

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.1641
WP/96/5/Rev.1
INT.44/96/Rev.1
31 de mayo de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**MEDIDAS DE POLÍTICA INTERNA PARA FACILITAR LA INTEGRACIÓN DE LAS
ECONOMÍAS PEQUEÑAS EN EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO
DE LAS AMÉRICAS ***

* Este documento fue preparado por la Sede Subregional de la CEPAL en México y la Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe.

96-5-416

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	v
INTRODUCCIÓN	1
POLÍTICA MACROECONÓMICA	3
POLÍTICAS COMERCIALES	9
EL CLIMA DE INVERSIÓN Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL	12
La formación de un consenso nacional y el clima de inversión	12
El banco central y las salvaguardias monetarias	12
La salvaguardia de la política fiscal	14
Reforma del sector público	15
Desarrollo tecnológico y capital humano	16
Implementación de las políticas comerciales	17
Inversión en infraestructura	18
Mercados transparentes y políticas de competencia	20
CONCLUSIONES	23
BIBLIOGRAFÍA	27
 CUADROS	
Cuadro 1: Indicadores macroeconómicos	4
Cuadro 2: Indicadores de política comercial	10
Cuadro 3: Recursos humanos	17
Cuadro 4: Indicadores de infraestructura	19
Cuadro 5: Hemisferio occidental: indicadores de política comercial	24

RESUMEN

En el presente documento se intenta orientar las deliberaciones de los funcionarios que representan a las economías pequeñas en cuanto a las medidas de política interna que mejor les permitirán participar en una agrupación de comercio liberalizada, como el Área de Libre Comercio de las Américas. Las políticas se clasifican en dos grandes categorías. La primera, que constituye una condición indispensable para el éxito de la segunda, corresponde al dominio de la macroeconomía. En este sentido, el objetivo consiste en establecer y mantener las políticas de estabilización adecuadas, aplicando al mismo tiempo otras medidas para estimular la economía, de manera que se expanda con eficiencia hacia su frontera productiva. La segunda serie de iniciativas de política tiene por finalidad lograr un consenso nacional y crear una infraestructura humana e institucional capaz de asegurar el cumplimiento de los grandes preceptos normativos necesarios para alcanzar una plataforma macroeconómica estable en el largo plazo. También se analiza la política comercial, especialmente la necesidad de concentrarse en eliminar los múltiples impedimentos que entorpecen el buen funcionamiento de los mercados de productos y factores y que son endémicos en las economías pequeñas.

Los principales conceptos son: políticas macroeconómicas, políticas de estabilización, política comercial, política de competencia, Área de Libre Comercio de las Américas, economías pequeñas.

INTRODUCCIÓN

Las medidas de política interna necesarias para que los países pequeños se integren efectivamente en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) no son muy diferentes de las requeridas para que se integren en los mercados mundiales. Estas siguen también el mismo camino de las iniciativas de política que se están aplicando actualmente para restablecer el equilibrio macroeconómico y acelerar el desempeño económico, y por lo tanto son enteramente compatibles con las políticas adoptadas por varios posibles miembros. No obstante, los plazos que se están barajando para el acceso al ALCA exigen que estos países redoblen sus esfuerzos y aceleren el ritmo de reforma en varias esferas simultáneamente. Si bien este nuevo horizonte temporal podría aumentar la velocidad con que las economías pequeñas alcanzarían estructuras productivas viables y eficientes, también podría ejercer mayor presión sobre las débiles empresas nacionales, que deben prepararse para enfrentar a competidores hemisféricos. Asimismo, plantearía mayores exigencias a los responsables de las políticas interna y regional, ya que la elección acertada de tales políticas y su implementación expedita y en el orden secuencial adecuado pasarían a ser factores de importancia capital. En todas estas esferas se corre un mayor riesgo de error de táctica, inestabilidad social y cambio de sentido de las políticas. En consecuencia, la asistencia técnica y financiera será provechosa para varias de las economías pequeñas, porque las ayudará a acelerar el proceso de reforma y a asegurar el éxito de esta rápida transición.

A partir de la Cumbre de Miami y las reuniones ministeriales posteriores, se desprende que la integración hemisférica entrañará la liberalización del comercio en materia de servicios y la reducción o eliminación de las barreras a la inversión; la integración en sectores como las telecomunicaciones, la energía, los servicios financieros y la infraestructura, mediante proyectos y nuevos marcos regulatorios o institucionales; la aprobación de distintos reglamentos y prácticas para el comercio y la inversión compatibles con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) e inspirados considerablemente en las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y diversas medidas de cooperación en el campo de la ciencia y la tecnología (CEPAL, 1995a).

Con el objeto de que las economías pequeñas estén en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades que ofrece la integración hemisférica, deberán realizar una serie de ajustes internos, para los cuales se requerirá la cooperación técnica y financiera, de manera que sean sostenibles (CEPAL, 1996a, capítulo IV). Los esfuerzos necesarios para asegurar la aplicación de estos ajustes no deben subestimarse. Se verán complicados por las limitaciones relativas a la capacidad de competir de los países que se derivan de su tamaño; por la necesidad de adoptar políticas que contradicen las prácticas aceptadas en los últimos tres decenios, y por el hecho de que, en un régimen democrático con fuertes sistemas jurídicos y administrativos, es probable que los costos del ajuste se adviertan de inmediato, en tanto los beneficios se obtendrán sólo una vez adoptadas las medidas más difíciles, en el mediano al largo plazo.

Las medidas de política interna se clasifican en dos grandes categorías. La primera, cuya importancia no puede dejar de subrayarse, ya que constituye una condición indispensable para el éxito de la segunda, se inscribe en el dominio de la política macroeconómica. En este sentido, el objetivo consiste en establecer y mantener un equilibrio relativamente estable de la economía, aplicando al mismo tiempo otras disposiciones adecuadas para estimularla, de manera que se expanda con eficiencia hacia su frontera productiva. La segunda serie de iniciativas de política debe apuntar al logro de un consenso nacional y a la creación de una infraestructura humana e institucional capaz de asegurar el cumplimiento de los grandes preceptos normativos necesarios para alcanzar la estabilidad en el ámbito macroeconómico. También debe concentrarse en eliminar los múltiples impedimentos que entorpecen la operación de los mercados de productos y factores y que son endémicos en las economías pequeñas.

POLÍTICA MACROECONÓMICA

Esencialmente, la política macroeconómica está encargada de dos objetivos paralelos. El primero es mantener una plataforma económica estable y el segundo es brindar un marco para promover el crecimiento a largo plazo. Ambos objetivos pueden considerarse simbióticos, ya que la estabilidad reduce el riesgo y mejora el clima de confianza para la inversión. En lo que a la política microeconómica se refiere, pueden ofrecerse distintos incentivos para impulsar el desempeño más eficiente de los mercados, por ejemplo, en materia de servicios públicos, capacitación y política ambiental, o con respecto a las rigideces del mercado laboral. En la sección siguiente se analizarán algunos de estos temas.

La estabilidad de la plataforma económica es un **requisito indispensable** para alcanzar un fuerte crecimiento económico a largo plazo, ya que en ella los posibles desequilibrios macroeconómicos que existieren se mantienen dentro de límites aceptables. Cabe recalcar enfáticamente este particular, dado que los desequilibrios desgastan la confianza, condición necesaria para la inversión y la expansión económica, y suscitan expectativas de mayor tributación, inflación y depreciación de la moneda. A menudo, en la transición, las medidas destinadas a corregir los desequilibrios crean desórdenes públicos, debilitando más la confianza de la población. El principal síntoma del desequilibrio es la inflación, que entorpece el ahorro y la inversión en las actividades productivas.

Habida cuenta de las expectativas favorables que despiertan la expansión y la mayor seguridad de los mercados de insumos y productos, y de la reducción del riesgo que suponen los acuerdos que garantizan la predictibilidad de ciertas variables normativas y aseguran una mayor coherencia de la política (CEPAL, 1995b), el aumento de la inversión debería ser uno de los principales, si no el principal resultado de la integración hemisférica. Para aprovechar este potencial, las economías pequeñas deberían crear condiciones que favorecieran la inversión, a saber, estabilidad macroeconómica, mercados financieros operativos e infraestructura apropiada (CEPAL, 1996b). Otro determinante importante de la inversión es una estructura de precios relativos comparativamente libre de distorsiones, que funcione en el contexto de adecuadas instituciones políticas y de derechos de propiedad (Schmidt-Hebel, Servén y Solimano, 1996).

Los riesgos que plantea la inestabilidad macroeconómica para los inversionistas se traducen en altas tasas de inflación y variaciones cambiarias. La teoría (Michaelly y Papageorgiou, 1996) y la práctica coinciden en señalar que en este ámbito los países pequeños históricamente revelan una tendencia más favorable que los grandes (véase el cuadro 1). En cambio, el déficit fiscal y el saldo negativo en la cuenta corriente generalmente han sido mayores, lo cual es congruente con una dependencia más alta de los flujos de capital oficial para cubrir ambas brechas, característica bastante propia de los países pequeños (CEPAL, 1996a).

Estos déficits, que obedecen a un ahorro interno excesivamente bajo y posiblemente a un tipo de cambio sobrevaluado, no sólo aumentan la vulnerabilidad de estas economías a las perturbaciones externas, tales como un cambio adverso en los términos de intercambio o una reducción de las transferencias unilaterales, sino que además colocan a los productores locales de mercancías transables en desventaja competitiva. Por lo tanto, es de suma importancia que estos países aumenten su ahorro interno y aseguren el crecimiento sostenido mediante políticas comerciales y fiscales apropiadas.

Cuadro 1

INDICADORES MACROECONÓMICOS

(Media aritmética)

	Índice de precios al consumidor (variación porcentual anual)	Saldo fiscal del gobierno central (porcentaje del PIB)	Coefficiente de variación del tipo de cambio nominal
Países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana	12.0	-3.4 <u>a/</u>	6.4
Países del Caribe	13.5	-4.9	13.7
Países pequeños de América del Sur	29.8	-1.4	13.0
Conjunto de países pequeños <u>b/</u>	15.81 <u>a/</u>	-4.1	11.4
Países grandes de América Latina <u>c/</u>	275.2	-0.6	32.8

Fuente: CEPAL, El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA (LC/L.932; LC/MEX/L.295), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.

- a/ La media es significativamente diferente (en términos estadísticos) de la media de los países grandes.
b/ Agrupa a los países del Caribe, a los pequeños de América del Sur y al Istmo Centroamericano y la República Dominicana.
c/ Estos países son Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela.

Mantener la estabilidad de la plataforma económica, activando al mismo tiempo la economía, no es tarea privativa de una sola institución o grupo de actores; así pues, las políticas deben articularse de manera coordinada y apoyarse recíprocamente en diversas áreas, sobre todo en materia fiscal y monetaria. Asimismo, dichas políticas deben coordinarse con cuidado a fin de controlar la demanda, a medida que avanza la aplicación de las políticas de liberalización del comercio. Para alcanzar la estabilidad en las economías abiertas más pequeñas, en especial las que atraviesan por un proceso de integración de sus mercados, es preciso ejercer constante vigilancia y disciplina en materia de política fiscal y monetaria. A la vez, se requiere una moneda libremente convertible, para infundir confianza al inversionista.

Las políticas de demanda agregada deberán observarse atentamente y adecuarse a la producción potencial. La responsabilidad del control de la oferta monetaria recae principalmente en el banco central, que debe estar dotado de gran independencia para cumplir con su mandato principal, que es proteger el valor de la moneda y la integridad general del sistema financiero. Las tasas de interés reales positivas deben mantenerse, lo suficiente para inducir el volumen justo de ahorro interno y externo a largo plazo que efectivamente puede absorberse. Las tasas no deben discriminar según los sectores, vale decir, deben

evitarse los controles selectivos de crédito, a fin de garantizar que el capital se asigne a las actividades que pueden rendir mayor rentabilidad. En un mercado cambiario liberalizado, los flujos de capital internacional constituyen un poderoso instrumento para el desarrollo económico. Los flujos a largo plazo, que probablemente se reanudarán después de las etapas iniciales de ajuste eficaz, también son en alguna medida un indicador de la confianza que tienen los extranjeros, y los locales al traer de vuelta los capitales fugados, en la gestión económica interna. Sin embargo, la política macroeconómica debe manejarse con mucha precaución, justificándose quizá la intervención para velar por que los flujos de capital externo no desestabilicen los precios fundamentales, como las tasas de interés o los tipos de cambio. Es preciso arbitrar formas de intermediar estos recursos a fin de que se destinen a nuevas inversiones productivas, en lugar de puramente al consumo. Para todos estos fines, las políticas deben estar bien coordinadas.

La política cambiaria debe tener por objeto alcanzar un tipo de cambio real estable, de manera que las transacciones comerciales no estén cargadas de incertidumbre innecesaria. El tipo de cambio real debe mantenerse en el largo plazo, con la ayuda de otros instrumentos de política adecuados, a un nivel que motive a los inversionistas a decidirse por inversiones de largo aliento, que coadyuven en la expansión de las exportaciones no tradicionales. Algunos de los países pequeños también favorecen los tipos de cambio nominales fijos, los cuales, junto con políticas macroeconómicas consecuentes, han contribuido hasta ahora al alto nivel de elegibilidad para ingresar al ALCA que han obtenido estos países (CEPAL, 1996a).

A menudo se recomienda la depreciación del tipo de cambio real en las etapas iniciales de la apertura, con miras a estimular las exportaciones y desincentivar las importaciones, de modo de neutralizar los efectos negativos que provocan las reducciones arancelarias sobre la balanza de pagos. Las importaciones procedentes del hemisferio occidental, y en especial de Estados Unidos, constituyen una importante fuente de suministro para la mayoría de los países de la región, y con la integración resultarán aún más estimuladas, ya que se desviarán las importaciones extrarregionales. En consecuencia, la depreciación real requerida en razón de la integración hemisférica no debiera ser excesivamente diferente de la que tendría que hacer cada uno de los países si aplicara una reducción arancelaria unilateral.

Dado que tradicionalmente, gracias a su mayor apertura, los países pequeños han gozado de mayor estabilidad cambiaria y existe una correlación más estrecha entre la devaluación y la inflación, dichos países tienen menos posibilidades de alcanzar una depreciación real que los países más grandes. Concretamente, es menos probable que esas economías pequeñas, con estrictas normas macroeconómicas y una política cambiaria que se asemeja a la de un régimen de "instituto monetario", o sea países que tienen una moneda común, como la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), recurran a las devaluaciones para lograr mayor competitividad.

No obstante, los países pequeños no son inmunes a diversos riesgos y rigideces, como la posibilidad de fuertes conmociones externas, altos niveles de recursos sin utilizar, especialmente mano de obra no calificada, salarios nominales rígidos, consensos nacionales frágiles y, si bien en menor medida, una disciplina fiscal débil. Algunas de las economías pequeñas con tipos de cambio fijos también están empezando a registrar un estancamiento a mediano plazo de sus ingresos de exportación, pese a los ingentes esfuerzos por reducir los costos internos de producción. Si los países deciden irrevocablemente que evitarán modificar el tipo de cambio nominal, el costo, traducido en ahorros, inversiones y crecimiento perdidos en el largo plazo, podría resultar mayor que si los tipos nominales se manejaran con

habilidad. Las prescripciones de política para las economías más pequeñas todavía son algo inciertas a este respecto.¹

La política fiscal también reviste crucial importancia en el ajuste interno necesario para facilitar la integración y fortalecer la confianza. Sin embargo, no hay acuerdo universal en cuanto al nivel apropiado de deuda, ni una fórmula infalible para los indicadores fiscales. Es evidente que ambos factores están relacionados. Hay quienes señalan que los objetivos fiscales deben apuntar a un superávit primario, es decir, sin considerar los gastos correspondientes al servicio de la deuda, o a un déficit operacional² de no más de alrededor del 2% del PIB, en tanto otros estiman que estas metas no son suficientemente rigurosas. De todos modos, las metas fiscales no pueden fijarse independientemente del nivel sostenible de deuda nacional que se convenga. En Nueva Zelanda³ este nivel está establecido en un 30% del PIB, para el corto plazo, y 20% para el largo plazo. Actualmente en Estados Unidos se está estudiando un coeficiente deuda/PIB del orden del 50% para 1992-1995. Los criterios de convergencia para la Unión Económica y Monetaria (UEM) incluyen un coeficiente deuda/PIB de 60%.⁴

Hay quienes opinan que habría que sancionar legislación que obligara a mantener el equilibrio del presupuesto.⁵ Si bien aseguraría la disciplina fiscal, tal regulación limitaría seriamente la capacidad de las autoridades de aplicar políticas contracíclicas. Otros sostienen que la utilidad de las políticas contracíclicas se ha exagerado. Aun así, si se aprobara una legislación para equilibrar el presupuesto y no hubiera un compromiso genuino de lograrlo, siempre se encontrarían maneras de quitar gastos del balance o confundir de alguna otra manera al público respecto de la situación real de las cuentas. Por ejemplo, se podría centrar la atención en la cuenta del gobierno central, en lugar del sector público consolidado. Y el déficit se podría definir antes de deducir el servicio de la deuda o después. Cabe preguntarse si el equilibrio se logra con la venta de activos públicos, o quizá con recortes insostenibles de los gastos de capital; si se está incurriendo en una deuda social y si los planes de seguridad social son lo suficientemente sólidos. Es evidente que hay muchos interrogantes que requieren un examen a fondo.

¹ La depreciación se justifica solo cuando los tipos de cambio no se ubican en sus valores de equilibrio de largo plazo. Esta situación podría ocurrir si las tasas se hubieran fijado administrativamente, en una flotación dirigida, o si se previera que la rápida liberalización de las políticas comerciales tendría un fuerte impacto en la producción interna y la cuenta externa. Aun así, las condiciones para el éxito de la depreciación son bastante estrictas. Debe disponerse de capacidad productiva sobrante, y la depreciación no debe erosionarse rápidamente con incrementos de salarios o precios, es decir, algunos precios deben permanecer estables en el corto y mediano plazo.

² Excluido el componente meramente inflacionario de los intereses.

³ El ejemplo de Nueva Zelanda se usa en varios casos siguientes dado que este país ha podido institucionalizar políticas en las que se advierte que ha puesto especial empeño en velar por la transparencia y disciplina fiscal y monetaria, con el fin de inspirar mayor confianza en el sistema económico y financiero. También se han implementado muchas otras políticas interesantes en este país relativamente pequeño del Commonwealth, que tuvo que ajustar la dirección de su comercio para apartarlo de un arreglo preferencial dentro del Commonwealth y abrirse paso en el mundo.

⁴ En el Caribe, por ejemplo, esta relación varía muchísimo, de 48% en Bahamas a 280% en Guyana.

⁵ Hace tiempo que se debate en los Estados Unidos el tema de la legislación para equilibrar el presupuesto; a su vez, el BID también ha formulado algunas propuestas al respecto.

Por lo tanto, la manera en que se logra el equilibrio fiscal es importante. El desempeño económico y la confianza en la calidad de la gestión económica se forjan de acuerdo con la composición del gasto público y de su magnitud. La tasa de tributación sostenible también se ve afectada por la integración económica. Por un lado, el libre comercio dentro del hemisferio supone que los aranceles correspondientes deberán eliminarse, reduciendo así una importante fuente de ingresos para los países del Caribe y América Central. Por otra parte, la inversión, tanto local como extranjera, se desincentivará si los impuestos no guardan relación con los que se aplican en otras plazas alternativas de inversión. No obstante, la recaudación tributaria debe bastar para mantener y modernizar la sociedad y atender las obligaciones sociales. Las sociedades con subtributación, maltrechas e incapaces de proveer una infraestructura física y social adecuada, no inspiran confianza en el futuro, ni en el ciudadano común ni en el inversionista de largo plazo.⁶

Aumentar la recaudación fiscal para contrarrestar las reducciones arancelarias bien podría ser el desafío de política interna más importante que deban enfrentar los países pequeños para facilitar su integración en el ALCA. Sin embargo, el cierre del déficit del sector público podría resultar más difícil en los países pequeños que en los grandes, por dos razones principales.

En primer lugar, generalmente hay menos margen para reducir los gastos públicos. Los costos unitarios de producir bienes y servicios públicos en los países pequeños son más altos, debido a las dificultades para captar economías de escala; por otra parte, dado el tamaño de la economía nacional, la privatización eficaz resulta problemática. Por añadidura, para que la integración en el ALCA tenga éxito, habrá que fortalecer el marco institucional y la administración pública y mejorar la infraestructura. En segundo lugar, la consecución de la reforma tributaria dependerá de la eficiencia de la administración pública y la capacidad de superar el poder de cabildeo del sector privado concentrado, que en algunos países puede introducir un sesgo contra la equidad del sistema tributario.

Para lograr el equilibrio fiscal, dentro de un marco impositivo manejable, será necesario definir cuidadosamente las prioridades de gastos. Estas deberán asignarse a esferas relacionadas con el desarrollo humano, como la educación y la salud primarias, dado que son las que contribuyen de modo más duradero a la equidad y la eficiencia. No obstante, al estructurar estos programas, habrá que velar por que sean sostenibles en el largo plazo. También deberá crearse y mantenerse una infraestructura adecuada, pero habrán de explorarse medios eficaces en función de los costos para prestar los servicios necesarios sin sobrecargar el erario público, y si es posible en forma conjunta con actores privados. Asimismo, deberán evitarse burocracias innecesariamente voluminosas, que absorben cantidades desmedidas de personal capacitado y hacen que las estructuras salariales se distancien de los aumentos de productividad; no obstante, las burocracias también deben fortalecer su capacidad para cumplir las tareas esenciales de gestión económica en un entorno de acelerados cambios. Igualmente, deberán eliminarse las transferencias indiscriminadas a particulares, a empresas públicas, a empresas de servicios públicos o al banco central.

⁶ En el Caribe, por ejemplo, parecería existir cierto consenso general de que los ingresos fiscales no deberían absorber más del 30% al 40% del PIB. Si se excede esta banda, la recaudación tributaria comienza a rezagarse respecto de la tasa impositiva, y la tributación comienza a ser un desincentivo para la actividad empresarial. Sin embargo, los coeficientes registran enormes variaciones en las economías pequeñas, y la tasa de tributación sostenible difiere según la eficiencia de los mecanismos de recaudación impositiva, la credibilidad del aparato gubernamental y diversos factores culturales.

La estructura tributaria debe procurar ser progresiva y tener una base amplia, a fin de que los ingresos sean constantes. Deberá recurrirse menos a los impuestos sobre el comercio por esta razón, pero también por el sesgo antiexportador que crean para la producción interna. En todo caso, sin duda se reducirán como consecuencia de las presiones del proceso de integración. Sin embargo, la gama de posibles fuentes imponibles e incluso el número de personas físicas sujetas a impuestos son sumamente limitados en algunas de las economías muy pequeñas. Gracias a la reforma tributaria, varias de ellas han comenzado a reducir su excesiva dependencia de los derechos de importación. En los tramos superiores se están rebajando las tasas extremadamente punitivas del impuesto sobre la renta, con una menor dispersión en las tasas en general, en muchos casos como parte de los esfuerzos por combatir la elusión fiscal. A medida que se han contraído gradualmente los aranceles a la importación, han sido sustituidos por impuestos al consumo o al valor agregado. El proceso de reforma tributaria necesita extenderse a aquellos países que aún no lo han iniciado.

También es preciso mejorar la administración fiscal en el contexto de la integración mundial o hemisférica. Al introducir cambios en las estructuras tributarias probadas, se ejerce mayor presión sobre las prácticas establecidas de recaudación. El desfase en este sentido puede retrasar o alterar el logro del equilibrio económico, dado que los márgenes entre los impuestos cobrados y las necesidades presupuestadas debieran ser estrechos. Además, a medida que aumentan el comercio transfronterizo y las oportunidades de empleo, los ingresos devengados a los nacionales por las actividades en el extranjero deberían estar sujetos a impuestos. Para ello quizá habría que adoptar un sistema de recaudación impositiva más perfeccionado que el que se ha utilizado hasta ahora en algunas de las economías más pequeñas. De manera que la administración tributaria es una esfera en que la asistencia técnica puede ser fructífera. Las nuevas tecnologías ofrecen la posibilidad de preparar el presupuesto en tiempo real, lo que puede reportar grandes beneficios en materia de disciplina fiscal y uso eficiente de los recursos.

POLÍTICAS COMERCIALES

La política comercial debe velar por que los incentivos que ofrece no se inclinen en favor de los bienes no transables. Los aranceles son los instrumentos comerciales que menos distorsionan, pero todo arancel por encima de cero, sin un subsidio compensatorio para las exportaciones, mantiene un sesgo contra estas últimas. Los demás instrumentos para restringir las importaciones, como los derechos de timbre, los recargos a la importación, las barreras no arancelarias y toda la gama de restricciones cuantitativas, tienen un efecto semejante. En consecuencia, idealmente los derechos de importación deberían circunscribirse a aranceles bajos y parejos, aunque podría justificarse cierta ligera variación debido a las imperfecciones del mercado. De esta manera pueden acotarse los diferenciales de las tasas de protección entre bienes transables y no transables y entre sectores tradicionales y no tradicionales.

En la mayoría de las economías pequeñas, la política comercial se ha ido transformando de un paradigma de sustitución de importaciones a otro orientado a las exportaciones, pero el arcaísmo del aparato regulatorio entraba el proceso. Este problema obedece en parte a que muchas de las economías pequeñas están atrapadas en movimientos de integración regional, en los que rige un arancel externo común. Dentro de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la política vigente dispone la creación de un mercado y una economía únicos, aspiración que genera cierta tirantez con la transición hacia un mercado hemisférico integrado. Ya existe una coordinación bastante estrecha de las medidas comerciales dentro de la CARICOM y el MCCA, y también se intenta hacer extensiva esta fuerte vinculación a los asuntos fiscales y monetarios. Las decisiones se toman por consenso. De manera que los cambios llevan tiempo, en especial en lo que a cuestiones arancelarias se refiere, en que la red de intereses regionales es aún más compleja que a nivel nacional. En diversas circunstancias, las políticas comerciales se fueron rezagando respecto de las demás políticas macroeconómicas, lo que provocó tensiones internas. Con frecuencia se desconocieron compromisos convenidos a nivel regional, o bien se cumplieron con retraso, lo que generó frustraciones, dentro de la agrupación regional, a quienes deseaban seguir adelante con la reforma económica. Sin embargo, varios miembros reconocen que, con la consolidación de los mercados mundiales, los inversionistas que buscan una plataforma de exportación se inclinarán hacia aquellos países que discriminen menos contra las exportaciones, y continúan sus esfuerzos por liberalizar el régimen comercial.

La pugna por reducir los aranceles se complica debido a que para algunos países los impuestos al comercio representan una proporción enorme de sus ingresos. En todos los países de la OECO equivalen a más de la mitad de la recaudación tributaria, desde 52% en Montserrat hasta 66% en Antigua y Barbuda. En Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago, donde se han implementado políticas de reforma tributaria, la dependencia de los impuestos al comercio es mucho menor; en 1994 iba de 8.6% en Barbados a 14% en Jamaica. En 1996 comenzó a aplicarse un nuevo régimen tributario en Belice, que se prevé reducirá su dependencia de los impuestos al comercio, que en 1994 superaba el 54%. No obstante, en Granada los primeros esfuerzos por reformar su estructura tributaria fracasaron, debido a dificultades experimentadas en la recaudación de impuestos al consumo. Esta experiencia alertó a algunos de los países pequeños respecto de los inconvenientes administrativos que conlleva la reforma tributaria y puede haber empañado su entusiasmo por comenzarla (CEPAL, 1995c).

Cuadro 2

INDICADORES DE POLÍTICA COMERCIAL

(Media aritmética)

	Media del arancel	Dispersión del arancel	Año de adhesión al GATT	Investigaciones en el GATT/OMC 1985-1994
Países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana	16.3	13.0 <u>a/</u>	1978	-
Países del Caribe	11.8	12.1 <u>a/ b/</u>	1978	-
Países pequeños de América del Sur	11.1	5.2	1979	1
Conjunto de países pequeños	13.1	11.2 <u>a/</u>	1978	-
Países grandes de América Latina	13.0	6.1	1967	7

Fuente: CEPAL, El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA (LC/L.932; LC/MEX/L.295), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.

- a/ La media es significativamente diferente (en términos estadísticos) de la media de los países grandes.
b/ Se refiere a la dispersión del arancel externo común de la CARICOM.

Para integrar a aquellas pequeñas economías que deseen ingresar al ALCA, será preciso reducir y por último eliminar los aranceles que actualmente aplican a las importaciones procedentes del hemisferio. Si bien los aranceles medios sobre las importaciones que ingresan a las economías pequeñas no son significativamente mayores que los que rigen en las economías grandes, la dispersión de las distintas categorías arancelarias tiende a ser mayor (véase el cuadro 2). Por ejemplo, el arancel externo común de la CARICOM arroja un promedio de un 12%, con una dispersión apenas superior al 12%. En Centroamérica, las escalas arancelarias son sumamente disímiles, y los promedios fluctúan entre un 9% en el caso de El Salvador, un 20% en la República Dominicana y un 27% en Panamá. La dispersión oscila de un 6% en El Salvador a un 31% en Panamá. Considerado como grupo, estas cifras representan una media simple de 16% del promedio arancelario, con una dispersión del 13%. Entre los países más grandes de América del Sur, Argentina registra un arancel medio de casi 16%, Perú 16.3%, y los demás se agrupan alrededor del 11%. Sin embargo, en general la dispersión es bastante baja, ya que fluctúa entre un 3% de Perú y un 9% de Argentina. El arancel medio de Estados Unidos se anota en algo más del 6%, con una dispersión semejante, en tanto en Canadá se registra un arancel medio de casi 9%, con una dispersión de 7% aproximadamente (véase el cuadro 5).

La mayor dispersión arancelaria manifiesta en las economías pequeñas podría atribuirse a la debilidad institucional de los gobiernos y a su vulnerabilidad a las presiones proteccionistas que surgen de oligopolios con una mayor capacidad de cabildeo que la que tendrían en mercados grandes.⁷ Por otra parte, la presencia de industrias más concentradas con aranceles más altos también podría entrañar mayores costos de ajuste, en razón de la liberalización del comercio recíproco. Por estar más acostumbradas a mayores niveles de protección, cabría pensar que las empresas grandes de los países pequeños estarán menos preparadas para competir con importaciones libres de aranceles que las empresas de los países mayores, protegidas por aranceles con una menor dispersión. Será necesario distinguir entre actividades proteccionistas de captación de rentas y la necesidad real de aplicar un ajuste gradual, a fin de determinar las características del período de transición antes de alcanzar el nivel de aranceles deseado. Sólo de esta manera será posible impedir que los intereses creados prevalezcan más allá de la duración de la transición.⁸

⁷ Por ejemplo, aunque los temores de las pequeñas y medianas empresas ante la eliminación de los aranceles pueden ser válidos, la actual estructura de la protección efectiva en los países centroamericanos tiende a favorecer a los sectores con gran densidad de capital que utilizan insumos importados; estos corresponden a ramas concentradas en que operan empresas grandes (CEPAL, 1995d).

⁸ Los acuerdos de la OMC y del TLCAN indican que lo apropiado sería un período máximo de transición de 10 años, con posibles excepciones, a las cuales se aplicarían períodos de transición de hasta 15 años.

EL CLIMA DE INVERSIÓN Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

La formación de un consenso nacional y el clima de inversión

Para aplicar sistemáticamente políticas idóneas, en el contexto de la competencia política multipartidaria, es preciso poner empeño en construir un sólido consenso frente a los principales aspectos normativos. Dicho consenso ayudará a definir los límites de las políticas aceptables, asegurando así cierto grado de coherencia. El consenso nacional es necesario para inspirar confianza en la estabilidad y predictibilidad de las políticas a largo plazo y en la economía en general. Las democracias de larga data en el Caribe y el progreso reciente pero muy apreciable en este ámbito en el resto de los países pequeños del hemisferio señalan la existencia de un marco adecuado para formar este consenso.

Una condición indispensable para la confianza es la apertura. Las políticas deben ser explícitas, en lo posible, con objetivos cuantificables. La información debe ser de fácil acceso, para permitir que el público aprecie cómo se están cumpliendo los objetivos. Esto significa que las presentaciones presupuestarias deben ser explícitas y el proceso de divulgación de los datos tan actualizado como sea tecnológicamente posible. Asimismo, los datos deben ser verosímiles, suficientemente alejados del proceso político para constituir una norma objetiva que sirva para evaluar el grado de cumplimiento de las metas. Los dirigentes políticos pueden imprimir mayor integridad al proceso adoptando supuestos realistas sobre los cuales basar sus proyecciones. A su vez, el proceso puede cobrar mayor transparencia si el desempeño está sujeto a exámenes regulares, quizá trimestrales, en que se señalen los ajustes que fueran necesarios.

Este tipo de transparencia puede ayudar al público en general a entender lo que ocurre, pero los mandos políticos también tienen mucho que ganar, ya que las reacciones estarán condicionadas por información sólida en lugar de rumores. Se ha demostrado que a la larga los mercados adoptan medidas correctivas pero, en parte debido a la información imperfecta y en parte por su psicología, suelen actuar tardíamente y a menudo con reacciones desmesuradas. Las metas claras y la información completa contribuirán a que los mercados se comporten de manera más moderada, den señales tempranas de la reacción del público a las políticas en curso y reduzcan las posibilidades de pánico y sobresaltos. En suma, pueden coadyuvar a la confianza y la estabilidad.

El banco central y las salvaguardias monetarias

Los bancos centrales, ubicados en el pináculo del sistema financiero, contribuyen de manera decisiva a mantener la viabilidad del sistema económico, y especialmente a preservar el valor de la moneda nacional. Tienen la responsabilidad implícita de contener la inflación y deben estar explícitamente encargados de esa tarea. El concepto del banco central independiente se ha debatido a fondo en varios países pequeños, aunque hasta ahora sin grandes resultados. Además, hay quienes estiman que aun en casos en que se aplican políticas fiscales escrupulosas, una de las tradicionales funciones del banco central en algunas de las economías más pequeñas, vale decir, la de banquero del gobierno, puede debilitar la confianza del público en el sistema financiero. Se considera que esa relación especial con el gobierno compromete su imparcialidad y podría socavar la tarea más sistémica del banco, que es supervisar el sistema financiero en general. Este hecho es especialmente válido si el banco tiene antecedentes de haber consentido a las solicitudes de creación o expansión de dinero formuladas por el ministerio de hacienda.

Así pues, el mandato del banco central puede resultar fortalecido si se le otorga cierta independencia de los intereses del sector privado y los poderes políticos, afianzando así su capacidad regulatoria, mientras se lo releva de su función especial de banquero del gobierno.

Recuadro 1

CREACIÓN DE UNA MONEDA Y UN BANCO CENTRAL ÚNICOS PARA LA CARICOM

A raíz del pobre desempeño que históricamente han tenido los bancos centrales de algunos de los países de la CARICOM, se ha propuesto que la creación de un banco central conjunto podría ejercer un efecto contenedor sobre la política monetaria en los países más grandes de la CARICOM, tal como ha ocurrido en los países miembros del Banco Central del Caribe Oriental. Estas consideraciones pueden haber influido en la propuesta de crear una moneda y un banco central únicos para la CARICOM. De esta manera, sus proponentes opinaban que el banco central podría mantenerse aislado de las presiones políticas y concentrarse en el control eficaz de la política monetaria y en las tareas de supervisión, regulación y reforma que desempeña en el sistema bancario privado. Sin embargo, la idea de un banco central conjunto podría plantear dificultades técnicas en los casos en que existan amplias diferencias en las circunstancias económicas de los posibles países miembros. En tales condiciones, se enfrentarían obstáculos enormes, tanto políticos como técnicos, para convenir primero políticas comunes e intentar posteriormente armonizarlas. Las dificultades por las que atraviesa la Unión Europea, que lucha por converger hacia la Unión Monetaria Europea, son un ejemplo de los problemas que deben resolverse. No obstante, el deseo de establecer un banco independiente es loable e igualmente justificable a nivel nacional, aun cuando no se llegue a un acuerdo para crear una institución de carácter regional.

Fuente: Delisle Worrel, "Economic integration with unequal partners. The Caribbean and North America," diciembre de 1993, inédito.

La función supervisora, reguladora y reformadora del banco central adquiere particular importancia con la desregulación del sector financiero, gracias al proceso de integración hemisférica. Es preciso que el banco central asuma la responsabilidad principal y se esfuerce en el plano institucional por aumentar la eficiencia y flexibilidad de las instituciones financieras y los mercados de capital. La eficiencia en la asignación de los recursos se aborda en gran medida en distintas políticas macroeconómicas, en especial políticas transparentes y no discriminatorias en materia de tasas de interés. La eficiencia operacional se mide por el costo, en recursos reales, de prestar servicios financieros. El grado de ajuste entre las necesidades de los clientes y los servicios que se les prestan exige innovación y flexibilidad, ya que estas necesidades cambian con el tiempo. Cierta grado de desregulación ha sido necesario en los sistemas financieros a nivel mundial, para imprimir innovación y flexibilidad en la adaptación de los instrumentos financieros a las cambiantes necesidades. También será preciso introducir modificaciones de gran alcance en las instituciones financieras nacionales de las pequeñas economías, para que los países puedan aprovechar las mejores oportunidades de comercio e inversión y para que las instituciones tengan éxito frente a nuevos competidores que ingresen en el sector de los servicios financieros. En algunos casos este proceso ya ha comenzado, aunque de manera tentativa, y está condicionado por el hecho de que, hasta

hace poco tiempo, las instituciones financieras de algunos países habfan estado protegidas de la competencia y práctica internacionales durante largos períodos. Este proceso deberá mantenerse y acelerarse para que los bancos comerciales maximicen su contribución al proceso de desarrollo y sean lo suficientemente fuertes para sobrevivir cuando se liberalicen los servicios financieros.

Al mismo tiempo, es necesario que el banco central fortalezca su regulación prudencial. En pocas palabras, el nuevo régimen debe facilitar la evaluación de la solvencia de las instituciones financieras y limitar los riesgos de pérdida que estas pueden asumir. Obviamente, se trata de condiciones cruciales para aumentar la confianza de ahorristas e inversionistas en cualquier sistema financiero. Estas pasan a ser especialmente importantes en la atmósfera financiera más fluida que se fomenta con la liberalización, ya que si las instituciones financieras nacionales no inspiran confianza, el ahorro se desviará al extranjero, a las instituciones que sí puedan ostentar solvencia.

Por último, es esencial que la transición a la independencia del banco central no se considere el principio de una relación de rivalidad con el gobierno. Más bien, sería muy conveniente que el gobierno se desentendiera complacido de esta área de política, reconociendo los muchos conflictos de intereses potenciales que podrían surgir, así como el carácter especializado de esta función. Durante este período de reforma es esencial velar por mantener en marcha una buena relación de trabajo entre el gobierno y el banco central, dado que varias políticas, sobre todo la fiscal y la monetaria, requieren su mutua cooperación para tener éxito e inspirar confianza en el sistema económico y financiero.

La salvaguardia de la política fiscal

Para complementar las políticas monetarias restrictivas que estarán a cargo del banco central independiente, se necesita una política fiscal estricta y sostenida. En las democracias competitivas que imperan en algunas de las economías más pequeñas, donde los horizontes temporales raramente superan los cinco años, a veces las autoridades que ostentan el poder se ven en aprietos para resistir la tentación de implementar insostenibles políticas fiscales expansionistas, con el objeto de crear condiciones de auge justo antes de las elecciones. Quizá sería útil explorar medios que dificulten esta opción, o la eliminen directamente de la arena política. Nueva Zelanda, por ejemplo, ha aprobado una ley de responsabilidad fiscal, que tiene varios componentes interesantes (FMI, 1995, pp. 30 y 31). Esta ley exige la presentación de las cuentas del sector público, con un balance completo y un estado de ingresos y gastos de operación en valores devengados (Ernst and Young, 1995). A su vez, estas cuentas deben someterse a la auditoría de una empresa contable privada. La ley dispone los criterios para aplicar una política fiscal responsable, con metas para el equilibrio presupuestario, la deuda y el patrimonio del sector público. Además, exige alcanzar un superávit presupuestario hasta que se llegue a niveles prudentes a largo plazo. También estipula la plena divulgación del presupuesto al parlamento, el público y los mercados financieros. Toda circunstancia en que no se cumplan estas directrices deben justificarse y proponerse medidas correctivas. Los gobiernos también deben realizar una evaluación completa de sus finanzas justo antes de cada elección. La ley no es vinculante y no incluye disposiciones punitivas; sin embargo, es un buen comienzo. Con arreglo a las medidas adoptadas en materia de política fiscal, Nueva Zelanda también instituyó legislación con carácter más vinculante en virtud de su ley de reserva bancaria de 1989, en que se consagró la independencia del banco central y se fomentó el logro de metas explícitas de inflación. El no cumplimiento de estas metas podía ocasionar la remoción del gobernador.

Reforma del sector público

La debilidad del sector público en las economías pequeñas se deriva de la ausencia de economías de escala, la escasez de personal calificado e infraestructuras institucionales generalmente endebles. Estas deficiencias se advierten en las dificultades que experimentan las economías pequeñas en la gestión de su desarrollo económico interno y en la adopción de compromisos internacionales en ámbitos como la propiedad intelectual, el medio ambiente y los derechos de los trabajadores (CEPAL, 1996a). En algunos casos, sobre todo en las economías devastadas por los conflictos internos que inician la etapa de reconstrucción, estas deficiencias se extienden a otros sectores, como la administración de justicia, el respeto a los derechos de propiedad y la implementación de la política social.

En muchas de las economías pequeñas la calidad del desempeño del sector público ha sido objeto de un profundo examen, que en algunos casos ha redundado en la reducción gradual del alcance de sus funciones. La tendencia a vender empresas públicas ya ha comenzado y probablemente continúe, en la medida en que se sigan sobrecargando las cuentas fiscales y postulando argumentos convincentes para justificar el desmantelamiento o la privatización de las empresas de servicios públicos (CEPAL, 1993). Incluso en los servicios básicos de sectores como la salud, la educación y la seguridad, se está considerando la participación privada.

La reforma del sector público ya ha comenzado en varias de las economías pequeñas, pero es preciso profundizarla y extenderla a las que aún no han iniciado el proceso. En algunos casos las disposiciones constitucionales establecidas para proteger la independencia de los funcionarios públicos han entorpecido la reestructuración y limitado las posibilidades de otorgar la titularidad de un puesto sobre la base del desempeño profesional. En otros casos la falta de tales disposiciones ha perjudicado el desarrollo de carreras profesionales de más largo aliento y ha reducido las posibilidades de adquirir destrezas merced a la capacitación en el puesto. Además, también puede propiciar la politización indebida de los funcionarios públicos y el padrinazgo.

Con el impulso general de la reforma económica, nuevamente se ha puesto bajo la lupa el papel que mejor puede cumplir el sector público. En otro trabajo (Osborne y Gaebler, s/f) se ha sugerido -y en algunas de las economías pequeñas parece estar afianzándose un consenso en este sentido- que el gobierno es esencialmente responsable de la gestión de política, el marco jurídico, la equidad, la prevención contra la discriminación y la explotación y el fomento de la cohesión social. Por su parte, se considera que al sector privado le competen las tareas económicas, la inversión, la generación de utilidades y la promoción de la autosuficiencia entre los agentes económicos, en tanto se podría ayudar con fondos públicos a otras organizaciones no gubernamentales, de modo que se concentren en las tareas sociales, que entrañan el uso de personal voluntario, reduzcan ganancias escasas o nulas y exigen el fomento de la responsabilidad individual, el compromiso con la comunidad, el bienestar del prójimo y demás.

En medio de los cambios que afectan a las actuales estructuras de gobierno, el Estado sufre un proceso en que se circunscribe su papel y se reestructura el servicio público. Lo que probablemente surja al final de este proceso es una estructura de tamaño y alcance sumamente reducidos en algunos de los países, pero con una función más precisamente definida. El Estado deberá transformarse para llegar a ser una organización más inteligente, que genere información y use la que actualmente tiene a su disposición para reestructurarse y anticiparse a las necesidades de su electorado, es decir, la ciudadanía. A la vez, deberá operar a un nivel de abstracción suficientemente alto para aprovechar esta abundancia de

información, pero deberá dar orientación fácilmente comprensible para la ciudadanía y adaptable a la actividad cotidiana.

Para fortalecer la administración pública en las economías pequeñas, será preciso contar con un volumen suficiente de recursos fiscales, una mayor asistencia técnica y una constante capacitación del personal del sector público. La asistencia técnica a las economías pequeñas facilitará enormemente la reforma del sector público, dándole acceso a nuevas técnicas y tecnologías y a la capacitación en materia de administración de política comercial y mejoramiento de la eficiencia de las estructuras y los mecanismos de recaudación tributaria nacionales, para apoyar la reforma de los marcos regulatorios y fomentar una mayor transparencia de los mercados. También puede contribuir a que los beneficios sociales tengan una mejor llegada a sus destinatarios, de manera de compensar y readiestrar a quienes más se perjudican con la expansión comercial, ya que la probabilidad de un cambio de sentido en la política aumenta si la integración económica no va acompañada de políticas sociales apropiadas en cada país.⁹

Desarrollo tecnológico y capital humano

Tal como ocurre con la infraestructura, no se advierte una correlación estrecha entre el nivel medio de los recursos humanos y el tamaño de las naciones de América Latina y el Caribe (véase el cuadro 3). Específicamente, sólo el índice de logro educativo de América Central,¹⁰ que combina la tasa de alfabetización de adultos con el promedio de años de escolarización, es significativamente menor que la de los países grandes de la región. Estos países también exhiben una relación alumnos/maestro mayor en la enseñanza primaria que el resto del hemisferio, de modo que deben comprometer ingentes recursos, merced al aumento tributario y a la reasignación de los gastos públicos, si desean mejorar la cobertura y calidad de la enseñanza primaria. Esto es crucial para lograr los aumentos de productividad derivados de la capacitación de los empleados o la introducción de nuevas tecnologías.

La situación del Caribe anglófono es algo diferente, dado que allí, en promedio, se asigna a la educación una proporción del gasto público mayor que en los países latinoamericanos más grandes, aunque menor que en Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, en los propios agregados globales se registra una enorme variación entre los países del Caribe, de los cuales Haití y St. Kitts y Nevis asignan menos del 3% del PIB a la educación y Barbados y Suriname cerca del 8%. La relación alumnos/maestro también fluctúa; Barbados anota 19 y 18 para la enseñanza primaria y secundaria, en tanto Jamaica alcanza a 37 y 26, respectivamente. Estas cifras son comparables a los promedios de 25 y 14 correspondientes a los países grandes de América Latina, o a los promedios de algo más de 17 y 15, respectivamente, que registran Estados Unidos y Canadá (CEPAL, 1996a). En los países del Caribe es preciso recalcar la importancia de mejorar la eficiencia del gasto público en educación, así como la calidad y pertinencia de los programas de estudio.

⁹ Los mecanismos financieros que se basan en el ahorro individual e institucional para la construcción de vivienda o para el acceso a educación superior merecen atención especial, ya que combinan el logro de objetivos tanto económicos como sociales (CEPAL, 1992, capítulo VII).

¹⁰ La cifra corresponde a un promedio. Costa Rica y Panamá arrojan índices que se acercan más a los del resto del hemisferio, o incluso los superan.

Cuadro 3

RECURSOS HUMANOS
(Media aritmética)

	Índice de logro educativo	Relación alumnos/maestro (enseñanza primaria)	Relación alumnos/maestro (enseñanza secundaria)	Gasto público en educación (porcentaje del PIB)
Países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana	1.9	35.6 <u>a/</u>	22.4 <u>a/</u>	3.2
Países del Caribe	2.2	26.7	19.3 <u>a/</u>	5.4 <u>a/</u>
Países pequeños de América del Sur	2.1	24.5	19.5 <u>a/</u>	2.6
Conjunto de países pequeños	2.1	29.0	20.2 <u>a/</u>	4.3
Países grandes de América Latina	2.2	25.0	14.5	3.8

Fuente: CEPAL, El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA (LC/L.932; LC/MEX/L.295), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.

a/ La media es significativamente diferente (en términos estadísticos) de la media de los países grandes.

Dada la existencia de economías de escala en la investigación científica y tecnológica, es esencial que los países pequeños se concentren en actividades que faciliten la disseminación y absorción de tecnologías y en proyectos conjuntos de desarrollo tecnológico, incluidos aquellos producto de alianzas comerciales estratégicas. Además, los denominados sistemas nacionales o regionales de innovación de los países más grandes en ciertos casos pueden verse obligados a incluir a varios países pequeños para resultar viables. Para que las economías pequeñas aumenten su productividad y mejoren su competitividad internacional, deberán adoptar una serie de medidas, individualmente o en conjunto, tales como armonizar los sistemas de medición, establecer normas de calidad, mejorar las carreras tecnológicas y de ingeniería en las universidades y escuelas técnicas, desarrollar y vincular los mercados de capital y tecnología, promover la distribución de los riesgos entre los agentes privados y públicos que participan en las actividades innovadoras, fortalecer las redes de información, crear centros mixtos (públicos y privados) de infraestructura científica y tecnológica, brindar financiamiento público para la investigación básica y promover el establecimiento de empresas especializadas encargadas de certificar el cumplimiento de las normas de calidad (CEPAL, 1996b, capítulo VI).

Implementación de las políticas comerciales

Las economías pequeñas tropiezan con obstáculos imponentes al prepararse para la administración de las nuevas normas resultantes de la Ronda Uruguay y la negociación y aplicación de las disposiciones del ALCA. Se trata de reglas y procedimientos en materia de derechos compensatorios y antidumping, normas de origen, políticas de competencia, regímenes de inversión y diversas prácticas relacionadas con el comercio y la inversión, los servicios, los derechos de propiedad intelectual, el medio ambiente y los temas laborales. La debilidad institucional de estos países en el área de la política comercial puede haber determinado que la mayoría de ellos se adhirieran más tarde al GATT y la OMC que los países más

grandes (véase el cuadro 2). Además, si bien los países pequeños han sido sometidos a menos investigaciones en el marco del GATT y la OMC que los más grandes, probablemente porque su tamaño no las justificaba, no es previsible que esa actitud benévola continúe cuando entren en vigencia las nuevas disposiciones de la OMC.

A la vez, las economías pequeñas requieren contar con mayores conocimientos respecto del impacto que tendrá la liberalización sobre ciertos sectores o empresas, a fin de estructurar adecuadamente sus políticas económica y negociadora. Por ejemplo, deberían poder anticipar qué actividades tendrán que perderse en el proceso y cuáles tienen posibilidades de ser viables con el tiempo. También convendría saber cuánto tiempo será preciso y qué tipo de insumos necesitarán para tener buenas posibilidades de ser viables. Asimismo, deberán tener alguna idea de qué actividades parecen tener buenas perspectivas de expansión futura. Aun así, en todos los sectores, la neutralidad de las políticas fiscales deberá predominar.

Si bien será necesario contar con un equipo técnico básico para implementar estas disposiciones a nivel nacional, sería conveniente crear un grupo de expertos altamente calificados y, de ser posible, con conocimientos complementarios a nivel subregional, a fin de atender las necesidades especializadas de los grupos de países pequeños. Las organizaciones subregionales de integración, públicas y privadas, financiadas en parte con recursos procedentes de la asistencia técnica internacional, podrían hacer las veces de centros para suministrar este tipo de servicios a cada país o grupo de países (CEPAL, 1996a).

Deberán favorecerse las negociaciones multilaterales antes que las bilaterales. La multilateralización reduce los costos que entraña crear grandes equipos nacionales de negociación y contribuye a evitar un resultado potencialmente negativo al negociar en condiciones de vulnerabilidad y asimetría en las relaciones de poder. Además, las características que comparten las economías pequeñas revelan intereses comunes que justifican las negociaciones conjuntas, ya sea en general o para negociar ciertos temas específicos.

Inversión en infraestructura

Si se examinan los datos sin elaborar, se advierte una estrecha relación entre el nivel de desarrollo y el estado de la infraestructura, más que entre la cantidad y calidad de esta y el tamaño en sí de los países. En general, los indicadores que corresponden a las economías pequeñas no difieren sustancialmente de los de las más grandes; de hecho algunos países del Caribe incluso parecen arrojar cifras mejores (véase el cuadro 4). Los costos unitarios más altos de infraestructura de las economías pequeñas indican que probablemente hayan desplegado mayores esfuerzos o recurrido en mayor medida a la cooperación financiera internacional para alcanzar sus actuales niveles. En muchos de estos casos, la carga de mantener la infraestructura existente es onerosa.

Cuadro 4

INDICADORES DE INFRAESTRUCTURA
(Media aritmética)

	Número de líneas telefónicas por 1 000 habitantes	Kilómetros de carretera pavimentada por millón de habitantes	Consumo de energía eléctrica residencial Kw-hora/habitante
Países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana	50.4	707.4	305.6
Países del Caribe	177.3	4,573.8	435.6
Países pequeños de América del Sur	69.3	858	291.3
Conjunto de países pequeños	122.3	2,826.8	373.6
Países grandes de América Latina	79.5	2,471.7	372.3

Fuente: CEPAL, El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA (LC/L.932; LC/MEX/L.295), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.

No obstante, los países pequeños con niveles inferiores de desarrollo, especialmente en América Central y del Sur, e incluido Haití en el Caribe, deberán hacer un esfuerzo particularmente enérgico de inversión en esta esfera. La abundante experiencia acumulada en razón de la gran cantidad de empréstitos internacionales otorgados en el pasado para la implementación de proyectos de infraestructura, y el éxito obtenido en la mayor parte de ellos, demuestran que en este campo la cooperación internacional puede concretarse con mayor facilidad y tener un impacto más apreciable.

Sin embargo, deberán evaluarse minuciosamente los nuevos arreglos institucionales, que podrían incluir coinversionistas privados nacionales y extranjeros. Quizá sea menester un esfuerzo especial por parte de los organismos de crédito para fortalecer los marcos regulatorios e incluso los sistemas legal y judicial de los países más débiles, si han de participar inversionistas privados.¹¹ De lo contrario la implementación de los proyectos de infraestructura podría sufrir un retraso, que comprometería quizá el crecimiento futuro y ampliaría el desfase entre los países relativamente menos desarrollados y el resto del hemisferio.

¹¹ Este esfuerzo quizá resulte necesario para que los agentes económicos puedan operar en un entorno más transparente y estén protegidos contra prácticas desleales, contratos con especificaciones impropias o ineficiencias en la capacidad ejecutiva de las contrapartes locales.

Mercados transparentes y políticas de competencia

No es fácil apreciar con claridad dónde empezará el proceso de integración hemisférica a nivel empresarial, ni cómo se desarrollarán los acontecimientos. Las medidas que se adopten deberán responder bien a los sumamente inestables factores nacionales y mundiales, de manera que habrá que recurrir más a individuos que actúen por propia iniciativa, con el método de ensayo y error, para realizar los cambios más apropiados. Es decir, el mercado, al guiar a la población mediante las leyes de la oferta y la demanda y los precios, emitirá las señales más adecuadas a los diversos actores económicos en condiciones de incertidumbre.

Las propuestas de dar al mercado mayor libertad para asignar recursos suelen provocar serias objeciones en las economías pequeñas, dadas las múltiples inseguridades que estas enfrentan y las prácticas pasadas, como se mencionó en párrafos anteriores. Sin embargo, los mercados y la consiguiente competencia que estos suscitan han revelado en otros escenarios, incluidas algunas economías pequeñas, una marcada tendencia a reducir costos y precios, a adaptar los productos a las necesidades de los clientes, a estimular la innovación y a expandir los mercados de exportación. No obstante, los mercados no siempre funcionan con eficacia, en especial en las economías pequeñas, donde hay gran probabilidad de que engloben a uno o pocos actores, con amplias oportunidades de contubernio, que favorecen la proliferación de monopolios y oligopolios.

En el pasado los esfuerzos de las economías pequeñas por hacer frente a las imperfecciones del mercado consistieron mayormente en constreñirlas con reglamentos burocráticos más que en tratar de hacerlas funcionar con mayor fluidez (CEPAL, 1993). Como consecuencia de la multiplicación, a menudo los reglamentos terminaron por neutralizarse recíprocamente, con extraños e insospechados resultados. Raras veces dichos reglamentos se aplicaron de manera imparcial, y en algunos casos resultó difícil eliminar los incentivos, aun cuando estuviera comprobada su ineficacia. Los empresarios adquirieron más pericia en hacer presión para obtener favores que en aumentar la eficiencia interna. Las industrias incipientes que proliferaron en este entorno no crecieron lo suficiente para ser competitivas. Durante los últimos 10 años se ha puesto de manifiesto que la política ha fracasado y hoy la balanza se inclina nuevamente hacia la búsqueda de un papel más amplio para los mercados; empero, los problemas subsisten.

Aun cuando no se registran estas distorsiones tan flagrantes, los mercados no siempre funcionan con eficiencia. Es posible que las empresas produzcan un cierto artículo en cantidades excesivas, o bien demasiado escasas, debido a la presencia de externalidades. Se considera que las externalidades existen cuando una firma o particular crea costos o beneficios para otra firma o particular sin que se le compense o cobre por ellos, según proceda. Por ejemplo, si una empresa contamina demasiado, constituye un costo para el público, porque no se la penaliza como es debido. Quizá se ejerza presión sobre el aparato estatal para eliminarla, con lo cual se castiga doblemente al ciudadano. Asimismo, una empresa podría no impartir educación y capacitación para sus trabajadores porque puede sustraérselos a un competidor por un mínimo costo, u otra podría rehusarse a brindar capacitación por miedo a que los trabajadores calificados abandonen la empresa y transfieran ese beneficio a un competidor que no tiene que compensar a la firma que lo proveyó. Así pues, en los casos en que existen externalidades se justifica la intervención del gobierno, que puede legislar para asegurarse de que "quien contamina paga", es decir, paga por

eliminar sus propias emisiones o la descarga de efluentes en dominios públicos, sea el aire o el agua. O bien el gobierno puede retribuir a una empresa que imparte capacitación mediante la desgravación fiscal, o brindar la capacitación como un bien público. Sin embargo, es importante que la intervención del gobierno sea sutil, que atienda solo las imperfecciones significativas del mercado y vele por que los beneficios de la intervención superen los costos.

La tendencia hacia el monopolio u oligopolio ya se ha mencionado. En la gran mayoría de los casos se da por sentado que ciertas actividades constituyen "monopolios naturales", como la purificación y distribución del agua, la energía eléctrica y las telecomunicaciones. Históricamente estas empresas han sido las primeras que ha adquirido el Estado en razón de que, por la posición que ocupaban en el mercado, ostentaban poder suficiente para explotar a los consumidores. Tras períodos de administración deficiente y politización, en la mayor parte de los casos estas empresas de servicios han terminado por descapitalizarse y constituyen un verdadero lastre en el presupuesto. Con la creciente competencia mundial, cada vez se hace más evidente que las empresas de servicios públicos pueden fortalecer o debilitar decisivamente la eficiencia sistémica. El éxito en el comercio de servicios dependerá en gran medida de la competitividad de las tasas que se cobren por suministrarlos. No obstante, en general los esfuerzos por privatizar las empresas no han prestado suficiente atención a reducir su posición monopólica, que pasará a manos privadas. La eficiencia sistémica no puede garantizarse simplemente con la privatización.

La respuesta obligada suele ser que hay que regularlas. Se ha intentado crear órganos regulatorios de las empresas de servicios públicos, que comprenden distintas combinaciones de los intereses del sector público, la industria y el consumidor. Los resultados han sido diversos. En lugar de sucumbir a la idea de que la regulación es la única solución, también se podría intentar en lo posible dismantlar a los monopolios y dividirlos en sus componentes, alquilando o vendiendo las partes al sector privado, por licitación. Por ejemplo, las funciones de contabilidad podrían subcontratarse, las estaciones generadoras podrían venderse a distintos operadores privados, que a su vez competirían por vender su producción a la red nacional. Las funciones de mantenimiento de líneas podrían licitarse en zonas geográficas separadas y se podría estimular a los contratistas medianos o pequeños a competir por el servicio. En materia de telecomunicaciones, la tecnología moderna introduce nuevas opciones para competir a través de novedosos medios de comunicación, y la desregulación fomenta la competencia en los mercados recíprocos de varios de los medios más tradicionales, como la telefonía local, la telefonía internacional, la televisión por cable y la onda corta. Se prevé que estos cambios generen nuevos ciclos de creatividad y productividad, con insospechadas consecuencias. El fomento de la competencia de los diferentes medios a través de distintas compañías quizá reduzca los costos de las telecomunicaciones y ayude a los países a acercarse a la frontera tecnológica. Sin embargo, en algunas de las economías pequeñas ya han proliferado ciertos monopolios de empresas conjuntas públicas y privadas, que son las más difíciles de regular y tienen capacidad para dominar los servicios públicos, lo que plantea el riesgo de estancamiento en servicios sistémicos clave.

Los oligopolios también son endémicos en los pequeños países y casi inevitables en los casos en que las políticas imponen barreras a la entrada de empresas extranjeras para favorecer a las nacionales. La liberalización del mercado de bienes y servicios y la apertura a la competencia externa podrían ser la única manera segura de reducir la incidencia del oligopolio. Sin embargo, cabe reconocer el peligro de que ingresen al mercado poderosas empresas extranjeras y terminen por dominarlo. Es posible que

las firmas nacionales más débiles requieran de asistencia técnica para determinar el curso de acción apropiado para el futuro. Por ejemplo, quizá necesiten orientación para formar alianzas estratégicas con otras empresas nacionales o extranjeras, o quizá en otros casos bastará con prestar capacitación o inversión.

Dados los problemas que enfrentan las economías pequeñas para lograr la transparencia y eficiencia de los mercados internos, deberán diseñarse políticas apropiadas con tal fin. Entre ellas se podría contemplar la aprobación de legislación en materia de competencia, incluido un organismo encargado de supervisar la implementación de la ley (UNCTAD, 1996, p. 13). Dicho organismo también podría asesorar a uno o más gobiernos, en caso de que su jurisdicción abarcara agrupaciones subregionales, en todos los temas que afectarían la creación de mercados eficientes y transparentes. Además de los temas mencionados, sería necesario que ayudara a facilitar una operación más equitativa y eficiente de los mercados de los factores. Establecer claramente los derechos de propiedad, mediante la provisión de títulos y la delimitación bien definida, con acceso garantizado a los insumos y factores de producción, es una necesidad que sigue siendo perentoria en algunas de las economías pequeñas. Dichas medidas deberían estimular la inversión en zonas rurales deprimidas. Además, para repartir los beneficios devengados de la reanudación de la inversión y el crecimiento, deberán implementarse políticas específicas para velar por el funcionamiento eficiente y equitativo de los mercados financiero y agrario. Los impuestos sucesorios y el crédito para la compra de tierras podrían contribuir a fomentar la mayor eficiencia del mercado de propiedades rurales, reduciendo al mismo tiempo su concentración. También habría que ejercer una supervisión prudencial de las instituciones financieras, a fin de protegerlas contra riesgos innecesarios, que podrían plantearse en razón de una asignación no competitiva del crédito entre los principales propietarios. Las dificultades de implementar estas reformas no pueden menospreciarse, dado que no responden a la acción de un simple decreto; normalmente suponen complejas transformaciones orgánicas, la aprobación del poder legislativo y el enfrentamiento con arraigados intereses creados (Nafm, 1993, pp. 142 y 143).

CONCLUSIONES

Las economías pequeñas deben realizar una serie de ajustes internos para poder aprovechar las oportunidades que ofrecen la integración hemisférica y los mercados cada vez más globalizados. Empero, los esfuerzos que serán necesarios para asegurar el cumplimiento de estos ajustes no deben subestimarse. Los países se ven obligados a adoptar políticas que contradicen las prácticas aceptadas en las tres últimas décadas, muchas de las cuales podrían haberse justificado cuando la compartimentación de los mercados de bienes y factores era más ostensible. Sin embargo, con los cambios del entorno mundial, que tienden a consolidar los mercados, el paradigma del desarrollo debe ajustarse de manera que pueda explotar estos cambios. En definitiva, la integración de los mercados alterará la imagen que las pequeñas economías tienen de sí mismas, y eliminará muchas de las limitaciones que parecen derivarse del tamaño reducido. Por ejemplo, en la medida en que los mercados de productos se consolidan y cobran mayor transparencia, se abren nuevos compartimientos, que al ser más visibles brindan a las pequeñas economías la oportunidad de suministrar productos diversificados. O bien la calidad de los servicios que un país pequeño podría justificar solamente en razón del tamaño de su mercado podría elevarse apreciablemente si tales servicios pudieran transarse en un mercado mucho más grande. No obstante, la necesidad de desenvolverse en el mayor mercado hemisférico o mundial creará una barrera psicológica infranqueable para quienes la pequeñez equivale a la debilidad.

Los ajustes de política interna se clasifican en dos grandes categorías. La primera, condición indispensable para el cumplimiento de la segunda, corresponde al ámbito de la política macroeconómica. En este sentido, el objetivo es mantener un equilibrio estable, frente a la liberalización de los mercados de productos y factores, estimulando al mismo tiempo la economía para que se expanda con eficiencia hacia su frontera productiva. El segundo grupo de iniciativas de política debería procurar el logro en las economías pequeñas de un clima comercial propicio para las inversiones locales y extranjeras, a fin de utilizarlas como plataformas para atender mercados mundiales y hemisféricos aparentemente ilimitados. Si esto llega a ocurrir, habrá que convencer a los inversionistas de que existe un entorno operativo relativamente estable, en que se han reducido al mínimo los riesgos derivados de políticas inadecuadas o caprichosas y los numerosos impedimentos que entraban el buen funcionamiento de los mercados de productos y factores, y que son endémicos en las economías pequeñas.

La tarea que deben encarar las pequeñas economías en desarrollo es ardua, especialmente dado el horizonte temporal en que deben actuar. Sin embargo, se trata de una tarea abordable, cuya probabilidad de éxito puede mejorarse sustancialmente si se les presta asistencia financiera y técnica prudente a los niveles nacional y subregional. Por último, otro tipo de concesión que las economías pequeñas podrían intentar conseguir es un mayor plazo para aplicar políticas correctivas. Se trata de una concesión que debe administrarse con sensatez, ya que la prórroga de los plazos quizá permitiría que ciertas entidades pasaran a ser viables o que ciertas políticas se pudieran aplicar sin perturbaciones innecesarias, que de lo contrario podrían dar lugar a cambios de sentido en las políticas. A la vez, dicha prórroga podría interpretarse como un intento por demorar las reformas necesarias y proteger intereses minoritarios. Por otra parte, también podría prolongar la etapa de ajuste y retrasar los consiguientes resultados, propiciando la fatiga. Así, la extensión de los plazos no es una opción libre de riesgos; por lo tanto, las economías pequeñas deberían recurrir a ella sólo en aquellas situaciones que auguran buenas perspectivas de beneficios a mediano plazo.

Cuadro 5

HEMISFERIO OCCIDENTAL: INDICADORES DE POLÍTICA COMERCIAL

Pais	Media del arancel 1994	Dispersión del arancel b/ 1994	Año de adhesión al GATT	Acuerdos Ronda Tokyo firmados hasta mayo de 1994 a/	Investigaciones GATT a/ 1985-1994
Países grandes de América Latina					
Argentina	15.82 (26)	9.22 (16)	1967 (13)	6 (3)	6 (30)
Brasil	10.69 (6)	7.17 (13)	1948 (1)	6 (3)	17 (33)
Colombia	11.57 (9)	6.40 (10)	1981 (16)	2 (7)	5 (29)
México	11.58 (10)	4.15 (4)	1986 (18)	4 (5)	2 (26)
Perú	16.32 (27)	3.38 (3)	1951 (8)	2 (7)	6 (30)
Venezuela	11.80 (23)	6.04 (6)	Pending (30)	0 (14)	3 (28)
Media	12.96 (16.83)	6.06 (8.67)	1967 (17)	3.33 (6.50)	6.50 (29.33)
Desviación estándar	2.44 (9.50)	2.11 (5.20)	17.13 (6.83)	2.42 (4.09)	5.39 (2.34)
Chile	10.96 (8)	0.66 (1)	1949 (4)	4 (5)	1 (21)
Itsmo Centroamericano y República Dominicana					
Costa Rica	11.74 (11)	7.88 (15)	1990 (19)	0 (14)	1 (21)
El Salvador	9.21 (4)	6.06 (7)	1991 (21)	0 (14)	1 (21)
Guatemala	10.82 (7)	7.07 (12)	1991 (21)	1 (9)	0 (1)
Honduras	17.90 (29)	10.39 (18)	1994 (26)	0 (14)	0 (1)
Nicaragua	17.38 (28)	18.96 (30)	1950 (5)	0 (14)	0 (1)
Panamá	27.50 (31)	31.50 (31)	En curso (30)	0 (14)	0 (1)
República Dominicana	19.80 (30)	9.40 (17)	1950 (5)	1 (9)	0 (1)
Media	16.34 (20.00)	13.04 (18.57)	1978 (16)	0.29 (12.57)	0.29 (6.71)
Desviación estándar	6.36 (12.06)	9.19 (8.92)	21.47 (8.95)	0.49 (2.44)	0.49 (9.76)

Cuadro 5 (cont.)

Pais	Media del arancel 1994 ϵ /	Dispersión del arancel b/ ϵ / f/ 1994	Año de adhesión al GATT	Acuerdos Ronda Tokyo firmados hasta mayo de 1994 d/ f/	Investigaciones GATT g/ ϵ / f/ 1985-1994
Paises del Caribe					
Bahamas	11.79 (12)	12.14 (19)	Pending (30)	0 (14)	0 (1)
Barbados	11.79 (12)	12.14 (19)	1967 (13)	0 (14)	0 (1)
Belice	11.79 (12)	12.14 (19)	1983 (17)	0 (14)	0 (1)
Dominica	11.79 (12)	12.14 (19)	1993 (23)	0 (14)	0 (1)
Granada	11.79 (12)	12.14 (19)	1994 (26)	0 (14)	0 (1)
Guyana	11.79 (12)	12.14 (19)	1966 (12)	0 (14)	0 (1)
Haití			1950	1	0
Jamaica	11.79 (12)	12.14 (19)	1963 (11)	1 (9)	0 (1)
Saint Kitts y Nevis	11.79 (12)	12.14 (19)	1994 (26)	0 (14)	0 (1)
Saint Vincent y las Granadinas	11.79 (12)	12.14 (19)	1993 (23)	0 (14)	0 (1)
Santa Lucía	11.79 (12)	12.14 (19)	1993 (23)	0 (14)	0 (1)
Suriname			1978	0	0
Trinidad y Tabago	11.79 (12)	12.14 (19)	1962 (10)	0 (14)	0 (1)
Media	11.79 (12)	12.14 (19)	1978 (10)	0.15 (14)	0.00 (1)
Desviación estándar	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	15.79 (6.47)	0.38 (1.51)	0.00 (0.00)

Cuadro 5 (concl.)

País	Media del arancel 1994 c/	Dispersión del arancel b/ e/ f/ 1994	Año de adhesión al GATT	Acuerdos Ronda Tokyo firmados hasta mayo de 1994 d/ f/	Investigaciones GATT e/ f/ 1985-1994
Países pequeños de América del Sur					
Bolivia	9.80 (5)	0.99 (2)	1990 (19)	0 (14)	0 (1)
Ecuador	11.91 (24)	6.28 (9)	En curso (30)	0 (14)	1 (21)
Paraguay	8.03 (2)	7.72 (14)	1994 (26)	1 (9)	0 (1)
Uruguay	14.74 (25)	5.86 (5)	1953 (9)	0 (14)	1 (21)
Media	11.12 (14.00)	5.21 (7.50)	1979 (21.00)	0.25 (12.75)	0.50 (11.00)
Desviación estándar	2.89 (12.19)	2.93 (5.20)	1,139.59 (9.20)	0.50 (2.50)	0.58 (11.55)
Países grandes					
Canadá	8.66 (3)	7.00 (11)	1948 (1)	10 (1)	14 (32)
Estados Unidos	6.36 (1)	6.08 (8)	1948 (1)	9 (2)	2 (26)
Media	7.51 (2.00)	6.54 (9.5)	1948 (1)	9.50 (1.50)	8.00 (29.00)
Desviación estándar	1.63 (1.41)	0.65 (2.12)	0.00 (0.00)	0.71 (0.71)	8.49 (4.24)

Fuente: CEPAL, El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA (LC/L.932; LC/MEX/L.295), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.

Nota: Entre paréntesis se presenta el ordenamiento (ranking) correspondiente a cada indicador, ubicando al mejor país en 1 y al peor en 33.

- a/ La media de los países grandes es significativamente diferente de la media de los países pequeños de América del Sur, con 95% de confiabilidad.
- b/ La media de los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana es significativamente diferente de la media de los países grandes, con 90% de confiabilidad.
- c/ La media de los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana es significativamente diferente de la media de los países grandes, con 95% de confiabilidad.
- d/ La media de los países grandes es significativamente diferente de la media de los países pequeños de América del Sur, con 90% de confiabilidad.
- e/ La media de los países grandes es significativamente diferente de la media de los países del Caribe, con 95% de confiabilidad.
- f/ Los datos de los Estados Unidos y Canadá son de 1993.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996a), El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA (LC/L.932; LC/MEX/L.295), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.

_____ (1996b), Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía (LC/G.1898(SES.26/3)), Santiago de Chile.

_____ (1995a), Hacia una trayectoria de integración hemisférica para Centroamérica (LC/MEX/CCE/L.422), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.

_____ (1995b), Factores que afectan a la participación de los países del Caribe en el Area de Libre Comercio de las Américas (LC/R.1583), Santiago de Chile, noviembre.

_____ (1995c), Integration and Caribbean development: Reconciling regional policies with global trends (LC/CAR/G.464), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe.

_____ (1995d), Protección efectiva resultante del Sistema Arancelario Centroamericano (LC/MEX/CCE/L.423), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.

_____ (1993), Structural adjustment and privatization: An examination of their relationship in four Caribbean countries (LC/CAR/G.404), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe.

_____ (1992), Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.

Ernst and Young (1995), "Focus on Trinidad and Tobago's Budget for 1996", Puerto España.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (1995), World Economic Outlook, Washington D.C., mayo.

Michaely, M. y Papageorgiou, D. (1995), "Small Economies: Trade Liberalization, Trade Preferences and Growth", Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.

Náfm, M. (1993), Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms, Washington, D.C., The Carnegie Endowment for International Peace.

Schmidt-Hebel, K, L. Servén y A. Solimano (1996), "Saving and investment: Paradigms puzzles, policies", Research Observer, vol. 11, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, febrero.

Osborne, D. y T. Gaebler (s/f), "Reinventing government".

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1996), Development Challenges Facing Island Development Countries: Basic Issues and Prospects in the Context of Trade Liberalization and Globalization (E/CN.17/1996/IDC/2; UNCTAD/LLDC/IDC/2), Nueva York, febrero.

Worrell, Delisle (1993), "Economic integration with unequal partners: The Caribbean and North America", diciembre, inédito.