados simplemente como privados.

Estos sesgos impiden indagar las externalidades positivas generadas recíprocamente entre bienestar social y bienestar individual. Más que determinar grupos —objetivo, ellos conducen a la exclusión de *ámbitos* de la política social. Así, en el sector educación, la enseñanza primaria se identifica con un bien público y la universitaria con un bien privado (Ibíd.), estableciéndose una suerte de polarización educativa que se puede relativizar, por ejemplo, considerando elementos de suma positiva del bienestar social.

Por otra parte, el uso inadecuado del concepto conduce a una definición restringida de las llamadas necesidades de los pobres. Por ejemplo, en las propuestas sobre salud, cuando el tratamiento de las enfermedades de alto costo —como el de las enfermedades cardíacas o de los riñones— se lo coloca en el orden de los bienes privados, afirmándose que su cura beneficiaría sólo al enfermo.¹ O cuando sencillamente se afirma que la mayoría de los servicios curativos pueden considerarse bienes privados (Banco Mundial, 1987b, p. 700) y que los pobres "tienden a resultar más afectados por los problemas de salud cuya mejor solución radica en los programas preventivos" (Ibíd., p. 705).

Para solucionar el financiamiento de los servicios de salud en los países en desarrollo, a partir de esas premisas el Banco Mundial plantea reducir "...la responsabilidad del gobierno en cuanto al pago de los servicios de salud que rinden escasos beneficios a la sociedad como un todo (por oposición a los beneficios directos para los usuarios del servicio). De esta forma se dispondría de

¹Un análisis del gasto social en Brasil realizado por el Banco Mundial manifiesta que gran parte del gasto en salud en Brasil se destina a bienes privados, como servicios de operaciones del corazón y diálisis, que benefician, se afirma, sólo a individuos y reducen el acceso a otros servicios públicos (Banco Mundial, 1988a, p. 4). Véase una distinción semejante incluida en una propuesta del Banco para toda América Latina en Banco Mundial, 1987b, pp. 697 y 700.

un mayor caudal de recursos del gobierno (o públicos) para sufragar los servicios que proporcionan beneficios considerables a toda la sociedad. Este planteamiento, al relevar al gobierno de la carga de gastar fondos públicos para costear la atención de la salud para los ricos, liberaría recursos y de esta forma podría gastarse más con destino a los pobres". (Banco Mundial, 1987b, p. 696).

Así, en lugar de definir la salud como un bien público, se efectúa una suerte de polarización epidemiológica de la sociedad, en la cual se sitúan en forma taxativa ricos y pobres, identificando las enfermedades más propias de los países desarrollados como exclusivamente de los ricos y asignando a su curación el carácter de bien privado. No obstante, es preciso señalar que los pobres, rurales o urbanos, requieren más servicios, tanto preventivos simples como curativos complejos debido a sus precarias condiciones de existencia. (Frenk, 1987, p. 720) y recordar las externalidades sociales de la salud individual .

e) *Modificaciones regresivas de los aranceles*

La crítica neoliberal considera injusta la prestación universal de servicios porque, se afirma, favorece por igual a personas con necesidades y recursos muy diferentes.⁵ El Banco Mundial plantea que la universalidad genera desigualdades y propone en ocasiones privatizar los servicios, o bien modificar los aranceles de los servicios públicos, diferenciándolos para favorecer a los grupos considerados prioritarios. La propuesta generalmente va asociada con una restricción de la acción del Estado dirigida a grupos

⁵Se expresa allí una antigua perspectiva sobre política social que, paradójicamente, tiene como consecuencia una política residual, con metas meritocráticas. De acuerdo con los méritos individuales, cada uno podrá satisfacer sus necesidades en el mercado. Desde allí, los objetivos redistributivos del Estado de bienestar se denominan "igualitarismo" y se analizan negativamente. Como afirma Hayek (1985, p. 158, traducción de la autora): "Mientras la igualdad ante la ley—el tratamiento de todos por el gobierno de acuerdo con las mismas reglas—me parece una condición esencial de la libertad individual, aquel tratamiento diferente necesario para ubicar en el mismo lugar a gente que es individualmente muy distinta me parece no sólo incompatible con la libertad personal, sino altamente inmoral. Pero esta es la clase de inmoralidad hacia la cual se está moviendo la democracia ilimitada".

considerados prioritarios y con la preferencia por un sistema privado que preste servicios a los sectores con capacidad de pago, e incluso a los grupos vulnerables. No se atienden aquí ciertos aspectos problemáticos como:

- i) la elevación de los costos en el marco de una prestación privada de los servicios, a causa de la orientación lucrativa o ineficiente de los mismos. Como ejemplo negativo, vale la pena tener presentes las críticas fundadas que se han hecho al sistema de salud norteamericano, cuyo carácter privado se asocia con elevados costos, problemas de eficacia de la inversión y acceso discriminado a los servicios según los ingresos;⁶
- ii) las probables consecuencias regresivas de la modificación de las tarifas de los servicios. Este impacto ha sido objeto de análisis concretos, algunos de ellos financiados por el Banco Mundial. Acerca de la situación en el Perú, se concluyó recientemente: "Se observó que la introducción de cuotas al usuario en el Perú tiene el potencial de elevar significativamente los ingresos para la recuperación de costos, pues la carga financiera (y la correspondiente pérdida de bienestar social) del sistema de salud se desplaza de los contribuyentes hacia los usuarios. También se encontró que las cuotas son regresivas tanto en términos de acceso al sistema de salud como de bienestar social" (Gertler y otros, 1987, p. 653).

f) *Propiedad de los servicios y correlaciones espurias*

Grave resulta también plantear correlaciones espurias entre prestación óptima y prestación privada de servicios sociales, fundamento *ad hoc* de una irrestricta opción ideológica por la privatización. He aquí un ejemplo respecto de la educación:

"...no hay ninguna indicación obvia de que la provisión estatal sea la mejor solución para familias pobres que no pueden solventar la educación

⁶Véase Navarro Vicente, 1989. Este destacado experto, profesor de política de salud en la Universidad de John Hopkins y presidente de la Asociación Internacional de Política de Salud, plantea claramente esos y otros interesantes aspectos, comparando a los Estados Unidos con Canadá.

de sus hijos. Las necesidades de estas familias se pueden satisfacer mediante sistemas de becas estudiantiles o créditos. Como se indicó en el capítulo 1, las autoridades públicas pueden proveer dinero para un servicio sin prestar el servicio mismo. Y existen sólidos argumentos a favor de que las instituciones privadas atiendan a estas gentes: es más probable que las instituciones privadas sean más económicas en el uso de sus maestros y de otros recursos escasos y tengan más incentivos que el gobierno para evitar su desperdicio; y las escuelas privadas están mejor adaptadas que las instituciones estatales para cambiar sus métodos orientados a satisfacer nuevos requerimientos" (Roth, 1987, p. 30) (traducción no oficial) (véase también Banco Mundial, 1988a).

Tal opción está sujeta a muchos desmentidos en el mundo real.⁷

g) Posibles trabas administrativas e ineficacia

La "focalización" implica establecer mecanismos para determinar quiénes tienen derecho a los servicios. A veces, de los fondos disponibles

pueden gastarse sumas considerables en el simple montaje del mecanismo para establecer el grupo-objetivo (Cohen y Franco, 1988, p. 37). En ese caso, se entorpece el logro de los objetivos y el gasto resulta ineficiente.

Véanse, por ejemplo, las exigencias a ese respecto que implicaría la siguiente propuesta: "...los planes de seguro obligatorio en los países de bajos ingresos deben soslayar la cobertura de costos pequeños y previsibles (como la atención curativa de bajo costo), y sólo deben absorber los costos que puedan considerarse catastróficos para una persona. (Donde pueda hacerse, la definición de costo catastrófico debe relacionarse con el nivel de ingreso familiar.)" (Banco Mundial, 1987b, p. 702). En este caso, a los inconvenientes señalados se sumarían otros, al proponerse la determinación prácticamente *ad hoc* e individual de si las situaciones son o no catastróficas. La oportunidad de la decisión se vuelve crucial en este caso si las situaciones son catastróficas y, sin embargo, éstas deben ser objeto de evaluación. En el caso de la salud, mientras la decisión se adopta, hasta la vida puede ponerse en peligro...

II

Lineamientos generales para la política social en los años noventa

1. La equidad: meta no exclusiva de la política social

La política económica y la política social son dimensiones del desarrollo cuya integración en favor de la inversión, del empleo, de la distribución, constituye la base de la democracia. El logro de la equidad no está encapsulado en los servicios sociales: reducirlo a ese ámbito implica no comprender su verdadera naturaleza e impide solucionar sus problemas. La distribución primaria del ingreso o el empleo son dimensiones propias de la política económica, con grandes efectos so-

ciales. Estas y otras dimensiones muestran cómo la política económica determina las políticas sociales (CEPAL, 1986, p. 6 y CEPAL, 1987, p. 7). Establecer metas coordinadas entre ambos tipos de política puede crear un círculo virtuoso, mientras que su descoordinación potencia la ineficacia de una y otra.

Tener excesivas pretensiones respecto de los objetivos de la política social, sean éstos redistributivos, de equidad o de cohesión social, es enfrentarse a tareas imposibles (Cohen y Franco, 1988, pp. 25-29). Por su parte, determinados objetivos fijados para la política social pueden incidir en la política económica y algunas dimensiones de la política económica bien podrían ser vistas como parte de la política social; tal es el caso de la extensión de los beneficios sociales mediante la exención de impuestos y mediante ciertos créditos. La estructura de la propiedad económi-

⁷Véanse los juicios negativos sobre el sistema de salud norteamericano en *The Economist* N° 7630, 1989, pp. 21-24. Véanse, además los problemas de las obras sociales en Argentina señalados por el Banco Mundial y considerados por Katz y Muñoz, 1988.

ca también es determinante; ésta acota la racionalidad de la política social y fija sus márgenes de incidencia.

En favor de la eficacia y la equidad, es fundamental crear relaciones funcionales entre la producción, la distribución y la redistribución del ingreso. En el caso de la población pobre, esto significa no considerarla únicamente en tanto vulnerable o carente, sino como sujeto económico.

2. *Los objetivos de la política social:
una propuesta normativa*

La equidad y la seguridad social como objetivos rectores de la política social implican una política social integrada, activa, preventiva, que no reaccione simplemente frente a situaciones de emergencia o temporales y que no represente un mero paliativo de las desigualdades conscientemente provocadas por la política económica en sus coordenadas sociales.

Las políticas universales y las políticas selectivas destinadas a los sectores vulnerables deben promover la igualdad de oportunidades en el acceso y disfrute de los servicios sociales, modificando los efectos del mercado en la distribución y en el uso del ingreso. La complejidad de la política social implica que su reestructuración con miras a la equidad y la eficiencia debe ser necesariamente comprensiva, irreductible a un objetivo final de orden fiscal.

Considerando a los beneficiarios, las orientaciones universales y las selectivas constituyen los polos de la política social, cuyas combinaciones diversas y precisas —según las circunstancias— forman el espectro de la política social. Para reestructurar los servicios deben atenderse ambos aspectos mediante una interacción adecuada de las políticas universalistas y selectivas.⁸

Respecto de la equidad, el signo regresivo o progresivo de los programas universales o selectivos no puede analizarse considerando aisladamente cada medida o política. El signo depende

de la batería global de políticas y de su combinación. La selectividad es regresiva, más allá del desempeño concreto de algunos programas, cuando se inserta en una estrategia de desmantelamiento de las políticas que han tenido un impacto progresivo importante. Es problemática, cuando adolece de algunos de los problemas señalados en el punto anterior sobre “focalización”, o debido a filtraciones. Las políticas universales resultan regresivas cuando no se consideran adecuadamente ciertas peculiaridades de los destinatarios; también lo son debido a la regresividad de su financiamiento o a otros factores como ineficiencia, filtraciones, etcétera.

Estos programas no son menos importantes para la integración y cohesión sociales. Al aumentar la capacidad de predecir los resultados en aquellas situaciones en que intervienen, contribuyen a la estabilidad de las reglas del juego entre los diversos actores. A la cohesión contribuyen distintos tipos de solidaridad —nacional, socioprofesional, familiar, religiosa, asociativa, de género— que pueden expresarse en la política social, razón por la cual debe buscarse también un equilibrio relativo entre diversos tipos de lógica e instrumentos de protección, los cuales incluso a veces son necesariamente contradictorios.

Es conveniente lograr mediante la política social juegos de suma positiva, vinculando en los programas las necesidades de los diversos sectores sociales. Esto es viable debido a lo que Jürgen Habermas llama “intereses generalizables”, y además de lograr los objetivos concretos y de elevar la cohesión social, permite ampliar la base social de apoyo a las funciones de equidad del gasto social.

El embate de la crisis en América Latina y el Caribe, y sus graves consecuencias sociales, hace necesario fijar metas nacionales mínimas de satisfacción de necesidades como uno de los criterios rectores para reformar los servicios sociales; estas metas deben referirse tanto a los objetivos de los programas como a la magnitud de la inversión. Las restricciones de la crisis no deben ser óbice para su fijación: recordemos que muchos programas sociales en la región y en el mundo se desarrollaron incluso antes de que se consolidaran los ciclos de expansión económica después de la segunda guerra mundial.

⁸La conjunción o interacción de políticas universales y selectivas se refiere a la estrategia, es decir, a las relaciones mutuas de ambas orientaciones en el amplio espectro de la política social. En los programas concretos, considerados uno a uno, naturalmente ambas orientaciones pueden ser complementarias o incluso excluyentes.

3. *Los efectos dinámicos de la inversión en política social*

La eficiencia del Estado se relaciona no sólo con su acción momentánea, sino también con los efectos dinámicos que produce a la larga su intervención. Merecen, entonces, un tratamiento especial los gastos con efectos de largo plazo. Entre éstos, además de los orientados a incrementar el capital físico, están las inversiones en capital humano en áreas como la educación, la nutrición y la salud. Ambos se distinguen de los gastos cuyo efecto principal es aumentar el consumo presente de los beneficiarios de los programas (Foxley y otros, 1980, pp. 28 y 29). La eficiencia de las inversiones estatales en capital humano también debe evaluarse considerando los efectos de largo plazo.

No es conveniente que los programas estatales para combatir la extrema pobreza se centren únicamente en el aumento del consumo presente. Es muy importante que la dimensión de largo plazo de los servicios de nutrición, salud, educación y vivienda, aunada a políticas adecuadas de remuneración y empleo, contribuya a satisfacer las necesidades básicas de los beneficiarios y actúe contra la reproducción generacional de la pobreza.

Por otra parte, la política social del Estado no debe restringirse únicamente a la lucha contra las manifestaciones de la extrema pobreza. Esto limitaría en varios planos el dinamismo, producto de las inversiones estatales en capital humano. Por ejemplo, pueden descuidarse las acciones preventivas en áreas como la salud y la nutrición; también se corre el riesgo de eliminarse las externalidades de la política social del Estado representadas por las inversiones en capital humano que van más allá de la equidad, entendida como garantía de la satisfacción mínima de las necesidades, y mediante las cuales se puede contribuir a la cohesión sistémica, a la movilidad social y al desarrollo tecnológico.

4. *Los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás en la política social*

Usualmente se reconocen los efectos del eslabonamiento hacia adelante y hacia atrás de la política social en relación con la economía. Luego, se afirma que al tener efectos en la demanda y al ampliar el mercado, algunos programas pueden

crear encadenamientos fuertes hacia atrás con la producción y el ingreso (Banco Mundial, 1988a, p. 67). El encadenamiento hacia atrás se daría por el impacto del crecimiento de la demanda en los sectores proveedores, o del decrecimiento de otros sectores; y el encadenamiento hacia adelante, mediante la oferta de servicios sociales en tanto éstos sirvan de insumo a alguna actividad.

Estas consideraciones pueden contribuir en dos sentidos: por una parte, a desentrañar a los beneficiarios más importantes de los proyectos sociales, que no siempre coinciden con la población-objetivo; y por otra, a evaluar el cumplimiento de los objetivos del proyecto, y determinar su coincidencia con las prioridades nacionales (Cohen y Franco, 1988, pp. 222 y 223).

Asumiendo el riesgo de la especulación, deseamos valernos de la metáfora de los encadenamientos, para, dándole otra connotación, designar las interrelaciones de las políticas sociales y las relaciones de la política social con la económica.⁹

Deseamos hacer resaltar así la importancia de promover la maduración de la inversión en la política social mediante relaciones eficaces entre los diversos programas que contribuyen a aumentar el bienestar. Las relaciones se postulan como necesarias debido al carácter complementario de las diferentes facetas del bienestar, que implica el consumo simultáneo de los bienes y productos pertinentes. La maduración se expresa en el efecto conjunto de los programas que potencia el impacto respecto de lo que habrían sido los efectos individuales y aislados de cada

⁹Nuestra pretensión, quizás no cumplida, es realizar una especulación dirigida. Al usar en otro campo el concepto de efectos de encadenamiento hacia atrás y hacia adelante, tomamos de éste únicamente sus predicados de orden superior, es decir, los que "predican algo de propiedades o relaciones. Ejemplos de estos predicados de orden superior pueden ser 'relación simétrica' y 'propiedad biológica'" (Bunge, 1986, p. 268). Indagando en homologías de relaciones, "exportamos" estos predicados de orden y relaciones hacia otro campo (Ibíd., p. 226). En esta forma el concepto, resignificado en otro campo, sirve para crear uno nuevo. Seleccionamos ese concepto original porque sus connotaciones crean un trasfondo adecuado para lo que deseamos expresar; así el nuevo evoca aspectos relacionales del original que pueden facilitar el diálogo sobre política social. Como se reconocerá, algunas formulaciones sobre el nuevo concepto son una paráfrasis de formulaciones relativas al original realizadas por Hirschman (1973 y 1984).

uno. Ello conduce a una acumulación en política social más allá del progreso alcanzado en un área limitada durante un período limitado.

Denominamos encadenamientos hacia atrás de la política social en su propio terreno a los efectos negativos o positivos que produce en la demanda una medida o programa respecto de otras políticas o programas sociales. Los encadenamientos hacia adelante, positivos o negativos, son los efectos de la oferta de servicios derivada de una medida o programa sobre otros programas sociales, al facilitarlos u obstaculizarlos. Estos enlaces son internos.

Por su parte, los encadenamientos hacia atrás de la política social con la política económica designan los efectos de la demanda, positivos o negativos, que la política social requiere de la económica. Los encadenamientos hacia adelante designan las condiciones positivas o negativas que la oferta de servicios sociales crea para la adopción de medidas de política económica. Estos enlaces son externos.

Los eslabonamientos están determinados inherentemente por las características del bien producido y por la forma en que éste se produce. Pero no se entienden aquí estrictamente como insumos productivos para un bien. En este ámbito podría intentarse el uso de términos como enlaces fiscales (homologando a Hirschman, 1984) o enlace de ingreso.

Algunos encadenamientos están determinados por las diversas necesidades de los individuos, que, percibidas en forma dinámica, dan lugar a políticas sociales de efectos permanentes. Por ejemplo, programas de salud y educación adecuados a las distintas etapas vitales. Otros, están condicionados por la atención sincrónica de diversos sectores de la población. Un ejemplo de encadenamiento hacia atrás de la educación es que un buen rendimiento educativo requiere una población sana y bien nutrida; un ejemplo de encadenamiento hacia adelante de la educación es que con el logro de ciertos hábitos y conocimientos ésta contribuye a mejorar la nutrición y la salud, lo cual implica encadenamientos intersectoriales de la política social (repercusiones de una vivienda digna en la salud y la educación) e intrasectoriales.

En relación con la política económica, la política social tiene un encadenamiento hacia atrás vía el financiamiento requerido; y hacia adelan-

te, porque crea una mejor base para incrementar el ingreso mediante la elevación de la productividad del trabajo.

Los encadenamientos virtuales o efectivos (activos) pueden ser o no objeto de las políticas social y económica. Se debe tratar conscientemente de reducir los negativos y fomentar los positivos. A nuestro juicio, el hecho de no considerarlos puede conducir a fracasos y a mayores erogaciones debido a las posibles incidencias negativas imprevistas originadas por la mutua obstrucción de distintas medidas. En cambio, si se refuerzan los encadenamientos positivos se promoverán conscientemente interrelaciones adecuadas de las políticas sociales. En la relación entre la política económica y la política social, esto equivale a crear un círculo virtuoso.

Dentro del propio ámbito de la política social, es fundamental consolidar conscientemente los virtuales encadenamientos positivos hacia adelante y hacia atrás para promover diferentes programas en forma recíproca. Tal reforzamiento puede contribuir a garantizar: a) el uso eficiente y eficaz del gasto social; b) la continuidad en la política social, que permita procesos de maduración sostenida del gasto a lo largo del tiempo; y c) un mayor logro de las metas de equidad.

Lo anterior requiere determinar el monto y las clases de eslabonamiento en el seno de las políticas sociales, es decir su interdependencia, y la de éstas con la política económica. Las características de los problemas por resolver y la tipificación de las necesidades o carencias pueden ser el eje para analizar la importancia y viabilidad de los encadenamientos. A partir de allí se pueden establecer las repercusiones directas e indirectas de la política social y las relaciones que se desea promover según su importancia potencial y su viabilidad. De este modo se contribuirá a establecer prioridades en programas con fuertes efectos de enlace y a descartar aquellos con eslabonamientos escasamente estimables o posibles, o inadecuados según los objetivos fijados.

Se trata de una perspectiva dinámica, ya que la promoción de eslabonamientos adecuados requiere un período de desarrollo y está sujeta a transformaciones por los efectos acumulativos.

5. *La dimensión y la racionalización del gasto social*

Los servicios sociales se pueden definir como la

institucionalización temporal de un determinado patrón de distribución de recursos (Mishra, 1984, p. 33).

La selectividad se refiere estrictamente a establecer determinados beneficiarios; no es sinónimo de restricción del gasto social. Incluso, en situaciones críticas la consideración de la población vulnerable puede implicar un aumento del gasto social. De existir la voluntad política, el aumento del gasto social sería ineludible en los países que han dedicado un presupuesto exiguó a ese fin. Cuando la restricción del gasto social público se ha visto asociada con un deterioro de las condiciones de vida de la población, es preciso esforzarse por recuperar los niveles adecuados de gasto. También, en algunos casos, podrían reorientarse recursos hacia la política social; por ejemplo, en los países en que el gasto militar es muy elevado. Esto implica, naturalmente, procesos políticos complejos relativos a la pacificación y al establecimiento de reglas de convivencia democráticas y estables.

En todos los casos, las demandas nacionales insatisfechas, que no pueden ser cubiertas mediante el establecimiento de mecanismos de racionalización del gasto, obligan a ampliar el gasto público social. Para ello posiblemente habría que ampliar los recursos del Estado y esto nos remite —entre otros— al alivio del pago de la deuda, a reformas fiscales para elevar su progresividad y a la solidaridad redistributiva en el financiamiento de los servicios sociales.

Cuando los recursos destinados a la selectividad no son adicionales, sino que se reasignan desde otros programas, es necesario velar por que no se desvirtúen otros objetivos convenientes de la política social. Como por ejemplo cuando las intervenciones preventivas en salud y nutrición pasan a ser curativas.

También se requiere una mejor coordinación con las iniciativas privadas de política social (de organizaciones no gubernamentales y otras). Estas iniciativas no deben confundirse con la prestación privada de servicios propia del mercado, ya que no tienen fines de lucro.

Para mejorar la eficacia de los programas en lo que respecta a su cobertura, es necesario introducir reformas en diferentes niveles. Se deben indagar las posibilidades de ampliar el espectro de los beneficiados mediante la reasignación de los recursos y modificaciones en la organización.

El uso más eficiente de los recursos, mediante la implantación de mecanismos de racionalización del gasto, ofrece un margen diverso para ampliar los servicios sociales o mejorar su calidad.

Si se trata de dismantelar los servicios públicos (autofinanciamiento de la educación superior, por ejemplo) y no de reformarlos, es importante considerar si podría aumentar la "retención tributaria" de los sectores de altos ingresos en caso que el gasto social se pretenda canalizar muy estrictamente hacia las políticas de "focalización". Esto es crucial cuando el coeficiente de tributación es bajo y el gasto social, escaso.

En el marco de una prestación de servicios universal, o dirigida a sectores más amplios, se pueden aplicar criterios de selectividad para aliviar la pobreza cuando el pago por los servicios no es uniforme: el aspecto redistributivo puede estribar precisamente en combinar igual tipo y calidad de servicios con pagos diferenciados según el ingreso. Desde el punto de vista de la solidaridad redistributiva, los aportes desiguales basados en el nivel de ingreso deben garantizar servicios básicos para todos (CEPAL, 1988).

6. *La política social, la innovación tecnológica y la productividad*

En períodos de transición a una nueva fase de desarrollo económico orientada a la innovación tecnológica y a elevar la productividad, es vital el papel de la política social en relación con el empleo. Ante los cambios tecnológicos, de asignación de recursos, de reconversión industrial y de reestructuración del Estado impulsados para elevar la productividad, la vulnerabilidad de la mano de obra puede verse afectada por rigideces de orden económico y político que disminuyen la movilidad en el empleo. Y esto por razones obvias: en ausencia de otras medidas, la superación de rigideces provoca simple y llanamente desempleo.

Es posible incrementar la movilidad de la mano de obra y perseguir la equidad si el Estado promueve políticas de calificación de la mano de obra y subsidios de desempleo, en el marco de la reconversión industrial, la promoción de nuevas exportaciones y la reforma del Estado. En países con una vasta economía informal o sumergida, dichas políticas son fundamentales para elevar la productividad del sector industrial.

En el área de la educación y los recursos humanos, se pueden combinar innovaciones que actúen contra el avance tecnológico respecto de los países de menor desarrollo relativo, contribuyan al desarrollo del sector productivo y promuevan la democratización poniendo las tecnologías al alcance de niños de bajos ingresos.¹⁰

El mejoramiento de la productividad debe contribuir, por su parte, a abaratar los costos de producción de los servicios, lo cual incide positivamente en las dimensiones del gasto social.

7. Sobre los bienes públicos y privados

Según la definición clásica de bien público puro formulada por Samuelson, el consumo individual de ese tipo de bienes no substraen ni priva del consumo a otros individuos, a diferencia de lo que ocurre con los bienes privados, que se dividen y distribuyen a distintos individuos. El debate sobre la práctica inexistencia de algún bien público así definido condujo a afirmar que los bienes públicos son un extremo, y que los bienes poseen diversos grados de publicidad y diversos rangos de no exclusividad en los precios o de no rivalidad en el consumo.

Es pertinente distinguir entre bienes públicos y bienes privados para discriminar ámbitos adecuados al gasto público: cuanto mayor es el carácter público efectivo de los bienes, mayor es la eficiencia del gasto público. Como no existe una distinción objetiva entre ambos, establecerla inevitablemente involucra criterios éticos y valorativos. Resulta fundamental considerar la interrelación del bienestar individual con el bienestar social, es decir, indagar las externalidades recíprocamente positivas que generan el bienestar social e individual. De lo contrario, un criterio de acción pública se convierte en fuente de exclusión de ámbitos de la política social.

También resulta útil recordar una característica de los bienes públicos destacada por Hirschman, "no es sólo que todos puedan consumirlos,

sino que *no se puede evitar* consumirlos a menos que se abandone la comunidad que los provee. En consecuencia, quien dice bienes públicos dice males públicos" (Hirschman, 1977, p. 100). Por esta razón y por las dimensiones públicas de los bienes privados, "resulta imposible alejarse por completo de ellos. A pesar de la salida seguimos siendo consumidores del producto o por lo menos de sus efectos externos a los que no podemos escapar" (Ibíd., p. 103).

Estas ideas constituyen un buen argumento contra las visiones de suma-cero en política social. Resulta ilusorio pensar que las malas condiciones de salud, de educación, de empleo, afectan *exclusivamente* a quienes las sufren en carne propia. Como señala Hirschman: "Por supuesto, un ciudadano privado puede 'salirse' de la educación pública enviando sus hijos a escuelas privadas, pero al mismo tiempo *no puede* salirse, en el sentido de que su vida y la de sus hijos se verán afectadas por la calidad de la educación pública. Hay muchos bienes ostensiblemente privados de este tipo que podemos comprar o dejar de comprar; pero tienen una dimensión de bienes públicos (llamada a menudo 'economías externas' por los economistas) tal que *su mera producción y su consumo por otros afecta, ennoblece o degrada la vida de todos los miembros de la comunidad*" (Ibíd., p. 101) (el subrayado es nuestro).

Más allá de la insatisfacción de las necesidades de un amplio sector de la población, el incremento de la delincuencia, la polarización política, la guerra civil, la desintegración social en que prácticamente se encuentran algunos países, o la imposibilidad de un repunte de la productividad por falta de mano de obra calificada, son pruebas fehacientes de las repercusiones nacionales que tiene el disfrute constreñido o la privación de bienes con dimensiones públicas que afecta a sectores importantes de la comunidad. En cambio, el goce de bienes públicos, como la integración social en democracia, los buenos índices de salud y educación, y la alta productividad del capital y del trabajo representan en una sociedad, junto con otros elementos, formas de síntesis de un disfrute comunitario adecuado de bienes en diversos planos.

¹⁰Sobre el programa de informática educativa en Costa Rica, véase Fonseca, 1989.

III

Algunas orientaciones para una selectividad dinámica

Los programas selectivos serán más eficaces y evitarán la dependencia respecto del Estado de quienes sufren carencias, mientras mejor se coordinen con medidas contra las causas estructurales de la pobreza. El diseño de tales programas implica: a) evaluar las peculiaridades redistributivas del gasto público social; b) discriminar áreas de gasto selectivo; c) utilizar instrumentos idóneos; d) considerar su interrelación con los programas universales o que están destinados a otros sectores de la población.

1. Sobre la calidad de los servicios selectivos

Por definición, la selectividad en política social supone excluir de ciertos programas a ciertos grupos de ingreso. Es fundamental velar por que la exclusión no se traduzca en mala calidad de los servicios debido a la escasez de recursos políticos en manos de los sectores pobres. Con palabras de Hirschman (1977), podemos postular que es fundamental "una correcta salida" o exclusión de los sectores sociales no incorporados: los "ausentes" deben continuar velando por la calidad del bien público selectivo; al dejar de consumir en forma directa un bien público, no deben comportarse como si éste fuera un bien privado, en cuyo caso la "salida" o el término del consumo a su vez pone fin a la relación entre el cliente o miembro y el producto u organismo que se abandona.

En política social, los consumidores directos determinan sólo parcialmente la calidad del servicio. Los sectores sociales con mayor poder político y económico son los que más pueden influir en la calidad de los servicios públicos. Para que la selectividad no sea sinónimo de servicios estratificados, de baja calidad para los pobres, los sectores excluidos deben continuar interesados en la calidad del servicio, aun cuando no lo consuman directamente. La racionalidad de tal conducta puede basarse en lo acotado por Hirschman: "la salida total es imposible" pues, en cierto sentido, los excluidos siguen consumiendo el producto (Ibíd., p. 99).

2. La importancia de la identificación de la pobreza

La selectividad perfecta requeriría una total transparencia de los niveles de gasto de los individuos. Anclada en el mundo real, la selectividad es imperfecta: se realiza sobre la base de información imperfecta acerca de los beneficiarios elegibles.¹¹ Según la identificación de la pobreza se pueden distinguir dos tipos fundamentales de selectividad.¹²

La selectividad es directa, cuando la elección de los beneficiarios se realiza individualmente, caso por caso, para determinar si las personas o grupos familiares reúnen o no las características requeridas por los objetivos del programa. Esto implica obtener información específica y pormenorizada de los grupos u hogares que, en general, se obtiene de los propios hogares. Se requiere un perfil muy detallado de los hogares pobres para determinar su elegibilidad; debido a las imperfecciones de la información, cuanto mayor pretende ser el grado de selectividad, más dificultada se ve ésta. Este mecanismo exige también actualizar la información cada cierto tiempo; además, la evaluación de los resultados del programa debe hacerse fundamentalmente en forma individual. Puede resultar inadecuado hacer la selección sólo sobre la base de datos obtenidos directamente de los virtuales beneficiarios debido a los posibles sesgos, sobre todo si éstos pueden influir en el uso potencial de los datos (Ibíd.; Glewwe y Van der Gaag, 1989, pp. 31-33).

La selectividad también puede basarse en informaciones generales sobre los posibles grupos u hogares beneficiarios (por ejemplo, mediante una encuesta de hogares), con las que se obtiene una identificación grupal, regional o comunal de

¹¹La distinción planteada originalmente para *targeting* la hemos tomado de Glewwe y Kanaan, 1989, p. 22 estudio de carácter no oficial financiado por el Banco Mundial.

¹²Con muy ligeras modificaciones, para efectos de esta distinción, retomamos la planteada originalmente para una estrategia de *targeting* en Glewwe y Van der Gaag, 1988, pp. 28 y 29.

los beneficiarios y de sus carencias. En este caso, también se modifican las formas de intervención de los programas. Entre los criterios de selección se pueden incluir variables territoriales, regionales o de inserción productiva (ocupaciones informales o precarias en talleres, cooperativas u otros); también pueden realizarse distintas combinaciones de los criterios.¹³

Como vemos, para optar por una selectividad directa o conforme a ciertos criterios generales se requiere contar con información de diversa índole. Al optar por un tipo de selectividad, es conveniente cerciorarse de qué información se dispone, de si es posible obtener información adicional y de los costos que significa su obtención. Es aconsejable recurrir al acopio de información sobre cobertura y calidad de los servicios y sus efectos, que tradicionalmente han manejado los organismos públicos encargados de las políticas sociales sectoriales (Vergara, 1990), y organizar un sistema de información social integral.

Con respecto a la eficacia del gasto social, de acuerdo con un análisis de costo-beneficio resulta crucial determinar qué información vale la pena recopilar. Inciden en esa decisión la línea de pobreza seleccionada, la definición de pobreza usada, el monto asignado para aliviar la pobreza, la información inicial disponible. Si con un monto fijo de recursos se logra reducir en mayor grado la pobreza, utilizando información adicional, y si el ahorro obtenido con la selectividad supera el costo que implica reunir la información adicional, los datos deben recopilarse (Glewwe y Van der Gaag, 1989, p. 22).

La identificación de las características claves de los pobres y de las políticas factibles para combatir la pobreza requiere una investigación competente y oportuna, lo cual puede, en algunas ocasiones, constituir una limitación (Glewwe y Van der Gaag, 1989, p. 34). Si, paradójicamente, existe correlación entre la mayor extensión e intensidad de la pobreza y las limitaciones diversas para realizar tales investigaciones de selectividad (infraestructura, personal capacitado, presupuesto adecuado), es mejor optar por mecanismos de selectividad indirecta.

Los índices de pobreza que se utilicen deben

ser adecuados a los tipos de vulnerabilidad o de carencia básica que se desean encarar. No es conveniente elaborar un índice global de pobreza que sirva de base para otorgar subsidios muy diversos: su uso impide llegar a soluciones específicas y excluye a las personas que exhiben carencias agudas en algunas dimensiones debido a la sobreestimación de valores alcanzados en otras variables.¹⁴

El tipo de carencia que se detecte deberá traducirse en el perfil de los programas. La forma en que se desee mitigar la pobreza determinará, entonces, el uso de mecanismos adecuados, la intervención de medidas que son ajenas al campo de la política social, la relación entre las transferencias individuales a los beneficiarios, o el impulso de programas regionales, comunitarios, etc.¹⁵

3. Sobre los sectores excluidos de la selectividad

Trazar la línea de pobreza supone un criterio valorativo, al igual que la fijación de las metas. En este caso habrá que determinar si con las políticas que se adopten se pretende erradicar la pobreza, o más bien que prevalezca un tipo de pobreza combatiendo el que lo exceda.

Cuando se eliminan los programas no selectivos, o se los reduce, se deberá valorar si éstos han beneficiado a los sectores adyacentes a las líneas de pobreza donde se pretende centrar todo el esfuerzo. Para no originar nuevos focos de pobreza, hay que considerar las eventuales alteraciones ocurridas en el nivel de vida como consecuencia de la modificación de las poblaciones-objetivo. Esto obedece a varias razones: a) la fluidez de las fronteras de las líneas de pobreza; b) el carácter relativamente ajeno de esas líneas a la profundidad de la pobreza; c) la vulnerabilidad, en los momentos críticos, de los grupos situados ligeramente por sobre las líneas de pobreza discriminatorias.

También es preciso evaluar las repercusiones que lo anterior tiene para la población intermedia (por ejemplo, para el tercer quintil de ingreso). Si uno de los objetivos de la política social es promover la movilidad social y la equi-

¹³Criterios expresados por Vergara, 1990, como orientaciones alternativas de la focalización en Chile, que estimamos de importancia general.

¹⁴Véase la nota 13.

¹⁵Véase la nota 13.

dad, no es conveniente provocar, mediante la selectividad combinada con desamparo de estos sectores, su pauperización por dificultades en su capacidad de pago para tener acceso a los servicios privados. El deterioro de sus condiciones de vida, al no tener acceso a los servicios de salud, educación y otros, provendría de la elasticidad-ingreso del gasto privado en tales rubros.

Para excluir sectores no basta con comprobar que se ha beneficiado a sectores con buenos ingresos relativos; es necesario también considerar el aporte tributario realizado por los diferentes sectores. Conviene excluir a quienes, teniendo capacidad para hacerlo, no realizan aportes, o bien elevar sus aportes. La exclusión no es correcta cuando el aporte tributario de los eventuales excluidos es esencial. En Chile, por ejemplo, los grupos medios hacían aportes sustanciales a fines de los años sesenta y obtenían beneficios del Estado en proporción casi igual a su participación en el ingreso; es decir, autofinanciaban tales beneficios por la vía tributaria (Foxley y otros, 1980, pp. 183-188).

4. Las transformaciones de los sectores elegidos y de la población en general: retos para la selectividad

Diversas razones obligan a considerar el dinamismo de la población al momento de establecer los grupos-objetivo:

- i) los efectos en la población de las propias políticas sociales, o de la política económica en el empleo y las remuneraciones;
- ii) la atención sincrónica de las necesidades propias de los diversos rasgos y etapas de la vida de la población, a fin de consolidar el bienestar y asegurar la maduración de la inversión en la política social;
- iii) la meta de las políticas selectivas de contribuir a crear encadenamientos positivos hacia atrás y hacia adelante, y
- iv) el objetivo de hacer viable la promoción recíproca de los diferentes programas de política social, actuando sobre las manifestaciones interrelacionadas de la pobreza.

Bibliografía

- Addison, Tony y Lionel Demery (1987); *The Alleviation of Poverty Under Structural Adjustment*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Annis, Sheldon (1986); The shifting grounds of poverty lending at the World Bank, *Between Two Worlds: the World Bank Next Decade*, Richard Feinberg y otros, serie U.S. Third World Policy Perspectives, N° 7, New Brunswick, Estados Unidos, Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).
- Banco Mundial (1988 a); *Brazil. Public Spending on Social Programs: Issues and Options*, World Bank Report, N° 7086-BR, vol. 1, Washington, D.C., 27 de mayo.
- _____ (1988 b); *Costa Rica. Country Economic Memorandum*, World Bank Report, N° 7481-CR, Washington, D.C., diciembre, mimeo.
- _____ (1987 a); *Protección de la población pobre durante períodos de ajuste*, Washington, D.C.
- _____ (1987 b); El financiamiento de los servicios de salud en los países en desarrollo. Una agenda para la reforma, *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 103, N° 6, Washington, D.C., diciembre.
- _____ (1987 c); *Policies for Reform of Health Care, Nutrition and Social Security in Brazil*, World Bank Staff Working Papers, Washington, D.C.
- Besley, Timothy y Ravi Kanbur (1990); *The Principles of Targeting*, serie Working Papers, N° 385, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Bunge, Mario (1986); *La investigación científica, su estrategia y su filosofía*, Barcelona, Ariel.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1988); *El desarrollo social en los años noventa: principales opciones* (L.C./R. 703/Rev. 1), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1987); *Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción* (L.C./R. 628), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1986); *Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza* (L.C./G. 1448 (Conf. 79/4)), Santiago de Chile, diciembre.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1988); *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Colclough, Christopher (1980); *Primary Schooling and Economic Development. A Review of the Evidence*, serie World Bank Staff Working Papers, N° 339, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Chenery, Hollis y otros (1976); *Redistribución con crecimiento*, Madrid, Tecnos.
- Fonseca, Clotilde (1989); La incorporación de la informática al sistema educativo y la experiencia de Costa Rica, *Praxis*, N° 35-36, Heredia, Costa Rica, julio-diciembre.
- Foxley, Alejandro, Eduardo Aninat y José Pablo Arellano

- (1980): *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Frenk, Julio (1987): 'El financiamiento como instrumento de política pública', *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 103, N° 6, Washington, D.C., diciembre.
- Gertler, Paul, Luis Locay y Warren Fanderson (1987): 'Cuotas a los usuarios de los servicios de salud. Análisis de sus efectos potenciales en el Perú', *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 103, N° 6, Washington, D.C., diciembre.
- Glewwe, Paul y Jacques van der Gaag (1988): 'Confronting poverty in developing countries. Definitions, information and policies', *LSMS Working Papers*, N° 48, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Glewwe, Paul y Oussama Kanaan (1989): *Targeting Assistance to the Poor Using Household Survey Data*, serie Working Papers, N° 225, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Hayek, Friedrich (1985): *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Hirschman, Albert (1984): 'El desarrollo desde el punto de vista de los enlaces generalizados, con referencia específica a los bienes básicos', *De la economía a la política y más allá*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1977): *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1973): 'La estrategia del desarrollo económico', *El trimestre económico*, vol. 50 (3), N° 199.
- Huang, Yukon y Peter Nicholas (1987): 'Los costos sociales del ajuste. Cómo afectan a los pobres los programas de ajuste y cómo está ayudando el Banco a mejorar sus efectos', *Finanzas y desarrollo*, vol. 24, N° 2, junio.
- Katz, Jorge y Alberto Muñoz (1988): *Organización del sector salud: puja distributiva y equidad*, Buenos Aires, Centro editor de América Latina.
- Lewis, John (1988): 'Strengthening the poor: some lessons for the international community', *Strengthening the Poor: What Have We Learned?*, John Lewis y otros, serie U.S. Third World Policy Perspectives, N° 10, New Brunswick, Estados Unidos, Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).
- Mishra, Ramesh (1984): *Society and Social Policy. Theories and Practice of Welfare*, Londres, Macmillan Publishers Ltd.
- Navarro, Vicente (1989): 'A national health program is necessary', *Challenge*, vol. 32, N° 3, mayo-junio.
- Nelson, Joan y otros (1989): *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, serie U.S. Third World Policy Perspectives, N° 12, New Brunswick, Estados Unidos, Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).
- Petrera, Margarita (1987): 'Eficacia y eficiencia de la seguridad social en relación con el ciclo económico: el caso peruano', *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 103, N° 6, Washington, D.C., diciembre.
- Roth, Gabriel (1987): *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, Oxford, Banco Mundial.
- Selowsky, Marcelo (1979): *Balancing Trickle Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*, serie World Bank Staff Working Papers, N° 335, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Vergara, Pilar (1990): *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Eduardo García D'Acuña

En un momento en que la región asiste a un período marcado por la democratización y por la renovada búsqueda de estrategias de desarrollo con equidad, la CEPAL perdió a una de sus figuras más señeras y más identificadas con dicho ideario. A comienzos de año nos abandonó Eduardo García D'Acuña, entrañable amigo y calificado compañero de ruta en la construcción de un ideario estructuralista del desarrollo latinoamericano.

Eduardo García obtuvo su licenciatura de economía en la Universidad de Chile en 1956 y al año siguiente, su diploma en desarrollo económico en el curso de la CEPAL. Luego continuó sus estudios en el Instituto de Tecnología de Massachusetts, obteniendo en 1964 su Doctorado con una tesis que presentaba un modelo cuantitativo para la inflación chilena.

Desde entonces su trabajo mantuvo dos constantes: la preocupación por conciliar eficiencia con equidad y el celo por el rigor de las propuestas, buscando su cuantificación y, cuando correspondía, su modelización.

De ese rigor analítico y expositivo pueden dar testimonio más de mil alumnos que tuvieron el privilegio de asistir a su cátedra. Sin duda, Eduardo García era antes que nada profesor en el sentido pleno del término; entregado a sus alumnos, preparaba meticulosamente sus sesiones, sus ejercicios, sus investigaciones de laboratorio, y luego daba las soluciones de los mismos. Me correspondió en suerte colaborar con él un par de años como profesor auxiliar en el curso central del ILPES y puedo testimoniar su entrega docente y el cálido vínculo que estableció siempre con sus alumnos.

Fue profesor de la Universidad de Chile (1962-1980), en la Universidad Católica (1970-1973) y posteriormente en los cursos del PREALC y también del ILPES, donde le correspondió ser el Director de la Mención en Planificación Global y Programación del Sector Público.

En su carrera profesional, fue el primer Director General (1964-1966) y luego Director Técnico (1967-1970) de ODEPLAN, la Oficina Nacional de Planificación, hoy con rango ministerial. En esa tarea colaboró protagónicamente en un modelo de inflación de costos para la economía chilena, utilizado para orientar la política de estabilización del período.

Los primeros años del decenio de 1970 lo encontraron como Director del Instituto de Economía de la Universidad Católica y como asesor del Banco Central hasta 1973. Desde 1974 en adelante su actividad académica se concentró en el sistema de las Naciones Unidas. Primero en el PREALC (1974-1979) como investigador y luego con tareas de dirección; más adelante, en el ILPES (1980-1989) como Director de Investigación, profesor y nuevamente Director de la Mención en Planificación Global y Programación del Sector Público.

El tema de la Planificación fue el centro de sus inquietudes; desarrolló investigaciones numerosas y permanentemente reactualizadas sobre modelos macroeconómicos. En sus últimos años se centró en la determinación de modelos de programación macroeconómica, participando directamente —supervisando trabajos sobre las economías de Argentina, Brasil, Chile, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

Tuvo además la virtud de anticiparse a los grandes debates. A fines de los años sesenta ya hablaba de socialismo de mercado, de la economía mixta que articula mercado y plan, anticipándose al gran cambio de fines de la década de 1980 en Europa oriental.

En todas sus actividades desplegó talento y dedicación, dejó amistades perennes y ligó su vida al estudio y la enseñanza de la economía. Dejó un legado de rigor académico, de calidez humana y de marcado compromiso personal con la transformación democrática de nuestras sociedades y con el destino de las mayorías desheredadas de la región.

Estas líneas son un insuficiente tributo de agradecimiento en nombre de todos quienes compartimos con él una visión del desarrollo latinoamericano y pudimos beneficiarnos de sus conocimientos y amistad.

OSVALDO ROSALES

* * *

Como un homenaje póstumo, la Revista de la CEPAL, reproduce a continuación dos de las muchas y valiosas contribuciones de Eduardo García a la difusión del pensamiento de la CEPAL y en especial del ILPES, donde ejerció un cargo directivo hasta el momento de su muerte.

Modelos econométricos para la planificación

Eduardo García D.

La aplicación de modelos a la planificación es casi tan antigua como la práctica formalizada de la planificación, iniciada en América Latina en los años sesenta. Tanto a nivel gubernamental como de organismos internacionales se construyeron y utilizaron modelos de planificación, en general como estructuras analíticas simples, derivadas de la ecuación de crecimiento de Harrod-Domar, en algunos casos con cierto grado de complejidad por la inclusión de tablas de insumo-producto, o modelos de dos brechas. Su propósito principal era el de estimar la cuantía del esfuerzo interno y del ahorro externo necesaria para garantizar una determinada tasa de crecimiento del producto y de asegurar una cierta coherencia en el patrón de crecimiento intersectorial para evitar la formación de cuellos de botella y las presiones inflacionarias consiguientes. La mayor parte de los planes formulados hasta los años setenta tuvieron

como respaldo técnico una armazón de proyecciones macroeconómicas que garantizaba su coherencia interna.¹

En los años ochenta nos encontramos con un cuadro distinto. Esta es una década más compleja en cuanto a los problemas por resolver (la deuda externa, el desempleo masivo, la extrema pobreza, la hiperinflación) y, al mismo tiempo, más rica en cuanto a métodos analíticos, herramientas de trabajo y fuentes de información (progresos en la macroeconomía aplicada, avances en la computación y en la disponibilidad de información) pese a los rezagos en algunas áreas.

En estas circunstancias ¿qué uso útil puede darse a los modelos econométricos con los valiosos recursos humanos y escasos medios materiales disponibles?; ¿qué precauciones metodológicas debieran tomarse para no abusar de ellos?; ¿qué problemas técnicos presenta su estimación?

I

La utilización de los modelos

En una lúcida ponencia Paul Dubois² distingue dos usos principales de los modelos: a) la previsión económica de corto plazo y b) el estudio de variantes y la adopción de una estrategia; a los que agregaríamos c) la evaluación *ex post*. Examinemos cada uno de estos usos.

1. La previsión económica de corto plazo

Este es, probablemente, el campo que más se ha desarrollado en los últimos años tanto a nivel nacional como internacional.

A nivel nacional, parece esencial, antes de formular las políticas y planes macroeconómicos para el año siguiente, disponer de una predicción razonable de las tendencias de las principales variables del marco internacional y de cómo ellas pueden afectar el comportamiento macroeconómico interno. Asimismo, es de la esencia misma de la planificación prever el surgimiento de desequilibrios en la economía o el agravamiento de los existentes. En esta función, el papel de vigía de un modelo de previsión de corto plazo es esencial.

¹Uno de los autores intelectuales de este enfoque fue el doctor Raúl Prebisch, quien lo delineó con toda claridad en su célebre técnica de programación publicada en 1953 en su *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico* (E/C.N. 12/0292), Santiago de Chile: CEPAL. Reimpreso en Adolfo Gurrieri (comp.) *La obra de Prebisch en la CEPAL*,

Lecturas N° 46, México: Fondo de Cultura Económica, vol. 1, pp. 424-441, 1982.

²Paul Dubois (1987): "Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa". *Revista de la CEPAL* N° 31 (I.C/G. 1452), Santiago de Chile: CEPAL, abril.

Progresivamente esta función se ha difundido en los organismos de planificación y de dirección económica, tanto en los países más avanzados como en los de menor desarrollo y en los organismos internacionales. En los primeros, es conocido el trabajo pionero realizado en Francia por el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE), la Dirección de Previsión del Ministerio de Finanzas y el Observatorio Francés de la Coyuntura Económica. En los Estados Unidos y otros países de la OCDE y en algunos de menor desarrollo, también se ha ido institucionalizando la práctica de la previsión de corto plazo sea por entidades públicas o privadas.³ A nivel internacional, cabe citar los estudios periódicos de la OCDE, la UNCTAD, el FMI y el Banco Mundial. A nivel subregional, el trabajo iniciado por la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), utilizando el modelo MEGA, constituye un esfuerzo notable.

2. El estudio de variantes y la adopción del plan

La mera previsión o pronóstico del futuro próximo, si bien es importante, no agota el campo de la planificación, especialmente de la de mediano plazo que busca instaurar determinadas estrategias de desarrollo.

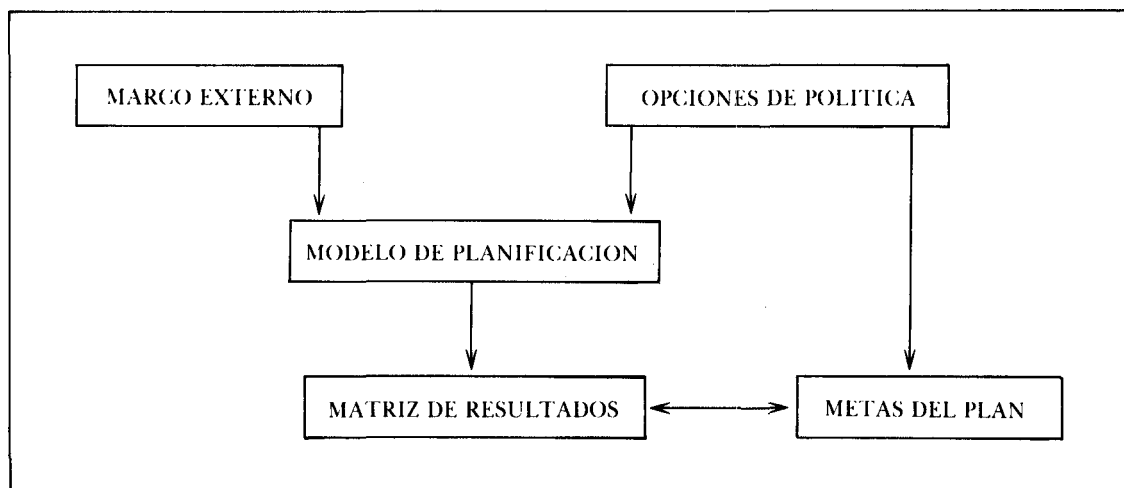
En la exploración de variantes se encuentra probablemente la aplicación técnica más útil y a

³Véase *International Journal of Forecasting*, publicado por ELSEVIER Science Publishers, Países Bajos, que da cuenta trimestral de las previsiones macroeconómicas de una muestra amplia de países.

la vez más difícil de los modelos de planificación. Y decimos esto ya que se trata de simular los efectos que tendrían en un conjunto de variables endógenas de resultado de la actividad económica, determinadas opciones de política económica y social, dadas ciertas hipótesis de comportamiento de la economía internacional, para luego comparar tales resultados con los objetivos o metas considerados deseables por la autoridad de planificación. Se trata, por lo tanto, de establecer un esquema recursivo en que, partiendo de definiciones preliminares de opciones de política se investigan sus efectos en las variables de resultado y luego se comparan tales efectos con los perfiles deseables del plan; enseguida se corrigen las definiciones de política y, así sucesivamente, hasta encontrar las opciones de política que sean coherentes con los objetivos del plan. Todo ello, por cierto, dentro de un determinado marco externo de variables no controlables. En el gráfico siguiente se ilustra este procedimiento.

Desde luego, este procedimiento dependerá decisivamente de dos elementos: a) los supuestos acerca de la evolución del marco externo y b) la estimación de las funciones y parámetros de comportamiento del modelo, *que regirá en el período del plan*.

Respecto al primer punto, sólo podemos destacar la importancia de disponer de estudios y previsiones de mediano plazo certeras respecto del comportamiento de la economía internacional, en especial de los principales socios comerciales y financieros del país. Dado que frecuentemente es imposible definir un perfil único del marco internacional, se puede optar por trabajar



con escenarios alternativos, sujetos a la ocurrencia de determinados fenómenos económicos y políticos, con una determinada probabilidad.

En cuanto a la estimación de las funciones y parámetros pertinentes, en la segunda sección haremos algunas consideraciones metodológicas.

3. *La evaluación ex post*

Probablemente el campo menos cultivado por la planificación sea la evaluación retrospectiva del pasado reciente a fin de determinar objetivamente en qué forma se cumplió o no el plan. La mera comparación del registro histórico con las metas del plan no basta. Es necesario ir más a fondo e indagar el origen de las divergencias entre el plan y la realidad. En principio, éstas pueden deberse a cuatro factores: i) una previsión errónea del marco externo; ii) errores en la predicción del comportamiento de los agentes privados internos; iii) errores o insuficiencias en la aplicación de los instrumentos de política; y iv) factores aleatorios no previstos, como sequías, terremotos, etc.

La identificación de estas causas puede facilitarse grandemente si se dispone de un modelo cuantitativo. Para ello sería necesario, en primer lugar, efectuar simulaciones retrospectivas utilizando alternativamente el marco externo previsto y el real, lo cual permitirá evaluar las discrepancias originadas en la primera causa indicada. En segundo término, sería preciso identificar los errores de estimación en los parámetros que se hubieran registrado en las funciones de comportamiento del modelo, comparando las desviaciones en las variables de comportamiento —en ausencia de errores en la previsión del marco externo—, en la aplicación de la política económica y de factores aleatorios. De ello surgirá la necesidad de reestimar los parámetros a fin de incorporar en el modelo los cambios de comportamiento. En tercer lugar, las desviaciones originadas en errores o insuficiencias en la aplicación de las políticas acordadas requerirían asimismo simulaciones manteniendo constantes los demás factores. Al comparar las desviaciones totales con las atribuibles a los tres factores señalados quedaría un saldo imputable a factores aleatorios no previstos.

II

Los aspectos metodológicos

Abordaremos tres aspectos metodológicos importantes que corresponden: a la relación entre la realidad y el modelo, a los problemas de estimación, y a la base de datos.

1. *La representación adecuada de la realidad*

Parece obvia la necesidad de que un modelo refleje fielmente la estructura económica del país. Sin embargo, en la construcción de modelos se puede correr el riesgo de adoptar implícita o explícitamente una visión de la estructura económica prevaleciente en países más desarrollados. Este hecho puede obedecer no a un propósito deliberado del investigador sino a la forma como está disponible la información.

En este sentido quisiéramos señalar a la atención cuatro aspectos que debieran considerarse detenidamente.

a) *La heterogeneidad de la economía*

Es sabido que las economías de grado de desarrollo intermedio no tienen la homogeneidad productiva y tecnológica de los países industrializados. En ellas coexisten, en cada rama de actividad (agricultura, industria, servicios, etc.), unidades productivas de muy diverso nivel tecnológico y forma de organización, lo cual repercute de manera importante en la productividad, el empleo y la distribución del ingreso, por una parte, y en la estructura de los mercados de bienes y factores, por otra. Simplificando, se podría hablar de un estrato tradicional o primitivo, uno intermedio, y otro moderno o avanzado, en cada actividad económica.

Creemos que es esencial que el modelo incorpore estas diferencias estructurales en sus ecuaciones con el fin de permitir la definición de

políticas diferenciadas por estratos, si las metas de empleo y distributivas están presentes en la función-objetivo del plan.⁴

b) *La estructura de la demanda*

La heterogeneidad estructural de las economías de América Latina repercute necesariamente en la estructura social y en las formas de comportamiento económico de los diversos estratos. Este hecho tiene gran influencia en la estructura de la demanda por tipos y calidades de bienes. A la diferencia en la composición del consumo como resultado de la Ley de Engel, se suman a menudo diferencias cualitativas apreciables en especial entre los estratos urbanos y rurales.

El modelo debe incorporar en sus ecuaciones de comportamiento estas diferencias estructurales, las cuales tienen a menudo estrecha interrelación con el funcionamiento del aparato productivo. Un modelo así diseñado permitirá evaluar cuantitativamente los efectos de una estrategia destinada a elevar considerablemente el nivel de empleo productivo y reducir el subempleo y mejorar la participación en el ingreso de los sectores más postergados.

c) *El sector externo*

Es conocida la fuerte vinculación de las economías latinoamericanas con los centros industrializados, particularmente por la dependencia respecto de insumos, debido a los efectos difundidos que las variaciones de las exportaciones tienen en la economía interna y debido al servicio de la deuda. Tal interdependencia puede captarse adecuadamente en un modelo de planificación por las matrices tecnológicas de insumos y bienes de capital importados y por ciertas ecuaciones institucionales referentes a los flujos de ingreso y servicios involucrados. Aparte de estos efectos, quisiéramos destacar tres aspectos cuya importancia es cada vez mayor. Por una parte, los modelos debieran captar en toda su magnitud los efectos internos de las variaciones en la relación de intercambio, en especial en los países que dependen en alta proporción de insumos energéti-

cos importados. El deterioro reciente de la relación de intercambio no sólo es un factor determinante importante de la inflación interna, sino que además, por su efecto negativo en el ingreso interno real afecta las diversas funciones de comportamiento, como la tasa de ahorro interno, y por ésta y otras vías, el proceso de formación de capital.

En segundo término, la presencia real en la economía de un sector de empresas transnacionales, o de sus filiales, justifica darles un tratamiento explícito en las ecuaciones referentes a la estructura de la producción, la generación y destino del ingreso y en los procesos de ahorro e inversión.

Por último, la alta velocidad de endeudamiento externo que han mostrado algunos países en años recientes, justifica de sobra incluir en el modelo ecuaciones explicativas de la dinámica de la deuda y sus efectos en la capacidad de crecimiento futuro.

d) *El sector público*

El sector público, en particular a través de las variables de ingreso y gasto, ha sido considerado en diversos modelos de planificación. Pero usualmente no se ha explicitado una función del Estado que adquiere cada vez mayor importancia y que es la producción de bienes y servicios que se venden a través del mercado.

El sector de empresas estatales de producción y servicios debiera distinguirse netamente en el modelo, por varias razones. En primer lugar, es el único sector en una economía mixta en que el Estado puede ejercer una planificación imperativa. En segundo término, parece indispensable explicitar las vinculaciones entre el sector de empresas estatales y el resto de la economía, interna y externa. La relación con el sector privado interno parece esencial para detectar la interrelación de las actividades productivas de ambos sectores, lo que permitiría evaluar los efectos de las expansiones o contracciones del primero en el segundo. La relación con el sector externo facilitaría la evaluación del impacto neto del sector estatal en el balance de pagos y el sistema financiero, con obvios beneficios para el diseño de la política económica.

Por último, la identificación en el modelo de la inversión bruta de las empresas estatales haría

⁴Las investigaciones realizadas por el Programa Mundial del Empleo y el PREALC, ambos de la OIT, apuntan en esta dirección.

posible cuantificar su impacto en la creación de capacidad. Debido a que normalmente este sector desarrolla proyectos que por su naturaleza tienen un período de maduración, en lo que respecta a capacidad, más prolongado que el promedio de los proyectos privados en tanto que su impacto en la demanda efectiva es similar al de éstos, la separación sectorial propuesta permitiría establecer las proporciones en que debiera conjugarse la inversión estatal con la privada a fin de prevenir presiones inflacionarias o recesivas.

En resumen, en esta sección hemos abogado por la construcción de un modelo que refleje fielmente las características estructurales del país de la región donde se aplique. Ciertamente, esta es una tarea compleja y no exenta de dificultades serias de ejecución, en particular debido a que no se dispone de ciertas informaciones.

No obstante, creemos que es ésta la dirección en que se debe avanzar a fin de elaborar un instrumento que no sólo sea técnicamente eficaz sino que además sea política y socialmente relevante.

2. Los problemas de la estimación econométrica

Con el advenimiento de los microcomputadores y de 'paquetes' de estimación estadística se ha simplificado sobremanera la tarea de estimación de parámetros y el cálculo de los tests de significación estadística y de autocorrelación. No obstante estos progresos instrumentales es preciso hacer por lo menos tres advertencias con respecto al trabajo de estimación de parámetros.

La primera se refiere a la inclusión necesaria y justificada de variables mudas en las ecuaciones, con el fin de captar los efectos de hechos exógenos especiales que son comunes en América Latina, como los cambios drásticos de gobierno o en la política económica, o los desastres naturales como sequías, inundaciones o terremotos, todos los cuales implican un cambio de una vez en las principales series económicas.

En segundo lugar está el conocido tema de la estimación de ecuaciones simultáneas, muy pertinente en el caso de los modelos macroeconómicos con un gran número de variables endógenas. Aquí es altamente conveniente utilizar métodos como el de mínimos cuadrados en dos etapas sobre la base de variables instrumentales.

Por último, está la incorporación de mecanismos de ajuste parcial siguiendo el formato de Koyck, a fin de captar adecuadamente los rezagos distribuidos que tienden a darse en los modelos dinámicos.

3. La base de datos

Es un lugar común que la información estadística en América Latina adolece de serias deficiencias. Sin embargo, cuando nos embarcamos en la tarea de estimar un modelo macroeconómico, en general advertimos que ella no es tan deficiente. Existe, eso sí, gran dispersión y, a veces, cifras contradictorias sobre la misma variable.

En todo caso, la compilación de una base de datos coherente es un paso preliminar importante. Con el objeto de asegurar tal coherencia es recomendable utilizar el sistema de cuentas nacionales como punto de referencia. A partir de él se pueden construir los subsistemas complementarios de balance de pagos y sector externo, de empleo e ingresos, del sector público, de precios y salarios, y del sector monetario-financiero. Es importante, antes de iniciar el trabajo de estimación, efectuar un análisis de coherencia macroeconómica para un número seleccionado de años entre estos diversos subsistemas.

La base de datos así construida, organizada en un archivo computacional, constituye un subproducto importante para las labores de información y análisis rutinarios de un organismo de planificación. Además, debidamente actualizada, se transforma en una fuente de información sistemática y permanente para las funciones de información pública que usualmente cumplen estos organismos.

III

Conclusión

Pese a las dificultades metodológicas existentes, la construcción de modelos macroeconómicos presta importante auxilio al analista de la coyuntura, al planificador y al diseñador de políticas económicas.

Sin embargo, cabe recordar algunas precauciones que el usuario debe tener presentes.

En primer término, un modelo no es una 'caja negra', capaz de dar respuestas mágicas a toda pregunta que se le formule. Un buen modelo debiera ser una caja transparente que mostrara nítidamente su estructura y sus mecanismos de funcionamiento. De este modo puede ser un poderoso auxiliar para el análisis lógico de los procesos económicos y no su sustituto. En la práctica, los resultados entregados por un modelo deben ser siempre cuestionados, en especial si ellos contradicen el sentido común. A veces es este último el que está errado, por considerar sólo los efectos directos de una política y no los laterales o acumulativos. Esta interacción entre el analista y el modelo genera un valioso proceso de aprendizaje y de mejoramiento del modelo.

En segundo lugar, los modelos representan teorías e hipótesis económicas que no siempre interpretan la realidad en forma excluyente. Es decir, es perfectamente posible validar dos teorías contradictorias con la misma base de datos. Así, los métodos econométricos no siempre entregan resultados concluyentes en cuanto a probar la validez científica de una teoría. En rigor, sólo muestran que la realidad no contradice la hipótesis. Esta situación de indeterminación exige un trabajo teórico más profundo que permita llegar a teorías y modelos más exactos y precisos.

En tercer término, existe un claro sesgo conservador en un modelo por cuanto es una representación del pasado. A los conservadores obviamente esto no les molesta, pero sí es un obstáculo para los partidarios del cambio social. Para éstos la dificultad puede obviarse en parte mediante el análisis de sensibilidad que examine los efectos de las variaciones de sus principales parámetros y variables exógenas. Una reforma tributaria puede exigir un fuerte incremento de las tasas tributarias. Sin embargo, los cambios drásticos en la estructura económica, como los derivados de una reforma agraria o de la socialización de parte importante de la industria, difícilmente pueden ser acomodados en un modelo econométrico convencional.

Por último, es útil recordar que los modelos expresan sólo una racionalidad económica que, si bien es importante, no agota el campo de la teoría de las decisiones y de la planificación. Como Linstone⁵ ha señalado, existen perspectivas múltiples en la planificación, una de las cuales se apoya en la racionalidad técnico-económica. Otras se basan en factores políticos, institucionales, de organización y psicológicos. Y el planificador económico debe estar consciente de que su racionalidad es sólo una parte de la decisión final. Por ello, una buena dosis de modestia debe acompañar el uso de este instrumental, a fin de erigirlo en arma infalible.

⁵Linstone, Harold D. (1987): "La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación, *Revista de la CEPAL* N° 31 (I/C/G. 1452). Santiago de Chile: CEPAL, abril.

Selección de ventajas comparativas dinámicas

Eduardo García D.

El desarrollo futuro de América Latina y el Caribe se caracterizará por la inserción progresiva y más eficaz de sus productos en la economía internacional. Este proceso aparece determinado por dos factores importantes.

En primer término, la necesidad de generar un fuerte excedente de exportación que posibilite el pago real de la deuda externa, aun en el caso más favorable de que se logre un acuerdo definitivo entre los países deudores, la banca y los países centrales en el sentido de transformar el pasivo actual en un compromiso a más largo plazo y a tasas de interés reales menores que las vigentes.

En segundo término, la necesidad de utilizar más racionalmente los recursos, en particular mediante la promoción y diversificación de las exportaciones y mayor eficiencia y efectividad en la sustitución de importaciones.

Lo anterior requiere un cambio apreciable del marco de política macroeconómica y sectorial de cada país. Requiere, asimismo, una acción decidida de la región en los foros internacionales tendiente a reducir las medidas proteccionistas de los países industrializados que impiden el acceso pleno a sus mercados internos. En el primer caso, es necesario contar con diversos criterios de asignación de recursos, que fundamenten la adopción de políticas macroeconómicas y sectoriales adecuadas. Examinemos primero dichos criterios.

El primer criterio que aparece en la literatura económica se refiere al principio de las ventajas comparativas o de mercado, según el cual debe impulsarse la producción doméstica de todo bien que sea relativamente más barato internamente vis a vis su homólogo en el mercado internacional y, por el contrario, desalentarse la de todo aquél que sea *relativamente* más caro. Si el tipo de cambio vigente tiene un valor que equilibre el balance de pagos, las comparaciones de costos y precios pueden hacerse en una misma moneda y en términos absolutos y obtener los mismos resultados. De este criterio surge toda una serie de prescripciones de política económi-

ca que podemos resumir en: a) fijación de una tasa arancelaria baja y uniforme que no distorsione los costos ni los precios del mercado; b) aplicación de una tasa de subsidio a las exportaciones baja y uniforme, equivalente al arancel; c) tratamiento tributario uniforme a los sectores productivos que abastecen el mercado interno o externo; d) fijación de un tipo de cambio real cuyo nivel garantice una rentabilidad adecuada al sector exportador y al que compite con las importaciones; e) ausencia en general, de toda política sectorial que genere ventajas específicas a cualquier sector o actividad, y f) estabilidad en las reglas del juego precedentes a fin de que puedan estimularse nuevas inversiones que garanticen la reasignación efectiva de los recursos en el tiempo.

Este conjunto de políticas económicas se asocia comúnmente a la práctica de una economía de mercado con una multiplicidad de agentes privados muy sensibles a las señales del mercado y responderán positivamente al marco de política señalado. Sin embargo, también puede asociarse a una economía socialista de mercado, en la que las empresas estatales, autogestionarias y cooperativas, que actúan descentralizadamente, orienten su acción proteccionista y comercial en respuesta a un marco de política similar planteado por el organismo central de planificación. En este sentido, cabe citar la experiencia de algunos países socialistas como Hungría y Yugoslavia.

El criterio de las ventajas comparativas y las políticas que lo acompañan si bien es correcto, dado un conjunto de supuestos que avalan su optimidad social, ha sido objeto de una serie de calificaciones y correcciones a fin de considerar: a) los factores distributivos, sociales y ocupacionales; b) los elementos dinámicos vinculados con la incorporación del desarrollo tecnológico; c) los elementos asociados con el medio ambiente y el agotamiento de los recursos naturales, y d) algunas consideraciones relativas a la estructura del comercio mundial y al papel que en él desempeñan las empresas transnacionales y las

políticas comerciales y financieras de los países centrales.

Consideraremos cada uno de estos factores para examinar cómo modifican el principio simple de las ventajas comparativas estáticas y de mercado.

Los factores distributivos, sociales y ocupacionales pueden afectar seriamente el patrón de ventajas comparativas de mercado. Consideremos el caso de un país A que, enfrentado a la necesidad de pagar la deuda externa, requiere generar un excedente de exportación para lo cual recurre al expediente de devaluar su moneda, manteniendo constante el salario nominal. Las presiones inflacionarias asociadas a la devaluación producen una caída del salario real que permite a los sectores exportador y sustitutivo de importaciones elevar notoriamente su rentabilidad, mejorando la competitividad de sus empresas. ¿Se ha generado una ventaja comparativa real? Ciertamente no, porque una simple reversión de la política salarial eliminaría el margen de competitividad ganado. Distinta es la situación de un país B cuyas empresas introducen y aplican técnicas de producción más eficaces que permiten elevar el producto por trabajador. En este caso, si se mantiene el salario *real*, las empresas gozarán de una mayor rentabilidad que les permitirá competir con éxito en los mercados internacionales. Y ello, en forma permanente, sin detrimento del nivel de vida de ningún miembro de la sociedad. Los factores asociados al gasto y bienestar sociales tienen implicaciones similares. El mismo país puede hacer más competitivas sus empresas mediante una rebaja de los impuestos a las ganancias de las empresas, que conduce a una reducción del gasto social del Estado en salud, educación, vivienda, etc. Tal rebaja dará, nuevamente, un margen de competitividad a las empresas exportadoras y a las sustitutivas de importaciones, pero con un costo social no considerado en el cálculo privado de beneficios y costos.

De lo anterior se desprende que debemos hacer una distinción muy clara entre las ventajas comparativas reales basadas en el aumento de la productividad de los recursos, y las simples ventajas de competitividad apoyadas en el deterioro del nivel de vida de algunos sectores domésticos.

Por último, un proceso de apertura externa basado en las ventajas comparativas de mercado puede acarrear una baja del empleo total, si la

creación de nuevos puestos de empleo en el sector exportador no compensa las pérdidas de empleo en los sectores sustitutivos de importaciones que se se han contraído. En este caso, la apertura llevaría a una situación de desempleo estructural y necesariamente entrañaría expandir la sustitución de importaciones o las actividades del mercado interno hasta lograr la plena ocupación de los recursos. En función del criterio de las ventajas comparativas se tratará de evaluar la rentabilidad de cada actividad, asignando a la mano de obra su costo real de oportunidad que, de existir desempleo, sería inferior al salario de mercado.

La incorporación o no incorporación de elementos dinámicos asociados a factores tecnológicos, que actuará en un horizonte temporal determinado, proporciona otro criterio de evaluación. Dichos factores tecnológicos se vinculan con cuestiones como el aprendizaje por la práctica o el argumento de la industria naciente; la existencia de economías de escala potenciales que pueden aprovecharse en el futuro por el efecto de difusión; y la creación y desarrollo de nuevas tecnologías. Todos estos elementos habitualmente no se tienen en cuenta en un cálculo estático de las ventajas comparativas, tal como las revela hoy el mercado. Dado que cada uno de estos factores está presente de diversa manera en las distintas actividades agrícolas, mineras, industriales y de servicios, su evaluación cuidadosa permitirá considerar sus beneficios en toda su vida útil así como sus interacciones intra e intersectoriales. Las metodologías de evaluación deberán considerar, por lo tanto, no sólo el tradicional ejercicio de costo-beneficio en el proyecto individual sino que en un complejo de actividades en el horizonte temporal de que se trate.

Pueden esgrimirse, asimismo, argumentos apoyados en el *efecto que tienen en el medio ambiente* determinadas actividades que involucren bienes internacionalmente transables o en la utilización por parte de ellas de recursos naturales renovables o no renovables, para calificar el principio simple de las ventajas comparativas estáticas y de mercado. El caso más evidente es el de una actividad exportadora de un mineral cuya elaboración requiere cantidades ingentes de agua captadas de napas subterráneas y cuyos desechos infligen un daño apreciable a actividades pesqueras o al bienestar de las poblaciones vecinas. Desde luego, si el agua tiene un uso alternativo en activida-

des agrícolas y en la sustentación de los sistemas ecológicos asociados, debe atribuirse un costo social a su uso. Los desechos también determinan un costo productivo y de bienestar que es necesario evaluar. Por lo tanto, estos costos deben imputarse a la actividad exportadora antes de decidir su conveniencia desde el punto de vista internacional.

La utilización de recursos naturales renovables o no renovables plantea otro problema de corrección a las ventajas estáticas de mercado. En años recientes, diversos países han desarrollado con éxito exportaciones basadas en subproductos del gas natural sobre la base de atribuir un costo bajísimo a este insumo no renovable, ganando así una ventaja de mercado. Si el producto obtenido se destina finalmente al consumo y no a la creación de una capacidad productiva alternativa, se trataría claramente de un dispendio de un recurso natural en detrimento del bienestar de las generaciones futuras. Esto puede corregirse, atribuyendo una tasa de descuento adecuada a los beneficios futuros del proyecto. En el caso de los recursos renovables, por la misma razón deben incorporarse como factor de costo las tasas asociadas a la reposición del recurso a su nivel original.

Otra consideración que afecta las ventajas comparativas radica en el traslado progresivo desde países industrializados a los menos desarrollados de actividades o procesos industriales contaminantes, en razón de las restricciones y costos de descontaminación impuestos por los gobiernos de aquellos países. Así, la voluntad de aceptar la contaminación del aire, el agua y el suelo por esos procesos aparece como una

“ventaja comparativa” de los países menos desarrollados. Sería, nuevamente, una ventaja falsa si no se toman en consideración los costos sociales y deseconomías externas asociados a esos procesos.

Por último, los criterios de evaluación de las ventajas comparativas deben considerar cuidadosamente *los factores asociados a la estructura y la dinámica de la economía mundial y al comportamiento de las empresas transnacionales* en sus decisiones de inversión y de desarrollo tecnológico. El patrón productivo actual y futuro del primer centro mundial —los Estados Unidos—, así como de Japón, Europa occidental y de los países de industrialización reciente del sudeste asiático, es un dato demasiado importante para ignorarlo en una estrategia latinoamericana de inserción internacional. El patrón de ventajas comparativas de los Estados Unidos vis a vis el de dichos países ha cambiado ostensiblemente en los últimos 15 años. Este país ha ganado competitividad en bienes con alto contenido de recursos naturales, por un lado, y con alto nivel tecnológico, por el otro, y ha estado a la cabeza en productos industriales estandarizados. A su vez Europa occidental, Japón y los países restantes han experimentado cambios importantes. Más aún, los cambios considerables que se avecinan con el advenimiento pleno del Mercado Común Europeo en 1992, el ajuste macroeconómico que tarde o temprano realizarán los Estados Unidos, y la importancia cada vez mayor del papel de Japón y las economías del sudeste asiático, generarán un cambio del entorno internacional que será preciso considerar para programar con éxito una inserción internacional para la región.

Orientaciones para los colaboradores de la *Revista de la CEPAL*

La Dirección de la *Revista* tiene interés permanente en estimular la publicación de artículos que analicen el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Con este propósito en mente y con el objeto de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

—El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.

—Los trabajos deben enviarse en su original español, portugués o inglés, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

—La extensión de los trabajos no deberá exceder de 33 páginas (mecanografiadas a doble espacio en formato carta), pero también se considerarán artículos más breves. Es conveniente enviar un original y una copia. También es recomendable el envío de diskettes, si los hubiere (IBM o compatible, programa *Wordperfect*).

—Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional y su dirección. Se solicita, además, acompañar una presentación breve (no más de 250 palabras) del artículo, en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.

—Las notas deberán limitarse a las estrictamente necesarias y se encarece revisar cuidadosamente las referencias bibliográficas y las citas textuales, ya que son de responsabilidad del autor. Se recomienda, asimismo, restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable y evitar su redundancia con el texto.

—Recomendación especial merece la bibliografía. Se solicita consignar con exactitud en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo incluido subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondientes, etc.).

—La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos.

—Los autores recibirán un ejemplar de cortesía de la *Revista* en que aparezca su artículo más 30 separatas del mismo, tanto en español como en inglés, al tiempo de la aparición de la publicación en uno u otro idioma.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Cooperativismo latinoamericano, antecedentes y perspectivas (L.C/G. 1458-P), Libros de la CEPAL N° 14. Santiago de Chile: diciembre de 1989, 371 p.

La perspectiva desde la cual se aborda el cooperativismo en el presente libro comprende una búsqueda más sistemática de información sobre la situación actual del pensamiento, del movimiento y del sector cooperativo en la región, en un esfuerzo por vincular la problemática del fenómeno con las inquietudes más globales de la CEPAL sobre el desarrollo latinoamericano. Al respecto, plantea la interrogante acerca del papel que efectivamente podría jugar esa modalidad de organización en el complejo escenario latinoamericano de los años ochenta.

Los criterios dominantes, frente a la heterogeneidad de situaciones nacionales y al interior de los países analizados, consistieron en profundizar en lo posible el conocimiento sobre el tema, establecer bases más sólidas para el diálogo, y delinear algunas tendencias principales que permitieran contribuir a la formulación de políticas.

Además de pasar revista a la situación del cooperativismo en los países de la región en cuanto a los sectores que éste abarca, la magnitud de su gestión y los grupos sociales que involucra, a lo largo de la obra se examinan algunos temas que en este momento parecen ser centrales para toda la sociedad. Al respecto cabe mencionar la participación, la relación entre el Estado y la sociedad, las opciones de redemocratización, los peligros de la corporativización del sector, y necesidad de establecer perspectivas nuevas y diferentes dado que se prevé que la crisis tendrá efectos duraderos.

Pareciera haber consenso en cuanto a que si bien el cooperativismo por sí sólo no puede convertirse en un agente de cambio, tiene un papel importante que jugar en el ámbito de la democracia social y económica. Pese a la heterogeneidad de los modelos de cooperativismo en América Latina se visualizan algunas directrices principales que permiten suponer que a futuro adoptará al menos tres modalidades probables. La primera de ellas estará compuesta por las cooperativas de gran magnitud, ya sean estatales, apoyadas por el Estado o privadas, que probablemente, al igual que las europeas o las de otros países desarrollados en general incrementarán sus vínculos con las empresas capitalistas clásicas. Un segundo ámbito podría constituirse si se lograra vincular a las cooperativas medianas con las políticas sociales estatales, las que se podrían orientar a favorecer los intereses de ciertos grupos en cuanto a opciones habitacionales, de trabajo, de producción agrícola, agropecuaria, pesquera o de otro tipo. Una tercera modalidad podría configurarse en relación a la posibilidad de generar nuevas formas de organización, tal vez más heterodoxas, más flexibles, que la cooperativa propiamente tal, y que podrían ofrecer nuevos espacios para sectores tradicionalmente excluidos.

En el libro no se plantean soluciones excluyentes. Se rescata la riqueza de la multiplicidad de experiencias y la pluralidad de ideas que animan al cooperativismo latinoame-

ricano. Se muestra la interrelación de los elementos y la forma en que a partir de una indagación más profunda en lo histórico y cultural, pueden surgir nuevas posibilidades enriquecedoras para el debate y la acción futura.

Pese a la heterogeneidad de origen, desarrollo, situación actual y campos de acción específicos del cooperativismo latinoamericano, se perciben algunas directrices en que se manifiesta con mayor fuerza el quehacer del sector. Sus orígenes están principalmente enraizados en grupos migrantes —ya sea en aquellos orientados a la organización en defensa de sus derechos, con énfasis en la participación y protección de la capacidad de consumo, trabajo, etc.— o bien, en comunidades étnica o culturalmente diferentes, cuya organización se relaciona con la forma de gestión económica de un grupo preexistente.

Además de esas modalidades, en que la gestión la realizan los propios interesados, existe el cooperativismo originado por iniciativa de instituciones religiosas, principalmente la Iglesia Católica, y de empresas privadas, o bien, por la acción estatal, en algunas épocas apoyadas por proyectos externos.

El cooperativismo en la región tiene una presencia histórica considerable y ha abarcado prácticamente todos los sectores de la economía: consumo, ahorro y crédito, vivienda, servicios públicos, escuelas, sector agropecuario, pesca, exportación, electricidad, farmacia, telefonía, etc. Su desempeño ha sido en la mayoría de los casos azaroso, debido a la falta de continuidad de las políticas estatales, a problemas de recursos, y a obstáculos provenientes de la escasez de capital, capacitación y educación. Así, ha quedado clara la relación entre la situación del cooperativismo y la sociedad en la cual se desenvuelve, su dependencia de los modelos sociopolíticos concretos, y la forma en que refleja la estratificación de la sociedad de la cual forma parte.

A futuro, no parece haber un camino único, sino más bien vías múltiples. Si se tiene en cuenta el discurso de los representantes de importantes sectores del pensamiento cooperativo, pareciera que las cooperativas están convirtiéndose cada vez más en la vanguardia del sector y en un factor de movilización hacia un desempeño más afín con el ideario cooperativo y más vinculado con la sociedad global. En cuanto al papel del sector cooperativo, las tendencias probables podrían enunciarse como sigue:

- Incremento de grandes organizaciones cooperativas, con alta inversión de capital e insertas en los sectores más importantes de la economía, probablemente cada vez más afines con las de los países desarrollados, y con tendencia a la concentración.
- Surgimiento de nuevas modalidades cooperativas en sectores medios profesionales.
- Creación de organizaciones asociativas tal vez heterodoxas, generadoras de empleo alternativo en sectores medios y medios bajos, y probablemente promoción de esa modalidad, seguramente también con diferentes expresiones, según el entorno social, como parte de políticas sociales de corte más asistencial que elaborarán algunos países de la región para paliar aunque sea parcialmente los efectos de la crisis en los sectores populares. Indudablemente estas modalidades representarán intereses necesariamente distintos; seguramente mostrarán grados y tipos de participación diferentes y es difícil predecir la fuerza que tendrá el movimiento cooperativo para emprender iniciativas conjuntas de colaboración. Probablemente si se pone énfasis en la necesidad de un desarrollo

en equidad, autonomía y crecimiento y se rescatan las originarias ideas de solidaridad, ayuda mutua y democracia, se logrará crear una base adecuada de consenso si es que realmente el cooperativismo busca convertirse en un actor social más fuerte y un interlocutor válido en el debate sobre el futuro latinoamericano.

Transformación ocupacional y crisis social en América Latina (I.C/G. 1558-P), Libros de la CEPAL N° 22. Santiago de Chile: diciembre de 1989, 243 p.

Este estudio utiliza las muestras censales del programa OMUECE del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), centrándose en el análisis computacional de las cintas magnéticas de los censos de población de 1960, 1970 y 1980.

En los dos decenios anteriores a la crisis actual las estructuras ocupacionales de los países de la región experimentaron transformaciones de gran significación social. Unos antes, otros después, y con mayor o menor ritmo y éxito, casi todos emprendieron la transición desde sociedades agrarias hacia sociedades más urbanas e industrializadas —proceso que ha sido denominado de “modernización social”—, con sectores de servicios modernos y con mayores niveles de educación y de productividad.

En el momento de iniciarse la crisis de los ochenta, algunos países todavía no superaban la primera fase de esta gran transición; en otros de modernización temprana, el ciclo ya principiaba a agotarse. Para las sociedades latinoamericanas que se encontraban en una etapa intermedia entre estas dos situaciones extremas, el período 1960-1980 fue de transformaciones aceleradas aunque desequilibradas en sus estructuras socioocupacionales: el crecimiento del producto, la expansión del aparato de Estado, la capitalización creciente de las relaciones económicas y la expansión educativa entre las nuevas generaciones, se vieron asociados con un crecimiento absoluto y relativo de estratos ocupacionales de mayor productividad e ingreso en los sectores secundario y terciario.

Esta transformación ocupacional general tuvo, en diferentes fases y países, dos grandes impactos sociales atinentes para el análisis de los actuales problemas sociales: una movilidad estructural que dio viabilidad política —por precaria y temporal que fuera a menudo— al estilo de desarrollo de la modernización social; y una metamorfosis de las identidades sociales mismas de los principales protagonistas colectivos, llámense campesinos, proletariado, sector informal urbano o clase media.

El capítulo I de este libro analiza estos dos fenómenos en términos globales y comparativos. Se desarrolla la tesis de que la movilidad social ascendente experimentada durante decenios por una parte importante de la población, y la esperanza de movilidad para los hijos que estimuló entre los sectores todavía excluidos, hicieron exigencias extremas a las estructuras económicas y ocupacionales y que por éstas y otras razones, la lógica social de esa movilidad ascendente empezó entrar en crisis aun antes de la crisis financiera de los años ochenta.

Las transformaciones de los perfiles de los grandes grupos socioocupacionales (hasta la víspera de la crisis) tienen varias derivaciones para las potencialidades de estos grupos

como protagonistas colectivos en la creación de nuevos estilos de desarrollo para salir de la crisis.

El campesino, mayoritario hasta hace pocos años, ha perdido su peso relativo en la población económicamente activa (PEA), y se ahonda la grieta en cuanto a educación formal que lo separa de sus congéneres urbanos. Con todo, la población rural también se ha transformado cualitativamente en muchos países al traspasar el umbral de la alfabetización y de la educación mínima y adquirir conocimiento de la realidad nacional y capacidad de juicio propio fundamentado, gracias a la expansión de los medios de comunicación y de la educación básica en el campo y a la experiencia de contacto directo con el mundo urbano.

El peso relativo de la clase obrera urbana ha permanecido igual o incluso se ha reducido en el sector proletario industrial formal, y éste se ha “modernizado” en términos de calificación y productividad. El sector informal urbano ha mostrado no ser inevitable ni universalmente sinónimo de subempleo, sino que incluye subsectores de actividad con niveles de productividad superiores a los del estrato manual formal; a veces hasta ofrece posibilidad de movilidad social, ya que el trabajador independiente calificado y con fuerza de trabajo familiar tiene posibilidades de realizar una pequeña acumulación de capital, y no está sujeto a las limitaciones al ingreso salarial implícitas en la combinación del poder dominante empresarial, la sobreoferta de mano de obra asalariada, la inflación y las restricciones sufridas por los movimientos sindicales en muchos países.

Más que nada, la clase obrera urbana se ha terciarizado, con el fuerte crecimiento del empleo en servicios modernos manuales (como los de reparación) y especialmente en actividades no manuales de calificación relativamente alta, con creciente presencia femenina pero de bajo ingreso, entre semiprofesionales, maestros de escuela, oficinistas bajos, y especialmente, vendedores asalariados.

De ahí que el sector no manual haya registrado una fuerte diferenciación en que la terciarización del sector popular urbano se ha sumado al crecimiento de ocupaciones de clase media alta (profesionales, administradores, empleadores, etc.) para dar a las ocupaciones no manuales en conjunto el mayor ritmo de crecimiento de la PEA. A la vez que crece, la clase media también ha visto transformada su propia identidad social. El *status* social responde más bien a la capacidad de consumo que a los criterios tradicionales de prestigio, lo que ha estimulado el empleo no manual múltiple de hombres y mujeres de un mismo hogar para mantener esta capacidad —trastocándose así el concepto y la práctica de lo que constituye una familia de clase media.

El capítulo II examina los grandes cambios socioocupacionales de las mujeres entre 1960 y 1980, aplicando para el análisis una tipología de países latinoamericanos. El análisis se centra en dos aspectos principales. Uno dice relación con el perfil de las mujeres que trabajan y muestra las relaciones entre la actividad en el mercado de trabajo y variables individuales como edad, estado civil y educación. El otro se refiere a la participación de la mujer en la producción, examinándose cómo las sociedades latinoamericanas han incorporado a la mujer en las distintas ramas de actividad, en los sectores económicos y en los grupos ocupacionales y, por tanto, en los distintos estratos socioocupacionales, durante el período analizado.

La segunda parte de este libro reúne estudios nacionales sobre las transformaciones ocupacionales ocurridas en cinco países de la región que cubren una amplia gama de situaciones nacionales e ilustran diferentes momentos de la doble transición demográfica y ocupacional hacia 1980. El primer país analizado, Panamá, tiene un nivel de modernización bastante avanzado, con índices promedios de bienestar social entre los más altos de la región. Brasil y Ecuador muestran una transformación acelerada y desequilibrada; mientras que Honduras y Bolivia se encuentran en una transición demográfica, social, y de desarrollo económico incipiente, pero también con características propias muy marcadas en cada uno.

La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución (L/C/G. 1571-P). Libros de la CEPAL. N° 23. Santiago de Chile: diciembre de 1989, 197 p.

Esta publicación recoge textos elaborados en los últimos años por expertos de la CEPAL y por autores externos para la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos.

Los procesos de distribución y de asentamiento de la población se encuentran estrechamente vinculados con aquellos más amplios referidos al cambio social y al desarrollo, con los cuales interactúan determinándose mutuamente. Ello significa que las formas de ocupación, organización, acondicionamiento y utilización del espacio están históricamente condicionadas por las características de la producción y sus implicaciones en las estructuras sociales, y que el patrón de asentamiento característico de una sociedad determinada es un subproducto del estilo de desarrollo predominante en ella.

Así como los comportamientos económicos y sociales de la población dependen de la "forma cultural" de la sociedad a que dicha población pertenece, los asentamientos humanos son un producto cultural. Sin embargo, esta noción no ha sido, generalmente en el pasado, debidamente considerada en los estudios que sobre los asentamientos se han realizado, lo que condujo, sobre todo en los países en vías de desarrollo, a la elaboración de modelos de desarrollo socioeconómicos y urbanos basados en paradigmas que frecuentemente estaban alejados de la realidad de la mayoría de estos países.

Este planteamiento es especialmente válido en los países en desarrollo, por cuanto en ellos la formulación de políticas expresas de asentamiento, tanto en materia de ordenamiento territorial como de mejoramiento del hábitat, debe hacerse en condiciones de pobreza extrema, bajo la presión de un crecimiento demográfico y de una urbanización extraordinariamente acelerados y en una situación de crisis generalizada en que se enfrenta la contradicción entre una restricción financiera y de la producción por una parte, y una creciente demanda de mayor equidad, participación y democracia, por otra.

Por lo mismo, es urgente repensar los problemas del hábitat, reorientar las políticas nacionales de asentamientos humanos y reorganizar el aparato administrativo y de gestión local. Estas tareas suponen una nueva capacidad, tanto para relativizar conceptos generales dentro de la dimensión nacional con el fin de formular y aplicar nuevas políticas de asentamientos y de mejoramiento de la calidad del medio construido, como para reorganizar institucionalmente los mecanismos y procedimientos de gestión, y elaborar y poner en

práctica programas y proyectos innovadores que constituyan alternativas a los tradicionales.

Suponen también el establecimiento de formas articuladas de intervención en el campo de los asentamientos humanos que, dentro del marco de las características especiales de cada sistema político, estén destinadas a armonizar los objetivos, políticas y proyectos del gobierno central con los intereses locales para mejorar el medio ambiente y las condiciones de vida de las comunidades territoriales y promover la participación de la comunidad.

Los textos se han agrupado según líneas temáticas principales, que dan forma a los tres capítulos del libro:

El capítulo I, Áreas críticas para la formulación de políticas de asentamientos humanos en América Latina y el Caribe, resume documentos previos de la CEPAL.

El capítulo II, Metropolización y crisis, reúne dos trabajos de los consultores Francisco Sabatini y Ricardo Jordán Fuchs: "Metropolización y crisis en América Latina: problemas y perspectivas" y "La crisis urbana: elementos conceptuales para una aproximación ambiental", así como un estudio titulado *La crisis del paradigma urbano latinoamericano*, que fue preparado por Alfredo Gastal, experto de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos.

El capítulo III, Planificación y gestión del desarrollo nacional: el rol de los gobiernos locales, contiene un estudio sobre "Los gobiernos locales y la planificación del desarrollo nacional", de Osvaldo Dávila, ex Secretario General de la Secretaría General de Planificación del Gobierno de Ecuador, y un trabajo de Mario Rosales, del Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales e investigador del Capítulo Latinoamericano de la IULA.

La última parte de este capítulo es una síntesis de dos estudios de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos.

Transformación productiva con equidad (L/C/G. 1601), Libros de la CEPAL. N° 25. Santiago de Chile: marzo de 1990, 184 p.

En este documento, la Secretaría de la CEPAL ha hecho un esfuerzo por presentar una versión decantada de las principales enseñanzas que ha dejado la crisis económica de los ochenta. Se apoya en ellas para elevar a la consideración de los gobiernos de sus Estados miembros una propuesta para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe en el decenio de los noventa y también en adelante. La propuesta gira en torno a la que se considera tarea primordial y común a todos los países: *la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social*. Mediante esta transformación, se pretende crear nuevas fuentes de dinamismo que permitan cumplir algunos de los objetivos propios de una concepción actualizada del desarrollo: crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de la vida de toda la población.

Cabe advertir, sin embargo, que la propuesta no pretende ofrecer una receta única de aplicación generalizada, sino que constituye un conjunto de orientaciones, adaptables, por cierto, a las situaciones particulares de los países.

La exposición se ha organizado en seis capítulos. El

primero presenta una introducción y síntesis de las principales ideas del documento. El segundo analiza el entorno inicial, comprobando que ha habido pérdida de dinamismo, desequilibrios macroeconómicos, un ajuste de carácter regresivo, un debilitamiento del sector público y un descenso de la inversión. A continuación, el tercer capítulo analiza algunos de los factores que condicionan la transformación productiva: el entorno internacional, los equilibrios macroeconómicos, el financiamiento del desarrollo y el apoyo de los agentes sociales. En el cuarto capítulo se exponen los fundamentos de la transformación productiva con equidad, así como algunos de los dilemas que el proceso enfrenta.

Sobre la base de lo expuesto en los capítulos anteriores, el quinto capítulo propone los lineamientos de algunas políticas básicas que contribuirían a hacer posible la transformación productiva. Tras analizar el tema de las especificidades nacionales, aborda las políticas de apoyo a la competitividad auténtica, de reforzamiento de la articulación productiva y de interacción entre los agentes públicos y privados. Finalmente, se trata en el capítulo sexto la contribución de la integración económica al proceso de transformación productiva, proponiendo algunas líneas de política en los ámbitos de la inserción internacional, la articulación productiva y el fortalecimiento de la base institucional de la integración.

Este trabajo se nutre de las variadas y riquísimas enseñanzas asimiladas durante los años ochenta, tanto dentro como fuera de la región, y del análisis de experiencias concretas, algunas de las cuales se recogen en los recuadros, con miras a ilustrar las orientaciones propuestas. Como todo ensayo de esta envergadura, el documento forma parte de un proceso más amplio y profundo. En ese sentido, no sólo contiene una propuesta orientadora, sino que además traza las grandes líneas prioritarias del futuro programa de trabajo de la Secretaría. En definitiva, lo que se pretende con este texto y las actividades venideras que de él se deriven es contribuir al debate actual y futuro en la región sobre cómo acceder al desarrollo sostenido en el umbral de siglo XXI.

América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda (L.C/G. 1605-P). Libros de la CEPAL N° 26. Santiago de Chile; marzo de 1990, 118 pp.

Hace algún tiempo, se produjo la llamada "fatiga de la deuda", a causa de la lentitud de las negociaciones sobre un problema que suele parecer insoluble. Del mismo modo, la gran cantidad de escritos al respecto —entre ellos los aportes frecuentes de la propia Secretaría— ha llevado también a otra especie de fatiga. Muchas veces parece estar ya todo dicho sobre el tema. Cabría preguntarse, entonces, por qué la Secretaría prepara otro documento más.

La respuesta es muy simple. El problema está aún vigente, y, salvo grandes cambios, lo seguirá estando por mucho tiempo. Se consideró, entonces, que si las Naciones Unidas vuelcan su atención hacia los asuntos más urgentes del desarrollo mundial para los años noventa, y en particular la Comisión Económica para América Latina y el Caribe lo hace en cuanto atañe a la región, resulta oportuno referirse una vez más al tema de la deuda, tomando en cuenta los acontecimientos recientes.

Para muchos países de América Latina y el Caribe, el problema de la deuda, que se gestó en los años setenta, se

transformó en los ochenta en un obstáculo permanente para el desarrollo. Hoy amenaza con mantenerse como problema relevante en ese plano, y surge además como un tema contencioso en la esfera de la cooperación económica internacional de los años noventa. Como se afirmaba en documentos anteriores de la Secretaría, el sobreendeudamiento no es el único obstáculo que enfrentan los países de la región. Sin embargo, es evidente que cualquier estudio de las perspectivas de desarrollo en el decenio de 1990 —tema abordado en otro documento— quedaría incompleto si no tratara de nuevo este persistente problema, y si no propusiera formas de superarlo.

Con el transcurso del tiempo, la premisa de que el problema del endeudamiento es de carácter sistémico, ha resultado ser correcta. En consecuencia, la alternativa óptima para resolverlo sería la de una solución integral concertada, o colectiva, en que los costos se distribuyan en forma funcional para una rápida recuperación de la confianza en el sistema *en su conjunto*. Sólo así podrían disminuir a un mínimo las pérdidas en la producción y en el empleo a escala mundial.

De hecho, hay un tema de la crisis del desarrollo que ha sido relativamente poco comentado: se trata de la falta de disposición, por parte de los gobiernos acreedores, para aceptar el carácter sistémico de la crisis y asumir las responsabilidades consiguientes en un mundo caracterizado por la interdependencia. Con el fin de destacar la importancia de una participación pública más ambiciosa en cualquier solución duradera para el problema de la deuda, el presente estudio, luego de presentar una síntesis y conclusiones (capítulo 1), trata en su segundo capítulo el problema de la deuda en el contexto que le corresponde —el de un problema financiero de orden sistémico— y asimismo el papel que tradicionalmente se espera que asuma el sector público en su solución. Se da una forma más concreta al análisis general mediante el examen de la actividad desplegada por el sector público cuando se trata de resolver las crisis financieras internas en los países industrializados, la que se contrasta con la relativa pasividad del manejo público de la crisis de América Latina y el Caribe.

El tercer capítulo analiza la alternativa de una solución concertada para el problema del endeudamiento de la región. El análisis se centra en el Plan Brady. Se tratan aquí con cierto detenimiento sus logros, así como sus deficiencias; estas últimas son de una gravedad suficiente como para haber suscitado, en muchos círculos, dudas sobre su probable efectividad. No obstante, el plan presenta muchos de los elementos que serían necesarios para una solución, y por lo tanto la Secretaría piensa que sería prematuro descartarlo, considerándolo sólo como otra estrategia fallida de concertación.

El valor potencial del Plan Brady, junto con sus deficiencias, da pie para el capítulo cuarto. En él se presenta una serie de propuestas constructivas que pretenden fortalecer la iniciativa y garantizar su éxito en la tarea de poner fin al grave y prolongado problema del endeudamiento en los países en desarrollo.

El capítulo final del documento explora las experiencias acumuladas a lo largo de los años respecto de la reducción unilateral de la transferencia de recursos. Esta opción debe ser seriamente considerada por los deudores en la medida en que no surja, desde los países acreedores, una solución pública eficaz e integral que permita reducir dicha transferencia. De hecho, abrumada por el peso de la transferencia de recursos al exterior, la mayor parte de los países de la región se ha visto obligada a hacer uso de esa opción.

El documento presenta, pues, la opinión meditada de la Secretaría, emitida desde una perspectiva latinoamericana y caribeña, respecto de cómo podría enfrentarse en forma eficaz y consensual el problema de la acumulación de la deuda. Sin un manejo mejor y más equitativo del problema, resulta difícil imaginar que el desarrollo pueda retomar su curso durante el decenio que se inicia.

Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina (L.C/G. 1565-P). Cuadernos de la CEPAL N° 63. Santiago de Chile: marzo de 1990, 172 p.

El contexto global de cambios tecnológicos profundos, el aumento de competencia en los mercados internacionales y la necesidad para los países de la región de generar divisas debido a las limitaciones externas al crecimiento económico, hacen que una política coherente de adquisición de capacidades tecnológicas y ventajas comparativas sea una pieza clave en la recuperación del crecimiento económico y en el logro de un desarrollo equitativo y autosostenido.

En el presente volumen, compuesto por tres ensayos relacionados con los temas esbozados, se pretende lograr un avance en el diseño de políticas industriales y tecnológicas para América Latina en la coyuntura actual. Los primeros dos trabajos proveen un marco conceptual, y en el tercero, los conceptos elaborados aparecen en el contexto de una experiencia concreta: el caso de México.

En la primera parte, Ricardo Ffrench-Davis contrasta el modelo de *Heckscher-Ohlin* y sus adaptaciones neoclásicas con la realidad latinoamericana. El autor concluye que, debido a las características de la inserción de la región en los mercados internacionales y a la estructura desequilibrada de las economías de la región, no es posible utilizar el modelo de *Heckscher-Ohlin* para explicar la realidad del comercio internacional de América Latina, por lo que la recomendación de un sistema de libre comercio está mal fundamentada. Como alternativa a este modelo, esboza elementos de una teoría neoestructuralista del comercio internacional. Llegando a la recomendación de una política deliberada de intervención pública, que permite la adquisición de ventajas comparativas por parte de los países de la región. De acuerdo con el autor, esta política sectorial, que cuenta con sistemas de promoción de exportaciones y con la utilización del poder adquisitivo público, debe estar inmersa en una política macroeconómica favorable al desarrollo industrial y tecnológico. Como instrumentos macroeconómicos, hace un análisis de la política cambiaria, monetaria y arancelaria.

El trabajo de Ffrench-Davis se complementa con una incursión de Morris Teubal en el mismo tema, que constituye la segunda parte de este volumen. Teubal justifica una política intervencionista a partir del concepto de las distorsiones del mercado. Por considerar que este enfoque no logra explicar completamente el atraso industrial y tecnológico de la región, el autor incluye en su análisis elementos estructuralistas. Con esta síntesis teórica del punto de vista neoclásico y estructuralista, las conclusiones de Teubal en relación con la política industrial y tecnológica son muy similares a las de Ffrench-Davis.

En términos generales, se llega a la conclusión de que es impostergable el esfuerzo de los gobiernos de la región por aumentar las capacidades de adopción, adaptación y genera-

ción de nuevas tecnologías para la reestructuración industrial, en un contexto de racionalización y reducción arancelaria y de equiparamiento de los incentivos a la exportación, con los que se favorece la sustitución de importaciones. De este modo, se complementan los procesos de ajuste económico para lograr lo que se ha denominado proceso de ajuste positivo.

Lo anterior abre la discusión sobre la necesidad de que existan criterios para la selección de instrumentos de política, y de áreas productivas promisorias, y sobre el diseño de una infraestructura de instituciones y mecanismos de promoción industrial y tecnológica.

Lo anterior apunta a un tema que se profundiza en este volumen: el problema de la selectividad o neutralidad de la intervención pública en relación con actores económicos, sectores, productos o mercados. De acuerdo con Ffrench-Davis, la selectividad de las políticas es el rasgo más destacado del neoestructuralismo. Teubal, por el contrario, toma como punto de partida las políticas teóricamente neutrales del neoliberalismo. Para el primero, el ritmo de aumento del nivel y calidad de los recursos productivos depende de la eficacia de la acción pública para poner de manifiesto ventajas comparativas que pasan desapercibidas. Sostiene que la política debe priorizar aquellos rubros que presentan posibilidades de aprovechamiento de externalidades dinámicas, economías de escala y de especialización, que producen eslabonamientos y efectos multiplicadores que aumentan el grado de articulación económica y social interna de los países. Teubal toma en cuenta las políticas selectivas sólo en casos específicos, como por ejemplo en los de inversiones grandes e indivisibles, de industrias nacientes, y de externalidades en la construcción de una red de empresas e instituciones. Su argumento contra una política selectiva se basa en que dicha política requiere una gran cantidad de información y capacidad de análisis, lo que tendría un costo demasiado elevado para los países en vías de desarrollo. Además, el autor sugiere que existen mecanismos de autoselección entre los proyectos y sectores aptos para recibir apoyo gubernamental.

Sin el ánimo de dar por terminado este debate, deseamos señalar que los trabajos de Ffrench-Davis y Teubal convergen en la proposición de estrategias de promoción industrial y tecnológica para la región, que combinan aspectos de selectividad y neutralidad en la aplicación de las políticas. Estas estrategias deben ser selectivas, en el sentido de concentrar esfuerzos y recursos escasos para el desarrollo de masas críticas de capacidades y especializaciones articuladas de manera funcional. Los elementos consustanciales de esta política serían la orientación a largo plazo, la coordinación estratégica y la coherencia interna, lo que se definiría como una política selectiva. Por otra parte, la aplicación de los instrumentos requiere neutralidad en el sentido de objetividad, controlabilidad y transparencia.

En la tercera parte de este volumen, Jaime Ros analiza la discusión acerca del proceso de industrialización y el papel del Estado en México. Si bien existe consenso en torno a un conjunto de problemas que enfrenta la política industrial mexicana (heterogeneidad productiva, desarticulación sectorial, rezago tecnológico, debilidad del sector de bienes de capital, deficiente desempeño exportador, desigual distribución de ingresos), las causas de estos problemas están en

discusión, lo que da origen a propuestas estratégicas radicalmente diferentes.

Por un lado se hace hincapié en la necesidad de corregir las distorsiones en los mercados (liberalización), y por otro lado se destaca la necesidad de aliviar la restricción externa mediante la generación y adquisición de ventajas comparativas, desembocando esta propuesta en el fomento del desarro-

llo tecnológico y del sector de bienes de capital. En seguida, el autor hace un análisis en detalle de los instrumentos de política industrial, su modo de aplicación y sus efectos. Podemos concluir que en el análisis del caso mexicano, su autor fortalece los argumentos en favor de una política industrial y tecnológica para América Latina, lo que se inscribiría en el marco conceptual esbozado en los trabajos de French-Davis y Teubal.



Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la CEPAL

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La Revista de la CEPAL se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1989 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

		<i>Economic Survey of Latin America and the Caribbean</i>	
1980,	664 pp.	1980,	629 pp.
1981,	863 pp.	1981,	837 pp.
1982, vol. I	693 pp.	1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	199 pp.	1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	694 pp.	1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	179 pp.	1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	702 pp.	1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	233 pp.	1984, vol. II	216 pp.
1985,	672 pp.	1985,	660 pp.
1986,	734 pp.	1986,	729 pp.
1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/ Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980,	617 pp.	1986,	782 pp.
1981,	727 pp.	1987,	714 pp.
1983,	(1982/1983) 749 pp.	1988,	782 pp.
1984,	761 pp.	1989,	770 pp.
1985,	792 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 *ECLAC 40 Years (1948-1988)*, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.

- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 185 pp.
- 25 *Changing production patterns with social equity*, 1990, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 *Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden*, 1990, 110 pp.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la CEPAL

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2^a ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2^a ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2^a ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2^a ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2^a ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2^a ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2^a ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2^a ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2^a ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2^a ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2^a ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2^a ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2^a ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2^a ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2^a ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2^a ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3^a ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3^a ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2^a ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2^a ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States — Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3^a ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2^a ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2^a ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2^a ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2^a ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2^a ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2^a ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2^a ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2^a ed. 1984, 61 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2^a ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2^a ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2^a ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2^a ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2^a ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2^a ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2^a ed. 1984, 82 pp.

- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2^a ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2^a ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2^a ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2^a ed. 1984, 62 pp.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2^a ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 *Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan*, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 *Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean*, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*, 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 *The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth*, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 *Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options*, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 *The evolution of the Latin American Economy in 1986*, 1988, 95 pp.
- 59 *Protectionism: regional negotiation and defence strategies*, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, 1989, 176 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 *Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites*, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 *The evolution of the Latin American economy in 1987*, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 *The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean*, 1989, 116 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2^a ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2^a ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2^a ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N^o 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2^a ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2^a ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centromericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.

- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 **Measurement of employment and income in rural areas**, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.

Estudios e Informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 **Latin American development in the 1980s**, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 **Latin American development projections for the 1980s**, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 **Five studies on the situation of women in Latin America**, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 24 **Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean**, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.

- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 **International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 **Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 **The economic evolution of Japan and its impact on Latin America**, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 **The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean**, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 **Agriculture, external trade and international co-operation**, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 **Transnational bank behaviour and the international debt crisis**, 1989, 198 pp.
- 77 **The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution**, 1990, 252 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., Nisso Bucay, José Casar, Jorge Hierro, Catarina Rock de Sacristán, Inder Ruprah, Rodolfo de la Torre, Aarón Tornell, Kurt Unger. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, Enrique Cárdenas, José Blanco, Gerardo Bueno, Héctor L. Diéguez, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, José A. Ocampo, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Fernando Rosenzweig (Presidente), Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Ernesto Zedillo.

Director: Carlos Bazdresch P. Subdirector: Rodolfo de la Torre
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante

Vol. LVII (2)

México, Abril-Junio de 1990

Núm. 226

SUMARIO

ARTÍCULOS:

- Sidney Weintraub** *Consecuencias imprevistas de la política industrial de México*
- Pascual García Alba** *Un enfoque para medir la concentración industrial y su aplicación al caso de México*
- Carlos Márquez y Jaime Ros** *Segmentación del mercado de trabajo y desarrollo económico en México*
- Víctor M. Guerrero y Luis G. Arias** *Análisis de la inflación en México de 1970 a 1987 mediante vectores autorregresivos*
- Jesús Reyes Heróles G.G.** *Estabilización y crecimiento en México: Gestión de la deuda pública interna*
- Marlo Marcel y J. Gabriel Palma** *La deuda del Tercer Mundo y su repercusión en la economía británica*
- Mikel Buesa, José Molero y Juan Ignacio Palacio** *Generación y difusión de las tecnologías de la información en España*
- B. Sandelin** *Algunos resultados no neoclásicos en la teoría neoclásica de la inversión*

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA: Adalberto Saviñón. *Política y restructuración industrial en Italia*

DOCUMENTOS: Bases para el desarrollo de la economía chilena: Una visión alternativa (Alejandro Foxley)

Precio de suscripción por un año, 1990

La suscripción en México cuesta \$60,000.00; para estudiantes, \$55,000.00

	España, Centro y Sudamérica (dólares)	Resto del mundo (dólares)
Personal	\$25.00	\$35.00
Universidades, bibliotecas e instituciones	\$35.00	\$100.00

Fondo de Cultura Económica - Av. de la Universidad 975
Apartado Postal 44975, México, D. F.

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL
DEL INTAL

Abril 1990, Año 15, N° 155

• Director: Eduardo A. Zalduendo. • Comité Editorial Asesor: Eudes Bezerra Galvão, Guillermo Ondarts, Eliana Prebisch, Eugenio O. Valenciano. • Edición-coordinación: Clara Ginzburg.

Editorial: • *La identidad cultural singular y universal de América Latina y el Caribe.* **Estudios:** • *Reflexiones generales sobre desarrollo, cultura e integración en América Latina*, por Claudio Herrera Alamos. • *Una propuesta para convertir la radialidad en un espacio circular*, por Lucila Pagliai. • *A propósito de la herencia colonial y su influjo en América Latina: España en Sarmiento*, por Santiago Kovadloff. **Información: América Latina:** • ALADI • SELA • Grupo Andino • Organismos • Países • Noticias breves. **Actividades del Intal. Documentación:** • ALADI: *Acuerdo de alcance parcial de cooperación e intercambio de bienes en las áreas cultural, educacional y científica.* • *Declaración de Brasilia (Síntesis). Primera Reunión de Ministros de Cultura de América Latina y el Caribe:* • *I Reunión de Ministros de Cultura y del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política: Documento Final.* • *II Encuentro de Ministros de Cultura de América Latina y el Caribe: Informe Final; Declaración de los países de habla inglesa del Caribe representados en la Reunión de Ministros de Cultura de América Latina y el Caribe.* • *Acta de la III Reunión del Grupo de Trabajo de Integración Cultural, Brasil-Argentina.* • *Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación.* • SELA: *Segunda Reunión Preparatoria de Alto Nivel de la Conferencia Regional sobre Deuda Externa (Decisiones N° 285 y 294): Bases para la elaboración de una propuesta de América Latina y el Caribe en materia de deuda externa.* **Estadísticas:** • *Intercambio latinoamericano de impresos: Exportaciones. Importaciones.*

Instituto para la Integración de América Latina. Casilla de Correo 39, Sucursal 1 (1401) Buenos Aires, Argentina.

CUADERNOS DE ECONOMIA

Año 27

Abril 1990

N° 80

Los efectos de la brecha cambiaria sobre una economía pequeña y abierta.

Luis Viana

Análisis estadístico de costos ferroviarios en un ambiente políticamente cambiante.

S. Jara, C. Raggio

Desarrollo socioeconómico de Chile: Un análisis comparativo para América del Sur.

R. Avello, P. Donoso

Efectos del salario mínimo. Aplicación del método Tobit.

Verónica Chacra

Reformas de las políticas económicas de la agricultura chilena y la respuesta de la oferta agregada: Otro punto de vista.

Lovell S. Jarvis

Respuesta al comentario del profesor Jarvis.

P. Barahona, J. Quiroz, A. Valdés.

Precio suscripción anual (cuatrimestral), 1989

Chile	\$ 4.000	Números sueltos o atrasados:	
América Latina	US\$ 36 (incluye envío aéreo)	Chile	\$ 1.200
Europa y U.S.A.	US\$ 42 (incluye envío aéreo)	Extranjero	US\$ 12 (incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden de:

Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile

Oficina de Publicaciones

Santiago-Chile

Casilla 274-V, Correo 21

cuadernos del claeH 52

Políticas de estabilización en Uruguay: La inflación acompañada, *Walter Cancela*.
Las políticas de los actores en la negociación salarial, *José Pedro Alberti*.
Exportaciones a Argentina y Brasil y dinámica del empresario industrial uruguayo, *Fabio Villalobos*.
La política de bienestar social posterior a 1940, *Henry Finch*.
Nacional-Socialismo en Uruguay y relaciones con Alemania, 1938-1942, *María M. Camou*.

Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)
Zelmar Michelini 1220 - Casilla Postal 50 21
Montevideo - Uruguay

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

ISSN 0046-001X

Vol. 29

Enero-marzo 1990

Nº 116

ROBERTO BOUZAS y SAUL KEIFMAN: El "menú de opciones" y el programa de capitalización de la deuda externa argentina.

RAUL GARCIA HERAS: Las compañías ferroviarias británicas y el control de cambios en la Argentina durante la Gran Depresión.

RAUL H. GREEN: La evolución de la economía internacional y la estrategia de las multinacionales alimentarias.

MARTA BEKERMAN: El impacto fiscal del pago de la deuda externa. La experiencia argentina, 1980-1986.

ALBERTO E.G. MULLER: El autotransporte colectivo privado de Buenos Aires, 1960-1990. ¿Saldo favorable o contrario a la desregulación?

Reseñas Bibliográficas

DESARROLLO ECONÓMICO —Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, A 160.000; Países limítrofes, US\$ 36; Resto de América, US\$ 40; Europa, Asia, África y Oceanía, US\$ 44. Ejemplar simple: US\$ 10 (recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
Aráoz 2838 / 1425 Buenos Aires / República Argentina



NUEVA SOCIEDAD

MARZO-ABRIL 1990

N° 106

Director: Alberto Koschützke

Jefe de Redacción: Camilo Taufic

COYUNTURA: **José Joaquín Brunner**. Chile: claves de una transición pactada. **Ted. Córdova-Claire**. Panamá: los motivos de Bush. **Newton Carlos**. Brasil: rejuvenece la política, pero la crisis también. **Ernesto Paz Aguilar**. Honduras: ¿se iniciará el cambio?

ANÁLISIS: **Hernando Gómez Buendía**. ¿Cuál es la guerra? Colombia, EE.UU. y la droga. **Alvaro Camacho**. Informalidad política, movimientos sociales y violencia. **Carlos Contreras**. Latinoamérica se queda fuera; impacto laboral de los cambios tecnológicos. **Luis Pásara**. El doble sendero de la izquierda legal peruana. **Raúl Benítez Manaut**. Empate militar y reacomodo político en El Salvador.

POSICIONES: Comisión Sudamericana de Paz. Seguridad integrada y cooperación regional. Cumbre sindical andina; declaración de Caracas.

TEMA CENTRAL: NOSOTROS ANTE LA EUROPA UNIDA DEL 92: **José Miguel Insulza**. Europa y América Latina ante la reestructuración global. **Ricardo M. Domínguez**. Europa 92: costos y beneficios. **Diego Luis Castellanos**. Hacia una revisión de las relaciones con la CE. **Tito Drago**. Un viento helado sobre nuestras relaciones con Europa. **Andrew Crawley**. Europa y América Latina en los 90. **Ignacio Basombrio**. Situación y perspectivas de las relaciones AL-CE. **Alicia Garlazzo/David Lewis**. Europa y Centroamérica: la búsqueda del 'bilateralismo regional'. **Ricardo Lagos A.** El Parlamento Centroamericano y la Comunidad Europea. **Guldo Ashoff**. Ni especiales ni privilegiadas, sino mejores relaciones. Cooperación para el Desarrollo CE-AL.

SUSCRIPCIONES

(Incluido flete aéreo)

América Latina
Resto del Mundo
Venezuela

ANUAL

(6 núms.)

US\$ 30
US\$ 50
Bs. 500

BIENAL

(12 núms.)

US\$ 50
US\$ 90
Bs. 900

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712 - Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

CONTRIBUCIONES

Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

Año VII - N° 1 (25)

Enero - marzo, 1990

Artículos: Dietrich Goldschmidt, *Tradición y reforma de la Universidad en el Tercer Mundo*. Joachim Starbatty, *Reflexiones en torno a la polémica sobre política económica y social en Alemania*. Rolf R. Mantel, *Apertura comercial y crecimiento económico*. Adrián J. Makuc, *La Ronda Uruguay (1986-1990)*. **Relectura de clásicos:** Max Weber, *El fenómeno burocrático*. **Temas:** Richard v. Weizsäcker, *La responsabilidad social de los sindicatos*. Jaime Campos, *Valores y normas que orientan la actividad de las élites empresariales en el proceso de desarrollo de América Latina*. Carlota Jackisch, *Partidos y sistemas de partidos: el caso argentino*. Ricardo Combellas, *La democratización de la democracia*. Manfred Mols, *La responsabilidad europea en el proceso latinoamericano de redemocratización*. Donald Stokes, *¿Qué deciden las elecciones!* **Cultura y Política:** Václav Havel, *Una palabra sobre la palabra*. **Notas:** Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe. Elecciones en Honduras. Elecciones en Costa Rica. Elecciones en Brasil. Elecciones en Uruguay. Wilhelm Hofmeister, *Chile después de las elecciones*. Instituciones alemanas al servicio del intercambio cultural. **Documentos:** Libertad, justicia y paz en Europa. Declaración de los católicos polacos y alemanes del 1° de septiembre de 1989. Juan Pablo II, *Jornada mundial de la paz*. **Comentario de Libros:** O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, por Laura Villarruel. **Personas y hechos:** Helmut Kohl, *Programa de diez puntos para superar la división de Alemania y Europa*. Tyll Necker, *El futuro de Europa*. El Grupo de los Ocho: *Declaración de Buenos Aires*. Europa incrementa las exigencias educativas, † Alfred Herrhausen. *Publicaciones recibidas en la Biblioteca del CIEDLA*.

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

Redacción Administración: CIEDLA, Leandro N. Alem 690 - 20° Piso

1001 Buenos Aires, República Argentina.

Teléfonos: (00541) 313-3522/3531/3539/312-6918

TLX 24751 KASBA AR

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA

Director: *Ricardo Pozas Horcasitas*

Editora: *Sara Gordon Rapoport*

Organo oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Torre II de Humanidades 7º piso, Ciudad Universitaria C. P. 04510

Vol. LI / Núm. 4 Octubre-Diciembre / 1989

PRESENTACION

I. Movimientos sociales

El Movimiento Verde: una exploración sociohistórica

JOHAN GALTUNG

Diez tesis acerca de los movimientos sociales

ANDRÉ GUNDER FRANK y MARTA FUENTES

El juicio al sujeto: un análisis de los movimientos sociales en América Latina

RAFAEL GUIDO y OTTO FERNÁNDEZ

Del petitorio urbano a la multiplicidad de destinos

FERNANDO CALDERÓN G. y MARIO R. DOS SANTOS

Los movimientos populares y la transformación del sistema político mexicano

JOE FOWERAKER

El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden

SERGIO ZERMEÑO

Derechos sociales, organización de intereses y corporativismo en Brasil

MARÍA HERMINIA TAVARES DE ALMEIDA

II. Economía y política de un sexenio

Los saldos de la política económica neoliberal

MARIO RAMÍREZ RANCAÑO

El Estado mexicano y el 6 de julio de 1988

BERTHA LERNER DE SHEINBAUM

La dificultad de perder: el partido oficial en la coyuntura de 1988

SILVIA GÓMEZ TAGLE

III. Sección bibliográfica

Enfoques de la transición a la democracia en América Latina.

Revisión polémica y analítica de alguna bibliografía

JEAN FRANCOIS PRUD'HOMME y MARTÍN PUCHET ANYUL

Informes y suscripciones: Armida Vázquez A.

Teléfono 550-52-15 ext. 2949

SUMA

revista de economía

NUMERO 8 - ABRIL DE 1990

PROLOGO

Silvia Laens

LAS EMPRESAS EXTRANJERAS EN LA INDUSTRIA URUGUAYA

Luis Stolovich

DETERMINANTES DEL COMERCIO INTRAINDUSTRIAL

Fernando Lorenzo

UNA MODELIZACION DEL SECTOR MANUFACTURERO CON FACTORES CUASIFIJOS

Rubén Tansini y Mario Zejan

EL DESEMPEÑO DE LA EMPRESA EXPORTADORA UN MODELO CUALITATIVO

Marcel Vaillant y Hugo Roche

cinve

Centro de Investigaciones Económicas

Por suscripciones:

Guayabo 1729 Ap. 702

C.P. 11200

Montevideo, Uruguay

Tels.: 40.49.17-40.49.47

y en venta en librerías

Estudios

Publicación trimestral del Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina
y Latinoamericana (IEERAL)

Año XIII - N° 53

Enero/Marzo 1990

Privatización en la Argentina: El caso de Bodegas y Viñedos Giol

María E. Juri - Raúl Mercou

En el presente artículo se describe y analiza el proceso de privatización de Bodegas y Viñedos Giol, empresa estatal provincial dedicada a la actividad vitivinícola y frutihortícola. El proceso, que fue llevado a cabo por el gobierno de la provincia de Mendoza, constituye un caso pionero de privatización en la Argentina. Esta privatización tuvo las siguientes características: a) fue efectuada "por necesidad"; b) basada en un decreto del Poder Ejecutivo; c) parcial; d) efectuada por partes; e) a través de licitación pública y en un contexto regulado; f) con previo saneamiento de la empresa, y g) incluyó mecanismos de compensación.

La elección entre estrategias de liberalización comercial unilaterales y multilaterales

Julio Nogués

Los países en desarrollo se beneficiarían mucho más de una liberalización comercial unilateral que de una liberalización comercial multilateral negociada durante varios años. Las naciones industrializadas podrían alentar incentivos, tanto políticos como económicos, para la reforma mediante la concesión de créditos a los países en desarrollo que han decidido emprender una liberalización comercial unilateral.

Este trabajo desarrolla un marco para el análisis de los costos y beneficios económicos de estrategias de liberalización comercial unilaterales y multilaterales. El interés en este tema ha sido incentivado por el aparente dilema al cual se enfrentan algunos países en desarrollo en la actual Ronda de Uruguay, sobre negociaciones comerciales multilaterales (en lo sucesivo NCM). Una participación activa en las NCM implica que todo aquello que las naciones en desarrollo negocien allí tiene gran importancia. Si esto es así, se justificaría retrasar la introducción de medidas unilaterales con la esperanza de asegurar un mayor acceso a los mercados externos.

Política cambiaria argentina entre febrero y mayo de 1989: sus consecuencias

Juan M.C.E. Verstraete

Desde el punto de vista de la teoría económica, se espera una relación inversa entre la tasa de interés y el tipo de cambio libre. Esto, sin embargo, no se observó durante el período tomado en consideración. En el presente trabajo, se intenta elaborar una respuesta a este comportamiento aparentemente irracional de los agentes económicos en la Argentina. En primer lugar, se analiza cómo se llegó al 6 de febrero de 1989. Luego se exponen los distintos mecanismos de liquidación de exportaciones instrumentados en el período para, finalmente, en una tercera parte, explicar el porqué del comportamiento observado en las variables económicas.

Juan del Campillo (O) 394

C. Correo 1311

5000 Córdoba Argentina

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售处。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas — DC-2-866
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile

Vigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL ♦ *Discursos* ♦ Secretario Ejecutivo de la CEPAL, *Gert Rosenthal* ♦ Presidente de Venezuela, *Carlos Andrés Pérez* ♦ Ministro de Economía de Chile, *Carlos Ominami* ♦ Secretario de Programación y Presupuesto de México, *Ernesto Zedillo Ponce de León* ♦ Director para las relaciones con América Latina de la Comisión Europea, *Angel Viñas* ♦ La política de estabilización en México, *Jorge Eduardo Navarrete* ♦ La intervención del Estado en Brasil. Un enfoque pragmático, *Luis Carlos Bresser* ♦ Desarrollo sostenido para el Caribe. *Trevor Harker* ♦ La inserción comercial de América Latina. *Mattia Barbera* ♦ Elementos para una política ambiental eficaz. *María Inés Bustamante, Santiago Torres* ♦ Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable. *Nicolo Gligo* ♦ Magnitud de la situación de la pobreza. *Juan Carlos Feres, Arturo León* ♦ Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social. *Rubén Kaztman, Pascual Gerstenfeld* ♦ Naturaleza y selectividad de la política social. *Ana Sojo* ♦ Modelos econométricos para la planificación. *Eduardo García D'Acuña* ♦ Selección de ventajas comparativas dinámicas. *Eduardo García D'Acuña* ♦ Orientaciones para los colaboradores de la *Revista de la CEPAL* ♦ Publicaciones recientes de la CEPAL ♦

Primera edición
Impreso para las Naciones Unidas - Santiago de Chile - Agosto de 1990 - 2210
01000P