

INT-1456

~~CEPAL (1456)~~

SOLO PARA PARTICIPANTES

Documento de Sala de Conferencias N° 13
13 de marzo de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

Reunión de Expertos sobre Crisis y
Desarrollo de América Latina y
el Caribe

Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985



CRISIS INTERNACIONAL Y DESARROLLO LATINOAMERICANO,
OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

François Le Guay

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

85-2-190

INDICE

	<u>Página</u>
1. Algunas reflexiones sobre los efectos de la crisis	1
2. Las perspectivas de salida de la crisis en el Norte y al nivel internacional	2
a) Hipótesis de salida de crisis por la vía tradicional del capitalismo liberal	3
b) Hipótesis de salida de crisis por la vía socialdemócrata	5
3. ¿Búsqueda de un nuevo paradigma?	6
4. Nuevas formas de planificación	8
a) Articulación entre horizontes temporales	9
b) Articulación entre planificación global y planificación sectorial	11
c) Proceso de concertación	12
5. Nuevas formas de cooperación	12

WYKŁAD

1919

- 1) ...
- 2) ...
- 3) ...
- 4) ...
- 5) ...
- 6) ...
- 7) ...
- 8) ...
- 9) ...
- 10) ...
- 11) ...
- 12) ...
- 13) ...
- 14) ...
- 15) ...
- 16) ...
- 17) ...
- 18) ...
- 19) ...
- 20) ...
- 21) ...
- 22) ...
- 23) ...
- 24) ...
- 25) ...
- 26) ...
- 27) ...
- 28) ...
- 29) ...
- 30) ...
- 31) ...
- 32) ...
- 33) ...
- 34) ...
- 35) ...
- 36) ...
- 37) ...
- 38) ...
- 39) ...
- 40) ...
- 41) ...
- 42) ...
- 43) ...
- 44) ...
- 45) ...
- 46) ...
- 47) ...
- 48) ...
- 49) ...
- 50) ...
- 51) ...
- 52) ...
- 53) ...
- 54) ...
- 55) ...
- 56) ...
- 57) ...
- 58) ...
- 59) ...
- 60) ...
- 61) ...
- 62) ...
- 63) ...
- 64) ...
- 65) ...
- 66) ...
- 67) ...
- 68) ...
- 69) ...
- 70) ...
- 71) ...
- 72) ...
- 73) ...
- 74) ...
- 75) ...
- 76) ...
- 77) ...
- 78) ...
- 79) ...
- 80) ...
- 81) ...
- 82) ...
- 83) ...
- 84) ...
- 85) ...
- 86) ...
- 87) ...
- 88) ...
- 89) ...
- 90) ...
- 91) ...
- 92) ...
- 93) ...
- 94) ...
- 95) ...
- 96) ...
- 97) ...
- 98) ...
- 99) ...
- 100) ...

1. Algunas reflexiones sobre los efectos de la crisis

No me parece necesario extenderme largamente sobre análisis ya hechos en muchas partes detallando los efectos de la crisis en los países en vías de desarrollo y en particular los países latinoamericanos. Yo me limitaré a ese respecto a unos comentarios personales.

La manifestación más espectacular de la crisis, el nivel extraordinario de endeudamiento de la mayoría de los países, ha concentrado la atención internacional durante muchos meses. Después de la reunión de septiembre de 1984 del Fondo Monetario Internacional se instaló un relativo silencio. Fuentes autorizadas dan a entender que la búsqueda de soluciones ad hoc caso por caso (el caso de México siendo el primer modelo) ha logrado suavizar el problema y que el sistema financiero internacional ha superado el peligro más agudo sin necesidad de mayores cambios estructurales. Eso me parece una visión exageradamente optimista. Aun bajo el aspecto meramente financiero me parece muy difícil sostener que la situación presente, caracterizada por la presencia de enormes flujos financieros netos de los países del Sur a los países del Norte, sea sostenible por muchos años más.

Más importantes que los aspectos financieros me parecen los efectos reales de la crisis sobre los sistemas económicos, las estructuras sociales y políticas de los países en desarrollo. Al nivel global es notable que América Latina ha sufrido tres años de grave recesión (1981-1983). El crecimiento de 2.5% del producto bruto en el año 1984 ni siquiera alcanza el crecimiento demográfico. El nivel de vida promedio vuelve atrás de 10 hasta 20 años según los países.

Más grave aún, la crisis ha afectado en profundidad los sistemas productivos. Se trata en algunos países y en algunos sectores de la agricultura o de la industria, del desmantelamiento de capacidades productivas, del atraso tecnológico, de dispersión de mano de obra calificada. Dicho deterioro haría muy difícil en algunos sectores un crecimiento rápido aun si las condiciones de la demanda mejoraran.

En el aspecto social los impactos son también muy profundos y tendrán efectos por períodos largos. Como consecuencia de la precariedad de los sistemas de protección social, la cesantía significa no solamente una baja del poder adquisitivo sino una caída brutal en la miseria. Hambre en las ciudades y en el campo, deterioro de los servicios públicos de salud, vivienda y otros, tienen efectos irreversibles sobre la salud de las poblaciones. En resumen la crisis ha acentuado los fenómenos de dependencia, de desarticulación económica y social, de desigualdad entre regiones y grupos sociales que son características conocidas del subdesarrollo. Ha exacerbado los elementos perversos de los estilos de desarrollo vigentes.

A ese respecto se puede notar que la crisis ha hecho poco caso de las categorías que fueron de moda hace poco para clasificar los países del Tercer Mundo: exportadores de petróleo, nuevos países industrializados, países de menor desarrollo relativo. Todos conocen deterioros estructurales graves. Si hay diferencias entre ellos, no es según las categorías mencionadas, sino según su grado de inserción en la economía mundial. En América Latina es notable que entre los

/países más

países más afectados figuran Argentina y Chile donde se practicaron políticas ultra liberales de apertura indiscriminada. Se notan fenómenos de verdadera desindustrialización, destrucción de sectores enteros, a veces establecidos hace muchos años.

Esos efectos han sido ya analizados largamente. Se habla mucho menos de un punto, a mi modo de ver, muy importante: los efectos de la crisis sobre el discurso político internacional, el movimiento de las ideas. Es impresionante la poca capacidad de expresión internacional de los países en desarrollo, si se compara con el período de los años 1973 a 1980. La voz colectiva del Tercer Mundo no se escucha más, como si los gobiernos quedaban paralizados por el temor de perjudicar la solución posible de su situación individual frente a los países acreedores y los organismos financieros internacionales. Habría mucho que decir sin embargo tanto sobre las responsabilidades de la situación presente como sobre la validez permanente de las soluciones propiciadas por la comunidad internacional en los años 1970. La crisis no ha demostrado su obsolescencia sino, al contrario, la necesidad más urgente de ponerlas en marcha.

No es solamente el discurso político que sufre de congelación sino también el movimiento de las ideas en el campo económico, social y político. Aun los círculos académicos e intelectuales parecen paralizados frente a la arrogancia de la "nueva ortodoxia" neoclásica. Es paradójico que los principales responsables de la situación logren imponer a sus víctimas no solamente las consecuencias prácticas de la crisis sino la aceptación de su propia visión de los acontecimientos.

En ese panorama bastante oscuro, el año 1984 ha visto la manifestación de unas señas más positivas. Al nivel político la más importante fue en el mes de enero la Conferencia Económica Latinoamericana convocada en Quito por el entonces Presidente del Ecuador, Doctor Osvaldo Hurtado. La Declaración y Programa de Acción aprobados en esa Conferencia enfatizan la necesidad de encontrar soluciones políticas colectivas al problema del endeudamiento, que repartan de manera más proporcionada los costos del refinanciamiento. También subraya la Declaración de Quito la necesidad de ir más allá y fomentar la cooperación entre países latinoamericanos en la búsqueda de cambios estructurales a más largo plazo en los campos del comercio, de la industria, de la agricultura, etc. La iniciativa de la Secretaría Ejecutiva de CEPAL de convocar la presente Reunión Técnica me parece también un signo positivo en la misma dirección. Así se reactiva un amplio debate sobre los temas fundamentales que determinan el futuro de la región y su inserción externa. Así CEPAL toma el papel que fue en otros tiempos el suyo, de estímulo intelectual y de lugar de intercambio de ideas.

2. Las perspectivas de salida de la crisis en el Norte y al nivel internacional.

Los documentos preparatorios a esta Reunión Técnica subrayan en forma adecuada que las estrategias a elaborar para el desarrollo latinoamericano tienen que referirse a las perspectivas del sistema mundial que, de muchas maneras, van a tener impacto en la situación de la región. Por consiguiente, algún ejercicio de prospectiva internacional parece indispensable por lo menos en una forma conceptual. Sería interesante en la misma reunión discutir las posibilidades de ampliar esa reflexión prospectiva y de darle ulteriormente un marco cuantitativo.

/A esta

A esta altura me limitaré a presentar en forma crítica dos hipótesis de salida de crisis que me parecen sintetizar de manera esquemática las ideas que circulan comúnmente en los países del Norte.

Las hipótesis siguientes no constituyen previsiones más o menos probables sobre la evolución de los países del Norte hasta el año 2000. Representan solamente un esfuerzo de expresar en forma coherente evoluciones alternativas posibles. El propósito es de proporcionar a los responsables de los países del Sur un marco de referencia dentro del cual puedan estudiar sus propias estrategias de desarrollo.

Antes de presentar hipótesis de salida de crisis del sistema internacional, es preciso subrayar que no existe ninguna garantía que el sistema encuentre soluciones bajo una o la otra hipótesis presentada a continuación. Existe una posibilidad de que no se superen de manera durable las contradicciones presentes, y que permanezcan fenómenos de cesantía, de desequilibrios entre sectores y regiones, y posiblemente de nueva recesión. La situación de Europa tiende a mostrar que tal evolución queda posible y no hay que descartar nuevo retroceso en Estados Unidos. En casos de esa naturaleza, podrían permanecer por largo tiempo más fenómenos de fraccionamiento entre países del Norte, tendencias al proteccionismo, tensiones internacionales agravadas por el nivel alto de los gastos de armamento.

En tales circunstancias, todos los países, y más aún los países en desarrollo, sufrirían de una recesión prolongada y tendrían que elaborar estrategias de sobrevivencia adaptadas. Sin destacar esas eventualidades me parece más interesante estudiar el caso de salidas de crisis efectivamente implementadas con cierto grado de éxito. Vamos hacerlo a continuación en dos hipótesis presentadas de manera esquemática.

a) Hipótesis de salida de crisis por la vía tradicional del capitalismo liberal

El supuesto básico de esta visión es que la política económica de la administración Reagan ha logrado ya la salida de Estados Unidos de la crisis. La incorporación de las tecnologías más avanzadas está realizada en las principales industrias, haciendo posibles nuevamente progresos de la productividad después de largo período de estancamiento. La derregulación de varios sectores y el desmantelamiento de los sistemas rígidos del "Welfare State" permiten un nuevo dinamismo de las empresas. Así se registra un crecimiento sin inflación del producto bruto y una reducción significativa del subempleo.

En esa versión la continuación de esas políticas llega a un desmantelamiento más profundo del "Welfare State". La esfera del mercado se extiende a actividades de tipo social que estaban antes a cargo del Estado (salud, educación, comunicaciones, correo, posiblemente aun servicios de seguridad). Así se extiende el campo de la acumulación capitalista y se realiza la integración entre sectores de alta productividad y sectores de consumo de masa. Nuevos patrones de consumo se instalan y se difunden poco a poco, proporcionando reservas de crecimiento por un período largo. Ese modelo de crecimiento está acompañado de desigualdades fuertes entre regiones y grupos sociales.

/En esa

En esa hipótesis las transnacionales norteamericanas, sin contrapeso por parte del Estado o de la sociedad civil, fortalecen su poder, extienden su espacio de acción y aumentan el nivel y la eficiencia de sus operaciones. El Estado norteamericano favorece esas actividades en el mercado interior y las apoya en los países extranjeros.

La realización de un escenario de esa naturaleza en forma estable y permanente en los mismos Estados Unidos supone que se han solucionado los problemas presentes de déficit del presupuesto federal de 200 000 millones y de déficit del comercio exterior de 100 000 millones, lo que demuestra que no se puede considerar como ya realizada esta salida.

Al nivel internacional la realización de esa hipótesis supone que el modelo de crecimiento y el padrón de consumo elaborados en los Estados Unidos se extiendan a los demás países industrializados. Es probable que Europa tendría muchas dificultades en adaptarse; significaría de hecho el desmantelamiento de los sistemas tradicionales de protección social. Una tal evolución provocaría tensiones, conflictos, que tendrían impacto en la competitividad de las industrias europeas, y una baja de su influencia y presencia frente a Estados Unidos y Japón tanto al nivel mundial como en el mismo mercado europeo.

En esa hipótesis Japón sería un partenaire privilegiado del polo dominante norteamericano aunque la introducción del nuevo modelo pueda encontrar dificultades de tipo cultural. En ese escenario algunos países del Sureste asiático podrían participar de manera activa en el modelo norteamericano-japonés y el peso principal de la economía mundial se trasladaría más y más a la zona del Pacífico.

En dicha situación el sistema internacional funciona sin mayores cambios institucionales. Los organismos multinacionales juegan un papel muy reducido. El sistema monetario se organiza en la dependencia de un dólar fuerte. Se trata en resumen de un mundo que se integra bajo el dominio de las transnacionales norteamericanas apoyadas por el poder político de Estados Unidos.

Veremos en la sección siguiente las posibilidades abiertas a los países en desarrollo para elaborar estrategias de desarrollo en las varias hipótesis estudiadas. Es evidente que en este primer caso tienen un margen de acción muy reducido para resistir al dominio económico y político. El padrón de consumo dominante continuaría extendiéndose a los grupos sociales que se benefician de ingresos adecuados. El sistema productivo del Sur participaría al sistema internacional en los sectores y los países que las transnacionales consideran convenientes para la maximización de sus ingresos al nivel mundial. Se trataría fundamentalmente de los sectores tradicionales en la minería y la agricultura y de algunos sectores industriales básicos o intensos en mano de obra que podrían incorporarse a la división internacional del trabajo. Parece inevitable en una tal perspectiva que se profundicen desigualdades y dislocaciones entre países del Tercer Mundo y dentro de cada país entre sectores integrados al mercado mundial y sectores marginalizados.

/b) Hipótesis

b) Hipótesis de salida de crisis por la vía socialdemócrata

En ese tipo de configuraciones se supone que la política Reagan después de unos años llega a una "impasse" aun en Estados Unidos y que se buscan sistemas más balanceados entre un capitalismo flexible, donde las transnacionales quedan fuertes y Estados de tipo socialdemócrata. Se trataría de formas nuevas, distintas del clásico "Welfare State", capaces de organizar la demanda social a través de servicios públicos eficientes, de realizar ciertas redistribuciones del ingreso entre regiones y grupos sociales y de encontrar soluciones innovadoras al problema del subempleo. En ese caso se trata de un padrón de consumo bastante distinto del caso anterior con desarrollo más grande de los servicios colectivos, organización diferente del tiempo entre trabajo, vida asociativa y tiempo libre. Se pueden de hecho encarar varios padrones distintos, los unos con uso relativamente importante de bienes y servicios tradicionales, los demás más innovativos donde el desarrollo de la sociedad civil fuera del mercado llegaría a modelos de crecimiento cercano al crecimiento cero.

Al nivel internacional es posible imaginar distintas variantes según la extensión geográfica de ese tipo de solución. En un caso se trataría de una extensión, en formas diversas a todos los países del Norte, con gestión compartida y equilibrada del sistema internacional. En otro caso se trataría de una situación más conflictiva en la cual Europa se adaptaría más fácilmente a sistemas cercanos a su organización social tradicional y Estados Unidos tardaría en encontrar una solución adecuada y permanecería por más tiempo en la crisis.

De todos modos esos modelos implican organización de la economía de mercado a través de poderes de contrapeso (Estados y sociedad civil). La transposición de eso al nivel internacional significaría instituciones internacionales fuertes capaces de controlar el sistema en el campo monetario, financiero y comercial. Esa configuración crearía las condiciones de aplicación de medidas similares a las propuestas en el informe Brandt y varias resoluciones de las Naciones Unidas: organización de los mercados de materias primas, sistema de preferencia, aumento de las transferencias de tecnología; ayuda intensa y generalizada, reestructuración industrial al nivel mundial a través de una concertación internacional.

La pregunta que conviene hacerse aquí es, aun en la hipótesis aparentemente muy optimista de una aplicación amplia de ese tipo de sistema, si eso significaría un verdadero desarrollo de los países del Sur. Mi opinión personal es que, si no se acompaña de acciones determinadas por parte de esos mismos países en favor de un desarrollo autónomo, ese tipo de sistema internacional, aunque más favorable que el sistema descrito en el párrafo anterior no alcanzaría de hecho los objetivos que se proponen sus partidarios. Hay muchos riesgos que una estrategia internacional de esa naturaleza conduzca a una dependencia acentuada, a desigualdades más fuertes entre países y entre grupos sociales. Una integración selectiva al mercado internacional podría significar en una parte mayoritaria del Tercer Mundo dislocaciones internas, marginalización y proletarización crecientes.

Me parece conveniente a ese respecto reflexionar sobre las soluciones a la crisis basadas en esquemas de aumento masivo de los flujos financieros Norte-Sur, calificadas a veces de nuevo Plan Marshall hacia el Tercer Mundo. Tales esquemas subrayan la interdependencia Norte-Sur y pretenden solucionar conjuntamente los

/problemas de

problemas de la cesantía en el Norte y la falta de inversiones en el Sur. Antes de embarcarse en tales planes sería preciso analizar lo que pasó en los últimos años de los setenta y los primeros de los ochenta. La abundancia de liquideces en el Norte (en parte petrodólares), combinada con la recesión, produjo un aumento de los flujos financieros Norte-Sur a niveles muchas veces más altos que en los propuestos planes Marshall. De hecho eso hizo posible un aumento fuerte de los flujos comerciales (bienes suntuarios, armamento, y algunos bienes de capital) y fue muy útil para las industrias del Norte amenazadas por la recesión. Pero la abundancia de recursos significó para el Sur competencia de los bienes importados a las industrias nacionales, proyectos faraónicos, dislocaciones económicas y sociales y endeudamiento gigantesco. La interdependencia ha jugado claramente de una manera unilateral.

La historia de los últimos años nos invita a reflexionar sobre las inadecuaciones de las soluciones basadas en transferencias financieras. Las dificultades encontradas en su desarrollo por los países que disponen de recursos de renta (renta petrolera o renta de la droga) ofrecen un tema de reflexión en el mismo sentido.

Hay que esperar que el análisis de la situación presente lleve a una conciencia más clara de que el financiamiento internacional, que ha sido durante largos años el punto central de todo el debate sobre el desarrollo, es de hecho una arma de doble filo. Es notable a ese respecto la noticia que el Banco Mundial va a tener que reducir en 1985 el nivel de sus préstamos por falta de demanda por parte de los países en desarrollo. Sería interesante ver si esa tendencia se mantiene en el futuro.

3. ¿Búsqueda de un nuevo paradigma?

Las reflexiones anteriores llevan a la conclusión que los países en desarrollo necesitan un nuevo padrón de desarrollo o, según una fórmula que se ha usado en América Latina en los últimos años, nuevos estilos de desarrollo. No quiero entrar a esta altura en una controversia sobre el punto tocado por Enrique Iglesias en su presentación a la Asamblea de CEPAL en 1984 en Lima: si es prematuro o no buscar paradigma económico para América Latina. El análisis de la crisis y los efectos posibles de las distintas hipótesis de salida examinadas antes, llevan más bien a prestar una atención renovada a ideas que se desarrollaron en los años setenta y que a mi modo de ver no han perdido su validez. Las políticas neoliberales aplicadas según la "nueva ortodoxia" han demostrado sus efectos perversos. Han aumentado en forma drástica los defectos estructurales de dependencia, de desigualdad, de dislocación económica y social, de ataque al medio ambiente, característicos del subdesarrollo.

Aunque creen condiciones más difíciles las fuertes restricciones ligadas al endeudamiento, parece más evidente que nunca la necesidad de desconectar los países en desarrollo de los efectos negativos del mercado internacional. La crisis pone a la orden del día la búsqueda de estrategias de desarrollo autónomo, auto-determinado (en inglés "self-reliant" development). Esos conceptos elaborados en los años sesenta por varios investigadores del Tercer Mundo, se incorporaron a la reflexión y al debate internacional a la mitad de los años setenta. Tuvieron

/expresión pública

expresión pública en documentos como el "What now?" de la Fundación Hammarskjöld o la reunión de Cocoyoc. También pasaron por parte en textos oficiales del sistema de las Naciones Unidas como por ejemplo la Sexta Sesión Extraordinaria de la Asamblea General (mayo 1974), la Conferencia de Lima sobre la industrialización (marzo 1975), la Conferencia de la OIT sobre las necesidades básicas (mayo 1976).

Los acontecimientos de los 10 años siguientes no han quitado, al contrario, validez a las conclusiones adoptadas en esa época, tales como, para mencionar algunas de ellas. "El desarrollo es distinto del puro crecimiento económico, pero implica cambios estructurales. Esos cambios no se realizarán solamente por el juego de las fuerzas del mercado; necesitan acciones deliberadas de redistribución de la producción, de la riqueza, del poder, tanto al nivel nacional como al nivel internacional". En el campo industrial, la comunidad internacional adoptó un objetivo cuantitativo de reestructuración del sector al nivel mundial y decidió establecer un sistema permanente de consultas para tomar medidas adecuadas a dicha reestructuración. El desarrollo implica satisfacción prioritaria de las necesidades básicas y para eso políticas apropiadas de redistribución del ingreso.

El problema esencial de esas estrategias de desarrollo no es que eran erróneas, sino que no se aplicaron en la práctica. Aun en países donde se proclamaron esos principios como base teórica de las políticas nacionales, se pueden constatar muchas contradicciones entre dichos principios y las medidas de acción efectivamente tomadas.

Hoy se trata igualmente por parte del Tercer Mundo de conquistar un grado de autonomía que le permita decidir, según sus propios objetivos de desarrollo, sus patrones de consumo, sus producciones, las tecnologías elegidas, sus inversiones, el uso de sus capacidades financieras. Eso es posible solamente si dispone al mismo tiempo de cierto grado de autonomía en su inserción en el sistema internacional, en la definición de sus políticas comerciales, financieras y monetarias.

En las condiciones presentes tales estrategias pueden aparecer en gran medida utópicas. La mayoría de los países podrían encontrar dificultades insuperables al aplicarlas en aislamiento. Podrían ser más factibles si se organiza la cooperación Sur-Sur en los campos de la agricultura y de la industria y si se establecen instituciones propias de regulación comercial, financiera y posiblemente monetaria. Es evidente que el contexto internacional puede ser más o menos favorable a la realización efectiva de estrategias autodeterminadas. Por ejemplo entre las salidas de crisis mencionadas en la sección anterior, las soluciones de tipo 2 harían un desarrollo autónomo menos difícil que las soluciones de tipo 1.

De todos modos el problema presente no es, a mi modo de ver, de definir un nuevo paradigma sino de dar al concepto de desarrollo autodeterminado un contenido operativo que pueda materializarse en decisiones precisas o medidas bien definidas de política económica. El contenido efectivo de esos objetivos y de su articulación entre sí tiene obviamente que ser distinto de un país a otro. En general habría que buscar en cada caso los puntos claves más importantes, los nudos decisionales en los cuales se concentren los esfuerzos, las medidas, las acciones. A título de ejemplo, se pueden mencionar algunos puntos claves que parecen de importancia en la mayoría de los países latinoamericanos:

- el logro de la autosuficiencia en alimentos; ese punto es relacionado con los objetivos de superación de la dependencia, de padrones de consumo, de satisfacción de las necesidades esenciales, etc. Interesa el sector rural que tendría que ser reestructurado en profundidad. También afecta las relaciones exteriores (posición frente al agrobusiness mundial, cooperación internacional), la estrategia de industrialización, las relaciones ciudades/campos, etc. Dar a ese objetivo una prioridad máxima, no en forma retórica, sino fijando un proceso concreto, con niveles y fechas, puede significar una reorientación completa de la política económica y social de conjunto;

- la definición del proceso de industrialización a partir de un núcleo endógeno */ a través de una dinámica progresiva de autonomía creciente; eso significa no solamente metas de producción, programa de inversiones, sino política y sistema institucional de control de las importaciones de tecnologías (cf., la política mexicana de los años setenta y la decisión N° 24 del Pacto Andino); instituciones de investigación y de enseñanza técnica, proyectos de producción de bienes de capital, etc.; eso también corta horizontalmente todas las actividades sectoriales;

- la articulación en los sectores agrícolas como industriales entre las empresas de tecnología moderna y las empresas tradicionales; el deterioro de esa articulación es una causa mayor de subdesarrollo, de desigualdad social y regional y de transformación de las empresas modernas en "enclaves" del sistema internacional; el progreso en esa materia necesita no solamente medidas internas a cada sector sino control estricto de la relación al exterior, orientación hacia el mercado interno, control de los precios, medidas de incentivos fiscales, programas de formación, etc.

Al tomar esos ejemplos no quise entrar en el análisis de cada uno de los temas sino indicar que no son de naturaleza sectorial, relevantes de un tratamiento fraccionado. Cada uno combina elementos externos e internos, aspectos horizontales y verticales, medidas sectoriales, globales e institucionales.

La preocupación de dar un contenido concreto a objetivos, que quedaron muchas veces en el pasado al nivel de la ideología o aun de la retórica, lleva a una reflexión sobre nuevas formas de planificación y nuevas formas de cooperación.

4. Nuevas formas de planificación **/

La planificación, que conoció un período fasto en los años 1960 tanto en Europa como en América Latina ha sufrido después un período largo de decadencia. Parece paradójico querer restaurarla en momentos mucho más difíciles, cuando las incertidumbres del futuro son máximas y los gobiernos están bajo la presión continua de

*/ Fernando Fajnzylber. La industrialización trunca de América Latina, 1983. Editorial Nueva Imagen, México.

**/ Véase trabajo presentado en el Seminario "Planeación en tiempos de crisis", organizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, julio 1984.

decisiones de emergencia que deben tomar a muy corto plazo. Yo pienso sin embargo que si los tiempos de crisis hacen las cosas más difíciles, las hacen también más necesarias. La necesidad de solucionar a la vez los problemas inmediatos y de elaborar estrategias nuevas conduce a la concepción de sistemas de planificación renovados en sus instituciones, procesos y métodos.

Yo presentaré a ese respecto algunas sugerencias tratando de no duplicar la labor muy importante que ha desarrollado el ILPES en los últimos años a partir de un examen crítico de los métodos elaborados en los periodos anteriores. Es cierto que esos métodos no sacaron completamente las conclusiones lógicas de los principios proclamados sobre la naturaleza del subdesarrollo y las estrategias necesarias para superarlo. Muchos planes no dieron un contenido concreto a la declaración de principios que el desarrollo no es solamente el crecimiento económico; limitaron de hecho sus objetivos a la realización del crecimiento más rápido posible.

Los instrumentos técnicos utilizados sufren en general de las mismas limitaciones: modelos de optimización global al nivel nacional o sectorial; análisis costo-beneficio al nivel de proyectos se proponen la maximización del output, es decir un objetivo aritmético y no estructural.

Para superar la dicotomía existente no es suficiente incorporar en los objetivos cifras de producto interno bruto, índices de producción o niveles de inversiones. Es preciso dar un contenido a conceptos como el de "estilos de desarrollo" en el cual la reflexión teórica ha progresado en América Latina en los últimos años. Es decir que los distintos aspectos de una estrategia, padrones de consumo, estructura de los ingresos, articulación de los sectores, selección de tecnologías, relación con el exterior, identidad cultural son interrelacionados. El sistema de planificación, el proceso de construcción de los planes, los instrumentos técnicos utilizados, las instituciones de planificación deben organizarse en consecuencia.

De manera paradójica la situación presente de América Latina hace por un lado la planificación más difícil porque aumenta el margen de incertidumbre del futuro y limita la libertad de acción de los gobiernos; pero por otro lado la hace más necesaria porque impone cambios estructurales que no pueden resultar del mero juego de las fuerzas del mercado.

Se trata por consiguiente de concebir y construir un sistema de planificación que ayude efectivamente al proceso de toma de decisiones en las materias complejas que mencionamos anteriormente, incorporando objetivos múltiples no ponderables entre sí; y también un sistema flexible capaz de adaptarse rápidamente a cambios bruscos que afectan las condiciones externas e internas. Me limitaré a algunas reflexiones sobre características de tales sistemas.

a) Articulación entre los horizontes temporales

Los sistemas de planificación privilegiaron durante mucho tiempo la construcción de planes a mediano plazo. Es necesario hoy elaborar una planificación que sea a la vez más estratégica y más operativa, es decir que logre una integración más estrecha entre objetivos estructurales que tienen usualmente su efecto a largo

/plazo (15

plazo (15 o 20 años) y las decisiones, las medidas de política económica que por naturaleza se toman hoy. A ese fin me parece importante extender los instrumentos de planificación en ambas direcciones hacia el largo plazo y hacia el corto plazo.

A largo plazo se trata de elaborar instrumentos prospectivos capaces de proyectar al horizonte 2000 la situación del sistema mundial y las consecuencias de estrategias nacionales y regionales. Eso incluye proyecciones cuantitativas, única manera de asegurar un grado mínimo de coherencia en la evolución de varias magnitudes. Eso no quiere decir que ese marco a largo plazo tenga las mismas clasificaciones y los mismos detalles que el plan a mediano plazo.

Esos instrumentos prospectivos permitirían el estudio de las consecuencias de estrategias alternativas en varias hipótesis sobre el porvenir del sistema internacional. Ayudaría mucho a la efectividad del ejercicio y a las posibilidades de cooperación entre países latinoamericanos si los distintos países se ponen de acuerdo para definir hipótesis comunes sobre el contexto internacional. Sería así posible comparar estrategias y chequear sus compatibilidades. Eso podría ser un primer paso, bilateralmente o al nivel regional, hacia una armonización de las estrategias. Hay en ese campo, un papel importante que definir para CEPAL e ILPES.

Paralelamente a la extensión hacia el largo plazo las condiciones presentes hacen muy importante la elaboración de instrumentos de implementación permanente de los planes, capaces de adaptarse rápidamente a los cambios que aparecen en la situación internacional o interna. La experiencia de los "planes anuales operativos" (a veces llamados también "presupuestos económicos") es muy valiosa en ese sentido, aunque en la situación presente aparezcan dificultades adicionales. Cambios muy bruscos ocurren en las tasas de inflación, en la balanza de pagos, el nivel de cesantía, las tasas de intereses; es muy difícil evaluar los comportamientos de consumo, ahorro, inversión, decisiones de producción generados por esos cambios.

Eso lleva a varias consecuencias prácticas:

- necesidad de un sistema mucho más ágil de colección, circulación y análisis de la información económica necesaria al proceso de toma de decisiones;

- elaboración de instrumentos de previsión adaptados a situaciones muy diferentes del pasado, lo que quita mucha validez a modelos basados en las relaciones de comportamiento históricas;

- importancia de una vinculación más estrecha entre las instituciones que participan en las decisiones de política económica y por consiguiente en la elaboración de los planes anuales que ayudan a tomar esas decisiones (en particular organismos de Planificación, Hacienda y Banco Central).

/b) Articulación

b) Articulación entre planificación global y planificación sectorial

Los métodos tradicionales de planificación se caracterizan muchas veces por una vinculación poco firme entre planificación global y planificación de los varios sectores tanto al nivel conceptual como al nivel institucional. La primera proporciona el marco bastante vago de una estructura general de la demanda. De hecho la planificación de cada sector se hace en forma casi autónoma dentro de los ministerios responsables; en los sectores concentrados, las grandes empresas juegan un papel importante y el plan nacional es a menudo la presentación conjunta, más o menos coordinada, de las perspectivas de los productores.

Eso es notable por ejemplo en el sector de la energía donde la planificación se limita a veces a la planificación de los subsectores petrolero y eléctrico. En muchos países, bajo la presión del Banco Mundial, se hacen ejercicios de planificación energética que no se refieren al marco de una planificación global.

Es inevitable que tales planes sectoriales, o aun subsectoriales, se preocupen solamente de maximizar el producto parcial, siguiendo criterios de optimización propios a un solo sector o a veces a la empresa responsable de un solo subsector. Así se profundiza la desarticulación de las economías latinoamericanas y se multiplican los efectos externos negativos. Como lo vimos antes, los objetivos de un verdadero desarrollo no son propios a un sector sino se refieren a varios sectores y a las relaciones entre ellos. Por consiguiente los métodos de la planificación sectorial y su organización institucional tienen que tomar eso en cuenta. La organización de los estudios y el proceso de toma de decisiones debe permitir seleccionar entre soluciones alternativas unas que sin ser optimistas del punto de vista de un sector puedan tener efectos indirectos positivos en relación a los objetivos generales y al desarrollo de otros sectores.

Para continuar con el ejemplo de la planificación energética, los métodos de planificación a elaborar tendrían que evitar la continuación de los errores previamente hechos en muchos países, es decir la construcción de sistemas energéticos inadaptados tanto a las necesidades de los utilizadores como a los recursos de los países. Eso significaría incorporar en la planificación decisiones sobre los usos y el manejo de la energía y no solamente decisiones sobre las producciones y las inversiones del sector. Eso significaría también reequilibrar la preeminencia presente del petróleo en países que no disponen de recursos propios, en favor del desarrollo de fuentes alternativas nacionales.

Solamente métodos que van más allá de los modelos de optimización o del análisis costo-beneficio pueden ayudar a tomar decisiones racionales en problemas complejos como, por ejemplo: la utilización del proceso de electrificación como base del desarrollo de una industria nacional de bienes de equipo; el estudio de los efectos positivos y negativos de un programa de uso energético de ciertos cultivos (Proalcohol); la superación de los efectos negativos de la renta petrolera en el sistema socioeconómico de los países productores, etc.

/c) Proceso

c) Proceso de concertación

Se ha hecho el reproche a la planificación en América Latina de ser excesivamente burocrática, produciendo planes preparados sin participación de los grupos sociales interesados y en consecuencia de poco efecto práctico en el manejo ulterior de la política económica.

La feliz emergencia en la mayoría de los países de gobiernos democráticos da la oportunidad de renovar los sistemas de planificación, incorporando al proceso una organización de la consulta de los grupos sociales. Eso es aún más necesario en la difícil situación presente cuando los errores de las políticas económicas del pasado, y su consecuencia más visible el endeudamiento, van a hipotecar por muchos años el futuro desarrollo de los países. Para elaborar sin embargo estrategias a largo plazo autónomas y defenderlas frente a las presiones del exterior, los gobiernos necesitan el apoyo interno más amplio posible. La construcción de perspectivas nacionales a mediano o largo plazo a través de un proceso de concertación puede ayudar a encontrar un punto de convergencia en las distintas aspiraciones y aliviar contradicciones que aparecen insuperables en el corto plazo.

5. Nuevas formas de cooperación

Tal como el de la planificación, el tema de la cooperación entre países en desarrollo, y más precisamente de la cooperación regional latinoamericana, ha despertado en una época grandes esperanzas seguidas por muchas desilusiones. No es posible en el marco presente analizar los progresos y retrocesos de los varios esquemas regionales y subregionales latinoamericanos. La evolución política en varios países del continente y también la ola de políticas ultraliberales han tenido sin duda efectos negativos. Pierden mucho de su razón de ser los esfuerzos de cooperación Sur-Sur, si el desarrollo se busca a través de una inserción indiscriminada en el mercado mundial. A veces aun empresas extranjeras pueden tener más fuerza y flexibilidad que las nacionales para aprovechar las disposiciones favorables de algunos tratados de integración.

Al contrario, si se toma el camino hacia un desarrollo autodeterminado, la cooperación regional y subregional retoma nuevamente toda su importancia. Tanto al nivel regional como al nivel subregional existen en abundancia textos jurídicos, estructuras institucionales, experiencia acumulada. Me parecería muy oportuno hacer un análisis histórico sin complacencia de los varios esquemas, detectando las causas de sus fallas con el fin de proponer innovaciones que les permitan implementar estrategias nuevas. Yo avanzaría a esta altura una sola idea: no faltaron los conceptos, las ideas, los textos, los estudios, ni siquiera en unos casos las instituciones y el personal calificado. Faltaron las estrategias de desarrollo adecuadas para aprovechar esos elementos. Quedan ineficientes los instrumentos de cooperación entre países si no deciden al mismo tiempo definir posiciones comunes hacia el exterior. Tomaré un solo ejemplo: la famosa decisión N° 24 del Acuerdo de Cartagena. Hay allí todos los elementos de una cooperación industrial eficiente que va más allá de los aspectos comerciales y financieros hacia políticas industriales y tecnológicas comunes. Su defecto no fue en su concepción sino que nunca ha sido puesta en práctica. Podría nuevamente reconquistar vigencia si los países miembros se ponen de acuerdo para definir en común su modo de inserción en el mercado internacional y sus perspectivas de desarrollo a largo plazo. Al nivel

/regional de

regional de América Latina yo quisiera solamente recordar dos documentos interesante sectores importantes, el de la industria y el de la energía que también podrían ser instrumentos útiles en la situación presente.

En lo industrial mencionaré la Conferencia latinoamericana sobre industrialización que reunió los Ministros de Industria en Ciudad de México en noviembre de 1974. Dentro del movimiento creado por la Sexta Sesión Especial de la Asamblea de Naciones Unidas y en la perspectiva de la Conferencia de Lima que tuvo lugar pocos meses después adoptó objetivo cuantitativo para la industria latinoamericana en el marco mundial y afirmó unos principios como el hecho que el juego sin restricción de las fuerzas del mercado no es el medio más adecuado para promover la industrialización y que acuerdos de cooperación industrial entre gobiernos y entre empresas tenían que elaborarse con el apoyo del sistema de Naciones Unidas.

También al nivel regional propuso objetivos de armonización y coordinación de políticas industriales, especialización y complementación, fortalecimiento de los esquemas de integración existentes y búsqueda de nuevas formas. Decidió que se tomen medidas para armonización y coordinación de políticas en inversiones (nacionales y extranjeras), desarrollo tecnológico, cooperación científica y tecnológica, defensa de los precios de exportaciones. Adoptó el principio de empresas multinacionales latinoamericanas, acuerdos de complementación, y de un sistema regional de importaciones. Encargó a las organizaciones regionales, especialmente CEPAL, de desarrollar actividades de estudio y de promoción para ayudar a la aplicación de las medidas decididas.

Diez años después hay que reconocer que poco se hizo para poner en marcha esas ideas excelentes. Los gobiernos no supieron dar un contenido político concreto a los principios que ellos mismos habían proclamado. También la CEPAL y el SELA, recién creado en esa época, no aprovecharon las circunstancias favorables y los mandatos claramente recibidos para empujar acciones determinadas en favor de la cooperación industrial.

Las dificultades creadas por la crisis, si se hace un análisis adecuado de sus causas, pueden inducir a los países latinoamericanos a adoptar nuevos estilos de desarrollo industrial, a partir de los núcleos endógenos que existen en varias partes del continente. Si es el caso, acciones de cooperación industrial en las líneas concebidas hace 10 años pueden multiplicar las oportunidades y acelerar el proceso.

En el campo de la energía, también existen posibilidades de cooperación que no se han aprovechado plenamente. Una iniciativa muy interesante es el Acuerdo de San José entre países productores de petróleo, México y Venezuela, y los países importadores de América Central y del Caribe. Vincula el suministro de petróleo al financiamiento de proyectos de desarrollo, especialmente en el campo energético. Sin entrar en un análisis detallado de la aplicación del Acuerdo, se puede recordar que a pesar de puntos positivos, registró en el último período una tendencia a una marcha más lenta. Se puede notar también que la última renegociación se hizo en condiciones menos favorables para los recibidores.

/El Programa

