

# 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 1992

Revista de la  
**CEPAL**

---

Santiago de Chile

Agosto de 1992

Número 47

---

**SUMARIO**

Educación y transformación productiva con equidad. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	7
El síndrome del "casillero vacío". <i>P. van Dijck.</i>	21
La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile. <i>O. Sunkel.</i>	39
Patrón de desarrollo y medio ambiente en Brasil. <i>R. Guimarães.</i>	49
Fundamentos y opciones para la integración de hoy. <i>E. Lahera.</i>	67
Globalización y convergencia: América Latina frente a un mundo en cambio. <i>J.M. Benavente y P. West.</i>	81
El escenario agrícola mundial en los años noventa. <i>G. Di Girolamo.</i>	101
La trayectoria rural de América Latina y el Caribe. <i>E. Ortega.</i>	125
Potencialidades y opciones de la agricultura mexicana. <i>J. López.</i>	149
La privatización de la telefonía argentina. <i>A. Herrera.</i>	163
Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad. <i>E. Cohen y R. Franco.</i>	177
Economía política del Estado desarrollista en Brasil. <i>J.L. Fiori.</i>	187
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	202
Publicaciones recientes de la CEPAL	203

## El síndrome del casillero vacío

*Pitou van Dijck\**

Según la CEPAL, en los años ochenta ningún país latinoamericano logró crecer con mayor equidad en la distribución del ingreso. Frente a lo ocurrido en el Asia sudoriental, para América Latina se trató de una década perdida. Para Fernando Fajnzylber, este síndrome latinoamericano es el del casillero vacío. En este artículo se examinan 33 variables vinculadas a la estabilización económica, el cambio estructural, el crecimiento económico y el nivel de vida. Se observa que muchos países de la región obtuvieron resultados menos satisfactorios que los países asiáticos, pero también queda de relieve que hay diferencias significativas entre los países dentro de ambas regiones. Se examina la relación entre el desarrollo macroeconómico y el desarrollo humano por medio de dos índices, y se pone de relieve la complejidad de esa relación. Un alto ritmo de crecimiento económico no se traduce necesariamente en un progreso significativo en términos de desarrollo humano. Pero, por otro lado, está claro que ningún país ha logrado avances importantes en materia de desarrollo humano sin haber sido relativamente exitoso en términos de desarrollo económico. En la sección final del artículo se procura extraer algunas conclusiones de la exitosa experiencia de los países asiáticos que pudiesen respaldar las propuestas de la CEPAL para avanzar hacia un desarrollo sustentable y equitativo en el decenio de 1990.

\* Con la colaboración de Jaap van Sij.

El autor es profesor adjunto en el Centro de investigación y documentación sobre América Latina de la Universidad de Amsterdam.

## Introducción

El decenio de 1980 fue un período turbulento para América Latina. En cierto sentido fue una década perdida, y para todos los involucrados en la gestión macroeconómica, fueron años de doloroso aprendizaje. La región se vio asolada por trastornos económicos y sufrió grandes desequilibrios internos y externos. Pese a las dolorosas tentativas de ajustar y reestructurar las economías, muchos de los problemas siguen todavía sin solución por lo que habrá que encararlos en los años venideros.

La constelación política en que habrá que abordar los problemas económicos y sociales ha cambiado radicalmente con el establecimiento de gobiernos democráticos en casi todos los países de la región. La tarea primordial de las nuevas democracias y, por cierto, su desafío principal, será arbitrar de manera eficaz y socialmente aceptable las medidas para estabilizar y reestructurar las economías, estimular el crecimiento económico y aliviar la pobreza. En general, el éxito económico de los países latinoamericanos durante las décadas de 1970 y 1980 fue muy inferior al de muchos otros países de industrialización reciente de Asia y Europa, sobre todo los del Asia sudoriental, que hicieron progresos económicos y tecnológicos impresionantes durante la década de 1980. Las políticas económicas que aplicaron estos últimos revelaron ser más adecuadas para lograr progresos económicos en circunstancias difíciles, de modo que muchos de ellos lograron mantener por largos años un elevado crecimiento económico con un grado razonable de equidad.

En comparación con estos países, la mayoría de los países de América Latina tuvieron malos resultados en cuanto a crecimiento económico y equidad. Según lo señala la CEPAL, en su estudio *Transformación productiva con equidad*, durante los últimos decenios ningún país de la región ha alcanzado a la vez ambos objetivos (CEPAL, 1990, p. 63). Este fenómeno ha sido denominado el síndrome del casillero vacío de América Latina (Fajnzylber, 1990, p. xiv). En el estudio indicado, la CEPAL ha formulado propuestas alentadoras y trascendentes para introducir cambios fundamentales en la política económica en los años noventa. El conjunto de propuestas persigue reemplazar las políticas de ajuste regresivas del pasado por políticas que estimulen el crecimiento económico con equidad, teniendo como criterio estratégico el de fortalecer la competitividad au-

téntica. Esto exige reestructurar y promover la integración interna, mejorar la inserción en la economía internacional y establecer una nueva relación entre el gobierno y el sector privado (CEPAL, 1990, pp. 102-104). El estudio de la CEPAL se ocupa especialmente de los objetivos estratégicos de largo plazo de la política económica y de los problemas institucionales, y menos de los problemas de corto plazo y de cuestiones más concretas relativas a la eficacia de los instrumentos o a la cronología, secuencia y velocidad de la reforma económica.

El presente artículo analiza los factores que contribuyen en forma decisiva al crecimiento económico sustentable con equidad conforme a lo previsto por la CEPAL, y examina en particular el síndrome del crecimiento económico y la relación

entre el desarrollo económico y el desarrollo humano. Para ello se ha efectuado un análisis estadístico del desempeño en estos ámbitos de los países de América Latina, Asia sudoriental y Asia meridional durante los años ochenta, basado en un gran número de variables relativas a estabilización económica, reestructuración y crecimiento, solvencia y desarrollo humano. El análisis mostrará los diferentes puntajes alcanzados por los países latinoamericanos y asiáticos con respecto a este grupo de variables. Las investigaciones que aquí se presentan pretenden contribuir a entender la naturaleza del "casillero vacío" en América Latina y los cambios que habría que introducir en la política económica para modificar el curso de los acontecimientos en la dirección prevista por la CEPAL.

## I

### Dimensiones del desarrollo sustentable

Las propuestas de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad abarcan una amplia gama de políticas económicas, e incidirán en muchos aspectos o dimensiones del desempeño económico de los países de la región. Para tomar debidamente en cuenta estos aspectos tan diferentes y apreciar a cabalidad las diferencias de desempeño económico y social entre los países, el análisis estadístico debería incluir las dimensiones que se presentan en el gráfico 1. Estas dimensiones abarcan todos los ámbitos incluidos en la estrategia de la CEPAL para lograr un crecimiento económico sustentable con equidad.

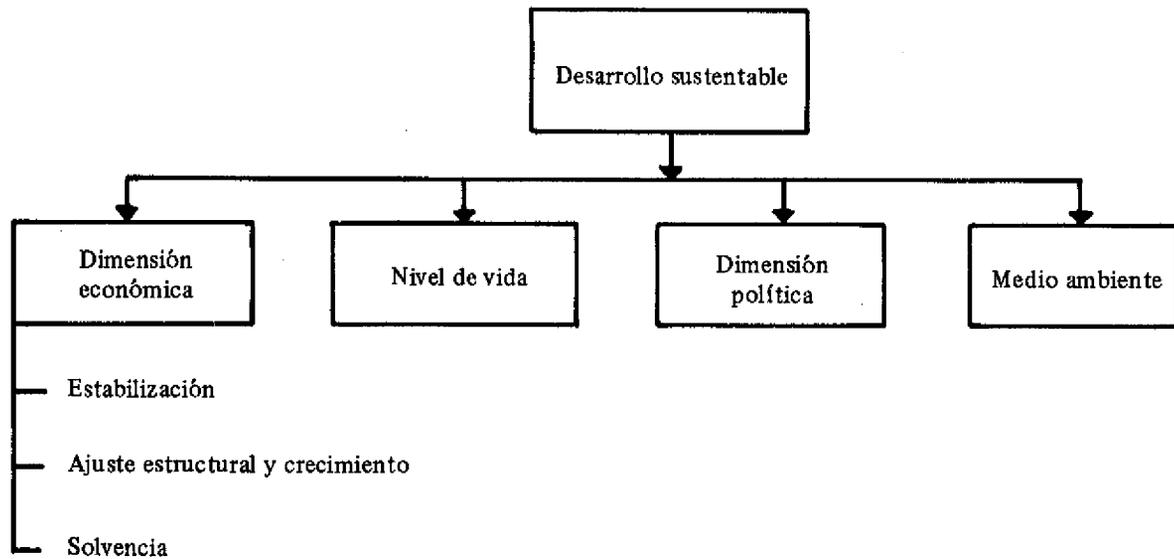
Las dimensiones se han definido de modo de vincularlas con los grupos de variables que suelen utilizarse en los estudios del desempeño económico y social de los países en desarrollo, como los efectuados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y el Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD) y otras instituciones. Sin embargo, la falta de datos en algunos ámbitos limita la profundidad y amplitud de un análisis de esta índole. Esto ocurre sobre todo con las dimensiones no económicas mencionadas antes. Más adelante examinaremos someramente estas dimensiones, y se

presentarán las 33 variables incluidas en el estudio.

Durante la década de 1970 y en particular en la de 1980, los problemas de estabilización y ajuste dominaron la política económica de la mayoría de los países en desarrollo. El enfoque monetario para manejar los problemas de balance de pagos y las consiguientes prescripciones de política emanadas de ello para subsanar los desequilibrios, fueron motivo de una controversia que todavía subsiste. Los análisis del FMI tienden habitualmente a destacar las causas internas de la inflación y los desequilibrios insostenibles de la cuenta corriente. Para ir evaluando el desempeño de las políticas ortodoxas de estabilización, el FMI ha empleado un número reducido de variables, como la tasa de crecimiento del crédito interno, y particularmente del crédito para el sector gubernamental, el déficit del gobierno, y la situación de las reservas de divisas.

El enfoque más bien restringido de las medidas de estabilización se vio complementado en la década de 1980 con las políticas de reestructuración encaminadas a estimular el crecimiento económico, en particular mediante el apoyo a los componentes intercambiables de gasto y producción de las políticas de estabilización. Los com-

Gráfico 1  
DIMENSIONES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE



ponentes principales de las políticas de reestructuración que han sido apoyadas por préstamos del Banco Mundial para programas de ajuste sectorial y estructural, son la liberalización de los mercados internos y la disminución del proteccionismo contra las importaciones, el ajuste oportuno del tipo de cambio para compensar la inflación interna que sobrepase la tasa de inflación internacional, y el apoyo directo al gobierno para actividades en los sectores de los bienes transables en el ámbito internacional, sobre todo la promoción de importaciones. Los criterios de ejecución en este campo son la posición en cuenta corriente, la eficiencia de los mercados internos, los niveles de ahorro e inversión internos, y la tasa de crecimiento económico.

Algunos problemas metodológicos impiden una evaluación adecuada de las políticas de estabilización y reestructuración, por lo cual es difícil hacer generalizaciones respecto a su eficacia (Khan, 1990). En las publicaciones sobre el tema no siempre se presta la debida atención a esos problemas, y a menudo se los omite. Las distintas condiciones económicas y políticas limitan las comparaciones de los resultados económicos entre países con políticas de estabilización y reestructuración tradicionales y los que carecen de ellas. A su vez, las comparaciones de los resultados económicos antes y después de la introduc-

ción de un programa de ajuste no revelan exclusivamente el impacto de ese programa, sino el efecto combinado de todos los factores que repercuten sobre la situación económica del país. Por tal motivo, tanto la elaboración de políticas de ajuste como el análisis de sus efectos es extraordinariamente difícil. Igual cosa ocurre con los planes y propuestas alternativos para transformar la estructura productiva.

Sin perjuicio de estas limitaciones metodológicas, no cabe duda que muchas tentativas de estabilizar y reestructurar las economías durante las décadas de 1970 y 1980 fracasaron, aunque algunos países tuvieron cierto éxito en este sentido como se mostrará más adelante en el análisis estadístico. Esta situación exige que las políticas de estabilización formen parte de un esfuerzo más global encaminado a una transformación productiva con equidad.

La propensión a invertir de los inversionistas nacionales y extranjeros depende de múltiples variables, tanto a nivel de proyecto como a nivel macroeconómico. Los inversionistas privados y los bancos internacionales investigan el clima de inversión y la solvencia de las economías sobre la base de variables vinculadas con la política económica, la posición del balance de pagos, la disponibilidad de recursos naturales y la capacidad para exportar.

La mayoría de los análisis de riesgo soberano incluyen asimismo variables vinculadas con la estabilidad política y los factores culturales que de un modo u otro pudieran repercutir sobre la rentabilidad de las inversiones y la capacidad de los gobiernos para servir sus deudas (Hefferman, 1986). El puntaje alcanzado en términos de solvencia determina la posición de los países en el mercado internacional de capitales y su clasificación en el mercado secundario de préstamos, y en definitiva determina las posibilidades de apoyar el crecimiento económico y el desarrollo tecnológico mediante préstamos externos. Se han aplicado métodos estadísticos para evaluar el riesgo que implica la concesión de préstamos externos, como el *logit* y *probit*. Sin embargo, dichos análisis sólo incluyen variables económicas y son demasiado inmediatistas.

Además de estos tres conjuntos de indicadores económicos, que en parte se superponen, se han introducido tres grupos de indicadores no económicos a fin de permitir un análisis integral y verdaderamente multidimensional del proceso de desarrollo y cambio estructural. Muchos estudios del desempeño de los países en desarrollo durante las últimas décadas han soslayado estos aspectos no económicos y han desatendido la interacción entre las condiciones económicas, políticas y ecológicas.

Es poco lo que ofrecen hasta ahora las teorías económicas en cuanto al conocimiento de las relaciones entre el crecimiento económico y la equidad. A su vez, la escasez de datos dificulta seriamente el estudio del impacto que tienen las políticas económicas alternativas sobre la distribución del ingreso y la pobreza. Si bien muchos estudios muestran que la pobreza aumentó en América Latina durante la década de 1980, es difícil establecer una relación entre las políticas aplicadas realmente en esos años, y los cambios en las condiciones de vida. Es más, no queda bien claro el significado de conceptos complejos como el de nivel de vida y el de desarrollo humano.

Estos no son meros problemas teóricos, sino que tienen pertinencia en la formulación de políticas, y merecen considerarse seriamente puesto que el mejoramiento del nivel de vida es el meollo de la estrategia que propicia la CEPAL. Por cierto que la definición de este concepto tiene consecuencias importantes para el tipo de estrategia que vaya a aplicarse y el tipo de desarrollo tec-

nológico que debería estimularse. Como bien lo subraya Sen, el concepto de nivel de vida debe ser amplio e incorporar múltiples aspectos, y también debe ser cuantificable a fin de permitir una evaluación adecuada de las reales condiciones de vida en los países (Sen, 1985, p. 20). En todo caso, el concepto de nivel de vida debe expresar de preferencia la calidad de vida, y no tanto la cantidad de bienes y servicios que se emplean o están disponibles. En otras palabras, hay que regirse por el criterio de que exista tanto la oportunidad de vivir de una manera aceptable como la capacidad de llevar una vida decente, y no basarse tanto en la variedad de productos disponibles.

En este contexto, cabe señalar que el enfoque de las necesidades básicas que emplea la política económica ha contribuido bastante al conocimiento de la relación que existe entre ella y la disponibilidad de las canastas de bienes indispensables para satisfacer las necesidades humanas básicas. Estas canastas de bienes pueden considerarse como los insumos necesarios para llevar un nivel de vida aceptable. De lo anterior se desprende que el objetivo de la política económica es apoyar la realización de las capacidades humanas esenciales (Drèze y Sen, 1989, pp. 12, 13 y 42).

El interés en las políticas que se concentran en aliviar la pobreza ha aumentado mucho últimamente y los organismos internacionales que laboran en este campo están desarrollando nuevos sistemas de datos. El UNICEF ha intentado relacionar los cambios en las condiciones económicas con los cambios en las condiciones de vida y el bienestar, en particular para la infancia. En esta compleja relación se han distinguido tres tipos de variables: i) los indicadores de factores relacionados con la disponibilidad de recursos, como los ingresos de los hogares en términos reales, y los ingresos reales por empleado y empleo; ii) los indicadores de procesos, relacionados con la disponibilidad y el uso de servicios sociales básicos, como el consumo por habitante, la disponibilidad de alimentos, calorías, vitaminas y agua potable, la disponibilidad de servicios de salud, y la matrícula escolar primaria y secundaria; y iii) los indicadores de resultados, que muestran los cambios reales de bienestar en términos de esperanza de vida al nacer, mortalidad infan-

til, morbilidad y logros educativos (Cornia, Jolly y Stewart (comp.), 1987, pp. 25-55).

Para cuantificar el desarrollo humano y clasificar los países conforme a él, el PNUD ha elaborado un índice que incluye tres variables: ingreso por habitante, esperanza de vida al nacer y tasa de alfabetismo en la población adulta. El PNUD ha demostrado que la clasificación de los países según el nivel de desarrollo humano puede diferir significativamente de la clasificación conforme al nivel de ingreso por habitante, aunque en general hay bastante similitud en la posición que muestran los países con respecto a ambos criterios de ejecución (PNUD, 1990). El presente estudio sólo puede abordar algunos de los múltiples aspectos del nivel de vida incluidos en el criterio de las posibilidades bosquejado anteriormente. Los sistemas de datos que han estado disponibles más recientemente permiten incluir en este estudio doce variables vinculadas con el nivel de vida.

Las condiciones políticas desempeñan un papel importante en la estrategia que preconiza la CEPAL por dos razones: primero, la protección de los derechos humanos fundamentales puede considerarse como uno de los elementos de un nivel de vida aceptable, y segundo, las condiciones políticas determinan la viabilidad de las medidas y propuestas que persiguen obtener cambios fundamentales en el estilo de crecimiento y la distribución del producto. La participación democrática y el apoyo generalizado constituyen requisitos previos para una transformación exitosa hacia una mayor equidad.

Aunque la mayoría de los gobiernos ha reconocido oficialmente los derechos humanos individuales y colectivos y se ha comprometido a respetarlos y protegerlos mediante la ratificación de tratados, muchos de esos derechos se han violado ampliamente. Sin embargo, la instauración de instituciones democráticas tras un largo período de dictaduras militares ha implicado un mejoramiento significativo de los derechos humanos durante el último decenio.

El índice de desarrollo humano elaborado inicialmente por el PNUD no incluye variables vinculadas directamente con las condiciones políticas o los derechos humanos. Sin embargo, el informe más reciente del PNUD contiene una gama mucho más amplia de variables en materia de desarrollo humano, derechos humanos y li-

bertad, aunque puede cuestionarse si todas las variables seleccionadas son sustitutos genuinos de los derechos humanos fundamentales aceptados universalmente (PNUD, 1991). En el análisis estadístico que nos ocupa no se han incluido variables de este tenor por falta de datos.

La última dimensión que aquí se destaca es la relacionada con la condición del medio ambiente. La sustentabilidad de las estrategias de desarrollo está condicionada por factores ecológicos. Durante mucho tiempo se relegaron a segundo plano las consecuencias ambientales de las actividades económicas, pero la planificación reciente toma en cuenta los costos y limitaciones ecológicas en forma más explícita. La estrategia de la CEPAL sólo introduce los aspectos ecológicos en términos generales y no hace explícitas las consecuencias que tendrán las limitaciones ecológicas en la estructura productiva futura. Por otra parte, las estrategias de desarrollo del futuro deben concentrarse más en la relación existente entre el alivio de la pobreza y la declinación ecológica.

Existen hoy algunos indicadores sobre la condición del medio ambiente, pero la escasez de datos impide establecer una comparación internacional sobre los cambios ocurridos en este campo durante los años ochenta. El conjunto de aspectos que se han mencionado abarca una parte sustancial del proceso de desarrollo. Lo ideal sería que un análisis integral de este proceso comprendiera a todos ellos. Sin embargo, la disponibilidad de datos limita el alcance de nuestro estudio. Las 33 variables que se utilizan en el análisis estadístico se refieren a las tres dimensiones económicas y a algunos aspectos de las condiciones de vida. No pudieron incluirse las variables políticas ni ecológicas, como tampoco varios aspectos de las condiciones de vida. En este contexto, es lamentable no haber podido incluir datos sobre el progreso tecnológico de los países, ya que sólo había información sobre unos pocos de ellos. Tampoco se dispone de indicadores sobre el nivel de competitividad de las industrias.

Cabe señalar que las dimensiones económicas se superponen en parte, y que las variables pueden desempeñar simultáneamente un papel en el análisis de varias dimensiones del desarrollo. Por ejemplo, las variables relativas a la posición del balance de pagos pueden servir como

criterios para evaluar los resultados en cuanto a estabilización y solvencia económicas. Para decirlo en términos estadísticos: puede que las dimen-

siones no se consideren como factores o factores rotados, sino que constituyan simplemente aspectos diferentes de la situación económica.

## II

### Indicadores de resultados

Los resultados de los países latinoamericanos y asiáticos se han medido a través de 33 variables, considerando las variaciones de sus valores entre dos momentos cronológicos, 1977 y 1987 (véanse las fuentes en el apéndice). Las variables 1 a 8 se refieren a la transformación estructural y el crecimiento; las variables 9 a 16 a la estabilización; las variables 17 a 21 a la deuda externa y la solvencia, y las variables 22 a 33 a las condiciones de vida y el desarrollo humano.

En el análisis que nos ocupa se han incluido las siguientes variables:

1. I/GDP	= inversión interna bruta como porcentaje del producto interno bruto.	14. RDR	= tasa de depósito real, es decir, tasa de depósito nominal menos la tasa de inflación.
2. S/GDP	= ahorro interno como porcentaje del producto interno bruto.	15. RER	= tipo de cambio real, es decir, tipo de cambio nominal menos la tasa de inflación.
3. dGDP/dI	= contribución del crecimiento de la inversión bruta al crecimiento del producto interno bruto.	16. ARI	= tasa de inflación anual promedio, 1980-1987.
4. RO/L	= producto real por empleado.	17. DSR	= coeficiente del servicio de la deuda, es decir, pagos de servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones.
5. X/GNP	= exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del producto nacional bruto.	18. D/GNP	= deuda internacional total como porcentaje del producto nacional bruto.
6. Xm/X	= exportaciones de manufacturas como porcentaje de las exportaciones totales de bienes y servicios.	19. D/X	= deuda externa total como porcentaje de las exportaciones.
7. HCI	= Hirschman Compliance Index en 1972 y 1984.	20. RES/TDS	= reservas internacionales como porcentaje de los pagos del servicio de la deuda.
8. GNP/P	= producto nacional bruto por habitante.	21. RES/D	= reservas internacionales como porcentaje de la deuda internacional.
9. (X-M)/M	= exportaciones menos importaciones como porcentaje de las importaciones.	22. IM	= tasa de mortalidad infantil.
10. (T-G)/G	= ingreso tributario menos gasto del gobierno como porcentaje del gasto del gobierno.	23. LEO	= esperanza de vida al nacer.
11. (S-I)/I	= ahorro menos inversión como porcentaje de la inversión.	24. SEp	= matrícula escolar primaria.
12. G/GNP	= gastos del gobierno como porcentaje del producto nacional bruto.	25. SEs	= matrícula escolar secundaria.
13. INFLACION	= tasa de inflación, según variaciones del índice general de precios (deflactor del PNB).	26. REL/L	= ingreso real por empleado.
		27. MIE	= empleo en industria manufacturera.
		28. ASW	= disponibilidad de agua potable.
		29. CALd/P	= ingesta diaria de calorías por habitante.
		30. PROTd/P	= ingesta diaria de proteínas por habitante.
		31. IRONd/P	= ingesta diaria de hierro por habitante.
		32. VITAd/P	= ingesta diaria de vitaminas por habitante.
		33. HDI*	= índice de desarrollo humano elaborado por el PNUD (1987).

Todas las variables se han definido de forma que un mejoramiento de la situación económica y social entre 1977 y 1987 corresponde a un valor positivo del indicador pertinente. En la mayoría

de los casos las tasas de crecimiento positivas van acompañadas de un mejoramiento de la situación, pero en algunos esto no es así. Por ejemplo, los progresos en materia de estabilización económica llevan a una menor tasa de inflación, y el mejoramiento de la posición de la balanza de pagos y la mayor solvencia están vinculados a menores obligaciones del servicio de la deuda. Asimismo, la disminución de la mortalidad infantil indica progreso social y desarrollo humano. Por lo tanto, se han invertido los signos de las siguientes variables: HCI(7), G/GNP(12), INFLACION(13), RDR(14), RER(15), ARI(16), DSR(17), D/GNP(18), D/X(19), IM(22).

En muchos estudios se han establecido comparaciones entre los resultados económicos de los países latinoamericanos y de los cuatro "tigres" del Asia: Taiwán (Provincia de China), la República de Corea, Hong-Kong y Singapur. Sin embargo, hay otros países del Asia sudoriental

que también experimentaron un elevado crecimiento económico y una transformación impresionante de su estructura productiva en los años setenta y ochenta. A fin de establecer una comparación internacional lo más fidedigna posible de los resultados económicos de los países latinoamericanos en esos dos decenios, este estudio abarca también los países de industrialización reciente y otros países en desarrollo del Asia sudoriental, así como China y los países del subcontinente Indio. De los 31 países incluidos, 19 son de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela. Y 12 son de Asia: Bangladesh, China, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Nepal, Pakistán, la República de Corea, Singapur, Sri Lanka y Tailandia.

### III

## Desarrollo económico y desarrollo humano

El estudio del síndrome de crecimiento económico y de la relación entre el crecimiento económico y el desarrollo humano, y la comparación del puntaje de los países conforme a los indicadores de desarrollo económico y social, se harán en dos fases estadísticas. En primer lugar, investigaremos las relaciones entre los 33 indicadores, y luego construiremos índices de desarrollo económico y social y clasificaremos los países según su puntaje conforme a esos índices.

El cuadro 1 muestra los coeficientes de correlación entre las 33 variables. Obsérvese que un mejoramiento de la situación entre 1977 y 1987 se indica mediante un valor positivo de la variable. No examinaremos exhaustivamente todas las relaciones sino que sólo formularemos algunas observaciones sobre los hallazgos más relevantes para las propuestas de cambio estructural con equidad formuladas por la CEPAL.

A partir del cuadro 1 cabe formular algunas observaciones:

Respecto al grupo de variables relacionadas con la transformación estructural y el crecimen-

to económico (1 a 8), observamos que hay relaciones significativas entre las variaciones de la inversión (1), el ahorro interno (2) y las exportaciones (5) respecto del PNB. Esto indica que el mejoramiento de los resultados de las exportaciones y el fortalecimiento de la competitividad internacional exigen estimular la inversión y el ahorro interno. Las tasas de interés real elevadas (14), fomentan notoriamente el ahorro interno y en menor medida la inversión, en tanto que las economías desestabilizadas con tasas de inflación elevadas (16) los desalientan marcadamente.

Hay cierta interrelación entre las variables relacionadas con la estabilización económica (9 a 16), pero no existe ninguna relación entre la inflación (16) y el crecimiento económico (8). Esto no debería extrañar, puesto que las teorías económicas difieren radicalmente en cuanto a las causas y efectos de la inflación, y muchos análisis estadísticos no han conseguido mostrar una relación suficiente entre la inflación y el crecimiento económico global. Sin embargo, sí hallamos una relación significativa entre la disminución

Cuadro 1  
MATRIZ DE CORRELACION<sup>a</sup> ENTRE

	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1. I/GDP	<b>.73</b>	<b>.36</b>	.23	<b>.37</b>	.18	.12	.06	.09	-.06	.21	-.24	.27	<b>-.47</b>	.09
2. S/GDP		<b>.37</b>	.28	<b>.54</b>	.16	.12	.08	.28	.03	<b>.82</b>	-.14	.35	<b>-.67</b>	.10
3. $dGDP/dI$			-.27	<b>.37</b>	-.29	.10	-.16	-.17	<b>.38</b>	-.20	<b>.38</b>	-.14	.07	.35
4. RO/L				.25	.29	.01	<b>.54</b>	.26	-.14	.21	-.20	<b>.47</b>	-.31	-.25
5. X/GNP					-.12	-.21	.05	<b>.59</b>	.18	<b>.46</b>	.07	-.12	-.24	.12
6. $X_m/X$						-.04	-.10	.03	<b>-.42</b>	.11	<b>-.54</b>	.12	<b>-.37</b>	-.10
7. HCl							.09	-.19	.20	.08	.10	.20	.05	-.09
8. GNP/P								.23	-.14	.06	-.20	.18	-.05	.10
9. (X-M)/M									-.08	<b>.47</b>	-.17	-.18	-.22	.03
10. (T-G)/G										.05	<b>.61</b>	-.19	<b>.41</b>	.03
11. (S-I)/I											-.03	.29	<b>-.61</b>	.06
12. G/GNP												-.15	<b>.41</b>	-.13
13. Infl.													<b>-.54</b>	<b>-.41</b>
14. RDR														-.02
15. RER														
16. ARI														
17. DSR														
18. D/GNP														
19. D/X														
20. RES/TDS														
21. RES/D														
22. IM														
23. LE <sub>o</sub>														
24. SE <sub>p</sub>														
25. SE <sub>s</sub>														
26. RE/L														
27. MIE														
28. ASW														
29. CAL <sub>d</sub> /P														
30. PROT <sub>d</sub> /P														
31. IRON <sub>d</sub> /P														
32. VitA <sub>d</sub> /P														
33. HDI*														

<sup>a</sup> Las correlaciones que son significativas al nivel de .05 se han representado en negritas.

<sup>b</sup> Véase la definición de estos indicadores en la Sección II.

de la tasa de inflación (16) y el aumento de las tasas de inversión y ahorro, el crecimiento de la productividad laboral en términos reales (4), y la contribución del sector manufacturero a los resultados de las exportaciones del país (6).

No existe un síndrome sencillo y evidente de crecimiento económico global que sea válido para todos los países en cualquier circunstancia. Nuestro análisis no muestra relaciones claras entre el crecimiento económico, la transformación estructural y la estabilización. Muchas comparacio-

nes internacionales han mostrado una relación simple y definida entre el crecimiento económico global (8) y la apertura de la economía (5), relación que no parece ser significativa en este análisis. Al parecer, algunos países, afectados por una inflación elevada y un gran déficit de la balanza comercial, lograron mantener, con la ayuda del ahorro externo, tasas elevadas de crecimiento durante los primeros años del período, para luego registrar años de crecimiento negativo. Otros lograron implantar un estilo relativamente favo-

LOS 33 INDICADORES DE RESULTADOS<sup>b</sup>

16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	
.55	.10	.22	.42	.13	.31	-.06	.04	.21	.00	-.22	.36	.33	.35	.38	.23	.17	-.04	
.63	.25	.17	.43	.24	.32	.10	-.08	.14	.01	-.05	.25	.29	-.05	-.07	-.16	-.01	.29	
-.07	.42	.14	.35	.55	.56	.02	.01	.14	-.14	-.38	.19	-.03	.03	-.01	-.14	-.02	-.04	
.41	-.03	.14	.21	-.13	-.03	-.12	-.19	.14	.28	.42	.15	.45	.17	.18	-.05	.19	.05	
.24	.39	.02	.51	.49	.51	.03	-.09	-.13	-.31	.01	.30	.16	.13	.09	-.04	.07	.19	
.37	-.22	-.13	-.21	-.19	-.22	-.15	.06	.40	.27	.03	.23	.39	.13	.09	-.00	.24	-.02	
-.10	-.15	-.02	-.05	-.30	-.20	-.01	.22	.12	-.00	.04	-.01	.13	-.21	-.31	-.17	.06	-.12	
.10	-.03	.53	.41	-.11	.02	-.52	-.07	-.07	.19	.51	.18	.23	.13	.08	.05	.21	-.07	
.13	.29	.22	.41	.24	.25	-.09	.05	-.29	.06	.22	.15	.13	-.29	-.27	-.09	.09	.25	
-.40	.21	-.02	.12	.16	.31	.15	-.08	-.23	-.21	.11	-.10	.05	-.36	-.33	-.43	-.18	.07	
.47	.27	.05	.26	.22	.19	.20	-.14	.03	.02	.08	.05	.13	-.37	-.40	-.42	-.14	.45	
-.32	.21	-.14	-.07	.21	.21	.30	.03	-.06	-.20	.09	-.03	-.07	-.21	-.22	-.41	-.42	-.05	
.63	-.36	-.11	-.09	-.35	-.21	-.09	-.46	-.03	.12	.13	-.24	.01	.02	-.05	-.08	.13	.12	
-.83	.10	-.00	-.07	.16	.11	-.17	-.44	-.09	.12	.21	-.34	-.04	.03	-.03	-.09	.08	.02	
-.23	.48	.39	.25	.40	.26	-.07	.03	-.07	-.05	.07	-.13	-.07	-.01	.03	-.02	-.14	-.16	
	-.16	.02	.13	-.16	-.04	.01	.08	-.10	.03	-.20	.10	-.10	-.04	-.14	.10	.05	.01	
			.55	.64	.84	.73	.42	.06	-.10	.19	-.18	.19	.05	-.22	-.20	-.24	.06	.10
			.84	.36	.60	-.14	.11	-.17	.39	.10	.27	.01	-.11	-.10	-.13	.40	-.15	
				.53	.77	-.11	.04	-.16	.15	.00	.40	.11	.02	-.01	-.18	.43	-.02	
					.85	.24	-.06	-.14	-.08	-.09	.10	-.07	.01	-.02	-.04	.10	.19	
						.06	-.01	-.24	-.05	.02	.19	-.03	.01	-.05	-.15	.35	.03	
								.24	.09	.05	-.22	-.08	-.19	-.39	-.11	-.23	-.39	.10
									.29	.11	-.02	.36	.08	-.05	.09	.07	.01	-.38
										.33	-.19	.42	.56	.17	.31	.09	-.11	-.31
											.06	.12	.39	-.36	-.06	-.14	-.02	.25
																		-.08
																		-.30
																		-.32
																		-.04
																		-.20
																		-.09
																		-.22

table y más estable de crecimiento económico durante buena parte del período sin abrir demasiado sus economías. Por último, están aquellos con un crecimiento económico global muy exitoso, que en algunos casos ya habían consolidado la apertura de sus economías al iniciarse el período, y en otros lo hicieron con posterioridad. Estas diferencias en materia de posiciones iniciales y estrategias durante el período 1977-1987 explican la escasa correlación que hemos hallado entre el crecimiento económico y otras variables.

Sin embargo, el cuadro muestra que mientras más abierta es la economía mejor es la posi-

ción de la balanza comercial (9), mayor es el excedente del ahorro (11), más favorable es la posición del servicio de la deuda y mayor es la solvencia internacional (17 a 21).

El grupo de doce variables relacionadas con las condiciones de vida y el desarrollo humano comprende tres tipos de indicadores ya descritos someramente: indicadores de insumos, de procesos y de resultados. No es de extrañar que haya relaciones estrechas entre los indicadores de procesos (29, 30 y 31). Nuestro análisis no muestra muchas relaciones significativas y lógicas entre el grupo de variables relacionadas con las condi-

ciones de vida y aquellas relacionadas con el crecimiento económico global y el desarrollo. La variación de los ingresos reales por empleado (26) se relaciona positivamente con el crecimiento económico (8), y esto calza con la relación entre el indicador de insumos y la variación del producto real por trabajador (4).

Asimismo, hallamos una relación positiva entre el crecimiento de la inversión (1) y el crecimiento del empleo (27). El empleo y el ingreso real son indicadores de insumo claves para el bienestar, según lo sugiere el UNICEF, pero aquí

no hallamos una relación tan evidente entre esos dos indicadores de insumos y los indicadores de resultados. Al parecer, los cambios de las condiciones de vida y del desarrollo humano están más determinados por factores estructurales que tienen un impacto a la larga, que por fluctuaciones de corto plazo de las variables económicas, como lo ha sugerido también el Banco Mundial (Banco Mundial, 1990a, pp. 26-39). Esta relación entre el cambio económico y el desarrollo humano se analizará con mayor detalle en la sección siguiente.

## IV

### En búsqueda del casillero vacío

A continuación compararemos la evolución económica y social de América Latina, Asia sudoriental y Asia meridional mediante dos índices: uno de desarrollo macroeconómico y otro de desarrollo humano.

El índice de desarrollo económico se ha basado en siete variables:

I/GDP (1), S/GDP(2), X/GNP(5), GNP/P(8), (T-G)/G(10), INFLACION (13) y, alternatively, ARI(16) y D/X(19). El índice de desarrollo humano se ha basado en cinco variables: IM(22), LE(23), SE(25), ASW(28) y CAL<sub>d</sub>/P(29), y a diferencia del elaborado por el PNUD, no incluye variables relacionadas con el ingreso.

La forma en que se han elaborado nuestros índices difiere en parte del método seguido por el PNUD (PNUD, 1991, pp. 208-210). Los valores de todas las variables se han transformado en valores indicativos con un máximo de uno y un mínimo de cero. El valor máximo y mínimo de cada rango queda determinado por el resultado mejor y peor, respectivamente, de los países de la muestra. A continuación, los valores indicativos de las variables económica y social, respectivamente, se han sumado y transformado en índices agregados de desarrollo económico y humano.

Para calcular estos índices se procede como sigue:

$$I_{ij} = \frac{(X_{ij} - X_{i \min})}{(X_{i \max} - X_{i \min})}$$

$$I_j = \sum_{i=1}^n I_{ij}$$

$$(\text{Índice})_j = \frac{(I_j - I_{\min})}{(X_{i \max} - X_{i \min})}$$

en que

$I_{ij}$  = puntaje del país j respecto al indicador i (0-1).

$X_{ij}$  = valor de la variable i en el país j.

$X_{i \min}$  = valor mínimo de la variable i (0).

$X_{i \max}$  = valor máximo de la variable i (1).

Se han elaborado índices sobre la base de indicadores económicos y sociales para 1977 y 1987 y para las variaciones ocurridas entre esos años. El cuadro 2 presenta las correlaciones entre los indicadores que se han incluido en el índice de desarrollo humano, en el de desarrollo económico, en los índices de desarrollo económico y desarrollo humano y en el índice de desarrollo humano del PNUD.

Antes de ocuparnos de los resultados de cada país en materia de desarrollo económico y desarrollo humano, conviene formular algunas observaciones sobre las relaciones existentes entre algunas de las variables que desempeñan un papel clave en esta parte del análisis.

El índice de las variaciones del nivel de desarrollo humano durante el período 1977-1987,

Cuadro 2  
CORRELACION ENTRE LAS VARIABLES RELACIONADAS CON EL DESARROLLO ECONOMICO  
Y EL DESARROLLO HUMANO

	LE <sub>O</sub> 77 87	SE <sub>S</sub> 77 85	ASW 75 85/87	CAL/P 77 84/86	GNP/P 77 87	\GNP/P 77-87	HDI 77 87	HDI* 1987	EDI 77 87	HDI 77-87	EOI 77-87	
IM 1977	-.95	-.72	-.52	-.66	-.62	-	-.93	-.90	-.59	.47	.19	
IM 1987	-.99	-.66	-.67	-.69	-.50	.11	-.93	-.93	-.51	.37	-.16	
LE <sub>O</sub> 1977		.71	.53	.69	.62	-	.89	-.90	.50	-.48	.14	
LE <sub>O</sub> 1987		.66	.68	.69	.52	-.11	.94	.93	.51	-.38	.14	
SE <sub>S</sub> 1977			.56	.49	.39	-	.62	.71	.33	-.51	.20	
SE <sub>S</sub> 1987			.54	.59	.54	.17	.79	.74	.39	-.37	.20	
ASW 1975				.51	.53	-	.73	.56	.21	-.80	-.11	
ASW 1985/87				.55	.42	-.19	.81	.70	.39	-.39	.13	
CAL/P 1977					.62	-	.80	.73	.39	-.37	.09	
CAL/P 1984/86					.54	.07	.82	.72	.30	-.32	.15	
GNP/P 1977					.86	-.41	.66	.68	.69	.44	-.46	-.13
GNP/P 1977-87						-.05	.57	.58	.73	.64	-.43	.07
GNP/P 1977-87)							.07	-.05	-.19	.03	.21	.27
Indice de desarrollo humano (HDI) 1977							.97	.91	.47	.49	-.58	.13
Indice de desarrollo humano (HDI) 1977								.94	.47	.50	-.43	.18
Indice de desarrollo humano (HDI*) 1987								.45	-.40	.10		
Indice de desarrollo económico (EDI) 1977								.72	-.30	-.19		
Indice de desarrollo económico (EDI) 1987									-.21	.49		
Indice de desarrollo humano (HDI) 1977- 1987												.13
Indice de desarrollo económico (EDI) 1977 - 1987												

En una muestra de 31 países los coeficientes de correlación superiores a .35 son significativos al nivel de .05.

HDI 77-87, tiene una relación significativa e inversa con las variables e índices correspondientes a 1977 y 1987. Es decir, mientras menor era el nivel de desarrollo inicial mayor fue el progreso logrado en el período ulterior. No obstante, esto no alteró gran cosa la clasificación de los países según su nivel de desarrollo humano, puesto que la correlación entre los índices de desarrollo humano en 1977 y 1987 fue de .97. Cabe señalar que no existe tal relación inversa entre el nivel inicial del desarrollo económico y la velocidad del mismo.

Los indicadores de desarrollo humano están estrechamente relacionados entre sí. Nótese que una tasa reducida de mortalidad infantil es un indicador positivo de desarrollo humano, de aquí los signos negativos en la matriz de correlación.

Como era de esperar, nuestro índice de desarrollo humano para 1987 tiene una mayor correlación con los cinco indicadores seleccionados que el índice elaborado por el PNUD para ese mismo año, lo que significa que el primero es más representativo de los diferentes aspectos de ese desarrollo. No obstante, la correlación entre ambos índices es muy elevada (.94).

Las correlaciones entre los índices de desarrollo económico y humano en 1977 (.47) y en

1987 (.50) son significativas, pero no sobresalientes. Por ende, el nivel de desarrollo económico, medido conforme a las variables del índice, no es un indicador muy adecuado del nivel global de desarrollo humano en un país. Resulta algo extraño que haya mayor similitud entre el nivel del PNB por habitante y el nivel de desarrollo humano: .66 en 1977 y .58 en 1987. Es más, los dos índices de desarrollo humano tienen casi las mismas correlaciones con el PNB por habitante en 1987 (.58 y .56). Por ende, el índice de desarrollo económico que utilizamos refleja un estado específico de la economía, pero no constituye necesariamente un buen indicador de las condiciones de vida promedio de un país. Ocurre prácticamente lo mismo con el indicador del PNB por habitante. No obstante, todas las correlaciones entre los niveles de desarrollo económico y desarrollo humano son positivas y significativas.

Cabe señalar que hay muy poca correlación entre las variaciones de los niveles de desarrollo humano y económico que se dieron entre 1977 y 1987, medida tanto por el índice de desarrollo humano (.13) como por el PNB por habitante (.21). Más adelante se mostrarán con mayor detalle las experiencias de cada país y de grupos de países.

El gráfico 2 indica la evolución del desarrollo

económico y humano en los 31 países de la muestra entre 1977 y 1987. Si, en efecto, el desarrollo de América Latina se caracterizara correctamente como aquel que sólo genera un crecimiento económico limitado y una profunda desigualdad —como lo sugiere el “síndrome del casillero vacío”— los países de la región deberían concentrarse en un área bastante cercana al origen de los ejes.

A continuación se señalan las conclusiones principales de este análisis (gráfico 2).

En el origen de los ejes del cuadrante tres sólo figuran países latinoamericanos, excepto Filipinas. Los países con menor puntaje en ambos índices son Argentina, Trinidad y Tabago, El Salvador, Bolivia, Guatemala, Venezuela y Honduras.

Casi todos los países latinoamericanos alcanzan un puntaje bajo en cuanto a las variaciones del desarrollo humano: 16 de los 19 países de esta región se sitúan en los cuadrantes tres y cuatro en la parte inferior del gráfico. Chile registra un puntaje relativamente bueno en términos de desarrollo económico y desarrollo humano en comparación con la mayoría de los demás países latinoamericanos; sin embargo, Brasil ocupa una posición excepcional entre los países de esta región.

Los países asiáticos muestran los mejores resultados en términos de desarrollo económico y humano. Esto se da sobre todo en el caso de Indonesia, y en menor medida en Nepal, Sri Lanka e India, situados en el cuadrante uno en el extremo superior derecho del gráfico. En comparación con estos países, la tasa de desarrollo humano en Bangladesh ha sido muy escasa. La República de Corea muestra la tasa más elevada de desarrollo económico de todos los países en desarrollo, seguida por Singapur y Pakistán.

Las posiciones de los grupos de países indican

que un crecimiento económico elevado y una tasa elevada de desarrollo económico, medidos con las variables del índice, no se traducen necesariamente en grandes progresos en materia de desarrollo humano. Sin embargo, este progreso no se concreta sin que exista al menos cierto desarrollo y crecimiento económicos. Esto se deduce de la observación del cuadrante dos, situado en el extremo superior izquierdo del gráfico, que está casi vacío.

Los resultados de este tipo de análisis estadístico deben interpretarse con prudencia. Naturalmente, los resultados de estudios que comparan el desempeño de grupos de países dependen sobremanera de cuáles son los países e indicadores seleccionados, y del período que se investiga. Por ello, puede que nuestra clasificación de países difiera de aquellas empleadas en otros estudios (Banco Mundial, 1990b; PNUD, 1990, p. 99).

Además, no puede evaluarse la tasa de desarrollo durante un período haciendo abstracción de las condiciones iniciales. Se recuerda que mientras mayor sea el nivel inicial de desarrollo humano menores tenderán a ser los progresos en este campo. Respecto de algunos indicadores relacionados con el consumo incorporados en el estudio, los incrementos más allá de cierto nivel pueden deteriorar incluso las condiciones de vida y reducir la esperanza de vida, y, en consecuencia, pueden considerarse como una contribución negativa al desarrollo humano. En comparación con la generalidad de los países de América Latina, los niveles de desarrollo humano del Asia meridional son todavía ínfimos, pero han mejorado bastante en muchos países de Asia sudoriental y oriental. Aunque la década de 1980 fue un período extremadamente difícil para muchos países de América Latina, el PNB por habitante y las condiciones de vida son todavía muy superiores a los de la mayoría de los países asiáticos.

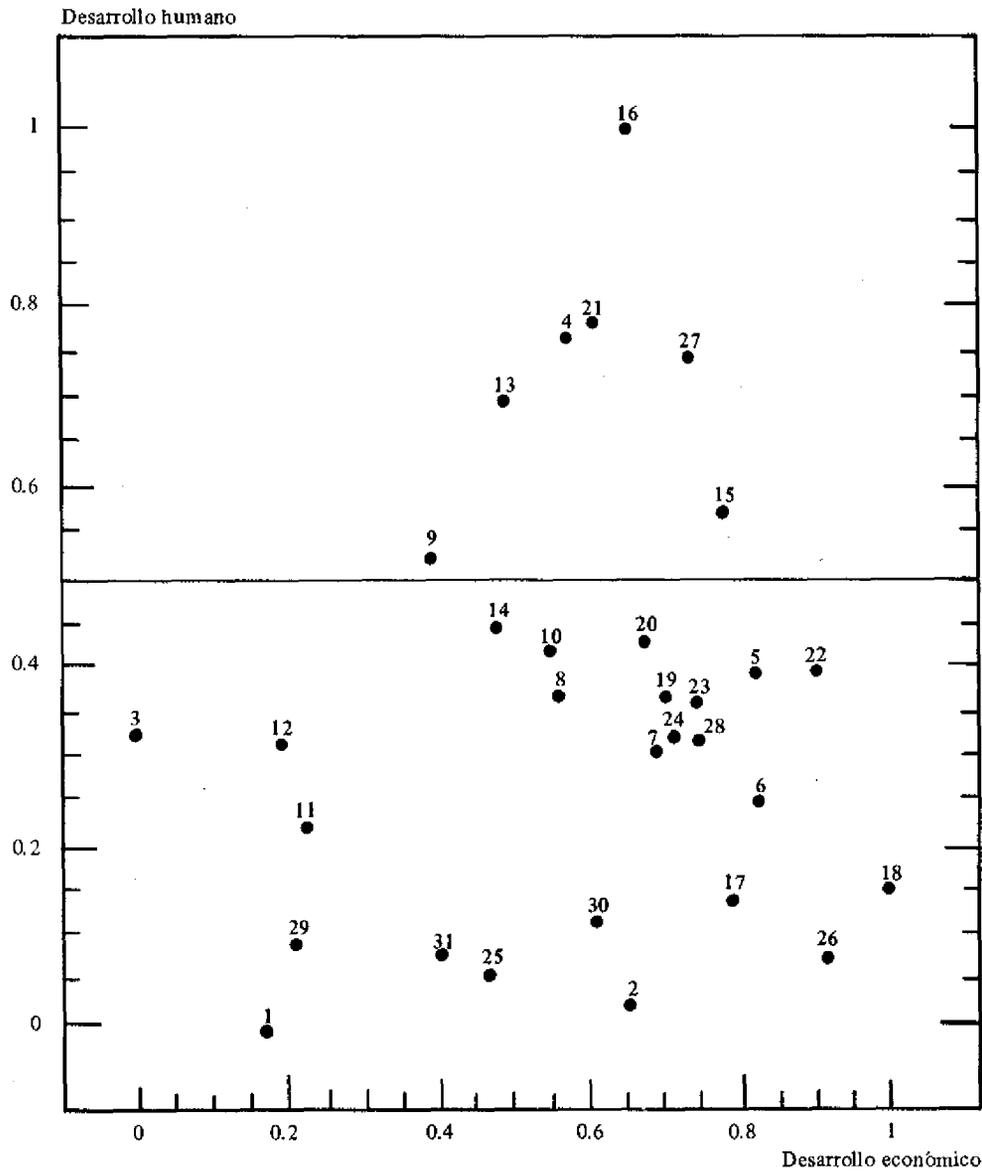
## V

### Nuevos desafíos

La CEPAL ha bosquejado nuevas políticas encaminadas a construir un estilo de crecimiento económico futuro más sustentable y aceptable desde el punto de vista social. Dichas propuestas constituyen un gran desafío para los gobiernos de-

mocráticos recién elegidos de la región, y ponen a dura prueba su capacidad para manejar la economía. El éxito de dichas políticas dependerá en forma decisiva de la capacidad de los gobiernos para estabilizar y reestructurar la economía, me-

Gráfico 2  
 ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y DE ASIA:  
 DESARROLLO ECONOMICO Y DESARROLLO HUMANO,  
 1977-1987



*América Latina*

- 1 Argentina
- 3 Bolivia
- 4 Brasil
- 5 Chile
- 7 Colombia
- 8 Costa Rica
- 9 República Dominicana
- 10 Ecuador
- 11 El Salvador
- 12 Guatemala
- 13 Haití
- 14 Honduras

*América Latina*

- 17 Jamaica
- 20 México
- 23 Paraguay
- 24 Perú
- 29 Trinidad y Tabago
- 30 Uruguay
- 31 Venezuela

*Asia*

- 2 Bangladesh
- 6 China
- 15 India
- 16 Indonesia
- 18 República de Corea
- 19 Malasia
- 21 Nepal
- 22 Pakistan
- 25 Filipinas
- 26 Singapur
- 27 Sri Lanka
- 28 Tailandia

jorar la solvencia externa, e introducir medidas que privilegien la generación de ingresos de los grupos más pobres. Cabe preguntarse si estas demandas son realistas, y qué debería hacerse para fortalecer la capacidad de los gobiernos para estimular ese estilo de desarrollo.

Hubo numerosos planes de estabilización y reestructuración que fracasaron, y esto no sólo fue privativo de las políticas formuladas por el FMI y el Banco Mundial, sino que se dio también en las políticas de choque heterodoxas de la década de 1980. Por consiguiente, el conocimiento de las causas de dichos fracasos constituye una condición previa para especificar y aplicar adecuadamente estas nuevas propuestas.

Se reitera que es difícil evaluar los efectos de las políticas económicas y, en consecuencia, resulta difícil también determinar las causas de su fracaso. Los problemas metodológicos perturban no sólo la evaluación de las políticas aplicadas sino también la recomendación de otras nuevas. Pese a estos problemas y limitaciones, algunas de las conclusiones del examen de las políticas tradicionales de estabilización y ajuste estructural pueden revestir especial importancia en este contexto. Dicho examen muestra que la restricción del gasto fiscal ha llevado a reducciones importantes de la inversión del gobierno en capital físico y humano (Banco Mundial, 1990a, pp. 11-39). Los grandes riesgos políticos que implica reducir varios tipos de gasto corriente explican la preferencia por disminuir en cambio los programas de inversión. Sin embargo, estas mermas en los programas de inversión pública y en educación, es decir, en la formación de capital humano, pueden menoscabar la inversión privada y el crecimiento económico en el futuro.

En general, los programas de ajuste estructural de la década de 1980 tuvieron poco éxito en elevar la participación de la inversión y las exportaciones totales en el PNB. Es más, en muchos países sujetos a tales programas esa participación, medida en precios constantes, disminuyó (Banco Mundial, 1990a, p. 21). Estas tendencias despiertan gran preocupación, en vista del papel clave que desempeñan ambos factores en la estrategia de la CEPAL para la recuperación económica en los años noventa (CEPAL, 1990, p. 50).

La escasa respuesta a las políticas de precios destinadas a estimular las exportaciones puede deberse a varias razones: lo inadecuado del

efecto precios, medido en términos reales, para el productor; una gama de productos poco apropiados o de baja calidad; la falta de inversión pública y privada para apoyar la expansión de la producción orientada a la exportación, y una dotación insatisfactoria de servicios e infraestructura para facilitar el comercio internacional y la penetración de mercados externos.

La decisión de invertir y exportar se basa en las expectativas de rentabilidad de tales inversiones. Dichas expectativas y la respuesta del sector privado a las nuevas políticas gubernamentales se configuraron a través de la experiencia y el fracaso de las políticas previas. En ese sentido, tal fracaso no es sólo una oportunidad perdida, sino que deteriora además el entorno económico futuro y amaga las posibilidades de éxito de nuevas tentativas para estabilizar y reestructurar la economía. Las expectativas racionales explican la naturaleza inercial de la inflación durante un período muy prolongado y el fracaso de las políticas monetaristas y heterodoxas para reducirla. Dicho fracaso ha limitado también la decisión de invertir, sobre todo en industrias orientadas a la exportación. Esto afecta especialmente a países con una larga historia de discriminación contra las exportaciones, y de inconsistencias en su política comercial y gestión macroeconómica que a menudo han desembocado en cambios de políticas que los han debilitado.

Las posibilidades de reorientar acertadamente una determinada política económica dependen en gran medida de la relación existente entre el gobierno y el sector privado, y de la capacidad del gobierno para crear una atmósfera conducente a la inversión. En vista de que las políticas inconsistentes, desestabilizadoras e impredecibles tienen efectos negativos sobre la producción y la inversión en el sector privado, se ha insistido mucho últimamente en la necesidad de limitar las actividades económicas del gobierno y, particularmente, su intervención en los mercados. Las políticas ortodoxas de estabilización y reestructuración persiguen liberalizar los mercados y reducir el papel del gobierno (Van Dijk, 1990). De hecho, abundan las buenas razones para examinar a fondo las actividades del gobierno y su impacto sobre el funcionamiento global de la economía. Sin embargo, así como fallan los gobiernos también fallan los mercados. Los mercados se distorsionan no sólo por la intervención

del gobierno —las llamadas distorsiones inducidas por las políticas— sino por una serie de otras causas, y en tales casos se precisan medidas correctivas. El crecimiento sustentable y equitativo puede requerir intervenciones frecuentes y eficientes del gobierno para reducir las barreras al ingreso a los mercados, controlar los monopolios y oligopolios, y limitar la contaminación y la explotación de la naturaleza. En consecuencia, mientras más deficiente sea el funcionamiento del mercado más necesaria será la intervención correctiva del gobierno.

Además, a menudo el sector privado no alcanza a suministrar los bienes y servicios que demanda la sociedad, lo que puede inducir al gobierno a ofrecer incentivos como los subsidios y las reducciones tributarias, o dedicarse a producirlos directamente. Esto no ocurre sólo con los bienes y servicios colectivos o semicolectivos, sino también con muchos otros productos.

No es posible hacer generalizaciones respecto al tamaño óptimo del gobierno o de las esferas de actividad gubernamental, y no existe una relación obvia entre el tamaño del sector gubernamental y la tasa global de crecimiento económico o la tasa de inversión. No interesa tanto el tamaño del gobierno como los objetivos de la política y la eficacia de los instrumentos. A estas alturas del análisis podríamos aventurarnos a extraer algunas conclusiones generales de la experiencia de los países exitosos del Asia sudoriental.

Sin embargo, cabe insistir en que hay que ser muy cuidadoso cuando se establecen comparaciones entre países respecto a las políticas gubernamentales y la respuesta del sector privado. La gran heterogeneidad que los caracteriza en cuanto a su historia y cultura, dotación de recursos naturales y dependencia de factores externos, crea opciones diferentes para las estrategias de desarrollo. Aunque, en principio, las leyes económicas son universales y los mecanismos económicos son de aplicación general, las diferencias de escenario evocan tipos de respuestas muy distintos del sector privado frente a las medidas normativas y los incentivos de precios. En consecuencia, la historia de éxitos de los cuatro "tigres" no puede utilizarse como mero calco para otros países. En la controversia que despierta actualmente el tema tienden a relegarse a segundo plano estas limitaciones, y los planteamientos contundentes sobre las causas de los éxitos y fra-

casos se han basado a menudo en fundamentos débiles.

El criterio seguido por los "tigres" del Asia sudoriental se aparta decididamente de la política ortodoxa de desarrollo que preconiza un papel restringido del gobierno en la economía (Linne-mann, Van Dijk y Verbruggen, 1987). Los gobiernos de dichos países han desempeñado un papel muy activo, tanto directamente como mediante intervenciones de gran envergadura en los mercados de capital y en los mercados de productos y servicios. En forma más concreta, han intervenido sobre todo en los ámbitos de la promoción de exportaciones y el apoyo al desarrollo tecnológico y la inversión, dos esferas claves e interrelacionadas en estas economías pequeñas y pobres en recursos naturales, que dependen sobremedida de la capacidad de explotar las ventajas comparativas y de penetrar los mercados extranjeros.

Esto no significa, sin embargo, que tales intervenciones hayan sido siempre eficientes y acertadas. Por el contrario, se han cometido errores costosos, especialmente en los esfuerzos por estimular el uso de tecnologías de gran densidad de capital y más adelantadas, y por mejorar la estructura de las exportaciones. Un caso ilustrativo lo constituye el plan de la industria pesada y química del gobierno coreano en 1972. Lo que sí es un hecho generalizado es que las políticas gubernamentales encaminadas a la creación de nuevas ventajas comparativas en sectores con gran densidad de capital y tecnológicamente avanzados han fallado con frecuencia y han creado elefantes blancos en todo el mundo.

Es posible que los indicadores tradicionales de comportamiento del gobierno muestren algunas diferencias importantes e incluso llamativas entre los países asiáticos y latinoamericanos, pero se requiere un análisis más detallado para apreciarlas plenamente en materia de estrategias de desarrollo. Las diferencias más notorias no están tan relacionadas con la proporción del gasto gubernamental en el gasto total o la contribución de las empresas gubernamentales a la producción total. Mucho más llamativas son aquellas vinculadas con los desequilibrios de los presupuestos gubernamentales y los efectos desestabilizadores del gasto excesivo del gobierno sobre el resto de la economía, como se indica en las secciones estadísticas. Asimismo, hay diferencias importantes

en cuanto a la dimensión y el tipo de las distorsiones causadas por las intervenciones gubernamentales en los mercados. Aunque últimamente ha habido una serie de cambios radicales en varios países latinoamericanos, los indicadores disponibles muestran que las distorsiones de precios en la mayoría de ellos son mayores que en la República de Corea y en Taiwán (provincia de China). Asimismo, en muchos países del Asia sudoriental las tasas nominales medias de protección son menores y los incentivos a las exportaciones son mayores que en América Latina (Erzam y otros, s/f, y Agarwala, 1983). No cabe duda de que hay grandes disparidades entre las tasas de incentivos que se ofrecen a los distintos sectores en muchos países de ambas regiones. En algunos casos, estas diferencias reflejan el poder de cabildo que tienen los captadores de rentas y pueden considerarse, en consecuencia, como distorsiones que obstaculizan el uso eficiente de los recursos disponibles. Sin embargo, las medidas para proteger y estimular la industria pueden reflejar también opciones que forman parte de una estrategia a más largo plazo para desarrollar la tecnología y fomentar la diversificación de las exportaciones. Los elementos claves de las estrategias de industrialización en la República de Corea y en Taiwán (provincia de China) han sido la protección temporal de las empresas exportadoras potenciales en el mercado interno y la discriminación de precios. La asignación crediticia preferencial por parte del gobierno permite que estas empresas mejoren su productividad y su competitividad internacional.

Las características de los denominados Estados desarrollistas de Asia sudoriental, incluido Japón, ya se han examinado en otros artículos, y en síntesis son:

- i) un Estado fuerte que dirige a las empresas mediante señales de precios, reglamentos y coacciones;
- ii) cooperación y consultas frecuentes entre el Estado y el sector privado en esferas claves como el comercio, la inversión y el desarrollo tecnológico, y
- iii) políticas predecibles y reducción de riesgos para el sector privado a fin de estimular la inversión y la producción.

La relación intensa y muy selectiva entre el gobierno y el sector privado ha contribuido mucho a configurar economías eficientes capaces de

competir con éxito en los mercados mundiales sobre la base de la competitividad genuina.

El desarrollo tecnológico es el eje de la estrategia de la CEPAL. En este contexto, Fernando Fajnzylber formuló algunas observaciones sobre la contribución decisiva del gobierno a la creación de un clima económico adecuado para tomar decisiones en materia de inversión y producción. La apertura de la caja negra del progreso tecnológico, como la denomina Fajnzylber, exigiría la transformación de una sociedad captadora de rentas en una sociedad orientada al ahorro, la inversión y la competencia (Fajnzylber, 1990, pp. 182-190). De la experiencia del Asia sudoriental se desprende que ese estilo de desarrollo puede estimularse mediante un gobierno que intervenga activamente en los mercados, de diversas maneras y sin entorpecer la eficiencia ni bloquear la competencia internacional (Van Dijk, 1989).

Corresponde hacer algunas observaciones finales sobre el papel que desempeña la formación de capital humano en el proceso de desarrollo que postula la CEPAL. La absorción de tecnología exige no sólo la inversión en capital físico sino también la formación de capital humano. Además, la formación de aptitudes es tal vez el factor que más contribuye a aliviar la pobreza. Por tanto, la educación debe ser el meollo de toda política que se ocupe de los objetivos gemelos del desarrollo tecnológico y la equidad. Se precisa una fuerza de trabajo bien instruida y capacitada para obtener ventajas comparativas en mercados dinámicos, y generar más valor agregado en la fabricación y el procesamiento de los productos primarios. La capacitación y la formación de aptitudes han contribuido enormemente al dinamismo de las economías densamente pobladas del Asia sudoriental, donde las ventajas comparativas se basaban en un principio en salarios bajos y malas condiciones laborales.

La austeridad —es decir, el ahorro y la inversión— y la educación son los dos motores del crecimiento económico con equidad, y por ello se requiere un cambio fundamental de las políticas a fin de revertir las tasas de inversión declinantes y la disminución del gasto fiscal en la inversión, la educación y los servicios, factores que son de importancia decisiva para aliviar la pobreza.

(Traducido del inglés)

## Apéndice

## FUENTES DE LAS VARIABLES

VARIABLES 1 a 6, 8, 9, 11, 13, 15 y 22 a 27.	Banco Mundial, <i>World Tables, 1988-89</i> , Washington, D.C.
VARIABLE 7	UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), <i>Handbook of International Trade and Development Statistics</i> , varios números, Ginebra, Naciones Unidas.
VARIABLES 10, 12 y 14	FMI (Fondo Monetario Internacional) <i>International Financial Statistics</i> , varios números.
VARIABLES 16, 28 y 33	PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), <i>Desarrollo Humano: informe 1990</i> , Bogotá, Tercer Mundo Editores.
VARIABLES 17 a 21	Banco Mundial, <i>World Debt Tables</i> , varios números, Washington, D.C.
VARIABLE 29	FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) <i>FAO Yearbook. Production</i> , varios números, Roma.
VARIABLES 30, 31 y 32	Naciones Unidas, <i>Informe sobre la situación social en el mundo</i> , varios números, Ginebra.

## Bibliografía

- Agarwala, R. (1983): *Price Distortions and Growth in Developing Countries*, World Bank Staff Working Papers, N° 575, Management and Development Series, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Banco Mundial (1990a): *Report on Adjustment Lending II: Policies for the Recovery of Growth*, Washington, D.C., marzo.
- (1990b): *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.06.
- Cornia, G.A., R. Jolly y F. Stewart (eds.) (1987): *Ajuste con rostro humano*, vol. I, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, S.A.
- Drèze J. y A. Sen (1989): *Hunger and Public Action*, Oxford, Clarendon Press/Oxford University Press.
- Erzan, R. y otros (s/f): *The Profile of Protection in Developing Countries*, UNCTAD discussion papers, N° 21, Ginebra.
- Fajnzylber, F. (1990): *Unavoidable Industrial Restructuring in Latin America*, Durham, Duke University Press.
- Hefferman, S.A. (1986): *Sovereign Risk Analysis*, Londres, Allen and Unwin.
- Khan, M.S. (1990): The macroeconomic effects of fund-supported adjustment programs, *Staff Papers*, vol. 37, N° 2, Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.
- Linnemann H., P. Van Dijck y H. Verbruggen (1987): *Export-Oriented Industrialization in Developing Countries*, Singapore, Singapore University Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990): *Desarrollo humano: informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- (1991): *Desarrollo humano: informe 1991*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Sen, A. (1985): *The Standard of Living*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- Van Dijck, P. (1989): Análisis comparativo entre América Latina y el Este asiático. Estructura, política y resultados económicos, *Pensamiento iberoamericano*, N° 16, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), julio-diciembre.
- (1990): Transforming the trade and industrialization regime in developing countries, P. van Dijck y H.S. Marcussen (eds.), *Industrialization in the Third World: The Need for Alternative Strategies*, Londres, Frank Cass.