

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

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

ciencia colectiva, sólo entonces será posible re-
mostrar 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 signi-
ficado 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 incommovible 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 artificial 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-

dor 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 tecnología 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-