

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

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 retomen 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 períodos 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 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