



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

**VI CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE
PLANIFICACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Organizada conjuntamente por ILPES y JUCEPLAN
La Habana, Cuba, 23 al 26 de marzo de 1987

Distr.
LIMITADA

LC/IP/L.19
27 Febrero, 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL



NTI/G.3

**COOPERACION E INTEGRACION REGIONAL
EN LA REACTIVACION Y EN EL DESARROLLO:
EL PAPEL DE LA PLANIFICACION**

ILPES - 25 AÑOS - 1962 / 1987

104

THE UNIVERSITY OF
MICHIGAN LIBRARY
ANN ARBOR, MICHIGAN

INDICE GENERAL

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
NOTAS	2
I CRISIS EXTERNA: PROGRESOS EN EL CONSENSO REGIONAL	3
A. El Cambio Prioritario en el Patrón de Endeudamiento	5
B. Bases de una Reciente Unanimidad Regional	8
C. El Nuevo Enfoque en la Cooperación Regional	12
II REACTIVACION, COOPERACION Y PLANIFICACION	17
A. Algunas Perspectivas de Reactivación Regional	18
B. Los Organismos de Planificación ante la Cooperación Regional ..	22
III FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACION REGIONAL Y ORIENTACION DEL DESARROLLO: DOS TAREAS DE LARGO PLAZO	32
A. Nuevos Campos para Cooperación Inmediata entre los ONPs	36
B. Colaboración de Largo Plazo entre ONPs	38
C. Repercusiones de la Cooperación Regional en los ONPs	40
D. Requisitos de Fortalecimiento Organizacional de los ONPs	41
E. Implementación y Posición Institucional del ONP	44
 ANEXOS	
I - EL MARCO REGIONAL DE LA INTEGRACION Y LA COOPERACION	
II - LA COOPERACION EN EL AMBITO TERRITORIAL	
III - COOPERACION HORIZONTAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE	
IV - LA COOPERACION EN EL AMBITO SOCIAL	

PRESENTACION

El presente documento **apoya la discusión central** de la VI Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (La Habana, 23 al 26 de marzo de 1987). Como en oportunidades anteriores, no se trata de debatir este documento en sí mismo o de aprobarlo formalmente. El diálogo que tradicionalmente se establece en este foro se nutre, sobre todo, de las propias exposiciones de los 37 gobiernos-miembros y de los observadores especialmente invitados.

Inicialmente, se analiza el condicionamiento externo del tema central (**Capítulo I**, que vincula la Crisis Externa con la Cooperación Regional); se indica cierta continuidad con lo discutido en la V Conferencia (México/abril de 1985, centrada en el tema "Crisis Externa y los Programas de Reactivación"); y se actualiza la posición regional a este respecto (con base en la última Conferencia Extraordinaria de la CEPAL, México/enero de 1987). Se prosigue (**Capítulo II**) con algunas perspectivas de reactivación en la región y se considera allí el papel de los Organismos Nacionales de Planificación en el fomento de una cooperación regional que apunte a la recuperación del desarrollo. Al final (**Capítulo III**) se presenta un conjunto de reflexiones sobre la planificación y la coordinación de políticas públicas en América Latina y el Caribe, cuando se postula para los Organismos Nacionales de Planificación un nuevo papel en la promoción de la cooperación e integración regionales, tomadas ambas en una perspectiva de reactivación y desarrollo; este capítulo, reúne también las principales sugerencias del documento.

Complementariamente, se presentan cuatro Anexos, que contienen **síntesis de investigaciones más amplias**, que sirvieron de apoyo para elaborar todo el documento. El primero, enfoca el Marco Regional de la Integración y de la Cooperación, que no pertenece específicamente al Programa de Trabajo del Instituto, vinculándolo con ciertos aspectos de la planificación y de la coordinación de políticas públicas. El segundo, reseña un trabajo reciente del Instituto sobre Cooperación en el Ambito Territorial, destacando las regiones fronterizas internas. En forma muy breve, un tercer anexo focaliza el tema de una posible Cooperación Horizontal en materia de Medio Ambiente. Por fin, el cuarto y último, plantea algunas de las alternativas de cooperación en el campo social, enfatizando la atención a los grupos marginados.

NOTAS

- a) Se llama la atención al hecho que el presente documento no es un ensayo sobre políticas de cooperación e integración regionales en sí mismas, que constituyen la especialidad de otros organismos internacionales también presentes en la VI Conferencia. Los diversos **temas son tratados desde la óptica de los Organismos Nacionales de Planificación**. En cuanto al significado con que se usa la sigla **ONP**, véase la nota 20 (página 22). Respecto del empleo de la palabra **planificación**, se recomienda consultar la nota 11 (página 16).
- b) En el documento, los términos **cooperación, cooperación regional y cooperación intrarregional**, son con frecuencia utilizados para sustituir, simplificadaamente, la alocución "cooperación e integración regional". Véase la nota 8 (página 13).
- c) Casi todos los párrafos presentan algún conjunto de palabras destacadas en "negrillas", que no siempre constituyen frases de sentido completo. Conforme a práctica otras veces adoptada por el ILPES, dichos destacados - cuando son leídos en continuidad - ofrecen una idea global del documento, como un sucedáneo esquemático de lo que podría ser una síntesis.
- d) En la primera distribución de este documento, **los Anexos circularán por separado**; en las demás, texto y anexos constituirán un solo tomo.
- e) **Se agradece todo comentario o crítica** que se haga a este documento y que permita mejorarlo en una próxima versión. Asimismo, éste aún deberá recibir observaciones al interior del propio Sistema de la CEPAL.

Capítulo I

CRISIS EXTERNA: PROGRESOS EN EL CONSENSO REGIONAL

1. Al final de los años 70 fueron divulgadas las conclusiones de un grupo de trabajo que se estableció en los países industrializados para **analizar las perspectivas de desarrollo en los años 80, las oportunidades del Tercer Mundo en ellas y sugerir cambios en las relaciones internacionales** tendientes a ampliar estas oportunidades, dentro de principios que combinaban criterios económicos y de mutualidad de intereses, con criterios de orden ético y humanitario. Entre las principales sugerencias presentadas, y junto a la atención preferencial a los países más pobres y a la eliminación del hambre, figuraban los siguientes puntos:

- fortalecer los ingresos de los productores de materias primas;
- abrir más espacio para el Tercer Mundo en los mercados de los países desarrollados;
- mejorar la conducta de las empresas transnacionales en la transferencia de tecnología;
- perfeccionar el sistema monetario internacional;
- reformular el financiamiento del desarrollo; y
- equilibrar mejor la repartición del poder mundial.

En cuanto al penúltimo punto, se hacía hincapie en transferir recursos en gran escala para los países en desarrollo.¹ Dichas conclusiones no llegaban a significar "un consenso regional del Norte" con respecto a los grandes requerimientos del desarrollo internacional pero, innegablemente, significaban que allí se robustecían ciertas percepciones potencialmente favorables al Tercer Mundo.

2. La historia de la **presente década ha demostrado un empeoramiento sistemático en cada uno de los aspectos arriba señalados**; es decir, el contexto internacional evolucionó al revés del requerido para mejorar las perspectivas de desarrollo del Tercer Mundo. Múltiples indicadores confirman que:

- los precios de las materias primas han caído a niveles sin precedentes;
- la presencia del Tercer Mundo en el comercio mundial se redujo;
- el control del Norte sobre la circulación de innovaciones tecnológicas ha crecido;
- el sistema monetario internacional dificultó o impidió el desarrollo;
- países en desarrollo se convirtieron en exportadores netos de capital; y
- el poder a escala mundial se ha concentrado aún más.

¹ Se hace referencia al documento que pasaría a ser conocido como "Informe de la Comisión Brandt", divulgado el 17 de diciembre de 1979. Los puntos destacados corresponden al propuesto "Programa de Prioridades". El énfasis en la "transferencia de recursos para el desarrollo" consta, además, de lo que se sugirió como "Programa de Emergencia".

3. En lo que se refiere a América Latina y el Caribe, la percepción de estas transformaciones recientes estuvo condicionada a las peculiaridades de cada caso nacional. **Sin embargo, el consenso regional en torno a las causas y a las posibles soluciones de problemas comunes pudo evolucionar lenta pero continua y positivamente.** La discusión sobre cooperación e integración regional tiene que considerar, como un gran telón de fondo, el progreso colectivo alcanzado en torno a algunos de esos puntos prioritarios de la agenda económica y política acordada a nivel multilateral.

A. El Cambio Prioritario en el Patrón de Endeudamiento

4. En el complejo campo de fuerzas en el cual se da la dinámica del desarrollo, ciertamente hay problemas y soluciones que se cruzan en las más distintas direcciones y apuntan hacia un sinnúmero de sentidos. Pretender administrar dicha dinámica en algún sentido deliberado exige **identificar el "camino crítico" de las dificultades que, si no son superadas, hacen vulnerables todos los posibles programas de acción.** En la última reunión de este mismo Foro se advertía que "una decisiva restricción que tendrá la Región en el próximo quinquenio, seguirá siendo el pago de los intereses de la deuda externa, suponiendo que se pospongan las amortizaciones. Las proyecciones efectuadas ... muestran claramente que la Región no podrá crecer a las tasas históricas de las décadas 60 y 70 (cerca del 6% al año); que solamente en los escenarios más optimistas los saldos de la balanza comercial bastarán

para atender a las necesidades mínimas de importación y al pago de los intereses de la deuda externa, y finalmente, que continuará la transferencia de recursos financieros al resto del mundo".²

5. En la perspectiva asumida por el ILPES en aquel foro se afirmaba que "conseguir **condiciones más favorables en la renegociación de la deuda externa pasa a ser una variable crítica para empezar a abrir espacio a la recuperación** de los niveles de producción y de empleo".³ La mayoría de los Ministros y Jefes de Organismos Nacionales de Planificación presentes, manifestó una postura análoga, reconociendo que, el punto más crítico era el servicio de la deuda. Su magnitud limitaba el gasto y restringía la inversión, disminuía las posibilidades de elevar el empleo y de mejorar el ingreso de la población, y retardaba la recuperación del crecimiento, por lo cual este problema reclamaba una solución de fondo. Sería necesaria la reprogramación de sus vencimientos y de las demás condiciones de pago. Muchos admitían que se trataba también de un problema político, cuya solución no debería prolongar el estancamiento económico, por sus consecuencias sobre la estabilidad social y política de la región.

² Véase: ILPES: Planificación y Políticas Públicas en 1982-1984 y Perspectivas para la Segunda Mitad de la Década, V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación (México, abril de 1985), Doc.LC/IP/L.15-CM 5/4- (párrafo 8) . Al mismo tiempo se insistía en "la conveniencia de que la política inmediata de ajuste se articule con medidas coherentes de reactivación a mediano plazo" (párrafo 20).

³ ILPES, op.cit., párrafo 32.

6. El futuro daría razón a aquel Foro. El más reciente documento regional sobre este tema reconoce que **"Hacia principios de 1985, los países de América Latina y el Caribe tomaron plena conciencia de que los enormes esfuerzos realizados en los primeros años de la década para ordenar sus economías resultaban infructuosos"** . En la última Conferencia Extraordinaria de la CEPAL (México, enero de 1987) "pudo comprobarse que las recomendaciones del ajuste recesivo tradicional merecieron en la reunión un rechazo generalizado, debido a sus pobres resultados. Su instrumentación suponía, para ser efectiva un sustancial cambio en el entorno internacional, que al no haberse producido en las dimensiones esperadas, llevó a límites insostenibles la situación económica, social y política de la región, hacia fines de 1985".⁴
7. En esta misma Conferencia se observó **"una convergencia de opiniones en torno a las características que constituirían el núcleo de un enfoque alternativo del desarrollo"** . Sus principales elementos serían: "el rescate de la capacidad de crecimiento, orientándolo hacia la justicia social; la modernización y transformación de las estructuras productivas para evitar una incorporación pasiva y subordinada en la nueva división internacional del trabajo; reformas institucionales que garanticen la expansión del ahorro interno y de la inversión productiva, y una redefinición del papel de los

⁴ Véase CEPAL: Proyecto de Informe, Doc. Sala de Conferencia N° 4/Rev.1, Santiago de Chile, 9 de febrero de 1987 (respectivamente párrafos 119 y 125). La versión aquí referida fue divulgada a partir del 23 de febrero, debiendo recibir observaciones de los países hasta fines de marzo próximo. Los conceptos destacados en "negritillas" figuran sólo en la reproducción que aquí se hace.

sectores público y privado; la búsqueda de una coherencia entre las políticas de desarrollo y los equilibrios macroeconómicos; un papel muy destacado para los procesos de integración y cooperación regionales; y la lucha por cambios en las relaciones económicas internacionales que hagan posible un desarrollo sostenido." Por otra parte, con respecto a la crisis externa se concluyó que "desde la óptica de los países de América Latina y el Caribe, el problema de la deuda no se ha resuelto; por el contrario, su postergación y la consiguiente carga es uno de los obstáculos fundamentales, sino el principal, para lograr un desarrollo sostenido y para liberar los recursos de ahorro interno que requiere la inversión necesaria para modernizar las economías de la región." ⁵

B. Bases de una Reciente Unanimidad Regional

8. En la misma Conferencia, **los países de América Latina y el Caribe suscribieron una Declaración** "con la firme determinación de promover el desarrollo económico y social," cuyos términos reflejan los más recientes avances observados en la región en el tratamiento conjunto y por consenso de la crisis actual.⁶ Allí reconocen que " su origen se encuentra básicamente

⁵ CEPAL, op.cit., párrafos 131 y 144. Los textos hasta aquí reproducidos corresponden a partes del Capítulo D: "Resumen del Relator".

⁶ Este y los próximos párrafos de esta parte B. reproducen algunos extractos de dicha Declaración más relacionados al tema aquí tratado (CEPAL, op.cit., páginas 50 a 56). Observaciones a la Declaración, de parte de países que no la suscribieron, pueden ser encontradas en otras partes del mismo Informe (especialmente en los párrafos 66 y 117, respectivamente páginas 21 y 57).

en factores externos, los cuales han generado graves problemas de balance de pagos como producto de las altas tasas de interés nominales y reales y el hecho sin precedentes en nuestra historia de habernos convertido en exportadores netos de recursos financieros; el continuo y más agudo deterioro de los términos de intercambio, atribuible en lo fundamental a la constante caída de los precios de los productos básicos y materias primas que exportamos, y la proliferación de las barreras proteccionistas en los países industrializados."

9. Por consiguiente, prosigue la Declaración, **"contrarrestar las tendencias recesivas todavía dominantes y posibilitar el desarrollo es el mayor desafío que debemos enfrentar en los próximos años.** Conviene, por tanto, abordar la crisis presente de manera pragmática e innovadora, en la búsqueda de la recuperación y en el establecimiento de vínculos que aúnen desarrollo y equidad social con base en los rasgos peculiares de cada nación." Es así que Gobiernos y sociedades civiles ...hoy reiteramos nuestro compromiso con políticas caracterizadas por:

- a) Enfoques innovadores de estabilización y ajuste, que privilegien el crecimiento y el desarrollo, protegiendo nuestras economías de los impactos negativos externos;
- b) Esfuerzos sistemáticos y sostenidos encaminados a ampliar y transformar las estructuras productivas, con el objeto de aumentar la eficiencia, mejorar la articulación intersectorial e intrasectorial, utilizar las potencialidades de la transformación tecnológica, cambiar cualitativamente la inserción de nuestros países en las corrientes del comercio internacional y ofrecer las bases para un crecimiento y un desarrollo sostenidos.

- c) Promoción del ahorro interno y su orientación hacia inversiones productivas que contribuyan al proceso de recuperación económica y de desarrollo, ...
- d) Distribución más equitativa de los costos y frutos del progreso material, en el marco de un proceso participativo, indispensable en la ejecución de las estrategias de desarrollo económico y social al que se aspira."

10. Más adelante señala que "Consideramos que las posibilidades de recuperación, pese a los enormes esfuerzos que hemos realizado, hasta ahora no se han concretado, debido principalmente al deterioro extraordinario del entorno comercial y financiero internacional, producido por las políticas unilaterales de los más importantes países industrializados. Frente a esta situación, que configura una crisis que afecta a la cooperación internacional, y las tendencias al bilateralismo en las relaciones internacionales, en que predomina el ejercicio del poder, se hace indispensable fortalecer el multilateralismo como mecanismo idóneo para la solución de muchos de los problemas que nos aquejan. Las acciones coherentes y deliberadas que estamos adoptando en el plano nacional y regional resultarán insuficientes si no se cuenta con la cooperación internacional en las áreas financiera, monetaria, comercial y tecnológica, y con una prioridad más alta para nuestros problemas en la agenda de las negociaciones a nivel mundial."

11. Después prosigue: "juzgamos necesario señalar las orientaciones que permitirán reducir la vulnerabilidad externa de la economía regional" que se resumen a continuación:

- a) **La solución del problema de la deuda externa.** Allí se afirma que "la deuda externa no puede ser pagada en las condiciones actuales y sin un desarrollo económico sostenido. La única vía para alcanzar una solución global y permanente al problema de la deuda externa es entablar urgentemente un diálogo político entre acreedores y deudores, basado fundamentalmente en el principio de la corresponsabilidad y del derecho al desarrollo. Para ello se hace necesario, entre otros mecanismos y medidas, ajustar el servicio de la deuda a la capacidad real de pago de cada país, limitar dicho servicio en función del ingreso por exportaciones o del comportamiento de otras variables económicas, revertir la transferencia neta de recursos que nos afecta y darle un tratamiento diferenciado a la deuda actual y a la futura".
- b) **Una reforma del Sistema Monetario y Financiero Internacional.** Sobre esto se propugna por "una mayor disciplina macroeconómica en los principales países desarrollados y mecanismos de vigilancia de las medidas que adopten estos países, especialmente en lo que se refiere a sus efectos sobre los tipos de cambio, las tasas de interés y la liquidez internacional. Asimismo, la condicionalidad cruzada, que se aplica principalmente en el ámbito del comercio y las finanzas, menoscaba la potencialidad del desarrollo y la autonomía de nuestros países, por lo que las exigencias más complejas y agobiantes asociadas al financiamiento externo deberían adecuarse a las condiciones, objetivos económicos y políticas de desarrollo de cada país. El aumento de los recursos de los organismos financieros internacionales y una reorientación de su acción son imprescindibles para que puedan desempeñar un papel acorde con nuestras necesidades de desarrollo. Además, la gravedad de los problemas del balance de pagos que experimentamos los países de América Latina y el Caribe requiere la ampliación inmediata del servicio de financiamiento compensatorio, para responder a los impactos negativos ocasionados por factores tales como la caída de los precios de los productos básicos, las altas tasas reales de interés y los desastres naturales. Asimismo, deberán adoptarse medidas para facilitar la transformación de los préstamos de la ayuda oficial para el desarrollo en donaciones, y para aumentar los recursos concesionales para las pequeñas economías en desarrollo destinados a su infraestructura económica y social".
- c) **Una reforma al sistema de comercio internacional.** En este particular se expresa "profunda preocupación por la caída sin precedentes desde la postguerra de los precios de los productos básicos; por el crítico deterioro de los términos de intercambio; por las crecientes medidas proteccionistas de los países industrializados --de carácter arancelario y no arancelario, y entre ellos impuestos especiales y reducciones de cuotas sobre los productos básicos y las materias primas-- que traban el acceso de nuestras exportaciones, y por el creciente recurso de dichos países a subsidios a la exportación y otras prácticas desleales

que nos desplazan de nuestros tradicionales mercados y deprimen aún más los precios internacionales. Reclamamos un sistema multilateral de comercio internacional que garantice altas tasas de expansión del comercio mundial con una participación creciente de los países en desarrollo". El texto continúa con múltiples consideraciones sobre el lanzamiento de la Ronda Uruguay "un paso positivo en la búsqueda de soluciones a algunos de los problemas del comercio internacional."

C. El Nuevo Enfoque en la Cooperación Regional

12. Los 33 países de América Latina y el Caribe que suscribieron la Declaración ya habían señalado (antes de los últimos puntos aquí reproducidos) que para facilitar la ejecución de las políticas propuestas y darles mayor coherencia, **"reiteramos nuestra voluntad de fortalecer la concertación y los programas de integración y cooperación regionales. Manifestamos a la vez nuestro convencimiento de que la integración es un medio idóneo para aliviar el peso de la crisis actual y para facilitar los procesos de producción, transformación y distribución de la región. Coincidimos en que la creación de un espacio económico común abre más amplias perspectivas para el crecimiento conjunto y el bienestar de nuestros pueblos, constituye un impulso renovado para la consolidación de la paz y del desarrollo, y facilita abordar problemas comunes a través de acciones conjuntas y coordinadas en diversos ámbitos. Afirmamos que la región deberá organizarse**

a fin de ejercer un poder de negociación conjunto en el plano internacional que le permita una defensa de sus más vitales intereses".⁷

13. Estos lineamientos ciertamente orientarán el curso de los esfuerzos futuros para promover la integración en América Latina y el Caribe.⁸ Hay clara conciencia regional de que **dichos esfuerzos tendrán lugar en un medio internacional difícil**. De hecho, "el mundo atraviesa una etapa de transición hacia un nuevo ordenamiento internacional, basado en las transformaciones estructurales de las economías centrales, asociadas al surgimiento de nuevas y revolucionarias tecnologías y al predominio de las actividades terciarias, en el marco de una vigorosa transnacionalización de las actividades productoras de bienes y servicios. Estos hechos están gestando una nueva división internacional del trabajo, cuya consolidación está respaldada, al menos en esta fase de transición, por un sistema de

7 "Esta convicción (prosigue la Declaración) ha inspirado los recientes acuerdos bilaterales de integración suscritos en América Latina y el Caribe, que incluyen medidas de cooperación en sectores portadores de progreso técnico, y reafirman **nuestra voluntad política de seguir llevando a cabo acciones mancomunadas que coadyuven a la recuperación económica y al desarrollo**, así como aquellas de complementación económica y de convergencia en el ámbito de la ALADI". (CEPAL, op.cit., pág. 53, ítem 7).

8 Es útil recordar que "no existen interpretaciones de común aceptación para los términos integración y cooperación; por lo tanto, tampoco hay una frontera claramente delimitada entre ambos conceptos. En muchas ocasiones, éstos se utilizan como sinónimos; en otras oportunidades, representan dos enfoques diferentes de un mismo proceso o situaciones". Por otro lado, "también en el campo internacional, el concepto de cooperación se utiliza de manera amplia y flexible". (CEPAL, Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe, División de Comercio Internacional, Santiago de Chile, Doc. LG/G.1422, mayo de 1986). Este documento es una fuente fundamental para los temas de esta VI Conferencia.

relaciones internacionales basado en el "poder" y que se aleja de los principios y prácticas del multilateralismo y la cooperación entre estados soberanos".⁹

14. Al mismo tiempo, **cabe mirar con optimismo el alcance potencial de la cooperación intrarregional.** Como un caso de cooperación Sur-Sur, reúne condiciones para "desempeñar un papel en el aumento de la eficacia de las medidas adoptadas por los países en desarrollo en la esfera de las relaciones económicas internacionales. Puede permitir a esos países:

- a) Estar mejor informados respecto de las perspectivas e intereses a largo plazo de las naciones con quienes negocian;
- b) comunicarse y celebrar consultas más frecuentes respecto de sus experiencias en materia de negociación en esferas tales como la deuda, el comercio, la financiación y la transferencia de tecnología;
- c) establecer posiciones políticas comunes ante las cuestiones económicas internacionales;
- d) emprender negociaciones conjuntas, en algunos casos, con terceros países o con grupos de terceros países; y
- e) aplicar medidas conjuntas en relación con los mercados de los países desarrollados, aprovechando en el mayor grado posible el valor relativo de sus propios recursos y mercados".¹⁰

⁹ Véase: CEPAL: El Proteccionismo de los países industrializados: Estrategias regionales de negociación y defensa, División de Comercio Internacional. Doc. LC/R.500, Santiago de Chile, abril de 1986 (restringido). El mismo documento añade que "Las modalidades actuales del proteccionismo y del comercio administrado son una clara expresión de estas tendencias".

¹⁰ Véase UNCTAD: El Fortalecimiento del Punto más Débil: Examen de Algunos Aspectos de la Cooperación Sur-Sur en Materia de Comercio y Finanzas, Ginebra, 1986 ("Resumen de Conclusiones", párrafo 11, página 4).

15. Finalmente, para tornar más funcionales para el desarrollo las diferentes medidas de cooperación intrarregional, sería necesario evitar que ellas sucedan en forma a veces dispersa o episódica o con grandes vacíos, buscando que se formulen y se apliquen lo más sistemáticamente posible. Tanto por sus efectos de largo plazo, como por su alcance necesariamente multisectorial, es menester que estén compatibilizadas en dos dimensiones: por un lado, con la totalidad de cada política externa nacional y, por otro, con la planificación o las políticas públicas de largo plazo adoptadas en cada país. Esta es una directriz que el presente documento considera esencial **para articular adecuadamente integración y cooperación regionales con reactivación y desarrollo: que las políticas correspondientes combinen la Diplomacia con la Planificación.** En la primera dimensión, está la adecuación a los postulados del derecho y de los compromisos internacionales, la selección de convenios de cooperación para atender a premisas de doctrina externa y de soberanía, la implementación de decisiones de orientación multi o bilateral, la fijación de prioridades geográficas y, en general, la sintonía con la totalidad de las relaciones con el exterior. Respecto de la segunda dimensión, se presenta la necesidad de coherencia intertemporal en las actividades de cooperación, de combinar la cooperación intergubernamental con aquella que se inspira en el mercado, de compatibilizar la asignación de recursos para cooperación con los demás programas de desarrollo, de articular adecuadamente la cooperación intrarregional a lo largo de los sectores (productivos, de infraestructura física o de infraestructura social) y de ajustarla a la capacidad de prestación o de absorción de los agentes sociales involucrados en cada país

cooperante. Aunque el espectro diferenciado de países de América Latina y el Caribe imponga un manejo matizado del término "planificación", se supone que siempre hay espacio y ventajas para vincularla, explícita y sistemáticamente, a la formulación y a la implementación de las políticas de cooperación intrarregional. ¹¹

¹¹ Estas son tesis que el Instituto ya defendió en otras oportunidades. (Véase, por ejemplo ILPES: Cooperación Técnica Internacional, Desarrollo y Planificación, Simposio de Alto Nivel sobre Cooperación Técnica Internacional; México, octubre/1984, págs.16 y 17). En el mismo orden de ideas el Instituto considera esencial que puedan coexistir diferentes conceptos de planificación, con flexibilidad para ajustarse a las peculiaridades nacionales de la región, como por ejemplo: **centralizada**, donde el Estado controle el proceso de acumulación; **normativa**, donde un "proceso" y/o un "documento del plan" busque combinar las decisiones del Estado con las del mercado; **estratégica**, en las situaciones en que este cambio metodológico haya permitido avanzar en el cálculo iterativo respecto del proceso social de decisiones sobre el desarrollo y, por fin, la acepción de **"management" de políticas públicas**, donde la racionalidad articulada por el gobierno en la conducción de sus propias actividades no llega a configurarse como una actividad planificadora convencional.

Capítulo II

REACTIVACION, COOPERACION Y PLANIFICACION

16. Una de las tesis que este documento sustenta es que **los procesos de cooperación e integración debieran fortalecerse en el futuro, a fin de favorecer un proceso más sostenido de reactivación y desarrollo.** La región experimentó en el trienio 1984-1986 un moderado ritmo de crecimiento anual, de 3.1% en términos globales y de 0.8% en el producto por habitante. Sin embargo, los datos disponibles no permiten asegurar la continuidad de esta modesta recuperación. De hecho, las previsiones de corto y mediano plazo muestran un cuadro externo restrictivo, tanto en términos de comercio como de financiamiento internacional.¹² Por ello, el sector externo requiere de una atención preferente; su adecuada planificación debería constituirse en un mecanismo útil para anticipar y aminorar los frecuentes desequilibrios de las cuentas con el exterior.

¹² Véase CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1986, LC/G.1454, 18 de diciembre de 1986. "Al efecto negativo generado por la trayectoria de los precios internacionales sobre el valor de las exportaciones de productos básicos, se ha agregado el causado sobre las exportaciones de manufacturas por la pérdida de dinamismo de las economías industrializadas y la propagación y fortalecimiento en ellas de las prácticas proteccionistas". (CEPAL, Panorama económico de América Latina, 1985, Santiago de Chile, LC/G.1369, octubre de 1985, pág. 1).

A. Algunas Perspectivas de Reactivación Regional

17. En su más reciente previsión sobre la economía internacional, el FMI estima que **el crecimiento del producto bruto de los países industrializados se situará en torno al 3% anual en el período 1987-1991**, similar al rango de crecimiento proyectado por el Banco Mundial para el mediano plazo.¹³ El mismo informe del FMI prevé para 1987 un nuevo deterioro de la relación de intercambio para los países en desarrollo (menos 2.9%), tanto exportadores como no exportadores de petróleo. Dicha relación sólo se recuperaría (en cerca de 1%) en 1988-91 pero no para los países petroleros, al mantenerse el precio real del petróleo en el nivel alcanzado en 1986. El crédito privado disponible para los países en desarrollo, se expandiría apenas en 2.2% en 1988-91.
18. En lo que se refiere a **América Latina y el Caribe, las proyecciones de mediano plazo (1986-1991) consideran tasas de crecimiento del PIB en torno al 3.6% promedio anual**, con supuestos razonablemente optimistas.¹⁴ Asimismo, en su más reciente balance de la economía latinoamericana, la CEPAL expresa la incertidumbre que afecta a las perspectivas de crecimiento de la región, debido a una lenta recuperación de los precios de los

¹³ Véanse IMF, World Economic Outlook, Washington, D.C., October 1986 y World Bank, World Development Report, Washington, D.C. April, 1984.

¹⁴ Esto si se mantienen las transferencias negativas de recursos de la región hacia los países industrializados (en el orden de los US\$ 20 mil millones al año) y si se logra algún aumento de los préstamos de los bancos privados y de la banca multilateral. (Véase IMF, World Economic Outlook, Washington, D.C., April, 1986).

productos básicos, tanto por factores coyunturales como por cambios estructurales desfavorables en la demanda de los países industrializados. De igual manera, la lentitud con que bajan las tasas internacionales de interés y la prevalencia de tendencias proteccionistas en los países industrializados no auguran un marco externo favorable a una reactivación sostenida. El informe cepalino concluye que el arrastre de la economía internacional sobre las latinoamericanas puede no ser suficiente y "...que una recuperación generalizada y firme sólo podrá resultar de la conjunción del esfuerzo interno bien orientado, de una cooperación internacional más fuerte y apropiada y de **una dinamización de la cooperación regional**". (Véase nuevamente la nota 12).

19. **Esta necesidad de revitalizar la cooperación e integración regionales como apoyo a una reactivación sostenida** queda también respaldada por el análisis de escenarios a mediano plazo (1987-1991) realizado por el ILPES.¹⁵

- a) El primer escenario, incorpora las tendencias relativamente más pesimistas. Se supone que el crecimiento del PIB es de 2.8% anual para Estados Unidos, 3% para Japón, y 2% para la Comunidad Económica Europea y los otros países industrializados. En cuanto al saldo neto de recursos externos, se supone que será negativo e igual al 20% del valor de las exportaciones regionales totales;

¹⁵ Con base en estudios del Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL, que fueron resultado de un esfuerzo conjunto a fin de preparar antecedentes para esta VI Conferencia (La Habana, marzo de 1987). Se han configurado dos escenarios sobre la base de supuestos alternativos para las siguientes variables: el ritmo de crecimiento de los países industrializados, el flujo neto de recursos financieros externos (positivo o negativo, conforme sea la suma algebraica entre los pagos por servicio de la deuda externa y la entrada neta de créditos e inversiones extranjeras) y el ritmo de crecimiento de las exportaciones intrarregionales. Dicho estudio es parte de una investigación más amplia sobre cinco diferentes perspectivas futuras, que está actualmente desarrollando el ILPES.

por lo tanto, ligeramente menor a la cifra registrada en 1986 (23.6%). Respecto de las exportaciones intrarregionales, se supone que ellas mantendrían su participación actual en el comercio total (equivalente a 14%).¹⁶ Con este conjunto de supuestos la situación externa se mantiene restrictiva: el crecimiento del PIB regional no superaría un promedio anual de 3.4% para el período 1987-1991.¹⁷

- b) En el segundo escenario se supone el mismo bajo crecimiento de los países industrializados pero con un cambio sustancial en el flujo neto de recursos externos y en el comercio intrarregional. Una hipótesis reduce a la mitad el flujo neto de capitales respecto del valor de las exportaciones (es decir de 20% a 10%), como resultante de nuevas condiciones de renegociación de la deuda externa y de las tasas de interés prevalecientes. En cuanto al comercio intrarregional, se supone que su participación respecto del total subiría de 14% a 17%.¹⁸ Los resultados de este segundo escenario serían claramente favorables. La sola reducción a 10% del flujo neto negativo de capitales externos permitiría a la región en su conjunto crecer a una mayor tasa anual (5.4%). Si a ello se agregara la intensificación del comercio intrarregional, dicha tasa de crecimiento podría elevarse aún más (hasta un 6% anual), lo que acercaría a la región a una senda de desarrollo autosostenido. Nótese - en particular - que este resultado tan positivo se lograría a pesar de que las economías industrializadas mantuvieran un bajo ritmo de crecimiento (del orden del 3% al año).

16 En cuanto al precio del petróleo, se mantiene en un mismo nivel en ambos escenarios: se supone que el precio actual (US\$ 18 por barril) se mantendría hasta 1989, con una leve tendencia a la baja en 1990-1991.

17 Vale la pena señalar que sólo en condiciones más expansivas de la economía de los países industrializados (con 1% más en sus ritmos de expansión anual del PIB), América Latina y el Caribe podrían crecer a una mayor tasa, del orden del 4.3% al año. Para contrastar con la tendencia histórica de largo plazo, véase nuevamente el párrafo 4.

18 Es decir, como si creciera a un 10% anual a partir del nivel absoluto de 1986. Esta relación no está fuera de lo alcanzable, ya que prácticamente se logró en los años 1978, 1979 y 1981, habiendo llegado en algunos años de la década de los 60 a más del 30%. Esto exigiría una pronta intensificación de los acuerdos comerciales vigentes y la adopción de nuevos, como también la implementación de arreglos financieros que hicieran menos dependiente el comercio intrarregional de las condicionantes del financiamiento externo.

20. En resumen, este ejercicio indica que **sólo a través de condiciones más favorables en cuanto al servicio de la deuda externa y de un esfuerzo decidido de mayor cooperación**, América Latina y el Caribe podrán superar los agobiantes efectos generados por la merma actual de crecimiento. Esta es una clara ventaja de la región: la cooperación intrarregional encierra un apreciable potencial de reactivación económica.
21. La **diversidad de caminos que se abren a una mayor cooperación e integración** es por cierto grande. La CEPAL señala las posibilidades de impulsar una cooperación más profunda entre países de dimensión económica más o menos similar (Argentina, Brasil, México); entre los países andinos, los países centroamericanos y los del Caribe, y entre países de estructura económica complementaria (Argentina-Bolivia, Colombia-Venezuela) incluyendo, desde luego, el desarrollo integrado de varias zonas fronterizas.¹⁹ Asimismo, destaca ciertas formas de relación entre países de dimensión económica disímil, pero con niveles de interdependencia derivados de circunstancias históricas o de la simple cercanía geográfica (Uruguay y Paraguay con Argentina y Brasil, por ejemplo), o entre los países miembros del llamado "pacto amazónico" (el cual podría facilitar un régimen de especialización intrarregional que satisficiera, a la vez, los indispensables requisitos de reciprocidad).

¹⁹ CEPAL, op.cit. Sobre integración fronteriza véase el Anexo II.

B. Los Organismos de Planificación ante la Cooperación Regional

22. Tradicionalmente **las propuestas de integración han recibido limitada atención en la práctica planificadora dentro de la región.** En el sentido contrario, tampoco las políticas de cooperación e integración han explicitado sus requerimientos en relación a las funciones que cumplen los Organismos Nacionales de Planificación (a continuación: ONPs).²⁰ Incorporar en las estrategias nacionales de desarrollo los requerimientos de los acuerdos de integración y cooperación implica distinguir entre las acciones que inciden en la transformación de la estructura productiva regional y aquellas otras que apuntan más exclusivamente a la ampliación inmediata del mercado. Dentro de las primeras cabe destacar las decisiones de inversión y, en las segundas, los flujos de comercio intrarregional, esperados o planeados. Ambos tipos de acciones - por cierto relacionadas con diferentes horizontes temporales - deberían ser contempladas explícitamente en una política de reactivación económica. Considerando estos aspectos se abre ya la oportunidad de introducir la dimensión regional (bi o multilateral) en la planificación del desarrollo de mediano plazo y de integrar mejor las políticas de corto plazo (en particular las de comercio exterior), con los objetivos prioritarios establecidos para los Organismos Nacionales de Planificación. (Véanse las bases de esta Parte B en el Anexo I).

²⁰ En este documento - así como en ocasiones anteriores - se adopta ONP u Organismo Nacional de Planificación para designar genéricamente el órgano nacional de más elevada jerarquía (independientemente de su designación oficial: Ministerio, Secretaría, Oficina, etc), **responsable de las tareas de planificación y/o de coordinación y gestión de políticas públicas** (económicas y sociales).

23. Para recoger esta dimensión regional, **los ONPs pueden colaborar en diferentes procesos decisorios**, especialmente en la programación de inversiones, sean directas del Estado o inducidas en el sector privado. En la elaboración del presupuesto de inversiones públicas de mediano plazo, cabrá identificar aquellas que sean más decisivas para la ampliación del mercado regional, así como otras que se vinculen a proyectos regionales de complementación industrial, de aprovechamiento conjunto de recursos naturales, de transporte como, asimismo, al desarrollo de cuencas y de áreas fronterizas. En cuanto al sector privado, las políticas nacionales de atracción al capital extranjero podrían subrayar las oportunidades posibles para nuevas inversiones conjuntas con capitales de la propia región.
24. Por otro lado, **la inversión pública y privada vinculada al comercio recíproco** podría ser estimada por los ONPs como un apoyo a las políticas de cooperación regional. Por último, en la perspectiva de optimizar el uso de divisas escasas en la promoción de actividades productivas - combinándose eficientemente el crecimiento de las exportaciones con la sustitución de importaciones a escala regional - surgen necesarios "trade-offs" en las decisiones de inversión, especialmente públicas, cuya racionalidad debería articular los objetivos más amplios del desarrollo con las necesidades más urgentes del comercio intrarregional.
25. Otro apoyo potencialmente importante de los ONPs al comercio intrarregional consiste en **ayudar a canalizar el poder de compra del sector público** hacia proveedores regionales. A propósito de ello, la CEPAL ha señalado, con base

en datos del INTAL, "que en 1982 el 40% del total importado correspondía a compras del sector público".²¹ La desviación de comercio bajo la forma de compras programadas del sector estatal, podría ser objeto de consideración más explícita en los métodos de planificación del sector público, lo que beneficiaría también al sector privado regional.

26. Otra línea de cooperación podría centrarse en **una modificación concertada de los coeficientes de abastecimiento** (o sea, el porcentaje de las importaciones totales que tienen origen en el área), con miras a la recuperación y expansión del intercambio intrarregional en el mediano plazo. Los ONPs podrían incorporar metas cuantificadas que indiquen niveles deseables de ese intercambio, por cierto dependiente de los agentes económicos descentralizados, públicos y privados. Asimismo, podrían evaluar el costo de esta desviación planeada de comercio, como un marco de referencia más específico y solvente para las negociaciones regionales.
27. Por otra parte, en materia de **productos básicos, de manufacturas y de servicios cabe un mayor esfuerzo conjunto de acrecentamiento del suministro intrarregional**, especialmente para aquellos productos que enfrentan

²¹ Estudios posteriores han señalado que de los 29 mil millones de dólares de compras estatales de los países miembros de la ALADI, 20 mil millones aproximadamente se utilizaron en importaciones de petróleo y productos alimenticios. Es decir, cerca de 9 mil millones de dólares se habrían destinado, preferentemente, a la importación de productos manufacturados, incluyendo bienes de capital. (Véase: CEPAL, Cooperación Comercial y Negociaciones Regionales, LC/R.513, Santiago de Chile, p. 17, julio 1986).

dificultades de acceso al mercado de los centros ²². Es sabido, además, que muchos de los bienes primarios que algunos países de la región exportan al resto del mundo son a la vez importados por otros países de la propia región. La posible reorientación de esos flujos de comercio implicaría resolver problemas de transporte, comercialización y almacenaje, cuyo carácter multisectorial requiere soluciones coordinadas también a nivel de los ONPs.

28. Hay otros aspectos de cooperación no incluidos en los temas de inversión y comercio hasta aquí mencionados. Algunos tienen que ver con **determinadas rigideces estructurales** que también perturban o dificultan el comercio intrarregional. Entre otras están las deficiencias en las telecomunicaciones y transporte, la dependencia externa y los elevados costos en los fletes y seguros, algunas prácticas comerciales restrictivas que utilizan grandes empresas internacionales y los problemas energéticos. En torno a estas rigideces ya se agrupan múltiples operaciones de cooperación regional y, en prácticamente todas ellas, los ONPs pueden brindar algún apoyo para que las soluciones sean más funcionales al desarrollo conjunto.

²² En esta misma línea estratégica se sitúa el esfuerzo por conseguir un mayor grado de "seguridad alimentaria nacional o regional", tratando de depender menos de las importaciones de terceros en materia de alimentos básicos de consumo masivo.

29. Paralelamente, una de las más nobles e inalienables tareas de los ONPs consiste en **anticipar escenarios de desarrollo futuro**, los que a su vez son decisivos para orientar esfuerzos de **integración y cooperación regionales** de largo plazo. En particular, las propias decisiones de inversión esbozan el perfil de la estructura productiva futura; al mismo tiempo, las opciones tecnológicas correspondientes crean y consolidan ventajas comparativas dinámicas y, **en ambos casos**, se trata de un imprescindible señalamiento a futuro. Se puede reconocer en todo esto una instancia de retroalimentación entre los mecanismos de integración y cooperación y algunas funciones típicas de los ONPs.
30. Un aspecto que asume gran relevancia en algunos casos y que se relaciona con posibles estados de situación futura es **la previsión de cambios perversos en el patrimonio ambiental**. De hecho, la cooperación que se establezca en dicho sentido deberá atender a dos necesidades asociadas entre sí: una, evaluar a escala multilateral agresiones al medio ambiente que afecten el interés regional; dos, anticipar agresiones futuras que eventualmente deriven de la incorporación de nuevas tecnologías de producción. (Al respecto, véase el Anexo III).
31. La previsión de la evolución del marco externo y sus implicaciones tanto en los flujos de comercio como en las perspectivas de crecimiento futuro de la región, son de particular interés para determinar el rol compensador que la integración y la cooperación pueden tener en la región. Por razones de economía de escala, se podría establecer un **"observatorio regional de la**

evolución del marco externo" para beneficio común de todos los países. El mismo podría investigar rutinariamente la coyuntura económica internacional y sus posibles consecuencias a corto y mediano plazo sobre las economías de la región y, asimismo, identificar sistemáticamente las transformaciones estructurales y tecnológicas en los países centrales que, a largo plazo, incidan significativamente en la región. ²³

32. Por otra parte, desde una perspectiva regional se pueden **anticipar ciertos obstáculos para el proceso de integración y cooperación**, que no son fáciles de identificar en un ámbito estrictamente nacional. Estas anticipaciones pueden orientar el análisis, discusión y armonización de los flujos potenciales de comercio, transferencias de tecnología y financiamiento intrarregional y, en especial, facilitar la integración industrial y tecnológica. Por lo tanto, dicha información favorece la búsqueda de mayor compatibilidad entre las políticas nacionales de inversión y los objetivos de consolidar una mayor integración de los sectores productivos.

²³ Por cierto dichos temas ya son objeto de variados estudios (modelo japonés EPA, modelo MULTI-PAIS de la Reserva Federal de los Estados Unidos, modelo INTER-LINK de la OCDE, además de los que en cada país industrializado existen en diversos institutos privados y públicos). Se excluye aquí cualquier sugerencia de crear nuevos órganos o nuevos mecanismos internacionales, admitiéndose que dicha tarea puede ser realizada dentro de los programas de trabajo existentes, en especial del propio ILPES y de la CEPAL, que ya la vienen cumpliendo parcialmente. El modelo MEGA (JUNAC) apunta en un sentido análogo. En la idea aquí esbozada tampoco se trataría de acrecentar la lista de modelos y proyecciones posibles sino, más bien, de completarla y compatibilizar las estimaciones internacionales disponibles, dentro de una línea de estricto interés regional, así como de divulgarla con una periodicidad compatible con los ciclos de programación presupuestaria y de generación de políticas económicas en la región (véase también ILPES, Doc. E/Conf. 4/L.3, párrafo 31 de mayo de 1983).

33. Respecto de la **promoción del desarrollo científico-tecnológico desde una perspectiva regional**, se reconoce que los avances obtenidos han sido promisorios.²⁴ Sin embargo, la política de innovación industrial o las políticas tecnológicas (creación de tecnologías propias, adquisición selectiva en el exterior e intercambio intrarregional) requieren de una permanente concertación entre los países de la región. Esto se debe tanto a la dinámica propia de las políticas nacionales de ciencia y tecnología como a los rápidos cambios tecnológicos a escala mundial. Es necesario que esta concertación incluya la participación de las Asociaciones empresariales existentes²⁵ y del sector público, pudiendo los ONPs ayudar a catalizarla.
34. Más recientemente viene creciendo la significación del **intercambio intrarregional de servicios**, en particular de transporte, de seguros y de los llamados "nuevos servicios" (actividades vinculadas con la informática, telecomunicaciones, diseño e ingeniería, etc.).²⁶ El intercambio de servicios hay que plantearlo en conexión con los desafíos de las transformaciones tecnológicas en curso. Establecer empresas conjuntas,

²⁴ Véanse por ejemplo los informes de la Comisión Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (COLCYT-SELA) con actividades en el campo de la biotecnología, productos farmacéuticos esenciales, germoplasma, consultoría e ingeniería y prospectiva económica y social; así como los Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico en metalurgia del cobre, utilización de recursos forestales y alimentos (SELA, Décimo Informe Anual de la Secretaría Permanente, Lima, octubre 1986). En 1984 se creó la Asociación Latinoamericana de Gestión Tecnológica (ALTEC).

²⁵ Véase la nota 47.

²⁶ Véase al respecto IPEA/CEPAL La experiencia de las empresas latinoamericanas de ingeniería en el comercio internacional de servicios - Países miembros de la ALADI -, Brasilia, 1985, Capítulo VII.

públicas y/o privadas, de mayor envergadura, puede significar una nueva veta de cooperación regional para emprender acciones en sectores específicos.²⁷ Para ello se requieren estudios de prefactibilidad a nivel regional, que contemplen las posibles iniciativas comunes o complementarias. Los ONPs pueden cumplir en ellos un papel decisivo, sobre todo en el trascendental problema de no limitar el desarrollo de los servicios mediante las restricciones discutidas en la nueva ronda de negociaciones del GATT.

35. Con referencia a la **promoción de la integración financiera y monetaria**, diversas medidas encaminadas a perfeccionar o crear mecanismos regionales de cooperación²⁸ persiguen los siguientes objetivos: i) estimular el comercio intrarregional con el menor uso de divisas de libre convertibilidad; ii) estimular una mayor participación de la banca comercial y regional en la captación de recursos externos a fin de sostener las necesidades de comercio; y iii) apoyar los esfuerzos de cooperación e integración en el área financiera, como parte de un esquema más amplio de seguridad económica de la región. Por otra parte, la región ha desarrollado un sistema de

²⁷ Un ejemplo reciente es dado por la empresa LATINEQUIP, establecida por tres bancos oficiales de Argentina, Brasil y México con el propósito de fomentar la exportación de bienes de capital y de servicios tecnológicos; otro es el reciente acuerdo Brasil-Argentina donde se toma la iniciativa de explorar conjuntamente el sector de la biotecnología.

²⁸ Algunos de ellos, como se sabe, ya han tenido un significativo avance: el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de ALADI, Acuerdo de Asistencia Financiera de Santo Domingo, Cámara de Compensación Centroamericana, Corporación Andina de Fomento y Fondo Andino de Reserva. La creación de la Unidad Monetaria Latinoamericana (UMLA) y de un Fondo de Cooperación Financiera propuestos por la Comisión Asesora de Asuntos Financieros y Monetarios de la ALADI (1984), así como la creación del "peso andino" acordada por los presidentes de los Bancos Centrales del Grupo Andino (1984), son otras sugerencias con objetivos afines.

instituciones crediticias ligadas al financiamiento de proyectos de inversión productiva, apoyo de balanza de pagos y expansión de exportaciones no tradicionales, que es relevante para servir de intermediario en la captación de recursos extrarregionales. Estos son necesarios para el financiamiento de mediano y largo plazo de las exportaciones de bienes de capital, de un sistema regional de seguros de exportaciones y, finalmente, de los nuevos proyectos propios de inversión regional. Sin embargo, el proceso de integración financiera y monetaria, como objetivo a largo plazo, sobrepasa todos esos esfuerzos y supone una mayor convergencia y coordinación de las políticas financieras y monetarias de los países miembros, y un tratamiento regional en lo posible más uniforme o más articulado respecto a los flujos de capital externo. Por lo menos tres razones convierten a esta área en otro ámbito de colaboración de los ONPs con la cooperación regional: la necesidad de articular los flujos financieros con los flujos reales; la presencia ineludible de un horizonte de largo plazo para estos esfuerzos de integración; y la presencia de una problemática multisectorial, propia de la agenda de trabajo de los ONPs.

36. La **cooperación técnica intrarregional** debe ser entendida como otro ámbito esencial en el tema aquí tratado,²⁹ que posibilita una prestación solidaria de servicios entre las iniciativas pública y privada, con posibilidades de combinar operaciones bilaterales y multilaterales. Dichas operaciones

²⁹ El mecanismo específico de las Naciones Unidas de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) puede ser un medio idóneo para agilizar acciones en este campo, en coordinación con el PNUD, ILPES, BID, SELA, CEPAL y otros organismos.

pueden cubrir un amplio abanico con el propósito central de intercambiar conocimientos técnicos y experiencias entre los países mediante la capacitación de los recursos humanos, la transferencia de tecnología, el suministro de equipo y otros métodos. Considerando que por lo menos dos tercios de los ONPs de la región ya ejercen acciones de Cooperación Técnica, ellos se constituyen en un "locus" privilegiado para impulsar nuevos esfuerzos de cooperación regional en este ámbito.

Capítulo III

**FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACION REGIONAL Y ORIENTACION
DEL DESARROLLO: DOS TAREAS DE LARGO PLAZO**

37. Al comienzo de este documento (Capítulo I), se ha remarcado la importancia de la crisis externa como limitante de una posible reactivación, así como la conveniencia de enfatizar la cooperación regional en una estrategia de recuperación del desarrollo. A continuación, (Capítulo II), se ha puesto énfasis en el apoyo que potencialmente pueden brindar los Organismos Nacionales de Planificación a la cooperación intrarregional. En este último capítulo, se enfocan **algunas cuestiones más generales que cumple considerar cuando se busca articular las políticas de cooperación e integración con los esfuerzos nacionales de planificación y coordinación de políticas públicas.** Reitérase en algunos casos parte de la argumentación anterior, pero sin la preocupación de resumirla en forma sistemática.
38. Como principal hilo conductor, aquí se destaca la afirmación de que **tanto los esfuerzos para consolidar la cooperación e integración regionales como los que buscan recuperar el desarrollo, necesariamente deben ser programados en una perspectiva de largo plazo.** Ambos dependen de que los inspire un pensamiento estratégico que amplíe el poder de la región en la construcción de su propio futuro. La "producción" de este pensamiento es una función altamente especializada que no puede prescindir de un enfoque necesariamente

interdisciplinario; esta combinación figura entre los factores escasos con que cuenta la región.

39. En el límite, **la política de cooperación e integración regionales es parte integrante de la estrategia global de desarrollo.** En la actualidad, esta ecuación exige cambios de percepción en las metodologías y en la instrumentalización de sus dos términos: en el de la cooperación e integración y en el de la planificación y políticas públicas, sean éstas económicas o sociales. En relación con el primer término, una de las percepciones indispensables es que corresponde fortalecer la soberanía regional en un momento histórico contradictorio, caracterizado por una reducción de los grados de libertad para que la región defina y aplique su propia política de desarrollo. En lo relativo al segundo, una percepción esencial es que todas las perspectivas posibles involucran esfuerzos de modernización, que no pueden estar divorciados de un proyecto político de desarrollo - nacional o regional - a riesgo de precipitar a nuestros países en un nuevo ciclo histórico de dependencia y exclusión.
40. En ambos términos **se confronta actualmente un amplio espectro de desafíos.** Habría que preparar a la región - con gran antelación - para un nuevo modo de inserción internacional, que de hecho ya comenzó a gestarse, pero cuyas peculiaridades se vislumbran con poca claridad. Cabe identificar dentro de esta futura inserción, líneas de interés común cuando, al mismo tiempo, crece la heterogeneidad económica, social y política al interior de la región. Se impone rescatar del pasado las experiencias de cooperación y

desarrollo más exitosas y, simultáneamente, proyectarlas hacia un futuro de características innegablemente muy distintas. Todo hay que hacerlo suponiendo algún grado de estabilidad en el contexto internacional, aunque hoy se reconoce que el conjunto de instituciones de regulación establecidas multilateralmente después de la Segunda Guerra Mundial, ha perdido funcionalidad para la promoción del desarrollo. Importa también considerar la interdependencia que se consolidó a escala mundial; sin embargo, se asiste a una gran alteración de los patrones de transmisión de dinamismo entre las economías más y menos desarrolladas. Por otro lado, tanto cooperación como desarrollo, son procesos sociales y es natural que ellos evolucionen "con un componente de inercia que reproduce tendencias del pasado y otro componente de azar, que incluye la adaptabilidad y la creatividad del hombre". 30

41. Asimismo, **los paradigmas teóricos disponibles no favorecen una especulación cabal sobre el futuro.** Se sabe que el potencial de industrialización es el gran criterio en la asignación de recursos para la ciencia y la tecnología a escala mundial, hecho al que se subordina la actual dinámica del desarrollo;

30 Véase COSTA-FILHO, A., La Planificación en un Marco de Interdependencia, "Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado", ILPES/PNUD, Doc. **NTI/D.15**, Santiago de Chile, agosto/1986, (párrafo 19). Respecto de la necesidad de nuevas percepciones para estrategias de largo plazo, véanse - del mismo Coloquio - las siguientes referencias (Serie "Nuevos Textos ILPES"): **NTI/D.3** - ILPES: Planificación en América Latina y el Caribe: Sugerencias para una discusión actual; **NTI/D.5** - LINSTONE, Harold A., La necesidad de las perspectivas múltiples en la planificación; **NTI/D.6** - DUBOIS, Paul, Modelos macroeconómicos y planificación en un porvenir incierto - La experiencia francesa; **NTI/D.7** - INGELSTAM, Lars, La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología.

que la diferenciación de productos y procesos, por un lado, y el predominio de los servicios en las actividades productivas, por otro, se hacen acompañar de una "explosión de variedad" en las etapas de producción y de especialización del trabajo; y que, además, el ritmo acelerado del progreso técnico resulta hoy de nuevas formas de articulación entre las diferentes esferas del capital. El desarrollo se configura, así, como un proceso inestable, de destino poco determinado y de elevada y creciente complejidad. ³¹

42. Al interior de los países, se asiste a una concomitante **multiplicación de agentes sociales y, paralelamente, a una mayor interdependencia entre sus conflictos.** La mayor presencia en la región de regímenes políticos que abren campo a la participación social, va acompañada de una mayor pugna de los diversos agentes ante cada gobierno por "márgenes de preferencia" en su asignación de recursos y en su implementación de políticas internas. Para los efectos del tema aquí tratado, importa señalar que diversos actores sociales llegan a veces a considerar que una u otra cláusula de cooperación e integración regionales es una restricción adicional a su libertad de iniciativa. En otras palabras, otro desafío es promover crecientes niveles

³¹ Entendida ésta como, "un aumento de las variables y dimensiones a considerar para fines de análisis o de pronóstico y, al mismo tiempo, un aumento de relaciones lineales y no lineales a contemplar en su red de articulaciones. Avanzar rumbo a esta nueva percepción implicará un abandono progresivo de la herencia determinística del análisis económico". (ILPES: op.cit. nota 30, Ref: NTI/D.15). En el mismo documento se afirma que: "Esta es una percepción decisiva si se pretende producir en los dominios de la planificación una reformulación metodológica útil, que la habilite a colaborar para que cada sociedad pueda privilegiar un 'sentido' entre los posibles estados futuros de su propio desarrollo y pueda aumentar su capacidad de avanzar hacia él".

de consenso y concertación, tanto para fortalecer la cooperación como para impulsar el desarrollo, en un momento de mayor dispersión de las tensiones sociales.

43. A continuación se incorporan aquí **cinco grandes órdenes de reflexiones**, (que, en algunos casos, reiteran puntos ya considerados). Ellos se refieren a: nuevas posibilidades de cooperación inmediata entre ONPs; su potencial de cooperación en un horizonte de más largo plazo; ciertas responsabilidades que - dentro de cada país -cabría al ONP realizar para potenciar su apoyo a la cooperación regional; los requisitos mínimos de su fortalecimiento interno; y, finalmente, algunos problemas fundamentales de implementación de planes y políticas que permitan articular cooperación regional y desarrollo, los cuales involucran redefinir el papel de la planificación dentro de cada gobierno.

A. Nuevos campos para cooperación inmediata entre los ONPs.

44. Sin descartar otras áreas - algunas ya mencionadas en otros párrafos de este mismo documento - las siguientes pueden constituir una pauta para robustecer, en el corto plazo, la interrelación entre los ONPs de la región.

- a) Priorizar sus actividades considerando las necesidades de negociación externa, que involucra orientarse hacia un seguimiento efectivo en materia de negociación comercial, de ciencia y tecnología, de intercambio de servicios y especialmente de financiamiento externo (véase párrafo 10);

- b) Comprensión actualizada de los cambios estructurales de la economía mundial, sobre todo en sus aspectos más relacionados con la región. En particular, cumpliría rescatar una visión solvente del estado actual del fenómeno de heterogeneidad, resultante de la penetración desigual del progreso tecnológico en las distintas ramas productivas. En este mismo campo se inserta el análisis de las interdependencias reales y potenciales entre grandes proyectos de interés y alcance regional, así como un relevamiento de posibles aristas, capaces de ser eliminadas por esfuerzos específicos de cooperación regional. Por otro lado, aquí cabe también, evaluar posibles ventajas regionales en determinadas áreas de cooperación conjunta con los países socialistas.
- c) Seguimiento de variables críticas de la coyuntura mundial. Los ONPs suelen ser, en diferentes países, los organismos más adecuados para realizar un seguimiento de la coyuntura mundial, expresado en las fluctuaciones de ciertos "precios" rectores (sobre todo tasas de cambio, tasas de interés internacional, precios de determinadas "commodities", etc.), como se prevé en el "observatorio" sugerido por el ILPES (véase párrafo 31). En particular, dicho acompañamiento puede anticiparse a ciertos fenómenos coyunturales mediante el análisis selectivo de algunos indicadores que sirvan (previamente) como "variables proxy" asociadas a dichos fenómenos.
- d) Financiamiento y movilización de recursos. Este es otro rubro de importancia decisiva en el futuro próximo. Las perspectivas poco alentadoras en el crecimiento de los préstamos concesionarios, de la Ayuda Oficial al Desarrollo, de créditos de la banca comercial, y también de los flujos internacionales de capital de riesgo tornan este tema vital. En el plano interno colinda, por cierto, con alternativas en el diseño de políticas fiscales, en la conformación de mercados de capitales y en el desempeño de empresas públicas como entidades captadoras de recursos. Novedosamente, el tema incluye estudiar posibilidades de captación no convencional de recursos, mediante una acción concertada entre el sector público y formas inéditas de organización social no-gubernamental, dentro de sociedades descentralizadas. (Véanse párrafos 47 y el Anexo IV).
- e) Potenciar la cooperación directa de naturaleza no-gubernamental. En conexión con esto último, pero en un plano distinto, es importante que los ONPs puedan ejercer un papel de fomento y coordinación (ésta compartida con otras instancias de gobierno, especialmente con Relaciones Exteriores) en el incentivo a la cooperación regional directa entre entidades no-gubernamentales, en particular entre empresas y asociaciones privadas (cuando esto sea posible). La mera cooperación intergubernamental no basta para aglizar y aprovechar la amplia gama de posibilidades de cooperación que se configuran a escala regional.

- f) Concebir "planes de emergencia" ante eventuales adversidades. Por último, otra importante función de corto plazo está en desarrollar - en forma cooperativa - segmentos de "planes de emergencia" para su puesta en marcha, cuando la coyuntura externa se revele particularmente adversa para la región. De hecho, estos estudios de emergencias pueden cubrir diferentes horizontes: de consolidación de situaciones de hegemonía a escala mundial con alto poder de "retaliación" económica; de situación de múltiples hegemonías compartidas que ameriten una estrategia de interdependencia diferenciada y de surgimiento de conflagraciones abruptas, capaces de vulnerar agudamente los procesos nacionales de desarrollo.

B. Colaboración de Largo Plazo entre ONPs

45. Hay otras líneas de trabajo para una pauta regional de colaboración entre ONPs pero que sólo pueden producir resultados sustantivos a más largo plazo. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

- a) Alternativas de inserción dinámica en la economía mundial. Hay consenso en que los principales núcleos dinámicos de la economía regional se agotaron; y que la aceleración de los cambios tecnológicos torna obsoletas muchas de las ventajas (comparativas o absolutas), que permitieron a la región disfrutar de una inserción internacional razonablemente funcional a sus objetivos de desarrollo. Los ONPs pueden ser el "locus" ideal para identificar nuevas alternativas, en los dos planos interrelacionados en las cuales éstas deben ser planteadas: **defensivo**, en el sentido de preservar espacios ya conquistados y **activo**, en el sentido de disputar, en el mundo del futuro, una inserción más favorable.
- b) Cambios en los centros de gravedad de la economía mundial. Desde un punto de vista más bien geopolítico y geoeconómico, sería imprescindible que la región dispusiera de información confiable y oportuna acerca de los fulcros del poder y del dinamismo de la economía mundial del futuro. Nadie discrepa en que hubo un cambio de gravitación entre "las Cuencas" del Atlántico y del Pacífico, cuando se visualiza la evolución reciente de Japón y de los NICs

del Sudeste Asiático; éste es un ejemplo aislado de fenómenos mundiales que exigen análisis complejos de la dinámica económica "real" (no sólo de los flujos financieros) y que cambian las oportunidades de desarrollo y de cooperación dentro de la región. Parte de este seguimiento se inserta en el cuadro funcional de los ONPs.

- c) Reformulación de los mecanismos de regulación de la economía mundial. En conexión con ambos temas anteriores y con la tarea de respaldar las misiones de negociación externa (véase párrafo 44, línea a), cabe a los países conformar - con anticipación y unidad - una "posición regional" respecto de los cambios deseables en las grandes instituciones internacionales de regulación comercial, (inclusive de circulación de tecnologías) y monetario y financiera (GATT, FMI, etc.). En virtud de las demás actividades que ya cumplen (o que podrían pasar a cumplir) los ONPs disponen de "economías de escala" para ayudar a conformar dichas posiciones. En particular, el seguimiento de los cambios relacionados con la privatización de estos mecanismos reguladores - los cuales restringen las oportunidades de desarrollo intrarregional, inclusive del desarrollo empresarial privado- podría ser otra función rutinaria de cooperación entre los ONPs.
- d) Información, comunicación e identidad cultural. Finalmente, otra actividad de largo plazo, a ser coordinada con otros órganos gubernamentales especializados, se refiere al análisis del impacto de las tecnologías de información, especialmente sobre los patrones internacionales de comunicación y las peculiaridades e idiosincrasias culturales de la región. Este es un tema de alcance trascendental por cuanto, en el límite, colinda con la necesidad de preservar la identidad propia de cada nación y, por ende, con las políticas nacionales de afianzamiento de su soberanía. Hay aspectos de multisectorialidad y de incorporación de innovaciones tecnológicas en esta materia, suficientes para recomendar que en su estudio colaboren los ONPs y demás organismos gubernamentales y no gubernamentales afectados. Asimismo, las comunicaciones tienen un gran papel en conformar expectativas sociales, las cuales son decisivas para la implementación de políticas de desarrollo.

C. Repercusiones de la Cooperación Regional en los ONPs

46. En la medida en que se pusiesen en práctica los trabajos de cooperación aquí sugeridos, se impondrían algunos cambios en los procedimientos internos de los ONPs. Conviene al respecto, destacar por lo menos tres repercusiones:

a) Incorporar lo "Regional" en las estrategias nacionales de desarrollo. Como ya fue señalado, un primer requisito sería explicitar las propuestas de cooperación y/o integración regional en las estrategias nacionales de desarrollo. Por cierto, no se trata de hacerlo en forma mecánica, sino que habría que justificar su presencia allí para facilitar la concertación regional. Esto exige, entre otros puntos:

- articular las políticas públicas con la cooperación prevista;
- concebir creativamente nuevos instrumentos de alcance regional;
- clarificar el papel de la cooperación regional como un recurso favorable ante las restricciones externas; y
- coordinarla con la reestructuración productiva y con los cambios de los mercados externos.

b) Ampliar el espacio para expandir y consolidar la cooperación regional. Desde un punto de vista pragmático, la cooperación regional y la integración no progresarán espontáneamente o sólo por razones de solidaridad intergubernamental; los demás agentes económicos y sociales las evaluarán según el impacto que ellas produzcan en sus propia jerarquía de intereses. Los ONPs podrían, en esta línea de preocupación, colaborar en:

- identificar e indicar la viabilidad de grandes emprendimientos de inversión, capaces de implantarse mediante cooperación regional;
- conocer e intercambiar datos sobre la incorporación de nuevas tecnologías en sectores estratégicos para el desarrollo regional;

- fomentar la difusión de informaciones acerca de nuevas oportunidades empresariales y el intercambio de experiencias en cuanto a formas de organización empresarial (pública y privada) que puedan redundar en nuevas iniciativas regionales.
- evaluar alternativas de cooperación o de complementación económica, con apoyo de otros órganos especializados, ya sean de interés bi o multilateral.
- evaluar y difundir (en asociación con otros órganos de gobierno y organizaciones no-gubernamentales) nuevas modalidades de cooperación interempresarial, como por ejemplo: "leasing", "trading", "licensing cooperation", consultoría de gestión y tecnológica, proyectos de co-producción, contratos de suministros, acuerdos de producción con límites de tiempo, cooperación "compensada" (trueque, repartición de cuotas de producción, etc.), además de "joint ventures" bi o multilaterales.

D. Requisitos de Fortalecimiento Organizacional de los ONPs

47. Por cierto, toda carga adicional a las funciones que los ONPs ya desempeñan, implicará un esfuerzo paralelo de mejoramiento institucional, capaz de elevar su nivel de eficiencia. El tema tiene implicaciones que exceden los límites del presente documento.³² Sin embargo, hay por lo menos tres líneas de acción que cabe señalar aquí:

- a) Entidad de referencia para el seguimiento de la economía "real". El ONP es el organismo más idóneo para el seguimiento de los fenómenos "reales" de la dinámica económica, aún en aquellos casos en que constituya una entidad gubernamental relativamente débil. Esta función podría orientarse en el sentido de:

³² Este tema ya fue abordado con cierta amplitud en la V Conferencia, no repitiéndose aquí los planteamientos entonces presentados. (Véase ILPES: op.cit., nota 2). En aquel documento, consúltese la Parte F: "La Planificación en la Región a la Mitad de la Década" (párrafos 40 al 51).

- proveer información permanente y confiable sobre los flujos de inversión (pública y privada, interna y externa) y sobre las fluctuaciones de los niveles de productividad física (especialmente de la mano de obra); esto último podría extenderse al análisis comparado de sectores económicos afines (nacionales y del exterior). ³³
 - acompañar el impacto permanente del desarrollo tecnológico nacional en las relaciones de producción, máxime en la ponderación de los "insumos de conocimiento" en el proceso productivo (por cuanto el crecimiento de esta ponderación es una característica clave en el desarrollo moderno);
 - realizar un seguimiento continuo y selectivo de los vínculos intersectoriales, coadyuvando a la concepción y puesta en marcha de políticas económicas que afectan las actividades de los "interfaces" entre dos o más sectores;
 - consolidar un grupo técnico interno, capaz de seguir la situación del "sector externo", con capacidad propia de apoyo a los grupos nacionales de negociación con el exterior. (Véase nuevamente el párrafo 44, línea a).
- b) Control efectivo de ciertos instrumentos de mediano y largo plazo. Este podría ser señalado como el requisito "sine-qua-non" para que el ONP disponga de condiciones mínimas para cumplir a cabalidad su variado espectro de funciones. En particular, se destaca su papel en la programación plurianual de la inversión y de otros componentes del gasto público que exigen una programación de mediano o largo plazo. Por otro lado, este organismo suele estar entre los más adecuados para brindar apoyo al gobierno a los efectos de estabilizar, en lo posible, la política económica coyuntural ³⁴.

³³ Los indicadores de productividad real son fundamentales, como se sabe, en toda estrategia de promoción de las exportaciones y conquista sólida de mercados externos; sin embargo, aunque estos objetivos suelen ser prioritarios para casi todos los gobiernos, la información sobre estos indicadores es aún insuficiente y poco confiable.

³⁴ Experiencias recientes de políticas "heterodoxas" de ajuste, revelan la importancia de que el gobierno - cualquiera sea su inclinación doctrinaria- disponga de un arsenal de instrumentos suficiente para asimilar o disuadir resistencias de agentes sociales con capacidad de subvertir el orden económico, aún en los casos en que dichas políticas hayan demostrado contar con un amplio consenso de la sociedad nacional.

- c) Transmutar en fuerzas de cohesión social, energías libradas a presiones reivindicativas. Por cierto, bajo esta designación, el tema parece delicado y se presta para múltiples interpretaciones. Más allá de lo que se plantea sobre políticas sociales en este documento (véase Anexo IV), se considera que los ONPs pueden cumplir otros papeles de excepcional importancia, complementando (y no sustituyendo o confrontando) acciones regulares de otros organismos gubernamentales especializados (como los ministerios o secretarías de sectores sociales específicos: educación, salud, vivienda, etc.). Por su actuación multisectorial, el ONP suele ser un órgano adecuado para articular la totalidad de la política social con las políticas económicas coyunturales y con los planes o programas gubernamentales de mediano y largo plazos. En ambas perspectivas, puede desempeñar un papel creativo, concibiendo nuevos instrumentos de acción que consideren las necesidades sociales no sólo por su aspecto de "carencia" sino también por un lado positivo, que permita encauzar nuevas energías sociales con significativo potencial productivo. Libradas a la exclusión resultante de estilos tradicionales de desarrollo y alentadas por el advenimiento de regímenes políticos más abiertos, es natural que dichas energías, exacerbadas por los sacrificios ocasionados por la crisis actual, exploten en secuencias reivindicativas. En general, los gobiernos carecen de recursos para atender suficientemente a esta avalancha de reivindicaciones, dentro de los mecanismos tradicionales de política social. Se considera conveniente explorar la posibilidad de conciliar concertación y participación social con creatividad instrumental pública para una búsqueda más amplia de atención a las necesidades sociales. Esto implica asignar a sus beneficiarios directos un papel más protagónico en la producción de los bienes o servicios que requieren, minimizando el apoyo gubernamental lo que, además, adquiere sentido en los años de austeridad fiscal que se avecinan. En este orden de ideas, es que se cree poder movilizar positivamente un importante potencial de energía social disponible en la región y desaprovechado en el metabolismo económico tradicional. Además, se cuenta con experiencias que muestran que hay oportunidades de aplicar este enfoque sin afectar las peculiaridades institucionales de cada país.

E. Implementación y Posición Institucional del ONP

48. El éxito de políticas de estrechamiento de las relaciones bilaterales o multilaterales dentro de la región depende, por supuesto, de la coherencia y de la estabilidad que ellas consigan tener en los países participantes. Cuando se trata de articularlas con la promoción del desarrollo nacional, el éxito será medido también por su contribución específica a este proceso. En una perspectiva de largo plazo, dicha articulación no puede prescindir de un mínimo de actividades típicas de planificación, entre otras: coherencia intertemporal, coordinación intersectorial, programación plurianual de metas físicas y financieras, articulación de políticas instrumentales, compatibilización técnica entre objetivos y medidas de políticas públicas, promoción de la concertación social y sobre todo, evaluación respecto a escenarios futuros de mediano y largo plazos. **Si el ONP no dispone de condiciones mínimas para cumplir con sus tareas más típicas, tampoco podrá apoyar significativamente los esfuerzos regionales de cooperación e integración.** En otras palabras, si el ONP no interviene activamente en la concepción e implementación de las políticas públicas internas (económicas y sociales), con mayor razón no influirá en las proposiciones de cooperación e integración regional, que constituyen partes inalienables de las políticas externas de cada país. Aunque la situación organizacional de los ONPs en la región sea muy heterogénea, la mayoría de ellos podría beneficiarse con un profundo cambio de enfoque en cuanto al papel de la planificación en la orientación global del proceso nacional de desarrollo.

49. Planificación y eficiencia del Estado. Respetando las idiosincrasias y peculiaridades institucionales de cada país, **la actividad de planificación - como instrumento esencial de largo plazo - debiera ser concebida como apoyo al Estadista;** al gobernante preocupado en la construcción del Estado como expresión política y legítima de su pueblo, y por lo tanto, comprometido con la consolidación e integración de su sociedad nacional. En dicha perspectiva, la planificación sería indisociable del proceso lento y acumulativo de conformación de la "capacidad de gobernar". En su acepción más trascendente, esta capacidad no debería ser considerada como un atributo exclusivo de cada equipo de autoridades y técnicos que se suceda en el gobierno; por el contrario, es necesario conferirle un sentido más permanente, sin el cual se dificulta elevar los niveles de eficiencia del Estado, como un todo. ³⁵
50. "Capacidad de gobernar" y complejidad del desarrollo. Entendida la dinámica de una sociedad nacional como un proceso de desarrollo altamente complejo y de "final abierto" - en consonancia con el enfoque ya presentado - ³⁶, ella es irreductible al puro crecimiento económico (y con mayor razón será

³⁵ Una mayor selectividad en la actuación gubernamental (racionalizando actividades redundantes o inexpressivas) es, ciertamente, otro requisito para una mayor eficiencia. Sobre la "capacidad de gobernar", véase DROR, Yehezkel: Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación, ILPES/PNUD, Santiago de Chile, agosto/1986, (NTI/D.10). Véase también, GURRIERI, Adolfo: Comentarios a la exposición del Dr. Dror (mimeo), ILPES, agosto/1986. (Ambos documentos fueron presentados al Coloquio referido en la nota 30).

³⁶ Véanse nuevamente los párrafos 40 al 42. Respecto a la actualidad científica del mismo, consúltese: UNU, The Science and Praxis of Complexity, "Contributions to the Symposium Held at Montpellier", France, publicado por la Universidad de Naciones Unidas, Tokio, 1985 (Sale N° E.85.III.A.7).

incontrolable, a partir de la mera manipulación de instrumentos de precio y de agregados monetarios o macrofinancieros). Un corolario aparentemente sorprendente es que no sería recomendable - hoy día - concebir al ONP como un supra-Ministerio, con capacidad individual para elaborar y poner en marcha las políticas públicas más decisivas para orientar esa dinámica a largo plazo. Insistir en lo contrario, resulta frecuentemente, de una herencia de excesos normativistas y voluntaristas, los que han marcado la historia de la planificación en la región, durante muchos de sus primeros años. Parecería preferible - una vez más, adecuando la idea genérica a cada situación nacional - que se enfrentara la complejidad del proceso actual de desarrollo con algún tipo de "mini-consejo" (de jerarquía ministerial) como una instancia colegiada de apoyo permanente y especial a la jefatura del Ejecutivo. Dentro de él, **la autoridad máxima del ONP sería uno de los miembros permanentes; su función, la de aportar la visión de largo plazo y la racionalidad técnica** que permitieran compatibilizar - por su lado "real" - cada gran decisión de gobierno con los principales objetivos del desarrollo nacional. En forma esquemática e ilustrativa, los demás miembros deberían representar a los más altos órganos responsables por la articulación política interna del gobierno, por la Seguridad Nacional, por las Relaciones Exteriores y por los problemas de la Hacienda Pública. 37

37 En situaciones en que Planificación y Hacienda estuviesen reunidas en un mismo ministerio, sería conveniente que las más altas autoridades en cada una de esas áreas, co-participaran de este eventual órgano ejecutivo colegiado, por las diferencias de percepción que debieran aportar.

De hecho, la complejidad actual de la tarea de gobernar parece poco compatible con la permanencia de un estilo tradicional de comando, marcado por múltiples bilateralismos en las relaciones entre la jefatura del Ejecutivo y cada ministerio especializado, segmentándose la formulación de las principales políticas públicas y dificultándose "a la postre" su coordinación interinstitucional e intertemporal. Sin emprender cambios que eleven la eficiencia interna del ejercicio de gobernar - en una óptica de largo plazo - es poco probable que las políticas externas de cooperación e integración se acerquen a sus posibles niveles de excelencia.

51. Proliferación de "paquetes" y estabilidad política. En otra perspectiva, es forzoso reconocer que las discontinuidades del orden político, suelen acarrear cambios en la estrategia de desarrollo nacional y en la motivación de las relaciones externas, incluyendo los esfuerzos de cooperación e integración regional. Por otro lado, la década actual permite apreciar - en ciclos de muy corta duración - que se suceden "conglomerados de políticas" o "paquetes instrumentales" (verdaderos golpes de timón, poco previsibles y de frecuencia casi aleatoria) que comprometen el curso inmediato del desarrollo. Este fenómeno coyuntural también afecta a las políticas de relacionamiento externo y, así, a las de cooperación e integración. **Ambos fenómenos - uno político y el otro económico- dificultan que la región avance más rápidamente hacia niveles superiores de entendimiento mutuo y complementariedad.** En el horizonte de largo plazo, un

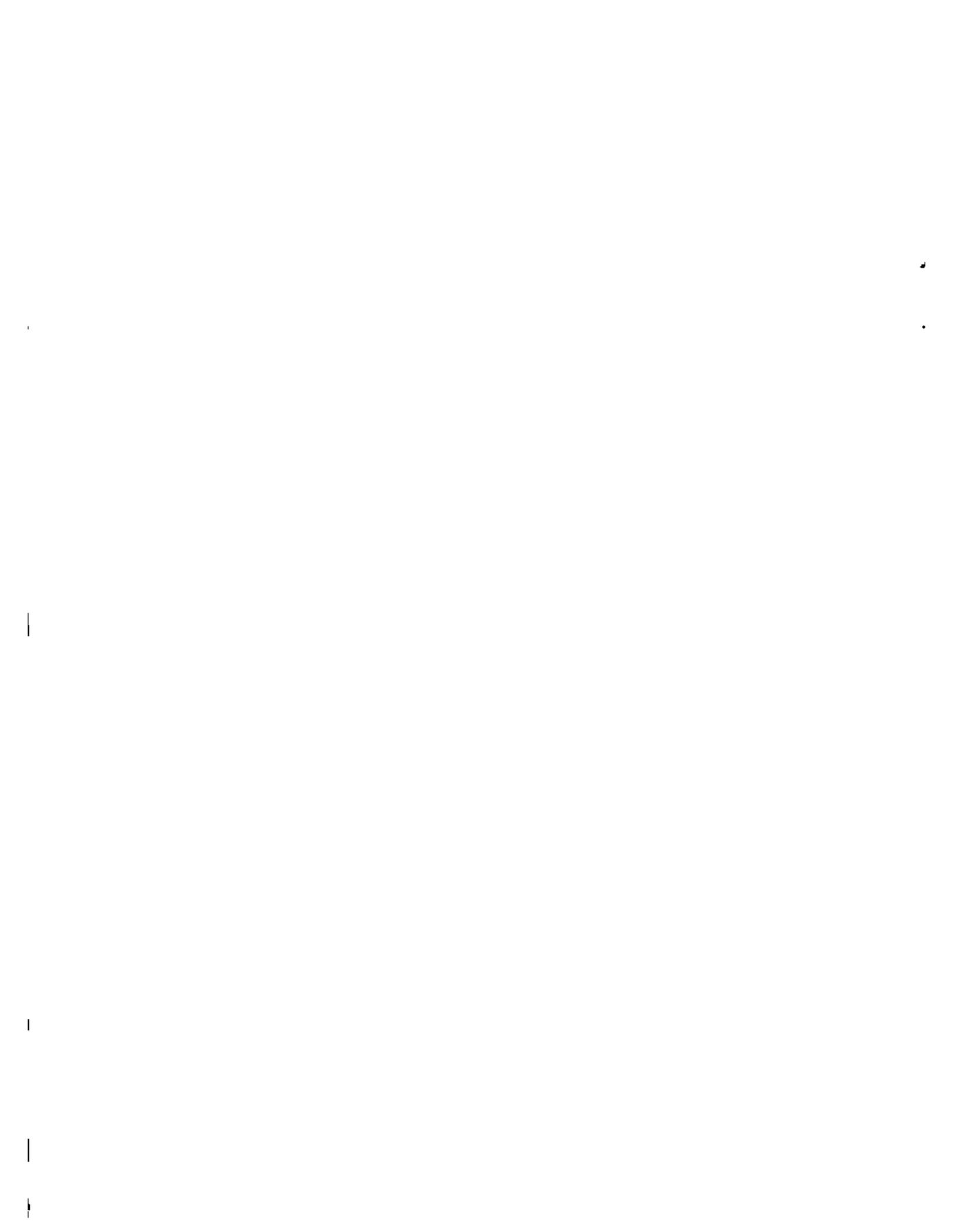
mínimo de estabilidad institucional y políticas públicas menos hiperquinéticas, serían factores muy positivos para fortalecer las políticas de cooperación y de integración regional.

52. Legitimidad política y participación social. Otro factor a considerar, se relaciona con el respaldo social a la ejecución de las políticas públicas. De hecho, el consenso social si bien confiere legitimidad al ejercicio del poder, no le brinda automáticamente mayor eficiencia. Ante la complejidad de la sociedad nacional moderna, es muy difícil ejercer un gobierno igualmente eficiente en los múltiples ámbitos de acción del Estado. En este orden de ideas, **la participación social, que suele ser defendida como práctica de libertad, merece también ser considerada como requisito técnico para elevar la eficiencia social del gobierno.** Tampoco parece que podrían producirse progresos significativos en la cooperación y la integración regional si sus propuestas son percibidas como contrarias al interés público de cada país, definido éste como resultado concreto de procesos de concertación y participación social. ³⁸

³⁸ Sin embargo, cuando están en juego opciones que se refieren a un futuro más remoto, suele ser poco practicable esta consulta o la búsqueda de concertación. Cuando, por ejemplo, el ONP adopta una "tasa de actualización" en la valoración de alguna variable de carácter plurianual, está implícitamente decidiendo entre el interés de la generación actual y el de las generaciones venideras. Este "descuento del futuro" - presente en diversos cálculos que también fundamentan decisiones de cooperación regional - plantea un problema de ética social de muy difícil solución. Aunque se muestre como un procedimiento de índole meramente técnica, contiene una significación más trascendental, que cabe considerar en toda decisión que pueda producir impactos, no marginales, en el desarrollo de largo plazo.

53. Gestión, planificación y valorización de la función pública. Finalmente, como ya se ha dicho, es difícil que los gobiernos centrales puedan maximizar el aprovechamiento de las numerosas oportunidades de cooperación, bi o multilateral, que se abren en la región. Tanto en la gestión de las políticas públicas como en su programación de largo plazo, los ONPs pueden contribuir a viabilizar una mayor descentralización en las actividades de gobierno. Para esto, el ONP necesita articularse regularmente con los órganos especializados en gestión pública. Complementariamente, parece sensato reiterar que la cooperación y la integración regional progresarán poco, si su principal sostén es un aparato público escuálidamente estructurado, con burocracias desmotivadas e insuficientemente preparadas para hacer frente a los múltiples y complejos problemas del desarrollo actual. En particular, **los ONPs - con responsabilidades que se proyectan a largo plazo y que por ende exigen una permanente "construcción institucional" - no pueden ser marginados de las funciones públicas más valoradas.** La crisis y las políticas de ajuste predominantes están dejando detrás suyo - como una marca lamentable y de difícil recuperación - aparatos estatales anémicos, con personal mal remunerado y sujeto a distintas suertes de inestabilidad. Este hecho tampoco ayuda a fortalecer la cooperación y la integración regionales, cuando se las plantea como componentes de una estrategia de más y mejor desarrollo.

A N E X O S



Anexo I

EL MARCO REGIONAL DE LA INTEGRACION Y LA COOPERACION

54. Durante más de un cuarto de siglo, los países de América Latina y el Caribe han puesto en práctica **diversos procesos de integración y cooperación económica, con logros heterogéneos**. Se reconoce ampliamente el avance obtenido en el intercambio recíproco y en el aprendizaje y manejo de las interrelaciones regionales. No está demás señalar, que también a comienzo de los años sesenta algunos países de la región iniciaron procesos de promoción de exportaciones (especialmente de manufacturas), para apoyar el desarrollo de las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, hay razonable consenso en que estos procesos en los últimos años - en particular durante la crisis reciente de endeudamiento - no han cumplido un papel dinámico en la promoción del desarrollo regional. El propio comercio intrarregional continúa reduciéndose y se constituye, así, en un punto de apoyo limitado para la reactivación económica.³⁹ Sin duda, las políticas internas de ajuste y de renegociación de la deuda externa "caso por caso" han incidido también desfavorablemente en la revalorización del mercado regional.⁴⁰

³⁹ Actualmente corresponde a casi un 14% del intercambio global, habiendo partido de algo menos del 9% en 1960 y alcanzado casi el 17% en 1981.

⁴⁰ Las razones que explicarían el agotamiento o ciertas insuficiencias de los mecanismos de integración y cooperación regional son muy variadas, destacándose entre ellas: los obstáculos geográficos al mayor intercambio; las disparidades en la repartición de los costos y beneficios de la cooperación entre los países; el exceso de confianza en los mecanismos de desgravación arancelaria; el debilitamiento de las políticas de industrialización (en algunos casos asociados al aperturismo externo); y las mismas discontinuidades en la "voluntad política" integradora.

A. Bases, Mecanismos e Instrumentos

55. En las ideas originarias sobre el proceso de integración, de fines de los años 50, **coexisten los mecanismos e instrumentos de mercado con los de la planificación**, en general contemplados desde una perspectiva industrializadora. Sin embargo, en la práctica dicho proceso, accionado en gran parte a través de la ALALC, prestó atención preferente a los aspectos instrumentales del comercio (desgravación arancelaria, lista de productos) apoyándose, así, más sobre mecanismos de mercado que sobre políticas expresas de regulación. La formación del Grupo Andino, por otro lado, puso mayor énfasis en los instrumentos de programación industrial y en un esfuerzo de armonización de las políticas económicas al nivel subregional, sobre todo con respecto al capital extranjero. Ambos esquemas han sido exitosos durante un período inicial pero luego tuvieron que enfrentar crecientes dificultades.⁴¹ Ellos sirven para ilustrar las diferencias de énfasis en los mecanismos de mercado y de planificación o programación concertada, tal como se muestra a continuación.

⁴¹ Como se sabe, los esquemas de integración experimentados en la región comparten la idea de que la liberación del comercio y la constitución de un mercado integrado traen consigo efectos positivos sobre el intercambio intrarregional: la "reducción de barreras" afecta los precios relativos desde el momento en que se establece un "margen de preferencia" a favor del intercambio regional, a diferencia del comercio realizado con terceros. En cierta medida, se otorga un subsidio al exportador regional que recae sobre el país importador. En principio, las ventajas ligadas a la formación de un "mercado ampliado" son las de poder inducir, hacia el intercambio regional, decisiones del sector privado y aumentar los niveles de eficiencia productiva aprovechando las economías de escala. Esto permitiría elevar la competitividad general de las exportaciones manufactureras de la región.

56. Hay consenso en cuanto a los múltiples **beneficios derivados del aumento del comercio regional**, entre los cuales cabe destacar las economías de escala, la especialización interindustrial, el ahorro de divisas, una inserción más sólida en la economía internacional, mayores niveles de inversión y la posibilidad de transformaciones estructurales de las economías. En todo caso, se otorga gran importancia, al problema de la equidad en la distribución de los beneficios y costos entre los países; ya que eventuales grados de desigualdad se debilitan con el proceso de integración, por la dificultad para crear adecuados mecanismos de compensación y cooperación que sean aceptados consensualmente.
57. Ahora bien, si la ampliación del mercado regional provocada por los mecanismos de **integración, contribuyó a lograr un cierto crecimiento y permitir la diversificación de la producción industrial de la región, el resto de los sectores productivos se vio menos beneficiado**, en particular el agrícola, el minero y el de servicios. Por lo tanto, la experiencia regional de integración y cooperación, ya en su tercera década, ofrece en su aspecto de mercado resultados poco uniformes desde una perspectiva sectorial.

58. En el caso del Pacto Andino ⁴², además se postula la necesidad de **una programación nacional como complemento de los mecanismos de mercado**. Por cierto se considera también la desgravación arancelaria, pero en el marco de una liberalización programada del comercio recíproco entre los países miembros y el establecimiento gradual de un arancel externo común. Se destaca, en este caso, el esfuerzo para promover y racionalizar las actividades industriales en un ámbito regional, considerando también criterios de equidad en la distribución de los beneficios del proceso integrador.

B. Desafíos para la Planificación en la Integración

59. De acuerdo a estas experiencias, entre **las limitaciones para una efectiva programación conjunta**, se destacan las siguientes:

- a) dificultades para definir criterios técnicos en la asignación de producción industrial entre países con estructuras productivas heterogéneas;
- b) debilidad de las políticas sectoriales nacionales (en especial, en cuanto a una concepción regional de políticas y planes industriales), que no favorecieron la toma de decisiones empresariales para robustecer la cooperación;

⁴² Como se sabe, desde el punto de vista de la programación se establecieron en este caso dos instrumentos fundamentales: uno, en el campo de las decisiones de inversión al nivel regional (conocido como "Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial"); y otro en el campo de la armonización de políticas económicas para el tratamiento del capital extranjero, (conocido como la "Decisión 24").

- c) inestabilidad en las políticas económicas (sobre todo en las industriales), cambiándose las prioridades nacionales de inversión y afectando las decisiones sobre proyectos de alcance integrador;
- d) frecuente ausencia de coordinación entre mejoramientos de la infraestructura física y de los servicios indispensables para la integración y los correspondientes proyectos productivos de orientación regional.

60. Por otra parte, se registran obvias **dificultades derivadas de un cambiante contexto de la economía internacional** y de sus agentes, cuyo comportamiento muchas veces afecta, decisivamente, el éxito del programa de integración.⁴³ Al interior de la región, la relativa autonomía de las empresas trasnacionales afectó el proceso integrador, tanto absorbiendo los incentivos creados, como dificultando la integración entre algunos otros dominios de las diferentes economías regionales.⁴⁴
61. En esta misma línea de reflexión habría que considerar **otros esfuerzos de integración**. En el Istmo Centroamericano también se avanzó hacia la constitución de un mercado ampliado; desde 1963 se estableció libertad de comercio y un arancel externo común; el intercambio subregional mostró un

⁴³ A este respecto cabe destacar el avance de Japón y del Sudeste Asiático que acrecentaron notoriamente su participación en el comercio de la región, gracias a su mayor competitividad respecto a los abastecedores tradicionales y a los propios países latinoamericanos. En el mismo sentido operó el fuerte desarrollo del financiamiento privado internacional, que dio una ventaja adicional al comercio extrarregional.

⁴⁴ Dicho comportamiento autónomo dificultó, por ejemplo, el intento del Grupo Andino de sostener una política común respecto de la inversión extranjera, ("Decisión 24").

dinamismo sistemático y desempeñó un papel amortiguador frente al desequilibrio del sector externo. En este caso, se llevaron a cabo algunas inversiones orientadas a la exportación subregional favoreciéndose, así, el incipiente proceso de industrialización del área. El régimen común de incentivos fiscales fue ampliamente utilizado por el sector privado y, por otra parte, el Banco Centroamericano de Integración Económica jugó un papel preponderante en la financiación de programas y proyectos orientados a la integración. ⁴⁵

62. Por otro lado, merecen destacarse los progresos alcanzados en la **intensificación del comercio intrarregional en la Comunidad del Caribe**, reflejados en la duplicación del coeficiente "exportaciones intraregionales/total exportado" entre 1970 y 1982. Sin embargo, es conocido que a pesar de las numerosas iniciativas orientadas a revertir recientes tendencias adversas, este comercio subregional declinó desde 1982, al mismo tiempo que se dificultaba el funcionamiento de la Cámara de Compensación Multilateral del Caribe. ⁴⁶

⁴⁵ Contrariamente a otras experiencias, en este caso fueron logrados avances importantes en la actividad agropecuaria, y sobre todo el programa centroamericano de granos básicos cumplió un papel relevante, para ayudar a resolver diferentes problemas de desabastecimiento.

⁴⁶ No obstante lo anterior las relaciones de cooperación entre integración y planificación se han desarrollado con una relativa continuidad en tres sectores: industria, energía y alimentación. [Véanse el Esquema de Programación Industrial (Art. 46 del Anexo al Tratado de Chaguaramas) el Plan de Acción Energética Regional (1983) y el Protocolo de Comercialización Agrícola - PCA. El Proyecto de Estrategia de Alimentación y Nutrición Regional - reactivado en octubre de 1985 -, tuvo por finalidad aumentar la proporción de alimentos producidos en el área e incrementar la disponibilidad alimentaria].

63. Cabe mencionar asimismo las actividades de cooperación que se han llevado a cabo en el seno del **Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC)**, en materia de investigación, de capacitación, y de intercambio de experiencias en planificación social y económica. La Secretaría del CDCC ha reafirmado, en varios períodos de sesiones, su apoyo a los grupos de trabajo ad-hoc de planificadores en agricultura, energía, mano de obra, transporte y en planificación física y regional.
64. En resumen, a pesar de los progresos registrados, **las diferentes experiencias de integración presentaron por lo menos cuatro problemas** principales: uno, la distribución de los costos y beneficios del proceso integrador y la falta de un adecuado equilibrio comercial; dos, la desarticulación entre el proceso de integración y las políticas y planes nacionales de desarrollo; tres, las asincronías entre los esfuerzos de integración de los distintos países participantes; y cuatro, los cambios en el contexto internacional, al igual que en el comportamiento de los agentes externos, no siempre interpretados y asimilados adecuadamente por las políticas de integración.

C. Hacia una Cooperación más Flexible

65. En respuesta a las insuficiencias de los mecanismos de integración se **hicieron intentos para disminuir los compromisos mutuos** requeridos. La transformación de la ALALC en la ALADI, por ejemplo, inaugura un esquema más pragmático que se propone el establecimiento de un área de preferencias (sin compromisos compulsivos sobre la apertura al comercio regional) y abre el paso a las negociaciones bilaterales. Por otra parte, la necesidad de mantener un marco regional, para acciones de enlace y coordinación frente a terceros y para vigorizar la cooperación intrarregional en aspectos determinados, se formaliza con la constitución del SELA y con el paulatino desarrollo de una importante red de cooperación entre organismos, tanto públicos como privados, que apoyan acuerdos y acciones cooperativas que van más allá de la simple ampliación del comercio. ⁴⁷

⁴⁷ Es así que, a partir de 1975, surgen importantes comités o entidades de cooperación (como MULTIFERT, OLDEPESCA, OLADE, GEPLACEA, Unión de Países Exportadores de Banano-UPEB y la Naviera Multinacional del Caribe-UNAMUCAR), y se crean diversos mecanismos de asociación empresarial, (como en hierro y acero, el ILAFA; en industria, la AILA; en industria de alimentación, la ALICA; en petróleo, la ARPEL; en integración eléctrica, la CIER; en ferrocarriles, la ALALF; en transporte, la ALATAC; en armaduría, la ALAMAR; en seguridad agropecuaria, la ALASA; y en materia de instituciones financieras; la ALIDE y la FELABAN). En el ámbito tecnológico, la Red de Información Tecnológica Latinoamericana, RITLA; el Sistema Andino de Información Tecnológica, SAIT; y los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico, PADT. Está fuera de los límites de este documento evaluar los logros y limitaciones de esta compleja red de cooperación que se ha creado (véase al respecto CEPAL, Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Regional en América Latina y el Caribe, LC/G.1422, Santiago de Chile, 22 de mayo de 1986, Segunda Parte).

66. En este aspecto la historia reciente de la cooperación regional está marcada, por un lado, por cierto espontaneismo y, por otro, por la dinámica propia de grupos y entidades sectoriales. Así por ejemplo, en el caso de los Comités de Acción del SELA, hay un enfoque integrado frente a los problemas del desarrollo latinoamericano. Este es un ámbito de la cooperación regional donde se abre un amplio espacio de acercamiento potencial - y mutuamente beneficioso - entre los Organismos Nacionales de Planificación y las entidades y programas de integración y cooperación regional.
67. Enfrentadas las economías de la región a un problema crucial de ahorro de divisas, y a una mayor utilización de la capacidad instalada y del excedente de mano de obra del que disponen, la integración y el comercio intrarregional podrían asumir en la presente situación una relevancia aún mayor que en el pasado. En efecto, "en el corto plazo, la integración ofrece una de las pocas vías de acortar el tránsito de salida de la crisis económica y reducir los costos del ajuste, al facilitar la utilización más plena de la capacidad productiva existente y disminuir el uso de divisas escasas para financiar importaciones de terceros países. Parecería existir en la actualidad una amplia conciencia entre los gobiernos de la región acerca de la conveniencia de profundizar esos procesos. (...) Llama la atención la tendencia de los últimos años al empleo de un estilo de contactos personales frecuentes, a distintos niveles, incluido el presidencial, que ha contribuido mucho a favorecer recientes esfuerzos de

cooperación. Asimismo, han surgido algunas iniciativas novedosas como por ejemplo los convenios bilaterales entre Uruguay y Argentina, Brasil y México, por un lado, y entre Argentina y Brasil, por otro, todos acordados en los últimos meses. (...) También las secretarías de los esquemas subregionales procuran afanosamente encontrar sistemas que brinden un nuevo impulso a la integración. Así, en el marco de la ALADI se ha iniciado la rueda regional de negociaciones; los países del Grupo Andino persiguen una estrategia para la reorientación de su proceso de integración; los Jefes de Estado de los países del CARICOM han acordado recientemente profundizar el comercio recíproco; y, en Centroamérica, se sigue trabajando en la "reestructuración" del Mercado Común".⁴⁸

68. Dentro de las nuevas **perspectivas que se abren para la cooperación e integración, los objetivos más evidentes** son:

- a) contrarrestar la vulnerabilidad externa que está impidiendo la reactivación y fortalecer la cooperación regional, pero al mismo tiempo mantener y ampliar las exportaciones de la región a terceros países;
- b) por el lado de la oferta, articular decisiones de inversión y de transferencia tecnológica tanto nacional como regional, que faciliten la adecuación de la estructura productiva a las nuevas condiciones de la demanda regional e internacional;
- c) en conexión con lo anterior, reformular el concepto de integración para abarcar también diversas formas de cooperación regional que sean generadoras de interdependencias estructurales crecientes y mutuamente beneficiosas; y

⁴⁸ CEPAL, El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones, LC/G.1440 (Conf. 79/3), Santiago de Chile, 18 de noviembre de 1986.

- d) reforzar el poder de negociación regional a objeto de llevar a cabo, en una economía internacional formada por grandes bloques, acciones conjuntas que fortalezcan la economía regional en las áreas financiera, monetaria, productiva y tecnológica.

69. Frente a los desafíos aquí señalados, un problema central es **cómo aprovechar las potencialidades de la cooperación regional cuando la crisis externa reduce los grados de libertad de los gobiernos para formular las políticas nacionales de desarrollo**. Subsiste por cierto el riesgo de que se repitan las insuficiencias del pasado, así como cierta inadecuación de los esfuerzos de integración frente a la realidad regional e internacional.⁴⁹ El nuevo enfoque que la realidad actual exige deberá ser más selectivo y flexible, menos totalizante y con mayor participación de los agentes económicos. En esta perspectiva, los ONPs podrán jugar un papel insustituible en la concepción de políticas económicas alternativas, que tomen en cuenta los nuevos requerimientos de la cooperación regional.

⁴⁹ Es probable que continúen prevaleciendo instrumentos ya utilizados tales como preferencias arancelarias, acuerdos preferenciales para las compras regionales de bienes y servicios por parte de las empresas públicas, sistemas de pagos y créditos recíprocos, acuerdos de complementación o convenios sobre el establecimiento de empresas conjuntas, etc.

Anexo II

LA COOPERACION EN EL AMBITO TERRITORIAL

70. La cooperación regional suele requerir, como condición previa o como proceso paralelo, la articulación y el desarrollo de una adecuada integración física entre los países. En este sentido **esta integración física, constituye un medio instrumental para el logro de la integración económica; pero también constituye un fin en sí misma**, que permite el aprovechamiento compartido de áreas de interés común, para lo cual dos o más países emprenden acciones concertadas de organización del espacio.⁵⁰ La presencia de los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera en estos campos ha sido activa y ha constituido un importante apoyo, en muchos países, a la labor de los ONPs.⁵¹

⁵⁰ Bajo el concepto de "integración física" queda incluida la integración de los sistemas de transportes y comunicaciones y también el manejo integrado de áreas de interés común; tanto para el aprovechamiento compartido de recursos, (programas de cuencas multinacionales para uso hidráulico, energético, de navegación o de explotación de recursos), como para la complementación del desarrollo regional (programas de integración fronteriza).

⁵¹ Se recuerda que América Latina posee algunas de las cuencas hidrográficas más importantes del mundo. (Como la Amazónica, la del Orinoco, la del Plata, la del Lago Titicaca y la del Golfo de Fonseca). La OEA, el BID y el INTAL han tenido una participación decisiva en ciertos estudios y proyectos sobre estas cuencas. Por otro lado, estudios y proyectos de financiamiento sobre integración de sistemas de transportes y comunicaciones han sido apoyados respectivamente por la CEPAL (División de Transportes) y por el BID y el BIRF. La CAF hace parte del grupo cuatripartito CAF/JUNAC/BID/BIRF que estudia los proyectos de transporte para integración dentro del Acuerdo de Cartagena.

71. El presente capítulo se centra en la cooperación y en la planificación para el desarrollo de regiones fronterizas. En dicho tema el ILPES puede ofrecer nuevas perspectivas, principalmente sobre sus vinculaciones con el desarrollo regional (sub-nacional), un tópico en el cual el Instituto ha trabajado durante los últimos años.
72. En América Latina y el Caribe, la cuestión fronteriza adquiere una dimensión importante. Si se incluye la frontera entre México y Estados Unidos existen 71 "posiciones de frontera" entre los 22 países considerados.⁵² Tales regiones experimentan serios problemas de integración, debido a que los límites políticos, suelen representar barreras a una organización económica racional de áreas potencialmente complementarias y, también, debido a que tanto el sector público como el sector privado tienden a evitar la inversión en áreas en las cuales pueden surgir conflictos.⁵³

⁵² De los 37 países de la región (miembros del ILPES), se excluyen aquí los insulares, además de los 4 Estados asociados. Como se sabe, desde un punto de vista puramente geográfico el término "area fronteriza" alude a una situación locacional dada por el carácter limítrofe con países vecinos; desde un punto de vista económico y social el concepto ("región fronteriza"), abarca, como señala Perroux, "formas particulares de relación y superposición de dos (o más) sistemas (o estilos) económicos y de dos (o más) modelos diferentes de política económica".

⁵³ Dichos aspectos han llamado la atención de los especialistas tanto en la Teoría de la Localización y en la Teoría de los Polos de Crecimiento, como también de aquellos dedicados a las Políticas de Desarrollo Regional. El ILPES produjo diversos estudios sobre estos temas. Respecto del flujo internacional de bienes y la cuestión fronteriza, ya se señalaba en 1981 que "la existencia de barreras arancelarias, restricciones al comercio, fronteras políticas, etc., han actuado en contraposición con la tendencia a la aglomeración internacional que, en un caso ideal, se produciría sobre un espacio no afectado por la presencia distorsionante de las fronteras". (Véase: Melchior, Enrique, Fronteras internacionales y espacios económicos, ILPES, Documento CPRD-C/33, Santiago de Chile, 1981).

73. Desde el punto de vista del presente documento, se puede señalar que una situación fronteriza pasa a convertirse en un "problema" específico de la política pública, cuando se considera inequitativa, entre las regiones vecinas, la distribución de costos y beneficios de la propia integración y del efecto de las políticas nacionales involucradas. Bajo diversas circunstancias se puede **considerar que el desarrollo fronterizo es un problema típico de desarrollo regional a nivel subnacional** ⁵⁴ y, por lo tanto, muy relacionado con la labor de los ONPs.
74. Sin lugar a dudas, la política de desarrollo fronterizo incorpora algunos temas característicos de la planificación regional; sobre todo de cómo asignar recursos entre regiones y de cómo "administrar" el impacto regional de las políticas públicas globales, tanto económicas como sociales. En este mismo orden de ideas, los problemas fronterizos también deben ser explícitamente asociados a las perspectivas de descentralización territorial

⁵⁴ Este enfoque ha sido frecuente en planteamientos técnicos del ILPES (más recientemente recogido en sus proyectos sobre planes de desarrollo fronterizo) y de la CEPAL. El enfoque destaca lo que "la región puede hacer por sí misma; por ejemplo, en relación con su capacidad para aprovechar su propio ambiente, crear recursos y aprender a explotarlos conforme a sus condiciones específicas. Ello supone la movilización de la creatividad, iniciativa, capacidad organizativa y otras fuerzas propias de los pobladores de la región, entre las que se cuentan su voluntad y experiencia integradoras. (CEPAL: Informe sobre el Seminario sobre Integración y Desarrollo Regional en la Patagonia Argentino-Chilena, Doc. LC/G.1390, Punta Arenas 1985).

en los países involucrados. A continuación se presentan algunos **casos ilustrativos de las varias formas de tratar la cuestión fronteriza observadas** en América Latina y el Caribe.

75. Antes conviene dejar consignadas dos observaciones. **Una**, que el esfuerzo de un país para resolver o manejar sus problemas fronterizos no siempre encuentra una adecuada contrapartida en el país vecino; al lado de acciones concertadas entre países, hay casos de "función de reacción" de un país en relación con los programas fronterizos de otro. **Dos**, que la región ofrece: i) pocos ejemplos de problemas fronterizos tratados, por su importancia, como asuntos de dimensión nacional; ii) sólo algunos casos de tratamiento integral en una política nacional de desarrollo y iii) predominancia de tratamientos "ad hoc".⁵⁵
76. En **Colombia** el Plan de Desarrollo Integral de las Regiones Fronterizas busca integrar las fronteras al desarrollo regional y nacional y mejorar así las condiciones y nivel de vida de la población.⁵⁶ La implementación del Plan,

⁵⁵ Ciertamente trascendería los límites de este documento presentar un cuadro completo de las situaciones observadas, así como intentar evaluarlas. Los ejemplos presentados permiten ilustrar la significación que las políticas fronterizas pueden asumir en un marco de cooperación e integración regional.

⁵⁶ El Decreto de Gobierno (No. 3448/1983) conocido como el "Estatuto de Fronteras" establece (Artículo V) la obligación del Departamento Nacional de Planeación de preparar un Plan Integral de Desarrollo de Fronteras. Se identifican como "regiones de frontera" el Departamento Norte de Santander-Cucúta, César, Nariño-Ipiales, Maicao, Arauca, Casanare, Guajira, Alto Putumayo, Urubá, Chocó, Amazonía, Orinoquía y la isla de San Andrés.

consulta un vasto conjunto de políticas económicas, institucionales y sociales, enmarcadas tanto en el contexto del desarrollo regional como en los acuerdos binacionales de integración.

77. La **frontera argentino-chilena** constituye un caso peculiar por su notable extensión y por la existencia de diversas subregiones, en ambos lados, que comparten características geoeconómicas similares y, también, por la existencia de varios intentos y algunas experiencias de integración. Desde 1984, las partes acordaron "crear una Comisión Binacional de carácter permanente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física".⁵⁷ Se prevé promover y desarrollar iniciativas, entre otras, sobre los enlaces terrestres, habilitación mutua de puertos y zonas francas, aeronavegación, interconexiones eléctricas y de telecomunicaciones, explotación de recursos naturales, protección del medio ambiente y complementación turística.
78. La **región fronteriza de Bolivia y Perú** tiene también una extensa línea de contacto (alrededor de 1 100 kms.), cubre una amplia superficie (aproximadamente 363 363 Kms²) e involucra a casi 2,8 millones de habitantes. Los acuerdos vigentes entre ambos países, que contienen

⁵⁷ El Tratado de Paz y Amistad suscrito entre ambos países en 1984 puso en marcha un considerable potencial de integración fronteriza entre ambos países.

componentes de integración fronteriza, incluyen pesca (cultivo de Truchas en jaulas flotantes y un Plan Pesquero del Lago Titicaca y su cuenca); promoción del Desarrollo Integral en el Area Fronteriza; convenio sobre tránsito de personas; constitución de un complejo fronterizo en Kasani; y se contempla también, un posible Plan Andino de Acción Conjunta para facilitar el tránsito de Bolivia hacia puertos peruanos (Decisión 185 de Junac).⁵⁸

79. Si bien escapa a un estricto contexto latinoamericano, la **frontera entre México y los Estados Unidos**, representa probablemente el caso más complejo entre todas las "situaciones fronterizas"; es una de las más extensas en longitud y, en ambos lados, se han desarrollado centros urbanos de rápida expansión, con fuertes relaciones simbióticas. En el lado mexicano, se ha desarrollado, bajo impulso oficial, una vasta estructura industrial (maquiladoras) con importantes efectos económicos y sociales.⁵⁹ Desde el punto de vista de un desarrollo concertado, cabe citar la Comisión sobre Agua y Límites Internacionales, como un intento de los gobiernos de ambos países para enfrentar conjuntamente los problemas fronterizos en estos ámbitos.

⁵⁸ En la esfera de las agencias creadas para tratar especialmente materias fronterizas, existen dos comisiones mixtas: La COMICOORD, Comisión Permanente Peruano-Boliviana de Coordinación creada en febrero de 1971 y la COMIDALI, para el Desarrollo Conjunto del Altiplano creada en septiembre de 1974.

⁵⁹ Solamente entre 1966 y 1976 el número de empresas maquiladoras en la frontera se elevó de 25 a 448, con una fuerte concentración en la fabricación de máquinas, aparatos, accesorios y artículos eléctricos y electrónicos; con un significativo efecto sobre el empleo.

80. En cuanto a la **frontera argentino-uruguaya**, se destaca la iniciativa binacional de la central hidroeléctrica de Salto Grande. El Plan de Desarrollo para el área de influencia de la represa, considerando que ambos lados están poco relacionados entre sí, previó realizar inversiones en el área industrial (hierro y úrea), optimizar la explotación de recursos naturales y regular conjuntamente su explotación.
81. En el caso de la **frontera brasileño-paraguaya**, se puede constatar una mayor integración y, en buena medida, un caso de desarrollo compartido. Un reciente estudio del INTAL ⁶⁰, señala que en el último cuarto de siglo la extensión de la frontera agrícola y la construcción de Itaipú, originaron una transformación económica muy considerable en la zona, que le confiere cierta homogeneidad para propósitos de estudios y de políticas conjuntas. El sector de la construcción fue el que más creció, pero surgieron también algunas industrias conexas, al mismo tiempo que se generaron y profundizaron otras interrelaciones socioeconómicas que representan cambios considerables en la estructura productiva de la región.

⁶⁰ Véase Bolognesi-Drosdoff, M.C. (1986), "Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza", en Integración Latinoamericana, año II, No.118, noviembre 1986, INTAL, Buenos Aires. La terminación de las obras de Itaipú (1983) trajo aparejada cierta recesión en el área; el nivel de empleo que se había mantenido gracias a la construcción de la represa, se redujo considerablemente, coincidiendo con el agravamiento de la crisis actual.

82. **Estos pocos ejemplos dan una idea del potencial de desarrollo cooperativo intrarregional representado por áreas fronterizas, con gran significación geográfica, demográfica y económica. Las acciones de cooperación y/o integración fronteriza, que constituyan la agenda de negociación bi o multilateral, podrán beneficiarse de un apoyo específico de los ONPs, en coordinación con ministerios sectoriales y con las respectivas Cancillerías. La definición de estructuras institucionales para manejo de los asuntos fronterizos, la concepción e implantación de mecanismos de promoción del desarrollo en estas áreas, la flexibilización de las interrelaciones económico-financieras entre los diferentes lados de cada frontera (incluyendo relaciones cambiarias, registros de tráfico, etc.), y la implantación de empresas bi o multilaterales, son todos asuntos en que los ONPs disponen de espacio propio para fomentar nuevas modalidades de cooperación.**
83. En resumen, la descentralización político-administrativa territorial, la coordinación de las políticas macroeconómicas, la creación de entes binacionales, la concertación pública y privada, la formulación de estrategias y planes integrados de desarrollo fronterizo, y el estímulo de la voluntad política para aprovechar positivamente el contacto y la interacción fronteriza, parecen definir **un importante campo de acción y cooperación entre ONPs.** Por cierto, las limitaciones existentes a tal

cooperación deben ser reconocidas y superadas. Ello supone **largos procesos para restablecer la confianza mutua y para estructurar programas basados en los principios de reciprocidad, compatibilidad y participación.** Dicha tarea sería ciertamente facilitada mediante la multiplicación de acuerdos internacionales, que intensifiquen la cooperación económica y la integración física de los países de América Latina y el Caribe.

Anexo III

COOPERACION HORIZONTAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

84. El medio ambiente natural, así como el construido constituyen - como se sabe - activos vitales de la sociedad; este patrimonio viene siendo utilizado sin considerar integralmente la necesidad de preservarlo. Este hecho incide negativamente sobre el proceso de desarrollo, reduciendo la calidad de vida de la población actual y compromete, aún más, a las generaciones futuras. Por lo tanto, se requiere implementar modalidades concretas para un adecuado manejo del medio ambiente, que permita orientar los flujos por medio de los cuales éste se modifica cualitativa y cuantitativamente. En otras palabras, **el resguardo de la base ambiental, exige armonizar las decisiones de corto plazo con objetivos de mediano y largo plazos, acordes con el proyecto de desarrollo de cada país.**⁶¹
85. A continuación, se enumeran algunos temas ambientales en que se sugieren posibles actividades de cooperación regional.

⁶¹ Este Anexo fue preparado por la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Medio Ambiente, la cual ha mantenido una estrecha colaboración con el ILPES. De hecho, la preservación de grados de libertad para formular la política nacional de medio ambiente, constituye la base a partir de la cual se podría avanzar en la discusión de posibles acuerdos de cooperación.

- a) Dimensión Ambiental en estrategias regionales de desarrollo. En esta área se puede señalar el perfeccionamiento de:
- sistemas de información y de cuentas patrimoniales que faciliten la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos y del ambiente;
 - metodologías y guías prácticas para implementar estudios de impacto ambiental, y análisis costo-beneficio para efectos ambientales (grandes proyectos industriales y de infraestructura); y
 - capacitación de profesionales para la aplicación de métodos que faciliten la incorporación de la cuestión ambiental en las políticas públicas.
- b) Revalorizar el patrimonio ambiental. Los avances científicos y tecnológicos (biotecnología, ingeniería genética, fuentes alternativas de energía y otros), ofrecen innumerables posibilidades nuevas de revalorizar recursos, las cuales cabe investigar sistemáticamente, con miras a racionalizar su uso e identificar aprovechamientos potenciales.
- c) Manejo compartido de ecosistemas. Se impone, también, obtener un mayor conocimiento de los sistemas naturales predominantes en la región, tanto de aquéllos que se repiten en varios países como los divididos por fronteras geopolíticas. La cooperación en este campo es indispensable para generar conocimientos y organizar la información requerida por esquemas operativos de manejo, asociado o conjunto, de estos ecosistemas.
- d) Metropolización y ambiente urbano. El crecimiento de las ciudades latinoamericanas, impone nuevos desafíos a las autoridades en lo que se refiere a la provisión y conservación de la infraestructura urbana, al control de la contaminación del aire y del agua, a la disposición y aprovechamiento de desechos sólidos y al manejo de la congestión urbana, entre otros; existen experiencias nacionales de interés en esta materia, que pueden ser compartidas entre los países de la región.
- e) Esquemas institucionales y legales. El contexto legal e institucional que se observa en la región, refleja experiencias que también pueden facilitar actividades en este campo, sobre todo en beneficio de los países donde las mismas recién se inician.

86. **La cooperación horizontal entre diversas instituciones de la región, ha demostrado ser una modalidad de trabajo fructífera para encarar actividades como las señaladas.** Esta cooperación puede hacerse efectiva mediante: la discusión de enfoques y metodologías aplicadas, el intercambio de experiencias, el desarrollo de esquemas de asistencia técnica recíproca y el emprendimiento conjunto de acciones en áreas fronterizas.

Anexo IV

LA COOPERACION EN EL AMBITO SOCIAL

87. En la compleja red institucional de la cooperación e integración regionales, **la cuestión social ha recibido una atención relativamente menor, aunque cabe destacar algunas iniciativas importantes** en este sentido. Así, junto a los instrumentos institucionales básicos de la ALADI, del Acuerdo de Cartagena, del MCCA o del CARICOM, se han celebrado convenios destinados a fortalecer la cooperación en sectores específicos.⁶² La Comunidad del Caribe cuenta, entre sus organismos claves, con los Comités Permanentes de Ministros Responsables de Educación y de Trabajo y la Conferencia de Ministros Responsables de Salud. En el marco del SELA, la preocupación por aspectos sociales radica, como se sabe, en los Comités de Acción, especialmente en el CADESCA (Comité de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica), que promueve acciones para el desarrollo social y económico.

62 El Acuerdo de Cartagena es el sistema más institucionalizado en este sentido, por medio de los siguientes convenios: "**Simón Rodríguez**", (1976) sobre tópicos socio-laborales de la integración andina; "**Andrés Bello**", suscrito en 1980 y destinado a la integración en los campos de la educación, la ciencia y la cultura (que influyó en la creación del Instituto Internacional de Integración, del Instituto Andino de Artes Populares y de la Escuela Empresarial Andina); "**Hipólito Uanue**", (1971) destinado a fomentar la cooperación en el área de la salud; y, finalmente, el **Consejo Consultivo Empresarial Andino** y el **Consejo Laboral Andino** (ambos creados en 1983).

88. Los impulsos gubernamentales hacia la integración, han provocado un **aumento del intercambio y de las interacciones mutuas entre las sociedades nacionales** de la región; sin embargo, estos entrelazamientos tienen aún carácter restringido y poco sistemático. Así, han habido esfuerzos bilaterales de cooperación en el ámbito social tanto de carácter oficial, como de organismos y centros privados de diversos países que, de alguna manera, han fortalecido también el esfuerzo de integración y cooperación. Al mismo tiempo, se han ido estrechando vínculos entre centros académicos, colegios profesionales, asociaciones sindicales y patronales y la más variada gama de organizaciones voluntarias con fines específicos de desarrollo y cooperación.⁶³

89. El escaso desarrollo de los mecanismos institucionales relacionados con los aspectos sociales de la integración y de la cooperación regionales, contrasta con el tipo y volumen de actores sociales o de referentes de políticas sociales existentes en la región. **El papel de los ONPs adquiere, en este contexto, una importante dimensión en dos sentidos complementarios: uno**, como entidad aglutinadora de iniciativas sociales dispersas; y, **dos**, como organismo potencialmente catalizador de los esfuerzos gubernamentales para diseñar y ejecutar políticas y programas sociales, más acordes con la heterogeneidad social en los países de la región y con la situación de crisis que los afecta.

⁶³ En este mismo sentido, corresponde señalar que el progreso técnico en los medios de comunicación, especialmente en el campo de la televisión, abre grandes posibilidades para acrecentar el proceso cultural de mutuo conocimiento entre las sociedades nacionales de la región.

90. Para ampliar el desempeño actual de los ONPs en la promoción de los procesos de integración y cooperación regionales en el campo social, se abren por cierto, diversas vías. Con vistas al futuro inmediato, se sugiere **otorgar prioridad al mejor conocimiento del impacto de las políticas públicas sobre los sectores sociales mayoritarios, así como de sus formas organizativas propias.** Esta sugerencia se fundamenta en dos órdenes de razones. La **primera**, que uno de los obstáculos estructurales para llevar adelante los procesos de integración en América Latina y el Caribe, radica en la heterogeneidad social del continente, tema que hasta ahora ha sido insuficientemente tratado en el marco específico de la integración regional. La **segunda**, que la crisis ha impactado muy severamente a vastos sectores de la población - haciendo más visibles sus urgentes necesidades -, y ha inducido una serie de nuevos procesos sociales, todavía incipientes, que requieren respaldo gubernamental.⁶⁴
91. En diversos países de la región han emergido formas de organización de los sectores populares y esbozos de una economía "paralela", cuyo volumen, naturaleza y potencialidades son poco conocidas, y menos aún suficientemente evaluadas, en la política social nacional comparada. Sin embargo, ellas

⁶⁴ La prioridad otorgada a este tema no excluye otras importantes oportunidades de cooperación en materia social; así por ejemplo, la relación entre migración - cuya magnitud está relacionada con el "margen de tolerancia" de los países recipientes - y mercado de trabajo, requiere una consideración específica en el marco de la cooperación e integración regionales. Aquí se busca enfatizar más bien, cuánto pueden enriquecerse las políticas sociales de la región, si se benefician de un intercambio de experiencias novedosas, tanto en términos de nuevas modalidades de organización social, como de nuevos instrumentos orientados en beneficio de los estratos más marginados de la población.

asumen una importancia estratégica, por cuanto parece innegable que la magnitud de la marginalidad y de la exclusión social a la fecha, no puede ser reducida a muy corto plazo con cambios inmediatos en los estilos de desarrollo, ya que éstos sólo producen efectos acumulativos más lentos. Aunque haya avances nacionales en el sentido de estos cambios es cierto que, a los niveles vigentes de la relación capital/empleo, **la región está imposibilitada para realizar un esfuerzo de inversión (pública más privada), capaz de "incorporar" a los excluidos, hasta fines de los 70, y los que fueron excluidos durante la crisis de los años 80.**

92. Estas experiencias merecen ser destacadas tanto por su carácter novedoso, como por su **importancia potencial en nuevas ecuaciones del problema social en la región.** Las estrategias de sobrevivencia vinculan a los sujetos con las diferentes áreas de producción y consumo popular. Además, el examen de las estrategias de sobrevivencia permite identificar el diseño, elaboración y difusión de tecnologías socialmente apropiadas (es decir: simplificadas, poco intensivas en capital y poco exigentes en materia de calificación de recursos humanos). Asimismo, la economía marginal, presenta modalidades empresariales para la producción y la distribución de bienes y servicios, incluyendo formas inéditas de asociación con los consumidores.

93. En esta perspectiva es que se insiste en **robustecer -dentro de un marco de cooperación intrarregional- el diálogo, el intercambio de experiencias y el análisis comparado** de estas nuevas modalidades de organización social verificadas en América Latina y el Caribe. Por cierto, algunas de ellas pueden haber sido inspiradas o promovidas por la iniciativa gubernamental o

la de asociaciones privadas, pero muchas han emergido de interacciones sociales espontáneas. Algunos campos de trabajo parecen abrirse al respecto.

- a) Organizaciones populares de carácter económico: Se trata de identificar las organizaciones de carácter productivo, conocer su inserción en el proceso económico (organizaciones de producción, ahorro, consumo, etc.), entender su estructura y su metabolismo social. Esto incluye averiguar cuales son las modalidades prevalecientes en la economía popular marginal: cooperativas tradicionales, precoperativas, empresas de autogestión, microempresas, etc. Asimismo, es necesario conocer la cobertura de la economía informal, la red de relacionamiento entre sus unidades y el modo en que se vincula con el sector moderno de la economía, además de sus sistemas de apoyo. Este conocimiento es imprescindible para colaborar positivamente en variadas dimensiones de la gestión de esas organizaciones (financiamiento, capacitación, suministro de insumos en especies, etc.) y para estimar la elasticidad de las mismas para convivir formalmente con organizaciones regulares (públicas o privadas), a cuyo margen frecuentemente han florecido.
- b) Estrategias de sobrevivencia y tecnologías respectivas: Este rubro incluye la revisión de experiencias, es decir un examen actualizado de las principales estrategias de sobrevivencia identificadas en la región, observándose su capacidad de multiplicación y fortalecimiento. En rigor, se comprueba muchas veces la existencia de estrategias que son irrepetibles, dado que ocurren en un contexto único, donde factores étnicos locales, de antropología cultural o de historia política, producen interacciones sociales casi irreproducibles en otras circunstancias. Aún en estos casos hay aspectos de estas experiencias que pueden ser objeto de "transferencias de aprendizaje", beneficiando a países con problemas básicos similares. Es el caso de muchas "tecnologías" involucradas en nuevos procesos de organización social.⁶⁵ Cabe, sin embargo,

⁶⁵ Las "tecnologías" están aquí mencionadas en un sentido lato pues como se ha señalado "en cualquier tipo de producción de bienes y servicios desde lo más material hasta lo más espiritual, se requiere siempre una combinación de técnicas físicas y de organización social; de allí que la tecnología sea un elemento que no se puede disociar de las estructuras socioeconómicas en las cuales está inmersa". Baquedano, Manuel, "Las tecnologías socialmente apropiadas y su contribución al diseño e implementación de políticas sociales", en, Del macetero al potrero. El aporte de la sociedad civil a las políticas sociales. UNICEF y Centro de Políticas Sociales y Planificación en Países en Desarrollo, Univ. de Columbia, Santiago de Chile, 1986, p. 135.

diferenciar entre las "tecnologías" para la solución de problemas sociales urbanos de las adoptadas en el medio rural; reconociendo que estas últimas son más antiguas y constituyen un instrumental disponible más amplio y sistematizado.

c) Otros intercambios de información: La recopilación y evaluación de la información regional podría incluir, además, los siguientes rubros:

- **Identificación del género de las organizaciones sociales:** Una tarea inicial consistiría en identificar las organizaciones singulares, la red de comunicaciones entre ellas y, principalmente, determinar el género (o los géneros) de sus actividades consustanciales.⁶⁶
- **Relacionamiento con los servicios gubernamentales:** Como se sabe, la actividad de las organizaciones sociales puede ser autónoma o complementaria a la oferta de servicios gubernamentales; corresponden, al primer tipo, la mayoría de las organizaciones culturales. Por otra parte, las organizaciones sociales complementarias o sustitutivas de la acción gubernamental, obedecen en general a necesidades sectoriales más específicas (salud, educación, vivienda, etc.) y, entonces, suelen insertarse en alguna fase de la política estatal. (Por ejemplo, financiamiento comunitario de programas extra curriculares, financiamiento y gestión comunitaria de policlínicos de salud, cooperativas de vivienda, etc).
- **Modalidades de funcionamiento:** Finalmente, sería útil conocer los sistemas de apoyo a las organizaciones sociales; de manera intuitiva, a menudo se afirma que su grado de éxito radica en la calidad de esos sistemas de apoyo. En rigor, no hay acumulación de experiencias para correlacionar, más estrictamente, el desempeño de las organizaciones con el apoyo comunitario recibido y para perfeccionar el intercambio de experiencias; este rubro merecería una investigación comparada más sistemática.

⁶⁶ Con frecuencia se detectan organizaciones con un solo fin, o un fin principal, destinado a satisfacer una determinada necesidad de la población; sin embargo, especialmente las organizaciones culturales adoptan fines múltiples, desplegando su actividad en ámbitos muy diferenciados de la vida social y cultural.

94. En adición al análisis e intercambio de experiencias sobre organizaciones sociales emergentes, **se abre un importante campo para la cooperación entre ONPs en materia de diseño y ejecución de políticas sociales**, con amplias implicaciones sobre sectores mayoritarios. Parece altamente conveniente asignar a la atención de necesidades sociales (nutrición, salud, educación, seguridad social, vivienda, etc.), un papel específico para enfrentar la crisis y, por otro lado, otorgar un sentido estratégico al intercambio regional de experiencias sobre nuevos programas sociales. Tal como señala la CEPAL, el sentido intrínseco que asume "el esbozo de una estrategia regional para superar la pobreza y lograr la equidad social implica considerar simultáneamente los factores propios de las características del desarrollo de la región y los factores coyunturales que, dada la crisis externa, han agudizado los problemas sociales preexistentes, y han creado nuevas dimensiones de la pobreza y nuevos obstáculos para la movilidad social".⁶⁷

95. Para los propósitos de este documento, **interesa subrayar este fundamento social del ajuste expansivo**, como observa la CEPAL en el recién mencionado informe: "... el esfuerzo interno de recuperación económica y desarrollo, ... tiene relación con la equidad, entendida tanto en su dimensión de acceso difundido a bienes y servicios como de apertura de espacios de participación de la población en los aspectos que influyen en sus condiciones de trabajo".

⁶⁷ CEPAL, Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza, México, D.F., enero de 1987, LC/G.1448 (Conf.79/4), p.4.

96. Un adecuado **intercambio regional sobre los diferentes enfoques nacionales de políticas y programas sociales** podría ser parte de la estrategia global de superación de la crisis. Dicho intercambio regional podría referirse, al menos, a algunas de las siguientes áreas de la política social.

- a) Financiamiento y gasto social: Habría que conocer mejor el impacto de diferentes tipos de financiamiento que se han difundido en los últimos tiempos en América Latina y el Caribe, y apreciar su resultado en materia redistributiva;
- b) Interrelaciones entre sectores sociales: Usualmente en la región se intenta llegar a las poblaciones-objetivo de menores ingresos mediante diversos programas que satisfacen, de alguna manera, necesidades básicas; pero, la atomización de esos programas dispersa su potencial de ayuda y produce escaso impacto sobre las dimensiones sociales en que se quiere influir. Los estudios comparados sobre las interrelaciones entre los diferentes sectores sociales, y de lo social con lo económico, aumentan los conocimientos disponibles sobre los ámbitos que pueden postergarse y cuáles deben ser priorizados, con miras a políticas más eficaces;
- c) Implementación y Evaluación: Por otro lado, programas bien concebidos, en su diseño y formulación, han fracasado en su etapa de implementación. Una "memoria" sobre lo que ha sucedido a escala regional con proyectos similares y que incluya las evaluaciones que se hayan realizado y las dificultades que hubo que enfrentar, puede coadyuvar al mejoramiento de muchas políticas sociales a escala nacional. En particular, en cuanto a la evaluación de políticas y proyectos sociales se requieren avances metodológicos, materia que también saldría enriquecida con base en una mayor cooperación regional; y
- d) El impacto social de la política económica: Como se sabe, el logro de mejores niveles de vida, sólo se encuentra parcialmente vinculado con las políticas sociales, ya que una responsabilidad central le cabe a la política económica. En muchos casos la política social sólo constituye un paliativo de los impactos producidos por la política económica. Por lo mismo, el análisis de alcance regional sobre los costos sociales de políticas económicas afines, puede sugerir alternativas para mejorar la concepción e implantación de nuevas medidas.

97. En síntesis, existe un amplio espacio para que, en los próximos años, los **ONPs contribuyan eficazmente al incremento de acciones en el campo social.**

La creatividad de algunas respuestas sociales y gubernamentales a la crisis ha sido significativa, pero también se suelen repetir acciones e insistir en errores, por la carencia de una "memoria regional", que permita acumular y decantar dichas experiencias. En particular, una mayor colaboración y cooperación entre ONPs, podría constituirse en un elemento decisivo para contribuir a la construcción de esta memoria regional.