

**COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE NUEVAS ORIENTACIONES
PARA LA PLANIFICACION EN ECONOMIAS DE MERCADO**

Santiago de Chile, 25 al 27 de agosto, 1986

Distr.
GENERAL

LC/IP/G.30
20 de Agosto, 1986
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Nuevos Textos ILPES
Serie D-Ref.NTI/D 4

**NOTAS SOBRE NUEVAS DIRECTRICES EN
MATERIA DE PLANIFICACION**

Brian Van Arkadie

NOTAS SOBRE NUEVAS DIRECTRICES EN MATERIA DE PLANIFICACION

Brian Van Arkadie *

A. Prólogo: el ambiente de opinión

1. No se puede aspirar a llegar muy lejos en los aspectos de la técnica y el método de planificación al margen del examen del contexto político en que la planificación podría darse y de los aspectos económicos sustantivos que se deban enfrentar. Tampoco pueden identificarse nuevas directrices sin examinar las deficiencias de los esfuerzos previos.

2. El renovado interés en la planificación económica puede considerarse casi como un fenómeno cíclico en sí. En los últimos años, en las economías industrializadas, los organismos multilaterales y partes importantes de América Latina han predominado las ideas acerca de políticas que han hecho hincapié en el monetarismo, las políticas de comercio liberales y la reducción del intervencionismo del gobierno (en aras de la brevedad denominadas aquí como el enfoque del libre mercado). En el plano internacional, esta concepción busca el ajuste a las dificultades persistentes de balance de pagos mediante una combinación de políticas que suponen un ajuste generalizado del tipo de cambio, la contención rigurosa de la demanda interna, en particular mediante la contracción del presupuesto público y la liberalización del comercio. Ahora se empiezan a reconocer ampliamente las limitaciones de dicho enfoque en el contexto latinoamericano, según lo demuestran las últimas iniciativas heterodoxas impulsadas por los gobiernos de un número importante de países latinoamericanos.

3. No sería extraño que en los próximos dos o tres años, los acontecimientos en las economías industrializadas plantearan también un desafío político al pensamiento económico conservador predominante. El péndulo está empezando a oscilar. Las "nuevas directrices" pueden considerarse en parte como una tentativa de responder a un nuevo momento político mediante la formulación de un enfoque coherente de la política en las economías mixtas como una alternativa frente al predominio actual del pensamiento de libre mercado.

4. La exploración de "nuevas directrices" para la planificación debe ocuparse no sólo de las inadecuaciones cada vez más evidentes de las políticas de libre mercado que se practican, sino que debe tomar en cuenta también lo ocurrido en períodos anteriores de intervencionismo gubernamental, que precedieron al surgimiento de la ortodoxia de libre mercado en la década de 1970. Se nutrió el renacimiento conservador de los fracasos del período anterior? Arroja, el examen de dicha pregunta, luz sobre las dimensiones necesarias de las nuevas directrices en materia de planificación?

*/ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

5. El ascendiente político del pensamiento de libre mercado puede interpretarse como una respuesta a la crisis generalizada de la economía mundial, que se hizo evidente en la década de 1970. Sin embargo, no resulta axiomático que la crisis debiera generar una respuesta doctrinaria de esa índole. Después de todo, la respuesta a la crisis de la década de 1930 fue un aumento del intervencionismo gubernamental - el New Deal en los Estados Unidos, una serie de iniciativas radicales en América Latina, incluso aspectos de corporativismo facista en Europa. El surgimiento eventual del Estado benefactor en Europa y la hegemonía de posguerra del pensamiento económico keynesiano pueden considerarse como una respuesta a la crisis.

6. En un plano superficial cabría sostener que la crisis desestabiliza los círculos gobernantes existentes y que el orden económico establecido de posguerra fue el del New Deal - keynesianismo. Sin embargo, en las economías industrializadas lo que fue sorprendente no fue tanto el éxito político de la nueva derecha, ejemplificado por Reagan y Thatcher, como la abdicación de los estratos medios (Demócratas del New Deal, Keynesianos, Social Demócratas del Estado del Bienestar). El cambio de política representó no sólo una derrota exógena sino también un colapso endógeno.

7. Esto resulta sorprendente ya que antes del comienzo de la crisis el largo período de activo intervencionismo gubernamental había tenido un éxito notorio, tanto en las economías industrializadas como en muchas partes de la periferia, en términos de criterios de rendimiento plausibles, reflejados por una generación de prosperidad sostenida en las economías industrializadas y tasas históricamente elevadas de crecimiento en gran parte de la periferia. Siendo así, es realmente algo extraordinario que se haya establecido con tanta facilidad el mito de un prominente escritor de que el keynesianismo había fracasado. Incluso el criterio de que la sustitución de importaciones "había fracasado" en América Latina, sólo se estableció comparándola con medidas más bien abstractas de eficiencia o con los éxitos extraordinarios del Asia Oriental (aparte de las muchas preguntas que pueden plantearse acerca de la validez de las comparaciones internacionales algo superficiales tan gratas para los economistas, cabría preguntarse si, incluso en el auge del crecimiento industrial orientado a las exportaciones, habría sido una buena decisión que todos se hubieran unido a esa causa triunfante).

8. Es un hecho que el auge terminó, pero no se ha establecido ni que las políticas del Estado intervencionista y benefactor, evaluadas con criterios razonables, del período de bonanza hubieran tenido un mal desempeño ni que hubieran contribuido al término de la bonanza.

En efecto, pues ahora el "fracaso" keynesiano debe parecerles a muchos bastante más preferible que el éxito monetarista. Una exploración adecuada de la sorpresiva muerte súbita del consenso keynesiano exigiría mucho más que unos pocos comentarios discursivos al comienzo de estos apuntes. Sin embargo, convendría para nuestros fines, seleccionar algunas observaciones.

9. Durante el prolongado auge de posguerra, las economías de mercado de los países industrializados lograron resolver conflictos potenciales en un juego que dio una suma altamente positiva. El gasto del gobierno y los modestos programas de redistribución mantuvieron niveles elevados de la demanda. Las medidas benefactoras promovieron el consenso y la intervención gubernamental estabilizó los mercados laborales. Los fondos públicos promovieron el progreso técnico, si bien sobre todo mediante el gasto en defensa. Las iniciativas de política en materia de desarrollo internacional con un fuerte énfasis redistributivo a comienzo de la década de 1970, como, por ejemplo, el Programa Mundial del Empleo de la OIT, las Necesidades Básicas, etc., representaron un esfuerzo para traducir este consenso keynesiano en el centro en un conjunto de políticas para la periferia, precisamente en los instantes en que el consenso se desmoronaba bajo la presión de la inflación interna, de un ámbito internacional de mayor competencia y un sistema financiero en desintegración.

10. En el centro los gobiernos nacionales encaraban dos necesidades simultáneas:

- i) adquirir un mayor control sobre los ingresos y restringir el crecimiento del consumo frente al retardo de la economía mundial, y
- ii) acelerar el ritmo del cambio estructural para adaptarse a las condiciones económicas en rápido cambio en una economía internacional de lento crecimiento.

El sistema podía elegir dos caminos. O se podía disminuir el consumo público y utilizar el mercado para disciplinar la fuerza laboral y crear las condiciones que se consideraran apropiadas para imprimirle un ritmo más rápido al ajuste mediante las iniciativas privadas o se requería una mayor intervención para controlar los precios y salarios, y para estimular directamente la adaptación estructural.

11. Se ensayaron ambos. La contradicción política que encaraban los que apoyaban la opción intervencionista era que aunque sabían que existía la necesidad de restringir el crecimiento del ingreso y promover el cambio estructural, su base política figuraba entre las

que buscaban aumentar la participación salarial y proteger la estructura ocupacional existente. Los proponentes del Estado intervencionista aceptaban que se precisaban nuevas políticas, pero no lograron ni formular el contenido económico de una nueva iniciativa, ni establecer una base política para ella.

12. La opción del mercado libre también encaraba contradicciones - las políticas monetaristas redujeron la inflación y disciplinaron la fuerza laboral pero a un costo abrumador para gran parte del sector privado; además, la combinación de la recesión interna con la mayor competencia internacional dio origen a mayores presiones proteccionistas. El compromiso con el mercado libre ha tenido el efecto perverso aunque predecible de socavar las condiciones necesarias para la liberalización del comercio internacional.

13. La erosión del consenso keynesiano obedeció también a que se modificó el concepto del Estado entre algunos de esos políticos progresistas que habrían figurado entre los primeros en unirse en defensa del Estado intervencionista en períodos anteriores. Para muchos de los involucrados más directamente en la promoción del bienestar y de los derechos de los desposeídos, las instituciones del Estado pasaron a ser cada vez más una parte del círculo gobernante - parte del problema y no de la solución. En materia de desarrollo los radicales se unieron a los conservadores en su crítica de la ayuda. En los países industrializados las ambigüedades y compromisos que habían proporcionado la base política acertada para el estado benefactor del Nuevo Trato - lo hizo sospechoso para la nueva izquierda.

14. Por cierto que el análisis de la evolución de la doctrina política en el centro está relacionado sólo en forma indirecta con los acontecimientos latinoamericanos. Sin embargo, el impacto de la crisis ha reducido mucho la libertad de maniobra de los gobiernos en las economías periféricas más afectadas y las ha vuelto más vulnerables a las doctrinas económicas que emanan del centro. Según lo transmitido por conducto del FMI y apoyado por las doctrinas en boga en las economías industrializadas, aspectos importantes de la política económica externa (el tipo de cambio; el manejo de la deuda; los regímenes de comercio exterior) ascienden de la categoría de instrumentos de política a la de finés en sí, juzgándose el éxito o fracaso de una política por el acercamiento hacia el equilibrio externo en vez de por las consecuencias de la política para el bienestar de la población local.

15. Las aventuras en materia de liberalización no han repetido el éxito del Asia Oriental (incluso en partes claves de la propia Asia Oriental el crecimiento ha tenido tropiezos). Pese a las tasas de

crecimiento bajas y al deterioro de las condiciones de vida las deudas han seguido acumulándose. Naturalmente que los ideólogos del mercado libre pueden arguir que sus políticas no se aplican en forma adecuada, así como los partidarios de la planificación pueden señalar que la planificación nunca ha sido puesta a prueba realmente, pero el pragmatismo tiene que reaccionar ante los resultados y no ante las virtudes hipotéticas.

16. Cabría sostener que los libre mercadistas han tenido bastante éxito en algunos aspectos de su proyecto - han retrocedido los límites de la actividad estatal y se ha reducido el papel del Estado benefactor. Cabe afirmar incluso que parte de las tasas elevadísimas de desempleo, percibidas como un fracaso, son parte integral del proyecto, pues reducen el poder negociador de la mano de obra y crean las condiciones de supervivencia en un ámbito económico más competitivo. Pero no resulta evidente que se hayan creado las condiciones para una reactivación económica sostenida; el animal capitalista sigue desalentado. En el centro el resultado es un resurgimiento del proteccionismo, contradicción que no es de extrañar en la ideología liberal del período. Es difícil concebir la devastación económica que se observa en gran parte de la periferia como una purga terapéutica susceptible de restablecer el vigor del sistema, cuando parece más bien matar al paciente. Es evidente la necesidad de contar con "nuevas directrices".

B. El estilo de planificación económica

17. En los párrafos introductorios se planteó la opción entre un "mercado libre" y una posición "intervencionista" en la economía mixta. Lo que antes se ha designado como planificación económica podría concebirse como una forma de intervencionismo gubernamental, en principio al menos, en forma bastante global y sistemática. Aunque puede aducirse que el intervencionismo gubernamental ha tenido muchos éxitos, sería más difícil sostener que los ejercicios globales en materia de planificación económica en las economías mixtas hayan tenido tan buenos resultados. Después de todo, fue en 1968 que Dudley Seers eligió el tema crisis de la planificación para su conferencia inaugural dictada en el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo en Sussex. Todos estamos familiarizados con la letanía de fracasos en relación con los ejercicios globales de planificación - "objetivos" que se fijaban para variables que no podían controlarse o ni siquiera predecirse, expectativas de comportamiento económico más basadas en la fé que en el análisis, una falta de claridad respecto a los instrumentos y actores claves, y la negativa de los propios gobiernos para someterse a la disciplina de los planes que se les formulaban en su nombre.

18. Todos estamos familiarizados en principio con las virtudes de la planificación global, que entraña un proceso mediante el cual los planes sectoriales y de proyectos pueden coordinarse e integrarse, tal vez mediante un proceso iterativo, probando la coherencia y factibilidad interna, y suministrando un marco explícito para la asignación pública de recursos. Sin embargo, la planificación global ha sido siempre tal vez un concepto algo utópico en una economía mixta, y en particular cuando la toma de decisiones se da en el contexto de un cierto pluralismo político. Si bien una respuesta adecuada a la crisis podría ser una intervención más enérgica para impulsar la economía en una u otra dirección, las condiciones de la crisis hacen aún más difícil que en épocas más estables, cumplir con los aspectos técnicos de la planificación global. Por tanto, la búsqueda de la planificación global entrañaría delirios de grandeza, aunque los modelos de planificación global tengan un valor heurístico.

19. Si la planificación global no es muy practicable hasta qué punto es útil hablar de planificación en la economía mixta? Es indudable que la mayor parte de las actividades económicas prácticas del gobierno así como las necesidades pedagógicas de los economistas, pueden incluirse en los diversos rubros de la política económica (por ejemplo, política fiscal y monetaria, políticas comerciales y cambiarias, etc.), o tratarse en el contexto de la aplicación de la economía del bienestar al análisis de proyectos. Además, es más útil por cierto entender como funciona una economía que dominar teorías y técnicas de planificación que poco tienen que ver con la forma en que se toman las decisiones en la práctica. En particular en la economía mixta los instrumentos de política operan a través del mercado. Una condición previa para influir en el mercado es conocerlo. No obstante, hay buenos argumentos para adoptar una visión global y sistemática de las actividades económicas del Estado a fin de brindar un contexto dentro del cual interpretar la parte que desempeñan los diversos instrumentos de política.

20. En este sentido la planificación en la economía mixta no es otra cosa que la tentativa de situar la toma de decisiones económicas del gobierno en un marco más sistemático y coherente del que normalmente se lograría mediante el tratamiento fragmentario de la política económica. Los economistas tienden a elaborar un marco intelectual para conseguirlo tratando a los gobiernos de forma muy semejante a como tratan a los particulares o a las empresas: se supone que el gobierno posee ciertas características de racionalidad y que posee también funciones de utilidad social ordenadas. Aunque este enfoque ha sido productivo lo ha sido en parte porque evita ocuparse de los verdaderos procesos de toma de decisiones que constituyen la sustancia de la política, la que pueden conocer muy bien debido a su propio trabajo, pero que

profesionalmente prefieren definir como al margen de su particular competencia. Aunque esta táctica sea válida, no cabe duda que constituye una base errónea para el entendimiento adecuado o para una pedagogía adecuada. Sin embargo, aunque hace mucho que soy un convencido de que el estudio de los procesos de planificación debe incluir el estudio de las realidades de los procesos políticos de toma de decisiones, todavía estoy esperando que esto se incluya efectivamente en la capacitación de los planificadores económicos.

21. Sería temerario explorar con alguna profundidad en un breve artículo lo controversial de la teoría del Estado en la sociedad capitalista. Sin embargo, convendría caracterizar someramente, y en forma algo cínica, algunas funciones de la intervención del Estado en la economía mixta, en las que intereses económicos contrapuestos son susceptibles de rivalizar por la influencia política, aunque lo habitual es que la estructura administrativa se incline a ser especialmente receptiva ante los intereses económicos dominantes. En líneas generales, puede considerarse que la intervención del Estado en la economía tiene tres dimensiones contrastantes:

- a) Gestión compatible en general con los intereses de los grupos económicos dominantes, a través de:
 - i) sumisuministro de bienes públicos (infraestructura)
 - ii) articulación de los esfuerzos del sector privado cuando sea difícil que esto se logre con eficacia a través del mercado (por ejemplo, promover el interés colectivo del comercio en la economía internacional);
 - iii) resolver conflictos y apaciguar a los elementos recalcitrantes a fin de crear un ámbito propicio (rentable) para las actividades económicas privadas;
 - iv) disciplinar a los grupos que pudieran trastornar los planes de los intereses dominantes;
 - v) emprender las tareas de gestión macroeconómica que son inherentes a la competencia de un gobierno central;
 - vi) vigilar las reglas del juego que rigen la competencia entre elementos rivales del grupo dominante.

- b) Función empresarial: a veces el Estado puede desempeñar un papel empresarial promoviendo el cambio estructural, basado en una imagen tecnocrática intelectual del futuro, que trasciende la que emana de los actores económicos privados.
- c) Redistribución: el Estado puede actuar para redistribuir el ingreso y la riqueza, en forma muy espectacular cuando los acontecimientos políticos culminan en una abierta disyunción entre la estructura política y la económica, pero también como una estrategia racional preventiva respaldada por los privilegiados más visionarios.

22. El cumplimiento de estas funciones no requiere un ejercicio de planificación global; después de todo nos ocupamos de la planificación en las economías mixtas, en las que el grueso de la actividad económica sigue coordinándose a través del mercado y en que la mayoría de los detalles de la toma de decisiones económicas no interesa gran cosa al gobierno. Incluso una política más intervencionista debería ser de ámbito selectivo y en la práctica el análisis del efecto de las políticas siempre será parcial. Para orientar sus propias acciones el gobierno tiene que analizar los elementos de la economía que inciden en sus principales tareas (por ejemplo, gestión macroeconómica) y objetivos de política.

23. Si un plan nacional fomenta o no la intervención sistemática del gobierno en la economía es una cuestión esencialmente pragmática. Un plan nacional, concebido como una declaración del gobierno sobre sus intenciones en materia de política y sus programas de gasto a mediano plazo y sus expectativas sobre el rendimiento del sector privado, no es una condición suficiente ni necesaria para la formulación de políticas eficaces y la intervención en la economía. Puede ser útil. Por ejemplo, puede brindar la ocasión para efectuar un inventario y revisión más acabados de la política de lo que ocurriría en el curso normal de los acontecimientos. Puede ofrecer un contexto mejor para examinar los programas de gasto público que el ejercicio anual de presupuestación y puede concentrar la mente del público en opciones importantes en materia de asignación de recursos. Por otra parte, los documentos del plan han solido ser declaraciones de aspiraciones tan poco verosímiles como los manifiestos eleccionarios partidistas. Asimismo, su formulación puede desviar gran cantidad de energía profesional de tareas que tendrían un efecto más práctico.

24. Se puede argumentar algo diferente a favor de la planificación indicativa mediante la cual el gobierno evalúa las consecuencias de sus propias decisiones y las de otros actores económicos destacados para el ámbito económico. La formulación de un plan indicativo proporcionaría

un contexto útil para coordinar los planes públicos y privados y en algunas circunstancias tendría un efecto estimulador sobre las expectativas. La utilidad de la planificación indicativa dependerá de su credibilidad y, por tanto, de su realismo y de la efectividad aparente de todo proceso de consulta del que se deriva el plan.

25. Habiendo sostenido que la planificación debería ser selectiva y parcial, y cuestionada la necesidad de un "plan" nacional como tal, no se queda uno con otra cosa que no sea la formulación ad hoc de políticas, cosa que propicio y revelan quizá mis orígenes (casi) Anglo Sajones y parecen en contradicción con la noción misma de planificación? Interesa destacar aquí que hay dos significados bien diferentes de "planificación" - por una parte, la formulación ordenada, ponderada y sistemática de un curso de acción y por otra, la intervención decisiva o eficaz en la economía. La intervención decisiva suele ser oportunista, es decir una respuesta a la oportunidad o a la crisis, que entraña concentrar la atención en una esfera limitada de actividad. Tal vez puede establecerse en este sentido una distinción provechosa al describir la labor económica del gobierno como oscilando entre la planificación rutinaria y la estratégica.

26. La planificación rutinaria es la aplicación sistemática de la lógica económica a las decisiones detalladas cotidianas del gobierno. Por ejemplo, el presupuesto de inversión pública debe someterse al análisis costo-beneficio, al menos para proyectos de envergadura. Debe ejercerse un control financiero eficaz sobre el presupuesto corriente, que debería formularse sobre la base de proyecciones sistemáticas de ingresos y gastos. En algunas esferas podría aplicarse la presupuestación por programas y rendimientos (sujeta a las limitaciones realistas de la capacidad administrativa). Dentro del sector público, la planificación de la mano de obra podría consistir en la evaluación permanente de las necesidades, la utilización, el rendimiento y los sistemas de incentivos en materia de mano de obra.

27. En este sentido, la planificación debería incorporarse a la estructura de toma de decisiones del gobierno en los niveles adecuados, con los sistemas necesarios de apoyo de datos y criterios establecidos. En el plano general, es poco lo novedoso que se puede decir acerca de dicha actividad planificadora. Hay abundante literatura sobre análisis de proyectos y presupuestación, y está bien establecida, la capacitación en las técnicas existentes. Tal vez tenga el defecto de haber hecho demasiado hincapié en ocuparse de la lógica económica de la toma de decisiones en el plano sectorial y de proyectos en comparación con la importancia que tiene un conocimiento acabado del carácter sustantivo del contenido del sector o del proyecto (para lo cual los funcionarios de gobierno suelen estar mal dotados).

28. Aunque el grueso de la actividad planificadora del gobierno entraña la toma de decisiones rutinaria y fragmentaria, también es necesario que el gobierno adopte opciones estratégicas tanto en relación con la política macroeconómica como en impulsar en las instituciones y en el régimen de políticas los cambios que considera claves para el logro de su mandato político. En estos términos, la planificación estratégica puede considerarse como algo muy diferente de la planificación global, dado que lejos de ocuparse de toda la gama de actividades económicas y formular objetivos para todos los sectores de la economía, se ocupa de identificar una gama relativamente escasa de tareas que requieren la atención de los formuladores de políticas más destacadas. Es precisamente en la política real concentrando la atención en un programa limitado que un gobierno tiene posibilidades de tener cierto impacto sobre los acontecimientos económicos. La concentración de la atención en lo que es importante es la forma en que se puede hacer un uso eficaz de los escasos recursos políticos del gobierno.

29. Lo que esto significa en términos de estructuras institucionales es que se precisan dos tipos de capacidad planificadora. En los ministerios sectoriales, los organismos gubernamentales y el ministerio de hacienda se requiere una capacidad operativa para planificar y vigilar la ejecución de proyectos y programas detallados - es decir, la capacidad rutinaria de planificación y gestión. En cambio en el centro del sistema político se necesita personal capaz de identificar las esferas prioritarias de análisis y de asesorar a las máximas autoridades políticas respecto a opciones estratégicas. Por cierto que esta no es una concepción original sobre cómo se formulan las políticas, pues refleja la práctica real en muchos países. Sin embargo, en el análisis académico de la planificación y de la formulación de políticas no se tiende a hacer esta distinción en forma explícita.

C. Aspectos estratégicos

30. Las cuestiones de política estratégica en el programa de gobierno dependen tanto de la índole del régimen político como de sus prioridades y del contexto económico. Aunque puede sostenerse que prácticamente todos los países latinoamericanos y del Caribe han tenido que tratar de resolver en una u otra forma, graves problemas de balance de pagos en los últimos años, existe una gran variación en cuanto a su tamaño, estructura económica y régimen político. Por tanto, el programa de políticas tenderá a variar bastante de un país a otro.

Sin embargo, en general es posible identificar algunas cuestiones estratégicas que podrían ser de interés común. Entre las esferas posibles hay tres que son de un interés muy general y que están interrelacionadas:

- a) La gestión macroeconómica a corto plazo en condiciones de dificultades de balance de pagos;
- b) El fomento a mediano plazo de una estructura eficiente de producción y comercio; y
- c) Cuestiones de distribución.

a) Gestión macroeconómica

31. Varios gobiernos latinoamericanos parecen explorar el terreno entre los extremos de la antigua ortodoxia del FMI por una parte, y una política radical de repudio de la deuda y de controles físicos, por otra. Es indispensable que todo esfuerzo de investigación y capacitación cuente con apoyo intelectual.

32. Esto supone la formulación de modelos alternativos del proceso de ajuste, y la búsqueda de trayectorias de ajuste que eviten la contracción de la actividad económica interna que exigen las políticas ortodoxas, mediante combinaciones de políticas que sean coherentes tanto en el sentido de que puedan ser eficaces en la práctica, como de ofrecer una base plausible para la negociación internacional.

33. Esto significará un análisis en dos frentes. Por una parte, se precisa una interpretación sistemática del juego recíproco entre las variables internas y el balance de pagos, incluidos el presupuesto, la formación de créditos y la oferta monetaria, el mecanismo de generación precio-ingreso, el tipo de cambio y los controles directos sobre el balance de pagos. Por otra, hay que analizar el ámbito externo, incluidas las opciones de negociación de la deuda.

34. En este argumento está implícita la convicción de que hay una gama de opciones disponibles y sobre todo, de que hay cursos de acción preferibles a la contracción de la actividad interna como medio de restablecer el equilibrio externo. Además, en relación con las negociaciones externas hay otros intereses extranjeros en juego aparte de los acreedores internacionales. Resulta lamentable que las negociaciones externas se concentren tanto en el FMI y los bancos,

otorgándole demasiada preponderancia a los intereses de los banqueros y muy poca a los comerciantes e inversionistas directos. Debe explorarse el margen de maniobra en relación con la deuda. Los deudores ya no necesitan soportar una carga desproporcionada para servirla, pues a los acreedores les interesa mantener las apariencias de buen orden en relación con una deuda que de todos modos no se reembolsará, mientras que los deudores nada ganarían con repudiarla abiertamente, salvo una satisfacción síquica.

35. En lo pedagógico el estudio de los aspectos macroeconómicos exige un conocimiento del enfoque monetario del balance de pagos, la posición monetarista sobre la inflación y el papel de la oferta monetaria, los enfoques alternativos de las cuestiones cambiarias, las alternativas keynesianas y nekeynesianas (estructuralistas) ante la concepción monetarista y, tal vez lo más importante, la exploración sistemática de las experiencias latinoamericanas recientes, que incluyan la experiencia real con los programas del FMI, los ejemplos de políticas monetaristas en la práctica y las últimas tentativas de innovación en el manejo de la deuda externa y el proceso interno de generación de ingresos y precios (por ejemplo, Brasil, Argentina y Perú).

b) Producción y políticas comerciales a mediano plazo

36. Si la necesidad de corto plazo es garantizar que la respuesta al problema del balance de pagos no sea sólo la deflación, la del mediano plazo es restablecer el impulso del crecimiento mediante una estructura de crecimiento que evite el bloqueo futuro de los pagos externos. Por tanto, la segunda esfera de concentración son las políticas industriales y comerciales.

37. En los últimos años esta esfera ha estado dominada por las ideas económicas neoclásicas (por ejemplo, Little, Scott y Scitovsky; Belassa; Kreuger). La fuerza del argumento neoclásico estriba tanto en la proposición lógica de la flexibilidad y eficiencia como medio para alcanzar el rendimiento industrial eficaz y cosechar las ganancias provenientes del comercio como en los ejemplos de crecimiento extremadamente positivo de parte de los países de industrialización reciente que alcanzaron tasas elevadas de crecimiento basado en las exportaciones. (Cabe señalar que Kaldor, fundado en elementos algo diferentes, propiciaba desde hacía largo tiempo el crecimiento basado en las exportaciones).

38. Sin explorar los múltiples aspectos relativos a esta esfera de la política se podrían establecer algunas proposiciones sencillas:

- i) en este ámbito la autarquía no puede considerarse una opción plausible. Las ganancias potenciales del comercio son reales y la opción comercial permite una verificación útil sobre la eficiencia en la asignación de los recursos internos; es decir, hay méritos considerables en la lógica neoclásica;
- ii) no obstante, el crecimiento industrial eficiente y la explotación de los beneficios potenciales del comercio no se logran necesariamente con mejores resultados mediante una política de libre comercio no intervencionista - el éxito de Asia Oriental, por ejemplo, entrañó al parecer un elemento importante de transformación organizada de la base productiva lo que determina ventajas comparativas, sumadas a una combinación experta de explotación de los mercados internos y penetración de los mercados de exportación - el truco parece consistir en combinar la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones en forma tal que sean complementarias en vez contradictorias;
- iii) hay que abstenerse de generalizar a partir de la mencionada experiencia del Asia Oriental - la experiencia proveniente del auge no constituye necesariamente una buena guía en una economía mundial en lento crecimiento, la popularización global de la estrategia podría tener efectos de "desplazamiento" que redujeran los beneficios potenciales, por tanto para tener éxito se necesitan condiciones locales concretas además de un régimen que respalde las políticas (por ejemplo, el mal rendimiento de las iniciativas de plataformas de exportación en el Caribe);
- iv) esto sugiere la necesidad de analizar en forma concreta la diversidad de la experiencia latinoamericana y del Caribe en materia de política industrial y comercial.

39. Las iniciativas de planificación industrial tienden a tener máxima eficiencia cuando se diseñan como empresas cooperativas entre el gobierno y los actores claves, pese incluso a posibles conflictos de intereses (por ejemplo, entre el gobierno y las multinacionales; entre diferentes grupos industriales). El gobierno tiene que combinar un papel activista que respalde y articule un crecimiento capaz de producir para los mercados internos y de exportación, con la manipulación de instrumentos de política que promuevan la producción eficiente. Es decir, el gobierno y los sectores productivos necesitan crear en conjunto las condiciones para que exista un ritmo rápido de adaptación a las nuevas oportunidades técnicas y a las condiciones comerciales existentes en el mercado mundial.

40. El pensamiento conservador ha tendido a considerar que la elevada tasa de adaptación a las condiciones cambiantes es el resultado de un proceso de ajuste que agudiza el ámbito competitivo fundamentalmente mediante la combinación de la deflación interna y la exposición a la competencia internacional debida a la reducción de las barreras comerciales para abrir la economía. La debilidad de esta posición es que la deflación socava las perspectivas de inversión, necesarias para crear la innovación técnica y las nuevas estructuras productivas. La alternativa es fundar el ajuste macroeconómico no deflacionario en los programas de inversión y en los cambios de los sistemas de incentivos que promuevan en conjunto el cambio estructural y la expansión económica. Esto exige analizar las opciones de política y las estrategias intervencionistas a fin de promover un ajuste estructural positivo. Existe el peligro real de que en la práctica, las alternativas a los rigores de la deflación monetarista podrían centrarse en gran medida en medidas defensivas que minimizaran la adaptación.

41. Al analizar las políticas y planes para el comercio internacional, la persistencia del lento crecimiento en las economías industriales le otorgará una urgencia renovada al fomento de la cooperación regional, del comercio sur-sur y del comercio recíproco. Hay que analizar en forma permanente la crónica de los éxitos modestos y los numerosos fracasos en dichas esferas.

c) Cuestiones distributivas

42. En la política económica como en muchos otros aspectos de la vida humana las modas van y vienen, pero los pobres permanecen, y en condiciones de estancamiento económico crece su número en cifras absolutas, y en muchos países en forma relativa. Sin embargo, a medida que han aumentado las necesidades del hombre, la redistribución ha pasado de moda en esta década, al menos en el plano de la retórica oficial internacional. El énfasis en las necesidades básicas de la década de 1970 ha cedido el paso a las políticas de ajuste en la de 1980, como si el interés por la pobreza fuera un lujo que uno pudiera permitirse en los buenos tiempos, para luego abandonarlo cuando las cosas se vuelven difíciles. No cabe duda que hay cierto realismo cruel en dicha reacción, pues a medida que se intensifican las demandas por escasos recursos que se agotan son los débiles los que pierden.

43. Sin embargo, no es ni moralmente aceptable ni siquiera atinado en términos de los pequeños intereses de los acomodados (los que, después de todo, tienen mucho interés en que exista un grado razonable de estabilidad social) que el peso del ajuste recaiga sobre los que ya están postergados.

44. Por tanto, hoy existe una mayor necesidad aún de trabajar en los aspectos de la distribución y en el análisis del efecto de las políticas sobre la condición de los pobres. Hay que mejorar el bienestar de los grupos al margen del sistema productivo (los niños; los viejos; los impedidos) y movilizar la mano de obra ociosa y de bajos ingresos hacia las actividades productivas generadoras de ingreso. En la década pasada se advirtieron avances académicos importantes en relación con las cuestiones distributivas (por ejemplo, la elaboración de matrices de contabilidad social, el análisis del llamado sector informal, el trabajo sobre opciones técnicas) que deberían sentar las bases para el análisis práctico de políticas.

45. Por ende, es preciso efectuar un análisis renovado de las posibilidades de combinar la redistribución con la búsqueda de otros objetivos - en este momento, el ajuste macroeconómico y el crecimiento renovado.

