

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / AGOSTO DE 1981

S U M A R I O

Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico de América Latina. <i>Luiz Claudio Marinho</i>	9
Las empresas transnacionales en un nuevo proceso de planificación. <i>Arturo Núñez del Prado</i>	35
El Este, el Sur y las empresas transnacionales. <i>Alberto Jiménez de Lucio</i>	51
Las empresas transnacionales en el desarrollo minero de Bolivia, Chile y Perú. <i>Jan Kňakal</i>	63
La internacionalización del capital y las transnacionales en la industria brasileña. <i>Maria da Conceição Tavares y Aloisio Teixeira</i>	85
Las empresas transnacionales en la economía chilena. <i>Eugenio Lahera</i>	107
El Estado y los bancos transnacionales: enseñanzas de la crisis boliviana de endeudamiento público externo. <i>Michael Mortimore</i>	125
Los bancos transnacionales, la deuda externa y el Perú. Resultados de un estudio reciente. <i>Robert Devlin</i>	151
Algunas publicaciones de la CEPAL.	187

Las empresas transnacionales en un nuevo proceso de planificación

Arturo Núñez del Prado*

Durante los últimos años han ocurrido fenómenos de profunda trascendencia que alteraron en forma significativa el panorama mundial y, ciertamente, también el latinoamericano. Por ello, el autor considera oportuno reflexionar sobre algunos aspectos de las modalidades de desarrollo prevalecientes y, en especial, acerca del papel que cumple la empresa transnacional (ET) en ese contexto.

La forma en que se interpreten estos fenómenos, los mecanismos de defensa que desplieguen los países, la estrategia que se formule al respecto y el plan de acción que adopten, tendrán consecuencias de enorme significado en el porvenir de la región. Para cumplir con estas exigentes tareas, el autor reivindica el papel de la planificación, sobre todo si se desea lidiar con la coyuntura no sólo en función de sus apremios, sino también con una perspectiva de mayor alcance. La planificación es el instrumento más idóneo de conducción de la actividad socioeconómica en general y de regulación del mercado en particular; y las imperfecciones de las que éste adolece no sólo exigen una activa participación estatal, sino también nuevas formas de concierto y participación entre los agentes del sistema socioeconómico, más allá de circunscribirse a la pugna distributiva tradicional.

En la última parte, el autor plantea un esbozo de lo que podría ser el sentido de un cambio en la metodología básica de la planificación, con el objeto de reevaluar y seleccionar la participación de la empresa transnacional en el desarrollo de América Latina; sostiene que la planificación por empresas, en los casos de economía mixta, daría inicio a una concepción distinta del proceso de planificación particularmente propicia en la hora actual y ayudaría a fortalecer la capacidad negociadora de la región.

*Jefe de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales.

I

Los gobiernos ante la nueva situación latinoamericana ¿Pasividad o acción?*

Una vez más la región está siendo sacudida por fuerzas exógenas que agravan las ya difíciles situaciones internas de los países que la integran. Si bien es cierto que el desarrollo latinoamericano estuvo signado por continuas adaptaciones a condicionantes que fueron modificándose a través del tiempo y por una adecuación de los aparatos internos a tales cambios, el fenómeno vigente parece ser más profundo y, ciertamente, más complejo. Quienquiera que piense en el futuro, percibe que el decenio de los años ochenta podría ver consolidarse, en el marco del capitalismo moderno, modalidades o estilos de crecimiento y desarrollo distintos a los del pasado reciente.¹ El proceso iniciado en los últimos años, a juzgar por los factores que le dieron origen, permite aquilatar la profundidad y amplitud del fenómeno. Las particularidades de la crisis que vive el mundo han hecho que las propias raíces de los sistemas económicos acusaran el impacto e iniciaran, más que un reacondicionamiento a las nuevas circunstancias, una transformación *strictu sensu*.

Estos son los momentos cruciales que exigen el más detenido análisis de qué está ocurriendo y del derrotero por el que se está optando, circunstancia que torna imprescindible

*Este trabajo integra un esquema más general y se complementa con el de Claudio Marinho, "Las Empresas Transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico de América Latina: Algunas consideraciones", que aparece en este mismo número de la *Revista*. El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias de Alfredo E. Calcagno, Adolfo Gurrieri, Pedro Sáinz, Luiz Claudio Marinho y sus demás colegas de la Unidad Conjunta. Como es de rigor, ello no los compromete con los planteamientos aquí enunciados. Asimismo, desea expresar su reconocimiento y gratitud a la memoria de Oscar Varsavsky, pues varias de las ideas aquí expuestas tienen origen en sus generosas enseñanzas.

¹El concepto de modalidad o estilo de desarrollo tenido en cuenta en este trabajo, responde al enfoque de Aníbal Pinto expuesto en "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976.

una evaluación de los escenarios que se configurarían con las tendencias que insinúan plasmarse. Por omisión, las inercias podrían conducir a situaciones más apremiantes.

Si se examinan los principales elementos que gravitan sobre las economías latinoamericanas, no resulta difícil aceptar la idea de que se ha iniciado una evolución distinta a la que caracterizó buena parte del decenio precedente. Aunque mucho se ha escrito sobre el particular no parece redundante insistir sobre el hecho de que la crisis más general del sistema económico mundial es, por cierto, uno de los factores que más están influyendo en el reajuste y recomposición de los sistemas económicos de la región. Los propios países de los centros están experimentando alteraciones en el funcionamiento de sus economías, y aunque disponen, como es obvio, de mayores mecanismos de defensa que los países de la región frente a esta crisis, de una u otra forma están siendo más que perturbados por ella y sobrellevan con dificultades la nueva situación. Tanto por el lado de la oferta y demanda reales de productos cuanto por el de los flujos financieros, se advierten en este momento cambios que no sólo afectan los contextos y marcos de referencia, sino que alteran la sustancia del funcionamiento del capitalismo en los sistemas económicos donde se ha asentado. De ahí que se perciba que el escenario mundial está en un proceso de transformación, y que se estaría plasmando, cualitativa y cuantitativamente, un escenario distinto con directas y más severas implicaciones sobre las economías latinoamericanas.

Decisiva influencia en la erupción de la crisis, mas no en su gestación, ha tenido el colapso energético y la multiplicación casi por veinte de los precios del petróleo. Por cierto que el origen de este fenómeno debe ser buscado no sólo en el problema de las reservas petrolíferas y gasíferas y de los acuerdos político-económicos de los productores, sino también en el comportamiento de las unidades productivas que están a la cabeza de los sistemas económicos industrializados. El problema de la energía es hoy uno de los más severos condicionantes de los procesos económicos, sociales y políticos del futuro. Aquello de que en el pasado se desarrolló un proceso de industrialización

sobre la base de un par de dólares el barril de petróleo es una dramática verdad, que a la luz de las circunstancias actuales refleja la profundidad de la transformación que se está gestando. Una multiplicación de aquel precio por veinte provoca, y necesariamente provocará, cambios de gran alcance en la esencia de los procesos de acumulación, producción y consumo, y especialmente en la generación de tecnología.

Gran parte de los países de la región está sufriendo no sólo las consecuencias del sismo original, sino también los remezones provocados por la actuación de los centros que, en su afán de defenderse mejor de las contingencias, transfieren sus consecuencias a los países con mecanismos de resistencia más débiles. Las formas más visibles de esta particular transferencia de efectos negativos son los precios, y por sobre todo la 'manipulación' de los mercados internos tanto de bienes de consumo, insumos y bienes de capital, como las condiciones y destino de los financiamientos, las asociaciones con empresas privadas nacionales, etc. Como ilustración, téngase presente que para el conjunto de los países en desarrollo la 'cuenta manufacturera' fue mayor que la petrolera en el período 1970-1978.²

En el interior de las economías de la región también se fueron agravando las contradicciones inherentes a las modalidades de desarrollo vigentes. Los calificativos de vulnerable, excluyente y concentrador que ha merecido el desarrollo latinoamericano se reflejan con propiedad en una serie de indicadores y análisis sobre los cuales no es del caso insistir. No obstante, y sólo con el propósito de fundamentar los planteos que se expondrán más adelante, parece útil destacar sus síntomas más evidentes.

A despecho de los significativos crecimientos que en diversas actividades ha experimentado la región bajo la modalidad de desarrollo vigente hasta hace poco, una evaluación de su cuantía, contenido e irradiación, conduce a conclusiones que inducen a la reflexión. Por un lado, si se atiende al ritmo de crecimiento

²Véase CEPAL, "El desarrollo de América Latina en los años ochenta", (E/CEPAL/G. 1150), p. 75.

del producto por habitante puede verificarse que, entre 1970 y 1979, éste se ha incrementado en poco más de 30%, es decir en casi un decenio el ingreso por habitante ha pasado de 650 a 860 dólares de 1970.³

Ciertamente se trata de una expansión que dista de conformar. Pero si además se consideran los principales beneficiarios del progreso económico, diversos estudios y muchos indicios hacen suponer que éstos fueron, en general, los sectores más pudientes. En consecuencia, la irradiación del crecimiento no parece haber alcanzado en igual forma a las capas inferiores de la población de la región. Distintas estimaciones sobre la cuantía de gente clasificada bajo la denominación de extremadamente pobres (30 a 40% de la población) ratifica este juicio. La modalidad de desarrollo registrada no ha sido capaz de resolver este problema, en circunstancias que habría mejorado justamente la porción más favorecida de la pirámide de la distribución de ingreso. Esta dicotomía de suyo permite cuestionar la referida modalidad y propiciar otra orientación del funcionamiento de la actividad económica en la región.

Si además se considera que la modalidad de desarrollo que ha caracterizado a la región ha exigido un creciente endeudamiento con el exterior, las objeciones a dicha modalidad se tornan aún más pertinentes. En efecto, entre 1970 y 1979 la deuda externa de América Latina se habría duplicado con creces en dólares constantes.⁴ Sea como fuere, lo que es evidente es que dicho tipo de desarrollo, dado el contexto energético, implica fuertes y crecientes inyecciones de financiamiento externo para la generalidad de los países en desarrollo no exportadores de petróleo en una especie de espiral que se autoalimenta.

Aunque continúan siendo muy débiles las informaciones sobre el *stock* de capital, se dispone de algunos indicios que permiten estimar que la relación producto-capital habría experimentado disminuciones significativas.⁵ Pue-

de comprobarse que el coeficiente de inversión bruta ha pasado de poco más de 21% en 1970 a cerca de 27% en 1976.⁶ En otros términos, dentro de la modalidad de desarrollo considerada se está encareciendo el crecimiento a un ritmo, al parecer, desusado, lo que implicaría disponer de un mayor número de unidades de capital para generar una unidad de producto.⁷ Si se toman en consideración las estructuras de consumo de los diferentes grupos sociales y se comparan la de los estratos superiores con el resto, y nada se diga con la que caracteriza a la pobreza absoluta, resultan legítimos el cuestionamiento y 'contestación' a las modalidades en boga.⁸

Cuando se tiene en cuenta que parte importante de una sociedad no tiene acceso a lo más esencial para su subsistencia ¿se justifica que la vida útil de un producto se disminuya artificialmente por la aparición de modelos nuevos, que muchas veces no incorporan otra novedad que el diseño? ¿Es razonable que en ciertos artículos el envase y los envoltorios de presentación valgan más que su contenido? ¿Es defendible, dada la desigualdad imperante, que la manía adquisitiva de bienes no esenciales constituya un factor de dinamismo de una parte no despreciable del sistema económico? Este tipo de interrogante podría ampliarse, pero las contradicciones que reflejan adquieren dimensiones más inquietantes cuando se extrapolan a mediano y a largo plazo. ¿Cuál será el nivel de las importaciones que sustente esa modalidad? ¿Cuál será la magnitud de la deuda externa y qué proporción de las exportaciones estarán comprometidas para atender su servicio? ¿Cuál deberá ser el esfuerzo exportador para cubrir ese tipo de brechas?

Sea en términos de diagnóstico o en fun-

³Estimaciones de CEPAL elaboradas por el Centro Latinoamericano de Proyecciones Económicas.

⁴*Ibidem.*

⁵Véase CEPAL, *Tendencias y perspectivas a largo plazo del desarrollo de América Latina* (E/CEPAL/1076), abril 1979, cuadro 5.

⁶Cabe destacar que este indicador sólo ofrece un orden de magnitud de la relación de ambas variables. Las dificultades de recuento y valorización de los diferentes bienes de capital así como la estimación de su depreciación constituyen limitaciones a ser tenidas en cuenta.

⁷El desfase entre inversión y producto podría esgrimirse en contra de esta apreciación; sin embargo, sólo tasas sumamente altas de crecimiento del producto durante los próximos años podrían parcialmente invalidarla. Y aún así, cabría discutir sobre el tipo de producto generado.

⁸Véase Raúl Prebisch, "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", en *Revista de la CEPAL*, N.º 6, segundo semestre de 1978.

ción de análisis prospectivos, las condicionantes externas y los factores internos han propiciado el inicio de un proceso de reajuste del funcionamiento de las economías de la región. El asunto de fondo por examinar es hacia dónde conducen las tendencias y las inercias, dónde se está sancionando y quiénes están decidiendo los rumbos que en el futuro caracterizarán el desarrollo latinoamericano.

Es indudable que el complejo de problemas que enfrenta la región, incluidos los países exportadores de petróleo, incita a una detenida reflexión sobre las posibles estrategias que permitirían encarar el futuro de manera tal que posibiliten sortear los obstáculos infranqueables o sobrellevarlos en forma menos acuciante. El planteo de ese tipo de estrategias hace insoslayable optar por modalidades de desarrollo diferentes.

Hasta hace algunos años, la discusión sobre modalidades o estilos de desarrollo alternativos suscitaba interpretaciones con alto contenido ideológico. En verdad, si bien el tema logró concitar el interés de centros académicos e institutos de investigación, no fue objeto de examen y debate en el seno de organizaciones gubernamentales, por lo menos no con el propósito de rectificar las tendencias que la actividad socioeconómica aparentaba seguir.

Las nuevas condiciones por las que atraviesa la economía mundial y los problemas internos que enfrentan los gobiernos de la región, posibilitan extrapolaciones que hacen visibles las mayores dificultades con las que lidiarán las economías latinoamericanas. Dada la magnitud

de los problemas que se ciernen sobre el mundo en desarrollo parece no sólo una oportunidad propicia sino extremadamente urgente para reflexionar y evaluar las opciones alternativas. Quiérase o no, el propio peso de los problemas vigentes entreabrió la puerta para un debate sobre modalidades o estilos de desarrollo que hasta ahora se había soslayado atribuyendo su planteo a motivaciones políticas radicales o a preocupaciones excesivamente teóricas.

De otro modo, la reubicación de la región en el contexto mundial y el funcionamiento de las economías latinoamericanas se adaptarán más a los intereses de los países del mundo desarrollado y de sus unidades económicas más fuertes, quienes están encarando la crisis desde una posición de evidente ventaja, y menos a los de las mayorías latinoamericanas y de los gobiernos genuinamente preocupados por ellas. Nada anticipa que en una situación más dramática ambos tipos de intereses converjan, salvo que los gobiernos de la región tomen la iniciativa, encaren con claridad este momento crucial, asuman el liderazgo y presenten una sólida posición negociadora.

Ahora bien, las sucesivas etapas de gestación de la crisis, su maduración y eclosión, así como las reacciones del mundo desarrollado y los intentos de respuesta de los países en desarrollo no son en absoluto ajenos a la actividad de la empresa transnacional.

En el siguiente capítulo se esbozarán algunas consideraciones relacionadas con modalidades alternativas de desarrollo.

II

La empresa transnacional y el cambio en la modalidad de desarrollo

A pesar de que cada país de la región ha sido afectado por particulares combinaciones de factores internos y externos, la presencia directa o la influencia indirecta de la ET constituye uno de los aspectos centrales en los análisis sobre el desarrollo latinoamericano.

Así como la gravitación de este tipo de uni-

dades económicas ha sido determinante en la conformación de la modalidad de desarrollo anterior, en la transformación iniciada también se perfila como uno de los protagonistas. El carácter transnacional de sus actividades le proporciona enormes ventajas no sólo para reubicarse en un marco sustancialmente distinto,

sino para tomar iniciativas que le significarían posiciones de real privilegio. Puede decirse que están encarando el cambio apoyadas en una percepción más general y a más largo plazo que la que se vislumbra en la mayoría de los gobiernos de la región, confrontados, en general, a serios problemas coyunturales que limitan su horizonte.

Si se sopesan el poder económico y político tanto externo como interno, la información con que cuenta y las menores restricciones que significa perseguir en definitiva un único objetivo, la ET aparece con claras ventajas frente a la mayoría de los gobiernos con quienes negocia. Por su parte, como ya se anticipó, la conducción gubernamental debe conciliar racionalidades políticas, sociales, económicas y técnicas, y además sortear contradicciones que, en suma, conforman un panorama cargado de severas restricciones. En efecto, resulta difícil para los gobiernos compatibilizar los objetivos de crecimiento económico, estabilidad, equidad social, autonomía de decisión, y más aún si se agrega el de pluralismo político, con perspectivas coyunturales y a corto plazo.

En ese contexto, la iniciativa no está precisamente en los sectores públicos y esa diferente situación determina que la ET esté encarando la transición mediante acciones que traducen políticas con una visión amplia y a largo plazo de sus actividades. Distinta es la posición de los gobiernos que responden a la transición recurriendo preferentemente a reacciones defensivas y 'desfasados' en el tiempo con respecto a la aparición de fenómenos previsibles, más bien administrando que conduciendo la actividad socioeconómica y, en ocasiones, otorgando plena libertad de acción y facilidades al capital extranjero, configurando de ese modo una alianza entre sector público, empresa nacional y capital extranjero que reproduce aquellos estilos de desarrollo puestos en tela de juicio.⁹

Dada esa situación de desequilibrio determinada principalmente por el desaprovechamiento de la capacidad de negociación efectiva que tienen los gobiernos, durante este período de crisis y en la transición que se vislumbra se

está produciendo esa suerte de reajuste de las piezas de los sistemas económicos, algunos de cuyos indicios se examinan más adelante. De hecho se inicia una transformación de las modalidades de desarrollo, en cuya orientación gravitan significativamente las decisiones y el comportamiento de la ET y de sus aliados en los países, quedando la actuación gubernamental circunscrita, como ya se dijo, a reacciones asistemáticas y no a una política deliberada inscrita en una estrategia que responda a la trascendencia del fenómeno que vive la región.

La ET ha percibido claramente que la modalidad de desarrollo anterior, dado ahora el nuevo contexto económico general, no proporciona en la actualidad las mismas condiciones de dinamismo que tuvo en el pasado. El núcleo o motor que impulsaba el crecimiento de sus actividades era, en general y dejando de lado parte del gasto fiscal, el poder de compra de los estratos superiores de la pirámide de distribución del ingreso, particularmente en los países con mayor grado de industrialización.

Frente a ese fenómeno, ciertos comportamientos de la empresa transnacional reflejan que su estrategia básica persigue además la finalidad de ampliar el mercado de sus productos, llegando a consumidores de menor capacidad de compra. En especial evidente resulta esta apreciación cuando se observa la estructura del consumo; en efecto, si se analizan algunas de las características de ese mercado de bienes finales se percibe que ya en la actualidad ofrece algunos rasgos que lo diferencian de la situación vigente hasta hace pocos años.

Aunque continúan predominando aquellas características de variedad dispendiosa de productos puestos a disposición de la población con mayor capacidad de compra, y persiste la vorágine de renovación de modas y modelos, ambos al amparo de despliegues publicitarios realmente abrumadores¹⁰ se advierte un mayor esfuerzo por alcanzar también a mercados inmediatamente inferiores al representado por el quintil de la población más pudiente.

El abaratamiento relativo de una serie de bienes de consumo: radios transistorizadas,

⁹Peter Evans, *A triplíce aliança*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1980.

¹⁰Véase Carlos Filgueira, *Consumo y estilos de desarrollo*, CEPAL, marzo 1979 (CEPAL/DS/VP/190).

equipos estereofónicos, relojes digitales, televisores, calculadoras electrónicas, etc., junto a la masiva introducción de artículos 'desechables', son muestras evidentes de una tendencia hacia la masificación de ciertos consumos que proporciona a sus gestores otro nivel de dinamismo para sus actividades y un ámbito distinto para el cumplimiento de sus objetivos. Varios factores estarían incidiendo en esa diferente dosificación de mercados, de élite, de grupos medios y hasta de sectores de bajo nivel de ingreso, que configura un escenario diverso y altera las modalidades de desarrollo de los países.

Desde luego el número creciente y la mayor diversidad de origen de la empresa transnacional que ingresa a la región o vende sus productos en ella han provocado cierto tipo de competencia, la que a su vez ha redundado en los abaratamientos mencionados. Obviamente, también los efectos de escala, y en general el cumplimiento del llamado ciclo del producto, tienen como resultado costos y generalmente precios reales menores, así como la práctica de presentar como 'nuevos' en países en desarrollo productos que ya son 'maduros' en los países desarrollados.

De todas maneras, las anteriores no parecen ser las únicas causas de ese tipo de ampliación y mutación de los mercados destinatarios. Evaluaciones costo-beneficio empresarial para producir artículos realmente nuevos, o abaratar los antiguos, mediante esfuerzos que van más allá del aumento de escala para apoderarse de mercados más vastos, podrían constituir otro factor a considerar.

Con el transcurso del tiempo, los estratos económicamente más ricos se han tomado sin duda más exigentes. Resulta hoy más difícil que antes introducir en los consumos habituales productos que no signifiquen realmente una novedad auténtica y su consumo no depare satisfacciones significativas. El afán casi irresistible que se observaba hace algún tiempo por adquirir artefactos que de un funcionamiento manual o mecánico pasaron a otro automático, eléctrico o electrónico, no se advierte con aquella misma fuerza, salvo en los casos de bienes que, como se dijo, constituyan reales progresos tecnológicos y produzcan genuina satisfacción. La renovación de modelos, en par-

ticular en el vestuario, contraviniendo incluso las leyes de la funcionalidad, constituye un expediente al que se recurre con una persistencia y agresividad inquietantes con el propósito de crear 'obsolescencias' artificiales.

Las cada vez más profusas campañas publicitarias donde incluso se recurre al uso de insinuaciones y hasta demostraciones que invaden el dominio de la ética, forzando los comportamientos auténticos de los consumidores, constituyen otro elemento que refleja hasta dónde se tiene que llegar para obtener la expansión de mercados y de este modo garantizar otras fuentes de dinamismo para el acrecentamiento de las ventas y de las utilidades. La política de crédito al consumo que en ciertos países alcanza una gravitación por demás significativa, constituye otro mecanismo complementario en el manejo de los mercados. No obstante, a medida que avanzó la tecnología y se puso a disposición de los consumidores una extraordinaria gama de productos, parte de las cúpulas más pudientes, aunque no por consideraciones de poder de compra, se hizo algo renuente a proseguir con la manía adquisitiva. Al fin de cuentas la capacidad de goce también tiene un límite en el tiempo disponible para usufructuar de los productos adquiridos. Aunque el tiempo que se dedicaba al desarrollo cultural ha dado paso a otro tipo de entretenimientos, así el consumo de servicios de diversa índole, también absorbe tiempo y obliga a optar, generándose de ese modo comportamientos que no se conforman con 'sofisticaciones' que signifiquen sólo aparentes o insignificantes progresos.

La magnitud del esfuerzo tecnológico y la cuantía del costo financiero tienen una contrapartida más fácil en términos de retorno de utilidades cuando, como ya se manifestó, se generan reales innovaciones. El abaratamiento de productos antiguos parece haber sido considerado como una alternativa complementaria y resultado de una política deliberada de los productores y generadores de tecnología al margen de las decisiones de los gobiernos.

Ahora bien, en los países de la región, ¿quién está tomando la decisión de modificar la estructura de consumo?, ¿qué papel directo le estaría correspondiendo al sector público en la conformación de este nuevo escenario? En la generalidad de los casos puede decirse que en

la adopción de decisiones en esta órbita, las entidades gubernamentales no han tenido una ingerencia directa, y su actuación se ha reducido a influir en el curso de estos sucesos a través del manejo de la coyuntura y la mayor parte de las veces con perspectivas a plazo corto. Una decisión que signifique incorporar a los estratos intermedios, y hasta a los populares, al consumo de productos que no siempre son esenciales, tiene una trascendencia capital; y más aún, si se advierte que ese tipo de decisiones tiene fundamentales implicaciones en los procesos de industrialización de los países, con toda su secuela de efectos directos e indirectos, positivos y negativos, controlables o incontrolables. Por supuesto que cualquier ampliación de la base consumidora, sobre todo si ella se origina en abaratamiento de precios, provoca una reacción, en principio, positiva, pero resta evaluar primero qué tipo de productos llegarían a mayores masas de la población, y cuál es el *quid pro quo* de esas ampliaciones de mercados. ¿De qué manera afectan a la población que los recibe y qué cuantía de las disponibili-

dades de recursos absorbe esta nueva dinámica de crecimiento? ¿Qué significa esa modalidad en términos de la atención de las necesidades de los extremadamente pobres? ¿Cuál es la nueva estructura industrial que de ese modo se consolida? ¿Qué efectos tiene sobre el empleo y la distribución del ingreso? ¿Cuánto más o cuánto menos dependiente del financiamiento externo podría ser esa nueva economía?

Obviamente, no es posible responder estas interrogantes sin antes esclarecer el fenómeno y escrutar hacia dónde conducen esas tendencias en el marco de la actividad socioeconómica de cada país en particular. Por ello sólo se pretende llamar la atención sobre un cambio que ya parece haberse iniciado y que puede tornarse incontrolable, como ocurrió con el consumismo elitista. Más aún cuando se considera que los objetivos que persiguen las unidades económicas privadas, particularmente la transnacional, no siempre coinciden y muchas veces se apartan, cuando no se contraponen, de las necesidades de los países y principalmente de sus mayorías nacionales.

III

Las opciones básicas

Frente al panorama descrito, una opción, obviamente, constituye el mercado como mecanismo de resolución de los problemas fundamentales del funcionamiento de la actividad socioeconómica. Se trata de una opción que, a su manera y con las consecuencias ya experimentadas por la región, ha contribuido a reproducir aquel crecimiento concentrador, excluyente y vulnerable, al que ya antes se aludió.

No cabe duda que las incoherencias, desajustes y desequilibrios propios de las economías latinoamericanas encuentran en el imperfecto mecanismo de mercado una forma de resolución, pero, lamentablemente, con resultados y saldos que están lejos de satisfacer una evaluación que contenga criterios sociales y económicos desde una perspectiva general de la comunidad. En la práctica, el desequilibrio entre la insuficiente capacidad de absorción de

empleo por parte del sistema económico frente a la relativamente abundante oferta de mano de obra se salda con márgenes de desocupación inquietantes. Los desajustes entre la oferta y demanda de bienes los corrige el mercado mediante elevaciones de precios. La disparidad entre las necesidades de financiamiento de un tipo de desarrollo cada vez más caro en términos de inversión y de bienes intermedios y la capacidad de generar excedentes exportables se convierten en déficit y endeudamientos crecientes con el exterior. Y esto generalmente conduce a que se extremen las urgencias por exportar aun al costo de mermar el consumo interno.

La distinta gravitación de los agentes, sean consumidores o unidades económicas, confiere al irrestricto mecanismo del mercado un grado de imperfección tal que sus atributos sólo

son aparentes y sus resultados muchas veces contraproducentes. Huelga extenderse más en el recuento de su inconveniencia; como no es un asunto nuevo, simplemente cabe preguntarse si en la actual crisis permitirá franquear los mayores escollos y atender los problemas sociales cuando no lo hizo en situaciones menos severas y menos complejas.

Innecesario parece decir que la perspectiva a largo plazo, tan dejada de lado por quienes participan de la adopción de decisiones, vuelve con porfía, esta vez con más urgencia que antes, a mostrarse como imprescindible. Será útil advertir que la óptica de la coyuntura, y hasta la del quinquenio, no tienen capacidad de asimilación del real significado de la transformación en ciernes. En la práctica, está en juego la construcción de sistemas económicos diferentes y de sociedades distintas, y una perspectiva temporal reducida no permite, en el actual contexto, vislumbrar los posibles escenarios de llegada. Más aún, los criterios de evaluación propios del corto plazo no sólo son insuficientes, sino que hasta pueden resultar engañosos. ¿Cómo evaluar decisiones que pueden llegar a tener gran trascendencia en el porvenir en función de parámetros circunstanciales y hasta efímeros? ¿Puede el juego de las fuerzas de mercados decididamente imperfectos asegurar al mismo tiempo un ingreso creciente y mejor distribuido, consumos austeros, asignación de recursos en favor de lo que la comunidad verdaderamente necesita en términos de bienes y servicios esenciales? ¿Qué visión a largo plazo posee ese tipo de mercados como no sea la de la rentabilidad en último término? En un momento en que la asignación de recursos tendría que merecer un examen detenido de modo que las prioridades se inclinen hacia las urgencias más apremiantes, ¿es razonable que la publicidad y la propaganda sean los generadores de necesidades y no éstas las que generen producción?

Cada vez que asoman crisis y convulsiones que afectan en profundidad y con amplitud a los países de la región, aparece rehabilitada la planificación como forma de conducción gubernamental de los sistemas económicos. Mas tampoco se deduzca de ello que en esta otra opción los problemas se resuelven sin dificultad. Mientras las necesidades superen a las dis-

ponibilidades, es decir, mientras tenga vigencia el problema de la escasez subsistirán las dificultades. La cuestión de fondo a examinar es por tanto qué tipo de necesidades y de quiénes merecen atención prioritaria, lo que lleva a reflexionar sobre modalidades alternativas que hagan más equitativos los sacrificios y oportunidades y mayores las posibilidades de crecimiento. El problema de la conducción de la actividad económica no es un asunto trivial, y hace a la esencia tanto de la modalidad de desarrollo como de las opciones a largo plazo.

Quiérase o no las modalidades de desarrollo hasta hace poco vigentes sufrirán alteraciones. La orientación de las mismas es relativamente previsible si se deja al juego irrestricto de las fuerzas del mercado encarar los problemas fundamentales; y por el contrario, la alternativa de la planificación supone asumir responsabilidades de gran envergadura: identificar los perfiles más importantes del tipo de sociedad que se desea alcanzar, establecer las características primordiales de la modalidad de desarrollo consecuente con esa finalidad y plantear los mecanismos de participación que tendrá la sociedad en las diferentes instancias de la adopción de decisiones.

Por encima de las distintas ideologías y concepciones del quehacer económico, social y político, la planificación como práctica y como método resulta indispensable si se pretende defenderse mejor durante las crisis, insertarse con visión y perspectiva en el complejo de las relaciones económicas internacionales, y más aún si se quiere respetar el principio de la equidad en la distribución de los frutos del crecimiento. El logro de estos objetivos implica, como ya se anticipó, la reivindicación de la necesidad de planificar en todas sus dimensiones temporales, espaciales, sectoriales e institucionales.

La responsabilidad de la conducción de la actividad socioeconómica recae principalmente en los gobiernos y son éstos los que debieran justipreciar el curso y la evolución del desarrollo futuro e introducir las rectificaciones necesarias si ese derrotero, como ocurre en la región, no conduce a las situaciones deseadas, particularmente para los sectores más postergados. Tal responsabilidad se hace más patente

cuando se advierte que se están adoptando iniciativas en núcleos alejados de los gobiernos que comprometen el desarrollo futuro y modifican las modalidades de desarrollo.

Ya se dijo que la ET y las unidades económicas nativas controladas o afines a ellas están dando pasos que podrían orientar, con criterios particulares y muchas veces ajenos, el rumbo del desarrollo de la región hacia destinos que aún no han merecido una evaluación con perspectivas de mayor alcance. En efecto, los criterios relativos a la activación de los procesos económicos, a la morigeración de las presiones inflacionarias y al equilibrio del balance de pagos se han establecido, en general, dentro de un horizonte temporal estrecho y tomando medidas de corte tradicional que, en definitiva, favorecen a aquella parte de la población cuyo poder adquisitivo se manifiesta con mayor vigor en el juego de las fuerzas del mercado. De esta suerte, no resaltan en su verdadera dimensión las incompatibilidades entre los objetivos de los núcleos económicos privados, en particular los de la empresa transnacional, y las necesidades más genuinas de los sectores mayoritarios de la región. Distinto sería el caso si la presencia y actuación de este tipo de unidades económicas se aquilatara en función de dichas necesidades y con visiones que también incluyeran el mediano y el largo plazo.

Se hace imprescindible identificar los ras-

gos principales de los escenarios que se conformarían si la cuestión de la modalidad de desarrollo recayera en los centros de decisión que hasta ahora están tomando la iniciativa. De ese modo podría disponerse de indicaciones cualitativas y cuantitativas respecto del tipo de sociedad en gestación y se apreciarían las magnitudes potenciales de las desigualdades y desequilibrios. Ello daría lugar al planteo de estrategias que conduzcan a estadios distintos, si es que las consideraciones sobre la equidad distributiva merecen una ponderación si no principal, al menos comparable a las que se inscriben en la esfera económica.

Aun en aquellos países que han mostrado mayor renuencia a planificar sus economías, tarde o temprano las circunstancias les persuadirán que alguna forma de planificación será necesaria para lidiar con la crisis y para reajustar sus modalidades de desarrollo en función de las restricciones externas y de la persistencia de los problemas internos. En algunos casos por sensibilidad social, y en otros por presiones y exigencias de quienes se les hace insostenible continuar en la extrema pobreza, podrían emerger fuerzas que también reclamen otro estilo de crecimiento y otra dinámica de desarrollo, sumándose a aquellos que nacen de las propias insuficiencias y contradicciones de las modalidades en curso.

IV

La reevaluación de la empresa transnacional en el contexto de la planificación

En *América Latina en los años ochenta*, documento de la Secretaría de la CEPAL, se plantea claramente la necesidad de evaluar las actividades de estos agentes desde la perspectiva de la planificación, como una forma de ampliar la capacidad negociadora de los gobiernos. En este artículo se recogen varios de los planteos allí formulados. Aunque las reflexiones que a continuación se exponen afectan a los diferentes agentes del sistema socioeconómico, este trabajo privilegia el fenómeno de la empresa

transnacional, dada la influencia decisiva de este tipo de unidad económica en el desarrollo que experimentó la región, así como el papel determinante que podría jugar en el futuro. De inicio hay que tener en cuenta que la empresa transnacional, a su manera también planifica, y sus decisiones no sólo tienen base en informaciones detalladas y oportunas sobre aspectos económicos, sociales y políticos de los países donde actúan o tienen intenciones de ingresar, sino que su amplia visión geográfica y temporal

de los negocios les confiere aquella posición ventajosa que antes se indicó. Si el instrumental del que dispone un Estado moderno se organiza y se aplica en función de planes, estrategias de desarrollo o políticas económicas planificadas, podrá encararse, desde una posición más sólida, la negociación con esas empresas. Aun en aquellos casos en que la planificación no esté institucionalizada, la reevaluación del papel de la empresa transnacional, a la luz de las nuevas circunstancias, podría resultar beneficiosa.

Se trata en definitiva de analizar de qué manera la empresa transnacional podría contribuir al cumplimiento de un plan o de un proyecto político y, obviamente, qué actividades no se condicen con los lineamientos de éstos. En esencia, es el planteo básico para una nueva evaluación, no sólo de su inversión, sino también de toda su área de influencia.

La reevaluación de la ET en el marco de un proceso de planificación permitiría primero identificar aquellos sectores y actividades donde su concurso se estime conveniente y hasta indispensable; luego los reservados a la actividad nacional, sea ésta pública o privada; y por último, aquellos donde su aporte contravendría las líneas maestras de las opciones por las que se han decidido los países. Una reevaluación que contenga ese tipo de criterios, propios de los procesos de planificación, permitiría una mejor selección de las empresas transnacionales y de sus actividades; crearía un campo propicio para un nuevo trato con el capital extranjero y además posibilitaría acuerdos más estables con las mencionadas unidades económicas. Por su lado, la ET que contribuya realmente a lograr los objetivos del tipo de desarrollo integrador que se propugna estará más inclinada a flexibilizar sus condiciones. La legitimidad de su presencia modificaría por cierto las posiciones negociadoras.

Para los gobiernos, el conocer las implicaciones de la presencia de la ET sobre las principales variables que se juegan en un proceso de planificación significaría, a la par de aumentar su información sobre la repercusión de este tipo de unidades económicas, aquilatar con propiedad las consecuencias positivas y negativas de su presencia, otorgando rigor, mayor

perspectiva y fundamento al proceso de adopción de decisiones en esta área.

Ya se ha dicho que la actuación de la empresa transnacional ha sido decisiva en la configuración del estilo de desarrollo y puede serlo también durante el crítico período por el que atraviesa la región. De ahí que una evaluación y negociación distintas con ella sea esencial para dar cumplimiento cabal al principio aceptado de que habrá que maximizar los beneficios que su presencia significa y minimizar los costos que la misma acarrea. Como criterio orientador constituye el primer paso para un nuevo trato con la empresa transnacional. De todas maneras, para determinar con alguna precisión cómo se maximizan los beneficios y cómo se minimizan los costos, es indispensable disponer primero de un listado de objetivos cuantitativos y cualitativos a alcanzar en distintos plazos; y luego, un esbozo de las políticas alternativas que conducirían al logro de aquéllos. Ambas tareas constituyen pasos fundamentales corrientes en los procesos de planificación. A partir de allí podrá profundizarse el diagnóstico dirigido a esclarecer el comportamiento actual de la empresa transnacional y a identificar los componentes principales de las estrategias y planes con relación a este tipo de unidades económicas. La evaluación de su presencia y de su eventual participación futura en el contexto de un proceso de planificación abre por cierto posibilidades para un nuevo tipo de negociaciones entre gobiernos y ETs.

Cuando un gobierno percibe con claridad los principales efectos, mediatos e inmediatos, directos e indirectos, sobre un conjunto de variables económicas y sociales atribuibles a la participación de la ET, su capacidad de negociación real necesariamente adquiere otra envergadura y podrá aquilatar mejor las contrapartidas de cada concesión y de cada exigencia. En efecto, conocer cuál es o sería su influencia sobre el empleo y las remuneraciones, la balanza de pagos, los impuestos, el uso del crédito, las actividades internas que promueve tanto por el lado de los insumos como por el de las ventas, etc.; todo ello especificado para distintos plazos en un proceso gradual de perfeccionamiento, permitiría una evaluación rigurosa de la gravitación de ese tipo de unidad econó-

mica. Hasta ahora muchos de estos aspectos sólo han merecido superficiales apreciaciones cualitativas, y las más de las veces han predominado en las negociaciones factores relacionados con aspectos de mucha trascendencia para situaciones contingentes pero de escasa monta para el desarrollo.

Una metodología de evaluación como la sugerida, como ya se dijo, conduciría a una selección de la ET cuya actividad y comportamiento fuesen compatibles con esa nueva modalidad de desarrollo que se plasmaría en la región. La capacidad de discriminar en favor de aquellas empresas que se ajustan a la modalidad de desarrollo por la que finalmente se opte, sólo puede ser ejercida cabalmente cuando la evaluación respectiva se inserte en cada una de las instancias básicas de un proceso de planificación.

Por su parte, para la propia ET, tal como se anticipó, las reglas del juego aparecerán más claras y su presencia ganará en legitimidad cuando su concurso efectivamente contribuya al logro de los objetivos que persigue un país. Los volúmenes de inversión, las escalas de producción, las políticas de amortización así como las de reinversión y repatriación de utilidades, tendrán otro marco de referencia que probablemente conduciría a flexibilizar sus posiciones de negociación, a percibir con más claridad los verdaderos problemas de los países y a distinguir entre los intereses de grupos económicos de los de las mayorías nacionales.

En la reevaluación de la ET parecería útil contemplar las tres perspectivas clásicas de la planificación: corto, mediano y largo plazo. De este modo podrá establecerse cuáles serán sus implicaciones en términos de las variables pertinentes de cada uno de esos horizontes. El ingreso de una determinada ET puede satisfacer requisitos a corto plazo, pero puede entrar en contradicción con los de mayores plazos. Es más; en general, los requisitos coyunturales son más fáciles de satisfacer, pero también son más efímeros y muchas veces espurios. Y por lo contrario, los vinculados al trasfondo estructural, aparte de que se reflejan mejor en perspectivas de mayor alcance, no siempre son contemplados por los criterios típicos del corto plazo, porque éste aparece mucho más condicionado por presiones contingentes y en él se privile-

gian, con otras ponderaciones, los diferentes aspectos y los distintos efectos de la inversión extranjera.

Es de suyo evidente que los intentos por evaluar la empresa transnacional desde la perspectiva de planes y estrategias que pretendan modalidades más sobrias de desarrollo enfrentarían fuertes reacciones de los grupos comprometidos con las modalidades que precisamente se desean modificar. La resistencia de los grupos económicos ligados a la empresa transnacional a insertarse en otro esquema que alteraría la distribución y captación de excedentes constituirá, fuera de toda duda, una barrera difícil de franquear para cualquier intento rectificador; atribuirán a la reorientación del desarrollo formas de dirigismo y trasgresión de las leyes del mercado.

Aunque resulta difícil oponerse a la idea de promover un desarrollo más acelerado pero menos dispendioso, más eficiente pero menos injusto, a nadie sorprenderá que aquellos grupos que justamente se benefician con el consumismo desenfrenado o pongan todo el poder de su fuerza económica y política para desvirtuar una nueva modalidad de desarrollo. Es previsible que intentos en ese sentido desencadenen reacciones vehementes, pero también lo es que la búsqueda de una modalidad de desarrollo más austera y con mayor contenido social concite apoyos nada despreciables aun por parte de grupos empresariales, descontando los provenientes de los sectores más sensibilizados por los desequilibrios y debilidades de los estilos en tela de juicio. Será verdaderamente crucial en la discusión de estos temas que los análisis se concentren en la esencia de lo que significa para una sociedad la transformación de su modelo de desarrollo.¹¹

El asunto, por sí mismo, precipita discusiones que se inscriben en la esfera ideológica, y es muy proclive a que las verdaderas posiciones contra la rectificación se disfracen con argumentos falaces y se mistifiquen con proyecciones premonitorias de oscuras consecuencias.

¹¹Véase Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", en *Revista de la CEPAL*, primer semestre 1976.

Desde luego que las implicaciones socio-económicas y políticas de modificaciones de esta índole requieren no sólo un esclarecido diagnóstico en cada país, sino también una firme decisión política que tome la iniciativa justamente durante el actual período de crisis y no después, cuando los rumbos ya estarán más asentados y las nuevas relaciones económicas consolidadas. Optar por la planificación como instrumento básico de la conducción económica que ejerza un gobierno, no sólo fortalece una senda deseable del desarrollo, sino que también abre nuevas posibilidades para la negociación con el capital extranjero y, específicamente, con la empresa transnacional. Dejar de conducir la sociedad en un determinado sentido no sólo significa eludir una responsabilidad esencial, sino que también implica desprestigiar una capacidad efectiva de negociación que los países de la región, y en diversos grados, han incrementado significativamente durante los últimos años. Sólo como ilustración piénsese en la capacidad negociadora potencial que adquirirían las empresas estatales en cada país si actuaran de consuno, y en torno a un plan, o en función de una política económica planificada.

En el planteo de una forma distinta de negociación con la iniciativa foránea, enmarcada en un proceso de planificación y en pos de un nuevo desarrollo, emerge un asunto básico por definir: la delimitación de áreas o actividades donde cabría la participación de la ET y las reservadas al capital nacional, sea éste público o privado. En esta delimitación parece vital introducir el criterio de la esencialidad, de tal modo que la inversión extranjera se circunscriba a aquellas actividades que realmente contribuyan a hacer más equitativa y menos vulnerable la modalidad de desarrollo. No está de más insistir que estos planteos responden a la idea de un proceso gradual que comience por identificar lo más importante y crucial, y progrese, con el transcurso del tiempo y la experiencia acumulada, para abarcar un mayor número de aspectos.

La capacidad de negociación de los países se verá incrementada en la medida que aumente el grado de generalización de aquellas posiciones que privilegian lo esencial y trascendente en sus políticas con respecto al capital

extranjero. De otro modo podrían cobrar fuerza los 'paraísos consumistas', como producto de políticas de brazos abiertos a cualquier tipo de inversión extranjera.

Una vez delimitados los sectores, actividades o proyectos donde se estima conveniente la participación de este tipo de empresas, la negociación con ellas no sólo debería abarcar los temas contemplados en la mayoría de las leyes y reglamentos de tratamiento a la inversión foránea. En efecto, aparte de las tradicionales preocupaciones por reglamentar tributos, patentes, reinversiones, repatriación de utilidades, etc., parece aconsejable introducir también cláusulas relativas a cotas de exportación mínima e importación máxima, de empleo de mano de obra, de uso de crédito doméstico, etc. Cuando su administración lo permita, también se pueden plantear cláusulas relativas a precios, calidades y cantidades de los productos. Naturalmente que la introducción de estas otras variables en la negociación supone tratamientos diferenciados según distintas categorías de ET; no obstante la mayor complejidad que ello supone, la magnitud de las inversiones y la importancia de que cumplan con objetivos básicos de las nuevas políticas de desarrollo aconsejan sobrellevar esas dificultades.

Cuando se plantea la necesidad de tratamientos específicos para cada ET, se está pensando en los grandes proyectos; en aquellas actividades que por la magnitud de la inversión o por la gravitación que pudieran alcanzar en el proceso económico merecen especial atención. Cuando se habla de tratamiento al capital extranjero en términos generales, no se va más allá de tipificar una posición global o caracterizar una cierta filosofía frente a su ingreso; una negociación concreta implica en cambio consideraciones factuales y pormenorizadas.

Si bien la ET constituye una categoría con rasgos comunes, se trata de un conjunto muy heterogéneo y de diversos orígenes; y por su lado los proyectos o actividades que los países desean impulsar son también de una gran diversidad. Frente a ambos tipos de heterogeneidades difícilmente puede pensarse que leyes o reglamentos generales permitan una 'optimización' en la negociación con el capital foráneo.

Tal vez las reglamentaciones globales pu-

dieran reservarse para las inversiones o proyectos de menor cuantía; pero para los de mayor trascendencia, debería quedar abierta la posibilidad de negociaciones *ad hoc* capaces de asimilar las especificidades que implican de tal manera que permitan obtener de la ET un aporte que verdaderamente se sume a la consecución de los objetivos más genuinos de los países.

Por este camino puede obtenerse que la participación de la ET obedezca a una especie de licitación que permita evaluar cómo cumpliría cada empresa con las especificaciones y criterios previamente establecidos por el país anfitrión para seleccionar a la que mejor satisfaga los requisitos. El surgimiento de nuevas ETs y el interés que demuestran por instalarse en la región anticipan la posibilidad de seleccionar que podrían ejercer los países.

Al margen de esta consideración, también ensancharía su posición negociadora auscultar

posibilidades de negociación con empresas de tamaño mediano en los países de los centros y en los más avanzados de la región, además de que sus escalas y modos de operar podrían ser más compatibles con las particularidades de los países latinoamericanos; sea como fuere, la búsqueda de otras alternativas y el planteo de condiciones que orienten las negociaciones y acuerdos en pos de un nuevo desarrollo parecen tareas fundamentales a encarar durante el período de transición, de tal modo que permitan aprovechar e incrementar la efectiva capacidad negociadora de la región.

Las reflexiones y planteos hasta aquí expuestos conllevan cambios significativos en el proceso de planificación y, particularmente, en lo que se refiere a las técnicas y metodologías principales. A continuación se esbozan algunas de las principales modificaciones en el instrumental básico que posibilitaría una evaluación más integral de la ET.

V

La planificación por empresas y la evaluación y negociación con la empresa transnacional

Desde hace tiempo se vienen reiterando juicios sobre los problemas que han afectado a los procesos de planificación en la región. Se ha observado una serie de causas que explicarían sus principales limitaciones; así pues, podrían distinguirse tres áreas bien diferenciadas que tipifican los diagnósticos sobre su estado actual.

Por una parte, se señala un conjunto de factores relacionados con la esfera política, es decir, hasta dónde los planes representan efectivamente un compromiso del poder real. Cuando se admite que la adopción de decisiones es ajena, o incluso contraria a los lineamientos del plan, se está admitiendo que éste no refleja las intenciones y no incorpora los intereses del poder político y de los grupos que lo sustentan. En verdad, ningún plan puede ir más allá de lo que los verdaderos centros de decisión están dispuestos a realizar. Cuando se señala que la política económica es divergente

de las orientaciones del plan, en rigor se está apuntando a ese tipo de dicotomía que separa las intenciones de quienes conciben los planes y las acciones de quienes ejecutan la política.

Por otra parte, hay otro conjunto de causas que se relacionan con la organización de los sistemas de planificación y con la participación de diferentes organismos, entidades y agentes del sistema socioeconómico. Las dificultades que encuentran los organismos operativos para tomar en cuenta las categorías propias de la planificación en el manejo coyuntural de la economía, y los problemas que los planificadores tienen para incorporar, con oportunidad y flexibilidad, las restricciones políticas y las alteraciones que inevitablemente afloran en el funcionamiento cotidiano de la economía, resumen adecuadamente la esencia de los problemas que, desde esta perspectiva, afectan a la planificación. Sea como fuere, el distinto nivel de preocupaciones y la desigual magnitud de

las variables que manejan unos y otros, explican un tipo de desajuste fundamental que la planificación a corto plazo y los llamados planes operativos no han podido resolver.

Finalmente, se tiene una tercera área que se relaciona con la información y las metodologías y técnicas de planificación habitualmente utilizadas en América Latina. Si bien se han comprobado significativos progresos en este campo, el instrumental utilizado, en general, no parece responder adecuadamente a las complejidades que conlleva un esfuerzo planificador. Las diferentes racionalidades implícitas en los procesos económicos, sociales y políticos no han encontrado en la 'modelística' empleada un mecanismo apto que permita confrontarlas y evaluarlas de tal manera que permitan generar alternativas donde aquellas alcancen coherencia o al menos no se contrapongan. Asimismo, el instrumental considerado ha adolecido de rigideces que le impidieron asimilar las conductas y comportamientos de los diferentes agentes del sistema socioeconómico. Dicho sea de paso, tales limitaciones en distinta medida y forma, también se han hecho patentes en economías de dirección centralizada con una vasta experiencia planificadora. No obstante, es necesario destacar que los modelos basados en la experimentación numérica fueron los que demostraron mayor capacidad para contemplar las particularidades y complejidades de los sucesos reales y para reflejar con propiedad la intencionalidad de los diferentes tipos de planes.¹²

A continuación se plantea una concepción diferente de la planificación, la que podría allanar varias de las dificultades con las que ésta ha tropezado en la región. Interesa destacar en esta oportunidad la posibilidad que brinda dicha alternativa para evaluar de un modo integral la empresa transnacional y negociar con ella sobre bases más sólidas.

El cambio fundamental radica en la definición del elemento o categoría básica a planificar. Hasta ahora la planificación ha sido princi-

palmente de agregados económicos. Las variables macroeconómicas clásicas como el producto, el consumo, la inversión, etc., cuando mucho se desagregaban en algunas subcategorías; asimismo, los convencionales sectores económicos se desglosaban en determinadas actividades para evitar, en uno y otro caso, trabajar con conglomerados demasiado heterogéneos. Ni en el plano conceptual ni en el terreno práctico aparecen objeciones serias a la posibilidad de utilizar a la empresa como categoría básica del proceso de planificación.

Desde hace tiempo la computación electrónica ha abierto esta posibilidad. La planificación por empresa o por unidades económicas parece una respuesta adecuada a las necesidades de una mejor conducción gubernamental de la actividad socioeconómica y, particularmente, a una evaluación más cabal de la empresa transnacional.

Para los países medianos o pequeños, donde 50, 100 ó 150 empresas son responsables de elevadas proporciones de producción y comercialización, la planificación por empresas no significa tareas inabordables ni mayores complejidades. Se ha probado en América Latina que se puede trabajar con modelos de varios centenares de ecuaciones, los que a su vez implican el uso de matrices muy desagregadas.

Para los países de mayor tamaño la planificación por empresas puede constituir una eficiente alternativa en los casos de la planificación por estados, provincias o regiones, ámbitos donde también un centenar de empresas, por ejemplo, puede representar una gran parte de la actividad económica, quedando la planificación tradicional por agregados económicos para el nivel nacional.

Si dadas las características de un determinado país aparecieran obstáculos para imprimir un cambio tal como el planteado, una posibilidad sería introducirlo gradualmente, seleccionando en cada sector aquellas empresas líderes que, por su gravitación directa o influencia indirecta, condicionan el funcionamiento de la actividad económica. De esa manera, en cada sector podrán distinguirse las empresas públicas, las privadas nacionales y extranjeras líderes y el resto. El conocimiento de la actividad económica que se tendría en las oficinas de planificación, después de un seguimiento rigu-

¹²Véase el artículo de Oscar Varsavsky, "Modelos matemáticos y experimentación numérica", que aparece en Oscar Varsavsky y Alfredo E. Calcagno (compiladores), *América Latina: Modelos Matemáticos*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1971.

roso de las actividades de las empresas líderes, permitiría compatibilizar con menos dificultades la planificación y la política económica.

Un esfuerzo en este sentido haría posible conocer, periódica y continuamente, la marcha de estas empresas, sus inversiones, producción, importaciones, exportaciones, contrataciones de personal, créditos, impuestos, utilidades, etc. Cuando se sopesan las dificultades que representa la planificación por agregados económicos, justamente por la necesidad de estimar estos agregados, se aprecian con claridad las ventajas de la planificación por empresas.

La planificación por agregados económicos tiene, en general, como unidad de tiempo, el año. Difícilmente, la planificación a corto plazo, cuya unidad de tiempo es el mes, puede compatibilizarse con un plan trienal o quinquenal. Ahí estriba, en gran parte, el divorcio entre planificadores y los integrantes de los organismos más operativos del sector público. La planificación por empresas dotaría a los planificadores de una extraordinaria cantidad de informaciones acerca de la coyuntura, les facilitaría su contacto y participación en las decisiones a corto plazo, y la oportunidad y especificidad de la información recogida continuamente posibilitaría el acercamiento de plan y realidad en un doble sentido: por un lado, haciendo que el plan incorpore oportunamente los hechos reales no contemplados; y, por otro, orientando el funcionamiento real de la actividad económica en los términos estipulados en el plan.

Se trata de un cambio en la concepción metodológica de la planificación que, sin duda, tendría repercusiones en la propia organización de los trabajos de una oficina de planificación. Podría constituirse en un salto cualitativo de significación si logran resolverse los problemas de trabajar con información masiva, diseñar nuevos esquemas contables y, en general, modificar las rutinas y formas de la obtención de información. Precisamente en este sentido se han hecho las primeras objeciones a este planteo de la planificación por empresas. El llamado secreto estadístico que en la generalidad de los países consagra la legislación sobre empresas y las dificultades de seguimiento continuo de varias decenas de empresas apare-

cen como posibles obstáculos. Sin embargo, no se trata de barreras insuperables y sería posible encararlas si existiera la decisión de avanzar por este camino. Podría seguirse detallando más las características de la planificación por empresas y abundando en la enumeración de sus ventajas;¹³ pero no es el caso hacerlo aquí, donde simplemente se pretendió ilustrar sobre su perfil principal de manera tal que posibilitase proyectar su empleo a la evaluación de la empresa transnacional.

Si el elemento básico de planificación fuese la empresa, se hace innecesario extenderse en ilustraciones sobre la forma en que se evaluaría la presencia de la ET. Cada una de estas unidades económicas tendría una consideración y un tratamiento explícitos en esta nueva metodología de la planificación por empresas. De esa manera podría percibirse con claridad y detalle qué efectos, directos e indirectos, mediatos e inmediatos, tiene su actuación en el sistema económico actual y futuro ante distintas hipótesis; cuáles son sus efectos positivos y negativos, sobre qué variables influyen en forma decisiva, cuáles son las interrelaciones de este tipo de empresas con las que forman el resto del sistema, etc. La comparación de las empresas transnacionales entre ellas y con las otras unidades públicas y privadas, así como el conocimiento de sus estructuras de costos, de sus programas de ampliación y el papel que juegan en la trama de las relaciones económicas permitiría, sin duda alguna, una evaluación integral de sus comportamientos reales y potenciales.

La capacidad de negociación de un gobierno que ha identificado en detalle los distintos tipos de repercusiones, así como las magnitudes de sus efectos, adquiriría solidez y rigor muy diferentes a los que caracterizan a las evaluaciones parciales. En esta distinta concepción de la planificación por empresas saldrían a luz nuevos elementos de juicio, unos que favorecerían a la empresa transnacional y otros que obrarían en su contra. Sea como sea, una mayor

¹³En la Unidad CEPAL/CET de Empresas Transnacionales se ha iniciado una investigación tendiente a proponer alternativas metodológicas para la consideración explícita y desagregada de la empresa transnacional en los procesos de planificación.

cantidad de información no puede menos que garantizar una mejor evaluación, y ésta contribuiría a un trato diferente al capital extranjero,

apoyado en una variedad de criterios y juicios con mayor cobertura temporal y espacial y, ciertamente, con mayor precisión y alcance.