

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

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

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

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

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

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

Angel Viñas

La cooperación europea puede y debe contribuir al desarrollo regional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

en los años ochenta puede atribuirse al contexto internacional”.

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

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

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

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

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

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

Cuando, por el contrario, se observa la proporción de producción manufacturera exportada, la América Latina se desploma frente a los nuevos países industrializados de Asia o incluso respecto al conjunto de ASEAN. Como señala la CEPAL (página 24) hay “una fundamental inadecuación

entre la estructura de la demanda, la producción y la tecnología de la economía internacional y la composición de las exportaciones latinoamericanas”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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