

REVISTA  
DE LA  
CEPAL



NACIONES UNIDAS

31

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Desarrollo Económico y Social*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Cooperación y Servicios de Apoyo*  
Robert T. Brown

*Secretario Técnico*  
Adolfo Gurrieri



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1987

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

LC/G. 1452
------------

Abril de 1987
---------------

#### Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS
--------------------------------------

ISSN 0251-0257
----------------

**SUMARIO**

Nota de la secretaría.	7
Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado.	9
Exposiciones inaugurales:	9
Exposición del señor <i>Norberto González</i> , Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).	9
Exposición del señor <i>César Miquel</i> , Jefe de la División del Programa Regional y de los Países de Habla Inglesa del Caribe, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).	10
Exposición del señor <i>Alfredo Costa-Filho</i> , Director General del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).	12
Planificación para una nueva dinámica económica y social. <i>Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.</i>	19
Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo. <i>Eduardo García d'Acuña</i>	25
Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación. <i>Brian Van Arkadie.</i>	33
La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación. <i>Harold D. Linstone.</i>	43
La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas. <i>René Villarreal.</i>	51
Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa. <i>Paul Dubois.</i>	59
La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología. <i>Lars Ingelstam.</i>	69
Más allá de la planificación indicativa. <i>Stuart Holland.</i>	77
La planificación en la actualidad. <i>Yoshihiro Kogane.</i>	95
Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación. <i>Yehezkel Dror</i>	99

Agentes del 'desarrollo'. <i>Marshall Wolfe.</i>	111
Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. <i>Carlos A. de Mattos.</i>	119
Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. <i>Sergio Boisier.</i>	139
La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina. <i>Joseph Ramos.</i>	153
Planificación y gobierno. <i>Carlos Matus.</i>	161
Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. <i>Bernardo Kliksberg.</i>	179
Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. <i>Adolfo Currieri.</i>	201
El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina. <i>Christian Anglade y Carlos Fortin.</i>	219
Lista de publicaciones de la CEPAL.	

## Nota de la secretaría

Este número de la *Revista* ha sido dedicado en su totalidad al tema del Estado y la planificación. La mayor parte de su contenido abarca documentos presentados al Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado, organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y realizado en Santiago de Chile entre el 25 y el 27 de agosto de 1986. Dado que los documentos presentados a dicho Coloquio se referían sobre todo a la experiencia de los países desarrollados, se ha creído conveniente completar este número con diversos artículos referidos de manera directa a la situación y perspectivas de la planificación en América Latina. El conjunto total permite formarse una visión clara de los problemas que afectan a la planificación y de los nuevos senderos que se están explorando para abordarlos.



# Coloquio internacional sobre nuevas orientaciones para la planificación en economías de mercado

## Exposiciones inaugurales

### EXPOSICION DEL SEÑOR NORBERTO GONZALEZ, SECRETARIO EJECUTIVO DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

Doy la bienvenida a todos los participantes de este Coloquio y les agradezco muy en especial, junto con mi colega Alfredo Costa-Filho, que a pesar de sus múltiples obligaciones hayan encontrado el tiempo necesario para acompañarnos en esta reunión y brindarnos vuestros comentarios sobre la experiencia que han recogido en sus diversos campos de acción.

Quisiera hacer unas pocas reflexiones sobre la situación actual de América Latina. Como ustedes saben, estamos atravesando la crisis más intensa y prolongada de los últimos cincuenta años, la que nos ha obligado a realizar una profunda revisión de muchas de las ideas arraigadas que teníamos sobre el desarrollo. Tal revisión se refiere tanto a las estrategias de desarrollo de largo plazo y a las políticas económicas de corto plazo, como al papel que desempeñan los agentes económicos y la forma en que ellos operan. Tengo confianza en que, del mismo modo que ha sucedido en otras situaciones críticas de nuestra historia, la turbulencia actual sea el caldo de cultivo de nuevas ideas y orientaciones que nos permitan alcanzar el tipo de sociedad dinámica, equitativa y democrática a la cual aspiramos.

Asimismo, los últimos cinco años nos han convencido que la forma convencional de encarar las políticas de ajuste y estabilización debe modificarse profundamente. Varios países latinoamericanos han puesto en práctica nuevas fórmulas heterodoxas donde la preocupación por alcanzar los imprescindibles ajustes macroeconómicos se combina con la imperiosa necesidad de crecer. Las propuestas de ajuste recesivo se basaron en un optimismo que se demostró exagerado acerca de las perspectivas de crecimiento de la economía internacional; como estas perspectivas no se han cumplido tenemos entonces que diseñar y llevar adelante políticas que nos permitan retomar la senda del crecimiento. Naturalmente dicha senda será mucho más difícil de recorrer si persisten las actuales condiciones en el comercio internacional y en el tratamiento de la deuda externa; ambos fenómenos han conducido a un verdadero estrangulamiento de nuestras posibilidades de desarrollo y es imperioso que a corto plazo la comunidad internacional tome conciencia de que es necesario arbitrar medidas que reduzcan de manera importante el peso de la deuda externa en los países latinoamericanos y reviertan las tendencias proteccionistas que limitan en grado considerable la evolución de nuestras exportaciones.

Por otro lado, el patrón de desarrollo que predominó en el pasado, sin perjuicio de que tuvo aciertos, también tuvo limitaciones y dificultades que se tradujeron en desempleo y subempleo estructurales, pobreza crítica, diferencias de productividad e ingreso; una estructura asimétrica de relaciones internacionales y fuerte dependencia con respecto a acontecimientos externos que la región no puede controlar. Además, en este momento la región está consciente de que hay transformaciones productivas en los países desarrollados, que necesitamos entender para evaluar su dirección y sus implicaciones para América Latina a fin de diseñar formas positivas de responder a los desafíos que nos plantean estas transformaciones tecnológicas de esos países. En el pasado se formularon planteamientos sobresimplificados en América Latina que ahora es muy importante revisar. Se planteaban como alternativas excluyentes la sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas siendo que ambos tipos de estrategias lejos de ser excluyentes tienen que combinarse en una estrategia de desarrollo que responda a las necesidades de la región. Se planteaban como alternativas excluyentes el desarrollo industrial y el desarrollo agrícola, siendo que ambos sectores tienen que cumplir papeles muy importantes dentro del proceso de desarrollo, para lo cual es necesario diseñar las formas en que deben combinarse. Se planteaban como alternativas excluyentes la planificación y el mercado, y

asimismo el Estado y la empresa privada, siendo que el Estado y la empresa privada, la planificación y el mercado, tienen que combinarse, tienen que desempeñar papeles importantes cada uno de ellos, y de lo que se trata es de encontrar la forma más adecuada de combinarlos.

Para hacer frente a estos desafíos del futuro evidentemente la planificación tiene una función muy importante que cumplir; hay que hacer transformaciones estructurales en la economía de América Latina y en las estructuras de las relaciones económicas internacionales, y para ello no cabe duda que el Estado y la planificación deben tener un papel sumamente importante, lo que por cierto no es incompatible con el hecho de que la empresa privada y el mercado puedan cumplir también su función sin trabas innecesarias.

En cuanto a la planificación, es obvio que ha habido avances considerables pero también ha habido limitaciones, y por ello creo que es un momento oportuno para revisar los enfoques que se han estado siguiendo y ver cómo hay que abordar de ahora en adelante la planificación para que pueda ayudar a responder mejor a los desafíos internos y externos que los países y los gobiernos enfrentan.

A mí me parece particularmente importante que esta revisión se haga sin prejuicios, sin ataduras, teniendo en cuenta qué hay que cambiar y qué hay que retener de lo que se ha hecho en el pasado. Al respecto, es evidente que los problemas de corto plazo no pueden abordarse independientemente de los de largo plazo. No podemos seguir encarando la crisis, el problema de la deuda y el de la inflación, como problemas que son sólo de corto plazo, con medidas únicamente de corto plazo. Es necesario tener en cuenta que si se encarán de ese modo se va a dañar irreparablemente el proceso de desarrollo futuro de América Latina. Por lo tanto, hay que mejorar los procesos de planificación para que esta relación entre el enfoque de los desafíos inmediatos y los desafíos mediatos, se pueda hacer en forma razonablemente armónica.

En este Coloquio se ha reunido un grupo de personalidades de muy alto nivel y por lo tanto eso nos asegura que la discusión que se lleve a cabo aportará elementos de juicio muy valiosos al ILPES y a la CEPAL, para ayudarnos a pensar cómo tenemos que mejorar nuestra concepción del proceso de planificación para que éste, a su vez, ayude a diseñar mejor las políticas de corto plazo y las estrategias de mediano y largo plazo.

EXPOSICION DEL SEÑOR CESAR MIQUEL,  
JEFE DE LA DIVISION DEL PROGRAMA REGIONAL  
Y DE LOS PAISES DE HABLA INGLESA DEL CARIBE,  
DEL PROGRAMA  
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

Me complace representar al Administrador Auxiliar y Director Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, señor Hugo Navajas-Mogro, en la inauguración del Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado. Y digo que me complace, no por puro formulismo protocolar, sino porque para el PNUD este evento significa el inicio de una etapa de renovación en materia de planificación económica y social durante la cual aspiramos a contribuir con enfoques pragmáticos de desarrollo al pensamiento latinoamericano y caribeño.

No es casualidad que para este ejercicio de reflexión hayamos elegido esta casa que hoy nos hospeda. La CEPAL ha sido tradicionalmente el albergue de grandes pensadores de la región. Es la cuna en la que crecieron muchas de las iniciativas que en las últimas décadas pautaron el desarrollo político,

económico y social de la América Latina y el Caribe. En nombre del PNUD, señor Secretario Ejecutivo, quiero agradecer su hospitalidad y renovar nuestras muestras de aprecio por la cooperación brindada por la CEPAL para realizar este Coloquio.

A este ambiente propicio para el cambio estamos sumando el concurso de un grupo de destacadas personalidades mundiales. Tenemos la convicción de que sus aportes intelectuales serán la base para una fecunda interacción. A los éxitos y fracasos acumulados en la región, podremos agregar así diversas líneas de pensamiento y experiencias originadas en otras partes del mundo. Con ello abrigamos la esperanza de potenciar el proceso de renovación al que estamos abocados. Quiero agradecer muy especialmente a los distinguidos participantes el que hayan abierto un espacio en sus agendas para concurrir a esta reunión. Pero, por encima de ello, quiero agradecerles la disposición a cooperar en esta importante empresa.

Con el ILPES somos antiguos asociados. Por eso, no es raro que una vez más hayamos recurrido a su reconocida capacidad para abordar un problema que preocupa seriamente a todos los países de la región. La delicada misión que conjuntamente tenemos por delante, exige esfuerzos considerables, que los propios países han puesto en las competentes manos de esta institución. Sabemos que el ILPES pondrá todo su entusiasmo para satisfacer las expectativas y consolidar avances significativos en esta materia. También quiero expresar nuestro agradecimiento a su Director General y, por su intermedio, a todos sus profesionales y funcionarios, por la laboriosa organización de este Coloquio.

El señor González acaba de hacernos una exposición acerca de las tendencias económicas actuales y de la problemática del desarrollo de la región. Es de toda evidencia que las dificultades que enfrentamos en los campos económico y social hacen indispensable adaptar —con sentido de urgencia— los instrumentos, las técnicas y la teoría de la planificación a las situaciones de adversidad, incertidumbre y velocidad de cambios que dominan el escenario mundial.

El papel desempeñado en el pasado por los sistemas de planificación nacional en los mecanismos de decisión gubernamental, se desplazó hacia las dependencias encargadas de las políticas económicas de corto plazo. Ello genera un vacío en el proceso de gestión pública, que dificulta la cohesión entre las políticas económicas y las sociales y abre brechas entre las perspectivas de corto, mediano y largo plazo. Esto indicaría la necesidad de examinar algunos de los paradigmas de la planificación y crear instrumentos capaces de reaccionar con eficacia a la velocidad de los cambios, de adaptar los modelos de desarrollo a las necesidades del futuro, de ejecutar los ajustes estructurales, y de orientar eficazmente a los sectores privados y sociales.

Según se ve desde nuestra perspectiva, la región hace frente a dos desafíos igualmente importantes. A corto y mediano plazo, se trata de manejar la deuda externa, conseguir la estabilización y reactivación económicas e iniciar el proceso de ajuste estructural. Mientras tanto, a largo plazo será necesario encontrar nuevas formas de inserción de la América Latina y el Caribe en la economía internacional. Las profundas modificaciones tecnológicas que están ocurriendo producirán cambios en las ventajas comparativas de las economías de la región, y este fenómeno hace pensar que estamos frente a una nueva división internacional del trabajo. Ambos desafíos tienen como denominador común un conjunto de interrogantes que sugieren la necesidad de volver a pensar orientaciones e incluso las propias estrategias de desarrollo. En este contexto, se puede prever que los próximos años continuarán siendo de transiciones, tanto a escala mundial como regional. El alto grado de incertidumbre y de adversidades previsibles requerirá de los países una mayor capacidad de reacción para el manejo de las crisis y una sólida preparación para adaptarse a escenarios cambiantes.

Durante la preparación del Programa Regional del PNUD para América Latina y el Caribe para el período 1987-1991, los países nos encomendaron orientarlo a la solución de problemas concretos y, si fuera posible, hasta puntuales. Del diálogo que mantuvimos durante este ejercicio pudimos percibir claramente la opinión generalizada en distintos actores de que no hacen falta más diagnósticos, que en la región hay muchos estudios (que no se usan), y que las dificultades actuales exigen respuestas. Más aún, nos pidieron que limitáramos la realización de estudios a aquellos estrictamente indispensables para ejecutar las tareas que tenemos por delante. En otras palabras, nos incitaron a la acción.

En este contexto, quiero destacar que las cuatro preguntas sugeridas por el ILPES en su documento

para la revisión crítica de la planificación no sólo son pertinentes, sino que nos permitirán enfocar la tarea de la cooperación técnica regional con criterios prácticos. Si al final de esta reunión podemos responder a ellas, aunque sea parcialmente, sabremos mejor cómo abordar los cambios en la planificación durante los próximos años. Esto es de vital importancia para los países, pero también es indispensable para las instituciones del sistema de las Naciones Unidas. La adaptabilidad a situaciones nuevas y la renovación de las ideas resultan esenciales para contribuir a llevar a cabo la tarea de la cooperación técnica internacional. Nunca es redundante, y menos aún en épocas turbulentas como la actual, señalar que el papel de la cooperación técnica internacional no es más que una faceta de un ejercicio de relación y convivencia entre países, cuyo objetivo último es el desarrollo y el mantenimiento de la paz.

EXPOSICION DEL SEÑOR ALFREDO COSTA-FILHO,  
DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO  
Y DEL CARIBE DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)

Empiezo por expresar la gran satisfacción del ILPES y la mía personal, por vuestra presencia. Agradezco especialmente a los invitados de fuera de la región, que con tanta prontitud y gentileza aceptaron la invitación del PNUD y del ILPES para dialogar hoy con nosotros. A don Hugo Navajas-Mogro, Director Regional para América Latina y el Caribe del PNUD por haberlo patrocinado; al Dr. César Miquel, Director del Programa Regional del PNUD, quiero manifestarle un reconocimiento especial porque su sensibilidad hacia los problemas del sector público de la región, fue un factor decisivo en la viabilidad de este Coloquio. Al Dr. Norberto González —y por su intermedio a todos los especialistas de la CEPAL que aquí participan— agradezco el respaldo recibido.

Hace muchos, muchos años, que la humanidad cambia de siglo, sin cambiar de milenio (... esto no es por cierto un gran descubrimiento!). De aquí a catorce años, cambiarán ambos. Pese a que la evolución de la humanidad no se explica por la formalidad del calendario gregoriano, aquella fecha simbolizará un gran punto de inflexión en la Historia. *Su acercamiento nos alienta a que reflexionemos sobre el porvenir. Es con miras a esta perspectiva, que este Coloquio tiene lugar.* Aún cuando su temario incorpora, al final, temas de interés más inmediato, las inquietudes expresadas en los primeros capítulos se refieren a probables caminos que la planificación deberá trillar hasta el final de la década.

Tanto el PNUD como el ILPES están preocupados en programar sus actividades en un horizonte plurianual que alcanzará los primeros años de la década de los 90. Aunque ambas entidades estén destinadas —por reglamento— “a la acción”, no pueden prescindir de una reflexión mínima respecto al futuro, si pretenden garantizar mayor coherencia en su cooperación multilateral con los países de América Latina y el Caribe. *Dicha reflexión será más eficaz si puede ser más colectiva y pluralista.* Aquí se reúnen, de fuera de la región, algunos de los pensadores que están ayudando a extender las fronteras del conocimiento en el ámbito de sus especialidades; de la región misma, los protagonistas reales del sector público o privado, cuyas decisiones afectan la construcción del futuro y, de la propia familia de las Naciones Unidas, los expertos que tienen por obligación cooperar con los países en sus esfuerzos en pos del desarrollo. Este es el sentido general de este encuentro.

Considerando que *la planificación será muy necesaria en el futuro próximo —en nuestras economías de mercado— el Instituto sostiene la tesis de que entonces es necesario reformularla* en lo teórico, en lo metodológico y en su praxis. Esta tesis tiene dos lecturas: *una*, de que la planificación o se reformula o se muere; *dos*, más radical, de que la planificación o se reformula o no resucitará.

Desde luego, los hombros del planificador están lejos de ser el respaldo único (ni necesariamente el respaldo principal) para que nuestros gobiernos se muevan hacia niveles superiores de excelencia. En particular, *una reformulación paralela de la administración pública sería altamente necesaria*, tema sin embargo sobre el cual no volveré a tratar por ser ajeno a la agenda de este encuentro. De todos modos, el planificador y el administrador tendrán una tarea común si se pretende eliminar de la práctica gubernamental muchas de sus imperfecciones. Michael Kirby —que a último momento no nos pudo acompañar aquí— destaca entre otras, las siguientes:

- el tratar problemas aisladamente y así agravarlos;
- buscar soluciones de corto plazo y dificultar aún más el futuro; basar sus acciones en visiones estáticas de los problemas.

Por lo que hace a *la planificación*, si se pretende que colabore para elevar el nivel de desempeño de los Gobiernos, ella deberá articularse con el proceso real del desarrollo económico, social y político; sus métodos deberán incorporar las nuevas percepciones científicas respecto a dicho proceso; su práctica deberá ser permeable a la interacción de los diferentes agentes sociales y, también deberá involucrarse en las decisiones principales de la política coyuntural, facilitándola y dándole coherencia y continuidad. Estos son, a grosso modo, los cuatro momentos propuestos para este Coloquio. Permítanme referirme a ellos, sesión por sesión, apenas añadiendo algunas consideraciones a las que el Instituto ya presentó en otro documento y sobre las cuales no volveré a insistir.

## *I. Funcionalidad del análisis de desarrollo*

El primer aspecto se refiere a *los cuerpos teóricos disponibles para interpretar el desarrollo*, a su capacidad para captar las transformaciones más recientes de la economía internacional y, especialmente, a su solvencia para anticipar escenarios posibles, hacia los cuales podrían evolucionar los países de esta región. Caben aquí dos alcances: está implícita la idea de que la planificación, cuando está divorciada de una estrategia de desarrollo, es un ejercicio estéril; y que no es mi propósito evaluar la teoría del desarrollo en su actual estado de avance, ni sugerir que esta evaluación absorba la primera sesión de este debate.

Pero sí, deseo señalar, aunque someramente, tres órdenes de consideraciones. *Primero*, que *profundos cambios observados en el pensamiento científico en la segunda mitad de este siglo no han sido aún recogidos, a cabalidad, por la ciencia económica*. Me refiero especialmente a dos de ellos, que tienen consecuencias directas para la planificación: por un lado, la ciencia económica no se ha apartado lo suficiente de su herencia mecanicista, que la lleva a insistir en el falso supuesto de que hay regularidad de causa-efecto en los fenómenos que estudia; por otro lado, continúa fuertemente contaminada por la preocupación de encontrar en la dinámica económica, elementos de estabilidad, de orden o de equilibrio. Espero retomar este punto más adelante.

*Segundo*, que *tampoco la ciencia económica ha asimilado, en forma aceptable, grandes cambios que se produjeron más recientemente en su propio campo de estudio*, lo que resta credibilidad a los escenarios que pueda construir respecto al desarrollo futuro. Limitome a señalar sólo cuatro de ellos. Uno, que en el pasado nunca había sido tan estrecho el vínculo entre ciencia y tecnología e industria, aunado al hecho de que este vínculo fuerza una internalización de la producción, sin la cual no se sostendrían los altos costos de la innovación. Esto implica una mayor gravitación de los insumos de conocimiento en el proceso de producción, lo que altera las relaciones de trabajo y afecta la dinámica de formación de capital. Dos, que ese mismo fenómeno se hace acompañar de un cambio de estrategia de las principales empresas del contexto mundial, traducido por un lado en una diferenciación acelerada de productos y de extensión de mercado como factores de maximización de utilidades y, por otro, en un mayor control sobre los insumos de conocimiento, como forma de reducir riesgos a futuro. Ambos aspectos tienen que ver con una “proliferación de variedad” en las etapas de transformación productiva y en una mayor presencia de los servicios como nuevos elementos neurálgicos en estas mismas etapas. Tres, que el progreso técnico no se explica sólo por el ritmo de formación de capital fijo. Sin embargo, hay un

déficit de conocimiento teórico sobre cómo se articula —internacional o nacionalmente— el capital industrial con otras esferas del capital, en particular, la financiera y la comercial. Cuatro, que se carece de una interpretación cabal de cómo se procesa la dinámica económica en una situación de acrecentada interdependencia internacional. Por lo tanto, los análisis disponibles han perdido funcionalidad para anticipar escenarios futuros de esta dinámica. Ahora bien, este aspecto se imbrica con el retraso del pensamiento económico dominante a asumir, con decisión, una nueva comprensión del tiempo, acompañando en esto, como se dijo, el curso de otras ciencias. Es natural así que se le escape que el tiempo interno de los países desarrollados es distinto del tiempo interno de los subdesarrollados; y que esta asincronía es significativa también para las demás relaciones asimétricas que se establecen entre los unos y los otros. Habría por lo tanto, que repensar el desarrollo como un proceso esencialmente inestable; en que el futuro es permanentemente distinto del pasado y buscar visualizar nuevos patrones de organización dentro de esta dinámica de divergencia.

El tercer orden de consideración sobre la dificultad de anticipar escenarios se refiere más bien a esta región y sólo lo apunto como constancia. Si la futurología ejercitada en América Latina y el Caribe tiene la pretensión de ser mínimamente realista, *necesita captar la región teniendo en cuenta las especificidades nacionales*. Esta región es, cada día, más heterogénea como objeto de investigación para el analista económico o, de modo más general, para el cientista social.

Al ir complementando las reflexiones que quisiera manifestar respecto a la sesión inicial, debo advertir que no hay aquí una propuesta rígida de guión para el debate. Preferí más bien puntualizar *algunas proposiciones como telón de fondo para las observaciones que haré* sobre los demás temas. Deseo registrar nuestra complacencia por el trabajo del Dr. Van Arkadie, que establece un estimulante puente entre aspectos del desarrollo y de la planificación, por sobre el cual pasarán las primeras discusiones de este encuentro. Asimismo, agradecer al Dr. Linstone su planteo de perspectivas múltiples para la planificación, el cual enriquecerá el diálogo entre todos nosotros. Por fin, el doctor René Villarreal retomará con su brillo habitual, el tema de los paradigmas para el desarrollo.

Para mantener fidelidad a la tesis central, que trata de la pertinencia de la planificación en economías mixtas, quisiera añadir otra proposición antes de pasar a los temas siguientes. Si aceptamos que *planificar implica privilegiar algún "sentido" para los posibles estados futuros* de un sistema nacional, los hechos que he señalado abonan la tesis de su necesidad, la que no existiría si el futuro nos fuera indiferente. Por último, el carácter abierto e indeterminado del futuro no recomienda que intentemos aprehenderlo premunidos de teorías que ignoren el tiempo histórico, que relegan la sociedad a la "fosa" común del *ceteris paribus* o que transforman la construcción de escenarios en un mero ejercicio de lógica matemática o de determinismo estadístico. Pero esto ya nos transporta a la segunda sesión.

## II. Métodos compatibles con una nueva percepción

Me he referido ya a cuatro fenómenos del ámbito económico —que apunté como estando mal incorporados a nivel teórico— los cuales rescato muy brevemente aquí para ilustrar, a partir de ellos, por qué hablo de la *necesidad de una nueva percepción a nivel metodológico*. He señalado, aunque con otras palabras, que el potencial de industrialización es el gran criterio en la asignación de recursos para la ciencia y la tecnología a escala mundial pudiendo añadir ahora, que dicho hecho está detrás de la actual dinámica del desarrollo; que la diferenciación de productos y procesos por un lado y el predominio de los servicios en las actividades productivas, por otro, se hacen acompañar de una explosión de variedad en las etapas de producción y en las especializaciones del trabajo; que, además, el ritmo acelerado del progreso técnico resulta también de una nueva articulación entre las diferentes esferas del capital y, por fin, que el desarrollo se configura como un proceso inestable de destino poco determinado.

Ahora bien, de estos cuatro frentes convergen inequívocos *elementos que caracterizan el desarrollo como proceso de elevada y creciente complejidad*. Esta es una percepción decisiva si se pretende producir en los dominios de la planificación una reformulación metodológica útil, que la habilite a colaborar para

que cada sociedad pueda privilegiar un "sentido" entre los posibles estados futuros de su propio desarrollo y pueda aumentar su capacidad de avanzar hacia él.

La mayor interdependencia externa de cada economía nacional, la extensión de los mercados, los cambios técnicos en los bienes y en los procesos de producción, la especialización creciente, son otros tantos ángulos de fenómenos relativamente recientes que producen una "proliferación de variedad" en los sistemas nacionales, vale decir, *un aumento de las variables y dimensiones a considerar para fines de análisis o de pronóstico, y al mismo tiempo, un aumento de relaciones lineales y no lineales* a contemplar en la red de sus articulaciones. Avanzar rumbo a esta nueva percepción implicará un abandono progresivo de la herencia determinística del análisis económico.

En otros términos, exigirá algún grado de ruptura con una larga historia de reduccionismos. Como advierte Stafford Beer, *no se debiera pretender enfrentar la complejidad eliminando su "proliferación de variedad"*. Exigirá una nueva percepción del tiempo, en la forma ya comentada. Esto último, en el entendimiento de que los procesos sociales evolucionan con un componente de inercia que reproduce tendencias del pasado y otro componente de azar, que incluye la adaptabilidad y la creatividad del hombre.

Planificar hoy día involucra ejercer alguna direccionalidad sobre estados de un sistema nacional en un futuro incierto; una de las experiencias más fecundas en ese terreno de la incertidumbre nos es presentada por el Dr. Dubois. Por otro lado, siguiendo la tradición de sus trabajos anteriores, el Dr. Ingelstam nos propone importantes acercamientos a la planificación de largo plazo con un enfoque que ofrece apertura para discutir la propuesta situacional. En esta misma sesión, el Dr. Holland nos brinda un balance actual sobre diversas experiencias europeas de planificación y el Dr. Kogane nos refiere la atrayente experiencia del Japón.

Volviendo a nuestra tesis central, las consideraciones recién expuestas, también sugieren la existencia de un espacio propio para la planificación en nuestras economías de mercado. Por un lado, el crecimiento de la especialización y la variedad de nuevos procesos y productos claman por algún grado de coordinación que el mercado por sí mismo no ofrece. Por otro, la complejidad irreductible de un sistema económico exige que sus estados futuros sean aproximados desde una óptica preferentemente estocástica, dentro de la cual se considere el propio sistema y las interdependencias con su ambiente externo; tampoco el mercado puede señalar con efectividad cuáles son dichas alternativas, especialmente si se trata de discriminarlas en un horizonte intertemporal.

### *III. Hacia un control con legitimidad*

Quizás más por comodidad semántica que por vicio reduccionista, las consideraciones anteriores se mantuvieron mayormente en el ámbito de lo económico; espero disponer ahora de una breve oportunidad para buscar corregir esta desviación. Al mismo tiempo, este es un poco el espíritu de la sesión tercera, centrada en el tema de los agentes sociales, en la esperanza de brindar un espacio propio para que el debate relativice las imprescindibles aproximaciones técnicas, estimuladas por los temas anteriores.

Dispóngome a dividir mi exposición en dos bloques, obviamente relacionados entre sí: el primero, contiene unas pocas reflexiones respecto a la gobernabilidad y al control, sin anticipar las múltiples proposiciones que al respecto nos presentará el profesor Dror; el segundo, para situar algunas posiciones respecto al tema de la participación, en el cual el ILPES viene trabajando, inspirado también en las propias enseñanzas del Dr. Wolfe, quien nos hará la exposición principal del mismo en la tercera sesión.

Empiezo por recordar una relación de pleno dominio de todos nosotros, el de que *la percepción de la complejidad es gemela con el problema de la gobernabilidad*, por lo menos en los términos en que él se plantea hoy a nuestras sociedades. De hecho, el asumir conceptualmente que un sistema nacional se comporta como un proceso complejo, por supuesto dinámico, multivariado y de final abierto, coloca *pari passu* el problema de su autorregulación.

Respecto a esto presentaré tres breves reflexiones. La *primera*, que se asiste a cierta pérdida de gobernabilidad del sistema internacional, por lo menos en lo económico. Sobre esto, el ILPES ha insistido, en más de una oportunidad, en que parte del carácter estructural de la crisis mundial de los años 80 se debe a un debilitamiento de los mecanismos de autorregulación (monetarios, financieros y comerciales) establecidos hace 40 años.

La *segunda*, que la *interdependencia de cada sistema nacional en su ambiente externo torna aún más compleja y vulnerable* la tarea de alcanzar niveles internos adecuados de gobernabilidad. Hay fuertes indicios de que ha bajado el grado de autonomía de los gobiernos para implementar políticas públicas, sean de la esfera económica o de la esfera social. Por otro lado, la crisis externa se retransmite internamente, forzando a los gobiernos a políticas de austeridad de muy poco arraigo popular. Cuando las fuerzas sociales están más organizadas para reivindicar beneficios concretos, la interdependencia lleva, por este lado, a un recrudecimiento del descontento, con consecuentes riesgos de inestabilidad política.

La *tercera* reflexión se refiere al *bajo grado de eficiencia de los gobiernos*. Permitanme a propósito recordarles una de las tesis de Keneth Boulding, quien lamentablemente no pudo acompañarnos ahora. Reconociendo la ya mencionada diferenciación de productos, él la interpreta como estando facilitada por una comunicación eficaz entre los científicos naturales y el sector ingenieril/productivo; en contrapartida, dice, la práctica gubernamental se enriquece poco debido a una insuficiente comunicación entre científicos sociales y los detentores del poder, aunque señala que no siempre la comunicación académica deba ser considerada correcta. Las estructuras actuales de poder político, prosigue Boulding, están en general diseñadas para que se produzcan malas decisiones. Y culmina señalando, que cuanto mayor es el poder, mayor puede ser la probabilidad de decisiones equivocadas.

Estas dos consideraciones acerca del nivel de desempeño de los gobiernos abonan las hipótesis de que hay una tendencia al descontento con riesgo para la gobernabilidad. Michael Kirby lo refiere como el riesgo de que se sacrifique la libertad en aras de la eficiencia. O, como lo recoge un trabajo reciente del PNUD, que la ingobernabilidad sea una disculpa para las respuestas autoritarias. Pero esto ya nos conecta con la segunda parte de lo que pretendía señalar sobre la participación, también tema de la tercera sesión.

Paralelamente al necesario cambio de percepción para asumir la idea de complejidad del sistema social se impone un cambio en el concepto de su control. Nadie puede defender la anarquía del cambio social; pero en la óptica de la complejidad, su orden se estructurará en una dinámica de no-equilibrio y de dispersión. El control coercitivo puede imponer una estabilidad provisoria pero desconectada del ritmo acelerado de la historia. El nuevo concepto de control debiera inspirarse en el de autorregulación, con que la gestión de un sistema social complejo resultaría —precisamente— del respeto a la autonomía relativa de sus subsistemas. Y por lo tanto, de un largo proceso de aprendizaje social basado en la tolerancia y en la participación.

En esta perspectiva se debiera considerar que la *governabilidad puede salir ganando siempre que se decida a reducir la concentración del poder para ampliar su legitimidad social*. Es, en esta misma perspectiva, que Wolfe proyecta sus tesis sobre participación, entre las cuales, la de que ésta queda en un plano retórico si no es acompañada de alguna distribución efectiva de poder. También es en esta perspectiva, que el ILPES viene insistiendo en el tema de la descentralización, fomentando la autonomía de las poblaciones regionales y elevando el nivel de la solidaridad social.

Como en el caso de las sesiones anteriores, me permito reiterar la tesis básica que el Instituto trae a la discusión en este elevado foro: la planificación es necesaria, aun en sociedades de decisiones descentralizadas. En lo referente a los últimos aspectos considerados, tres nuevos argumentos emergen en abono de esta tesis: Uno, que sí es necesaria para elevar la gobernabilidad, coadyuvando la racionalidad política al aportarle elementos de racionalidad técnica, en las mismas palabras del Informe del PNUD recién mencionado. Otro, que para viabilizar la participación, la planificación puede ayudar a elevar los niveles de desempeño del Estado, ya que es casi nula la expectativa de que éste se desconcentre en un ambiente de descontento social. Tres, que ambos objetivos —capacidad de gobernar y participación— se benefician, si la planificación pasa a considerar la “multirreferencia” de los agentes que, desde dentro y desde fuera, afectan el desarrollo de cada sistema nacional.

#### *IV. La vulnerabilidad de hoy distrae la atención al futuro*

Buscaré ser lo más breve posible al referirme ahora a la cuarta y última sesión, que estará a cargo de altas autoridades y representantes de los sectores público y privado. Esta brevedad es posible por cuanto el Instituto —como organismo multilateral dedicado al servicio directo a los gobiernos— ha tratado esos temas más concretamente en sendos documentos anteriores, inclusive en el que se distribuye en esta oportunidad. Tampoco pretendo referirme a cada uno de los temas previstos.

Quiero sí retomar la cuestión de la complejidad, pensando más bien en las relaciones internacionales. En dicho contexto, la región corre el riesgo de sumergirse en una nueva modalidad de dependencia. Esto resulta, por un lado, de los nuevos patrones de cambio tecnológico y de internacionalización de los servicios y se agrava, por otro, por la dinámica perversa del endeudamiento externo. Me dispensaré de detallar estos enunciados por cuanto se refieren a hechos abundantemente tratados. Pretendo sólo destacar que en el marco de esta misma interdependencia asimétrica, la fascinación por la incorporación de nuevas tecnologías —cuando ellas llegan divorciadas de un proyecto nacional de desarrollo— terminará por agravar tanto nuestra heterogeneidad estructural, como la marginalización de contingentes significativos de población. Dichas convicciones llevaron al ILPES a insistir —en los últimos foros de Ministros y Jefes de Planificación— en la tesis de que la conformación de nuevas estrategias de reactivación y desarrollo exige, previamente, una solución duradera de los problemas críticos que la región confronta en su frente externo. Me refiero ahora a algunas últimas observaciones, que sólo se explican a la luz del temario de la IV sesión.

En el plan interno, quiero apuntar sólo dos observaciones. Una, sobre un aspecto económico, es que se debe reconocer la necesidad de una práctica gubernamental austera, por lo menos en el resto de la década, pero subrayando el hecho de que el gigantismo eventual de los déficit públicos se debe —muy frecuentemente— a un impacto retransmitido hacia dentro desde el frente de la deuda externa, que no se resuelve, por lo tanto, con restricciones heroicas del gasto fiscal. Otra, sobre un aspecto social, también reconoce la importancia de robustecer el papel compensatorio del Estado y mira con simpatía los esfuerzos generosos para suprimir los bolsones de pobreza crítica, pero señala que es imprescindible evitar que se manifieste aquí una especie de dinámica malthusiana, en la cual los fondos de atención a la pobreza crítica, crezcan en progresión aritmética mientras el número de pobres críticos crece en progresión geométrica. Ambos aspectos señalados, parecen constituirse en elementos claves en las opciones por nuevas estrategias de reactivación y desarrollo.

Es casi ocioso insistir que en nuestras economías mixtas cualquier estrategia de reactivación o desarrollo pasa necesariamente por el papel protagónico de la iniciativa privada. Casi toda estrategia posible exige una mayor presencia de la región en el mercado externo; la capacidad de competencia en este espacio, depende crucialmente del crecimiento de la productividad, y en nuestras economías mixtas la empresa privada desempeña un papel vital en este crecimiento. El aumento de la productividad se fomenta, en estas economías, con la viabilización de ganancias; la planificación en dicho caso no puede avergonzarse de contemplar la ganancia como legítima y como instrumento de fomento al desarrollo.

Para no abusar más del tiempo, paso rápidamente a reunir las últimas argumentaciones —por cierto no del todo sistemáticas— en abono de la tesis central. Creo que también desde el punto de vista de las preocupaciones más coyunturales que dominarán el cuarto y último debate de este encuentro, se justifica el ejercicio de planificación en nuestras economías mixtas. De lo que recién expuse, resulta claro: uno, que ella puede cumplir un papel inalienable en explicitar proyectos nacionales de desarrollo capaces de ordenar —en un sentido útil económico, social y político— la absorción de nuevas tecnologías; dos, que ella debiera ayudar a los gobiernos a racionalizar su asignación de recursos en este período de crisis, minimizando la adopción de medidas recesivas; tres, que puede colaborar en abrir opciones para estrategias de desarrollo que reduzcan y no que amplíen los contingentes de población marginada y, cuatro, que en el marco de una política de conquista de espacio en el mercado internacional, la planificación debe ayudar a optimar el vigor competitivo de la empresa privada.

Estas son algunas últimas observaciones, un tanto dispersas, que juzgaba importante plantear en

conexión con el debate que abarcará este encuentro. La mera yuxtaposición de los subtítulos aquí adoptados ofrece un breve resumen de esta intervención: uno, hay aspectos discutibles en la funcionalidad actual del análisis disponible respecto al desarrollo; dos, los métodos de la planificación debieran evolucionar de modo de incorporar una nueva percepción de la complejidad; tres, nuestros sistemas nacionales debieran evolucionar hacia modalidades de control que presupongan legitimidad y, cuatro, la vulnerabilidad producida por la crisis no debiera distraernos respecto al futuro. En cada una de esas cuatro dimensiones, cabe un papel a la planificación.

Además, estas dimensiones están articuladas entre sí, por cuanto sería irreal manejar aisladamente los aspectos teóricos, metodológicos, sociológicos y praxiológicos que se relacionan con la planificación en economías mixtas. Pero, es probable que, en el futuro próximo, ésta continuará intentando afirmarse en un medio relativamente inhóspito. En parte, porque será difícil el consenso sobre cómo deberá repartirse entre sus tres grandes desafíos: preservar la soberanía en un marco de interdependencia, apuntalar el crecimiento en una perspectiva de gran austeridad y preservar la equidad ante la eminencia de nuevos estilos de desarrollo excluyentes.

Todos estos desafíos, proyectados además en un futuro no determinado. Pero ciertamente, entre su componente de inercia que reproduce el pasado y su componente de azar que incluye la innovación y la creatividad hay espacio para la voluntad política de privilegiar algún "sentido" entre sus posibles estados de transición. Una planificación renovada puede ser un instrumento útil para la consecución de esta voluntad política. En dicho sentido, el futuro está en construcción. Tengo la seguridad de que el debate que ahora se inicia ampliará nuestra modesta capacidad de ayudar a construirlo.

# Planificación para una nueva dinámica económica y social

*Instituto Latinoamericano  
y del Caribe de Planificación Económica y Social*

Este documento, reducido a su forma más simple, se apoya en tres proposiciones. La primera, que la planificación puede cumplir un papel destacado en la consolidación del Estado, considerado éste como expresión política de cada Nación. La segunda, que este papel suele estar distribuido dentro de la estructura organizacional o administrativa de cada Estado, y que es conveniente su articulación por un ente institucional de jerarquía elevada, al cual se designará aquí, genéricamente, como ONP u Organismo Nacional de Planificación.<sup>1</sup> La tercera, que el papel del ILPES en el futuro próximo —como organismo multilateral del Sistema de las Naciones Unidas y como agencia intergubernamental— tendrá, como marco general, las prioridades constatadas en la región con respecto a los temas de las dos proposiciones anteriores.

En este orden de ideas, convendría empezar aquí por contraponer dos grupos de papeles: de un lado, el de la planificación como proceso de racionalización de las decisiones que afectan el desarrollo de cada sociedad como un todo, y el del ente administrativo público, encargado mayormente de promoverla (es decir el ONP); y, del otro, la función que los Gobiernos Miembros podrían asignar al Instituto, como su principal organismo multilateral especializado en planificación y coordinación de políticas públicas.

## I

### ¿“Planificación” versus “indiferencia ante el futuro”?

La primera proposición implica admitir que el curso real que toma cada sociedad resulta de un complejo de impulsos —muchos internos, otros externos; algunos “racionales”, otros no— que parten de una multivariada red de agentes sociales. La función de planificación adquiere relieve si el Estado, en representación de toda la sociedad, pretende privilegiar uno u otro, del sinnúmero de cursos posibles. O sea, si el Estado desea afectar —premunido de diferentes criterios de racionalidad— la resultante final de las incontables fuerzas que interactúan dentro de cada sociedad, a veces oponiéndose o neutralizándose, otras veces potenciándose mutuamente.

El “efecto neto” de la actividad gubernamental sobre el cambio social concreto es sólo cabalmente comprensible cuando se le considera dentro de este heterogéneo y movedizo campo de fuerzas. En este sentido, planificar —desde el gobierno— es ejercer algún control sobre este “efecto neto”. Si bien en las economías de mercado el sistema de precios constituye un elemento decisivo por detrás de aquel campo de fuerzas, en la línea de razonamiento aquí expuesta “planificación” no es el opuesto de “mercado”. En esta argumentación, planificación es más bien la antítesis de negligencia respecto del futuro: si a una sociedad nacional todos los destinos le son igualmente indiferentes, entonces la planificación podría dejar de estar entre sus preocupaciones.

Sin embargo, aquel “efecto neto” global de la actividad del gobierno no puede ser responsabilidad

<sup>1</sup>Tradicionalmente esta norma ha sido adoptada en los documentos oficiales del Instituto: como ONP se indica el órgano público de mayor jerarquía con la responsabilidad principal de las actividades de planificación, o de coordinación de políticas públicas —económicas y sociales— independientemente de su designación oficial (ministerio, consejo, secretaría, oficina, etc.).

de uno, o sólo de algunos de sus entes institucionales. Así, "planificar" —en el lato sentido antes utilizado— no sería preocupación exclusiva de un único organismo. Un corolario evidente es que un nuevo enfoque de planificación involucra repensar el ONP y, sobre todo, redefinir sus interrelaciones con los demás entes sociales protagónicos, estén dentro o fuera del aparato gubernamental. En la región se constata que hay planificación realizada también fuera del ONP y que, a veces, hay actividades del ONP que no son genuinamente de planificación.<sup>2</sup> Cuando se rescata la concepción más amplia de planificación (párrafo primero; primera proposición), por lo menos tres grandes argumentos fundamentan la idea de que ella puede cumplir un papel relevante en un Estado moderno.

- Uno, que cada sociedad nacional tiene el derecho de conocer —en sus grandes lineamientos— los más probables escenarios futuros en los cuales le puede tocar vivir. Suministrar esta información es una función pública, tanto porque el gobierno es su representante máximo, como también porque la actividad gubernamental puede cambiar el juego de las probabilidades, dentro del espectro de escenarios posibles.
- Dos, que hay mínimos de "articulación necesaria" dentro de cada país, con respecto a la totalidad de las decisiones públicas. Los desafíos de lo cotidiano, tienden a ofuscar el ejercicio de gobierno, restándole la acuidad o la tranquilidad necesarias, para ubicar sus decisiones de hoy en una perspectiva de mediano a largo plazo. La continuidad de un esfuerzo planificador —respetadas las peculiaridades de cada caso nacional— puede ser un recurso adecuado para perfeccionar este proceso de toma de decisiones, direccionándolas hacia los principales objetivos del desarrollo.
- Ahora bien, ni el marco de los posibles escenarios futuros ni los criterios para la toma de decisiones, son invariantes; y, así las respuestas gubernamentales a la sociedad —en uno y otro caso— no necesariamente gozan de legitimidad automática y estable. Por lo tanto, un tercer argumento se imbrica aquí con los dos anteriores:

la concertación entre agentes sociales es un requisito continuo para el diseño y la ejecución de políticas públicas, legitimándolas y asegurando una mayor estabilidad al ejercicio del gobierno. Un proceso sostenido de planificación puede constituir un respaldo técnico significativo para dar fluidez y eficacia a este insustituible diálogo social.

A la vez, regresando a la segunda proposición (véase de nuevo el párrafo primero), hay sólidos argumentos para sostener que, al interior del gobierno, un ente específico —de naturaleza colegiada o no— debe promover la coordinación de las actividades de planificación. Esto es esencial porque, como se dijo, las actividades de planificación suelen estar compartidas con varias otras instancias. Siguiendo el mismo orden de la argumentación anterior dicho ente —donde en suma estaría ubicado el ONP— tendría por lo menos tres responsabilidades:

- Una, la de especializarse para ayudar a reducir la incertidumbre respecto del futuro. Esto implica utilizar con acierto las bases teóricas disponibles para interpretar el curso actual del desarrollo económico y social; vislumbrar selectivamente "ejes" que parezcan razonables como orientadores del desarrollo futuro (ya que la incertidumbre no se distribuye de manera uniforme); conjeturar escenarios más completos en torno de estos "ejes"; formular estrategias alternativas; e innovar en la instrumentación correspondiente con vistas a un movimiento económico y social dirigido hacia los escenarios preferidos.
- Dos, la de acompañar las oscilaciones de la coyuntura, dar coherencia al conjunto de las políticas de corto plazo y evaluar su efecto acumulativo, coadyuvando el mejoramiento de la toma de decisiones gubernamentales. Por cierto, la interdependencia entre el contexto nacional y el externo, implica realizar ciertas tareas análogas referidas al marco internacional.

<sup>2</sup>Cabría diferenciar entre "planificación" (párrafos primero y segundo de este capítulo) y el "producto" de la actuación global del ONP. Así, el ILPES cree que aquellos gobiernos que no cuentan con un organismo de planificación claramente identificado e institucionalizado, pueden también beneficiarse de su experiencia en el campo de la planificación. Es como si el apoyo que el ILPES puede brindar a sus países miembros tuviera dos vertientes: al gobierno como un todo, cuando se adopta el concepto más amplio de planificación y, al ONP, cuando se trata de cooperar para ampliar su nivel interno de productividad.

- Tres, la de brindar fundamento técnico a la práctica de la negociación social, relacionada con la concepción y con la implementación de las políticas de desarrollo. Esta será, por cierto, una tarea doblemente diferenciada: por un lado, se trata de facilitar la búsqueda de compatibilización entre el gobierno y las múltiples organizaciones sociales que lo circundan; por otro, de proveer bases más específicas para que puedan influir más, sobre la formulación de políticas públicas, aquellos sectores de la población poco o no organizados.

Para cumplir con estas responsabilidades, sería necesario que el ONP se consolide como un “centro de excelencia” estable y permanentemente actualizado al interior de la administración pública nacional. Este es un telón de fondo para plantear el nuevo papel del ILPES a partir de 1987, precisamente cuando completa una experiencia de 25 años en su atención a América Latina y el Caribe. En el mismo orden de los argumentos expuestos el Instituto puede, en síntesis, ayudarlos:

- a repensar el futuro,
- a mejorar el proceso de toma de decisiones inmediatas, y
- a ampliar el consenso social sobre las políticas de desarrollo.

## II

### La necesidad de nuevas percepciones

Una nueva dinámica económica y social ya está en marcha, sobre todo en los centros más neurálgicos del sistema internacional. Sólo cuando algún exceso tecnocrático lleva a reducir la complejidad real del proceso de desarrollo —encarándolo a través de la coreografía simplista de unos pocos indicadores macroeconómicos o macrofinancieros— será natural insistir, dentro de la región, que “sus problemas básicos son aún los mismos”. El Instituto viene evitando sumarse a los malabarismos heroicos de estática comparativa, que llevan a establecer paralelos entre la crisis actual y una o más crisis anteriores. Si la intención de corregir determinados indicadores —en sí mismos similares a los de ciclos negativos del pasado— exige hoy soluciones distintas a las de entonces, es porque los problemas han cambiado. En esta perspectiva, cada problema económico mayor será más manejable sólo cuando sea captado con sus articulaciones más importantes en el marco de esta nueva dinámica; especialmente, si se trata de promover una mejor inserción de América Latina y el Caribe en la economía mundial.

En lo que se refiere a la planificación, estos conceptos exigen grandes cambios de percepción, de metodología y de diseño instrumental. Su gran desafío ya ha cambiado: entre los años 50 y 70, quizás éste se resumía en ayudar a la región a acelerar su crecimiento, para acercarla a los patrones de vida del mundo desarrollado; ahora, en otra fase de transición acelerada de la Historia, el desafío es más bien sondear el núcleo de la dinámica económica del futuro próximo y ayudar a la región a prepararse para vivirlo, sin precipitarse en una nueva situación de mayor retraso relativo y de una mayor dependencia.

Las responsabilidades que han sido consideradas en relación con las actividades de planificación de los gobiernos, de los ONP y del ILPES pueden ser relacionadas simplícticamente a: previsión y estrategia, mejoramiento de la toma de decisiones y concertación social. Esta tríada es un mero esquema para representar toda una gama más amplia y compleja de tareas; sin embargo, continuará siendo adoptada para las consideraciones siguientes, que insisten en el cambio de percepciones y de procedimientos que son imprescindibles para una planificación renovada.

Se impone introducir una percepción mucho más discriminada del “tiempo”. Con respecto a los problemas de previsión y estrategia, cabe distinguir “cuánto” la herencia del pasado condicionará fenómenos en los años venideros, y “cuánto” de diferenciación éstos sufrirán, como consecuencia de las transformaciones estructurales del proceso de desarrollo, sean contemporáneas o futuras. Para mejorar la toma de decisiones, importa reconocer cierta disolución de las fronteras convencionales

entre el corto, el mediano y el largo plazos; en muchos fenómenos coyunturales se observan efectos acumulativos para los cuales esta separación puede resultar artificial e inadecuada. En relación al tema de la concertación —además de las diferencias de ritmo entre el desarrollo técnico y económico, y el desarrollo social y político— cabe comprender que los múltiples agentes sociales tienen sus propias y distintas percepciones del tiempo.

El entender que las proyecciones del pasado pierden peso en la conformación del futuro,<sup>3</sup> implica distinguir —en la acumulación del conocimiento científico y tecnológico— entre su componente de sedimentación lentamente acrecentada, y su componente de innovaciones abruptas. Al estrecharse el vínculo entre esta acumulación de conocimientos y el aparato productivo mundial, las innovaciones saltan más velozmente, de la mesa de la ciencia, a los engranajes de la tecnología. En consecuencia, la avalancha de nuevos productos y de nuevos procesos, ya ahogó muchas oportunidades de desarrollo que la región tenía hasta hace muy poco. Una nueva planificación, orientada al largo plazo, tendría que poner atención en aumentar la cantidad de desarrollo (crecimiento) pero más atención aún, en mejorar su calidad (progreso), preparando a la región para el cambio de milenio.

Asimismo, debería estar atenta para no confundir progreso con cualquier modernización postiza. En otros términos, los escasos recursos movilizables para introducir alteraciones en el aparato productivo regional, tendrían que apuntar más a su estructura y menos a su cosmética. La orientación a largo plazo en la asignación de esos recursos, exige una nueva lógica de planificación. En pocos casos, esa lógica emerge sólo, o casi sólo, del gobierno; en la mayoría, ella implicará liberar el potencial de energía empresarial del país. Mejor acceso al desarrollo tecnológico, más recursos para remodelar el aparato productivo y mayores niveles de productividad serán, ciertamente, tres objetivos en ambos esfuerzos de racionalización: el que parta del gobierno y el que señale el mercado.

En ningún caso, sin embargo, el mercado bastará para distribuir el progreso tecnológico entre las diferentes ramas productivas de manera que permita: i) conseguir un nivel satisfactorio de empleo; ii) garantizar niveles de productividad del trabajo por rama, suficientemente elevados y homogéneos; y, iii) asegurar, por lo tanto, que los ingresos de la población, asociada funcionalmente a cada rama, presenten una distribución tendencialmente equitativa. La mencionada lógica de asignación de recursos requeriría completarse con una inteligente “administración” de la heterogeneidad estructural. Por los diferenciales de productividad observados entre la región y los países más desarrollados y dentro de la región misma, este otro desafío para la planificación tiene peculiaridades muy distintas al de las últimas décadas.<sup>4</sup>

El tema anterior toca al problema social en su nervio: el retraso y la heterogeneidad tecnológica producen al mayoreo los marginados y los excluidos; los programas de pobreza crítica los atienden al menudeo. Además, políticas sociales convencionalmente benefactoras son insostenibles en el marco de la austeridad fiscal que proseguirá en la región. De hecho, el desarrollo social depende menos de una orientación filantrópica del gobierno y mucho más de que se implanten, a lo largo del aparato productivo, núcleos innovadores sintonizados con el ritmo de progreso tecnológico impulsado desde los países centrales. Sólo una auténtica fuerza empresarial (privada y pública) puede liderar los cambios que modernicen el aparato productivo regional; sólo el estadista, con acuidad de largo plazo, puede discriminar los riesgos de la dependencia tecnológica y reducirlos mediante una política de desarrollo legitimada por la sociedad. Una nueva planificación necesita encarar la asociación entre ambos —empresariado nacional y gobierno— como un sutil desafío a su labor de concertación social, en este caso, sólo programable en el marco de un horizonte intertemporal.

Por otro lado, cabe considerar los fenómenos de innovación y transferencia de tecnología, bajo

<sup>3</sup>Lo que exige adecuar también las técnicas, métodos y modelos disponibles para pronósticos. Véanse al respecto, los trabajos presentados al “Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado”, Santiago de Chile, agosto de 1986, reproducidos en este número de la *Revista*.

<sup>4</sup>Cabría hacer referencia también a la heterogeneidad por regiones (en el nivel subnacional) comprobable en muchos países de América Latina y el Caribe. (El Instituto ha producido significativa literatura al respecto).

una doble óptica: formación de capital productivo y calificación de la mano de obra.<sup>5</sup> En la primera, resulta claro que habrá poco o ningún progreso mientras perduren las altas tasas de interés real y la región continúe exportando ahorro interno por concepto de servicio de la deuda. En esta óptica, el progreso económico y social depende ahora de las soluciones aportadas al problema del endeudamiento externo. En la otra óptica, puede argumentarse que una fuerza de trabajo competente y productiva difícilmente emergerá de una población analfabeta y sin preparación para el mundo moderno. En esta perspectiva, el progreso económico y social exige un replanteo inmediato de la educación formal, en todos sus niveles. En algunos casos, cuando se juntan ambas ópticas, tiene sentido insistir en que la crisis actual ha llevado a que se perdiera una década, cuando se mide la Historia regional reciente con la regla del ingreso per cápita; cuando se la mide con la regla del conocimiento humano se ha perdido, en muchos casos, todo un siglo. En todas las perspectivas, el progreso regional depende de proyectos políticos nacionales, técnicamente viables y socialmente legítimos: apoyar la concepción y la puesta en marcha de estos proyectos es, en suma, el papel de una nueva planificación. Y esto, actualmente, requiere algo diferente a la mera elaboración de un prolijo plan-libro: esta es una última percepción tan necesaria como oportuna.

<sup>5</sup>En ambos, el papel de la organización obrera y sindical no es despreciable. En el primer aspecto, tiene un papel indirecto en la viabilización de la capacidad de reinversión (por la significación de las diferencias entre productividad y tasa de salario); y, en el segundo, como grupo social directamente afectado.



## Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo

*Eduardo García d'Acuña\**

El Coloquio, cuyos documentos se presentan en este número de la *Revista*, fue una excelente oportunidad para conocer y debatir algunos aspectos de la teoría y de la práctica de la planificación en economías mixtas de mercado, en la búsqueda de nuevas orientaciones que permitan una acción más eficaz de la misma frente a los graves problemas que encaran los países de la región como consecuencia de la crisis internacional. El debate sin embargo no fue fácil, debido a los diversos planos de análisis que adoptaron los expositores, algunos de los cuales se situaron en una perspectiva de teoría general mientras otros se mostraron más preocupados por los contenidos concretos de sus proposiciones.

El propósito de este artículo es efectuar un balance interpretativo de algunos de los trabajos presentados en el Coloquio, con el objeto de extraer orientaciones para el programa de investigaciones en planificación del ILPES.

El autor ha ordenado sus comentarios de acuerdo con el temario adoptado por el Coloquio. Así, en la primera sección aborda diversos aspectos teóricos referentes al marco conceptual general de la planificación y a los paradigmas interpretativos del proceso de desarrollo, en los que se basa la *praxis* misma de la planificación u orientación de dicho proceso. La segunda sección revisa los aportes efectuados en materia metodológica e instrumental, los que si bien necesariamente se apoyan en una determinada concepción teórica, tienen una especificidad que amerita un tratamiento por separado. Por último, la tercera sección destaca los planteamientos efectuados en torno a la gestión político-institucional de la planificación, tanto en lo referente a la capacidad de la autoridad política para gobernar dicho proceso como a la participación que le cabe en él a los actores sociales.

\*Director de Programación Económica del ILPES. Las opiniones expresadas son de su entera responsabilidad, pudiendo no coincidir con las de la organización a que pertenece. Los trabajos considerados pertenecen a Dror, Dubois, Holland, Ingelstam, Kogane, Linstone, Van Arkadie, Villarreal y Wolfe, que aparecen publicados en este número de la *Revista de la CEPAL*. Durante el Coloquio otros participantes hicieron valiosos comentarios y aportaron verbalmente y por escrito sus ideas. Sin embargo, por razones de espacio, el autor no ha podido considerarlas.

## I

### El marco conceptual y los paradigmas interpretativos

#### 1. *El marco conceptual general de la planificación*

En el Coloquio afloraron necesariamente las críticas a la concepción de planificación que ha predominado desde la posguerra, tanto en los países industrializados como en los menos desarrollados.

Harold Linstone califica esta perspectiva como *tradicional*, o *técnica* (T), señalando que ella está basada en un enfoque puramente científico y tecnológico, tipificado por las siguientes características: a) "problema" bien definido o estructurado; b) posibilidad de encontrar soluciones óptimas; c) capacidad de formular modelos cuantitativos verificables; d) confiabilidad de los datos empíricos; e) posibilidad de efectuar pronósticos sobre el futuro; f) objetividad del sujeto planificador; y g) tiempo lineal objetivo.

Frente a esta perspectiva, Linstone propone dos perspectivas adicionales, las que denomina *Organizacional/Societal* (O) y *Personal/Individual* (P), afirmando que todo sistema complejo puede considerarse desde las tres perspectivas anotadas, las cuales no son opciones de alternativa, ya que "cada perspectiva ofrece percepciones que no ofrecen las otras".

Así, la perspectiva O está basada en una visión del mundo donde la infraestructura social, sus actores e instituciones, y sus valores éticos, son esenciales para explicar los procesos de estabilidad y cambio social; donde las "metas" de la planificación se identifican con modalidades de dicho proceso más que con variables cuantitativas; donde la investigación debe recurrir más a la interacción dialéctica de los actores que al uso de modelos de comportamiento; donde el tiempo, más que tecnológico, es "social"; etcétera.

Por otra parte, la perspectiva P, está asociada a una visión personal del mundo basada en la intuición, en la experiencia del individuo y su proceso de aprendizaje; donde las "metas" consisten en el logro o mejoramiento de situaciones de poder, prestigio o influencia; en que el tiempo tiene una dimensión subjetiva y no cronológica; etc.

Las tres perspectivas son relevantes para quien toma las decisiones. Así mientras la perspectiva T desempeña "el papel dominante en la consideración de direcciones alternativas, ... las perspectivas O y P se vuelven determinantes para una ejecución eficaz".

El esquema presentado por Linstone es altamente sugerente para comprender la realidad de la planificación en la región, sus éxitos y fracasos. Porque es evidente que en la práctica latinoamericana han coexistido al menos dos de las perspectivas anotadas. Por un lado, el enfoque técnico, practicado en general por los organismos de planificación y materializado en la preparación de planes formales de desarrollo y en instancias de decisión dentro de un orden jerárquico y cronológico. Por otro, la perspectiva personal, usualmente asociada a las metas y decisiones del jefe del Estado y de la superestructura política y administrativa, no siempre coincidente con la perspectiva técnica del órgano planificador.<sup>1</sup>

La cuestión que resta es cómo hacer confluir ambas perspectivas, más la societal —que podría asociarse a las instancias de participación de la sociedad civil organizada—, en un solo proceso de reflexión, análisis y decisión, que sea *eficiente* en términos de los objetivos del desarrollo. Porque no está demostrado que ello sea necesariamente así. Es ya un lugar común en América Latina el hecho de que planes sensatos desde el punto de vista técnico no son adoptados por su falta de realismo social y político. Como asimismo, la existencia de planes políticos destinados a ganar o consolidar posiciones de poder, que fracasan por no tener un adecuado basamento técnico-económico, o incluso societal. Las derrotas que han experimentado diversos experimentos de corte populista o propuestas de cambio social, en buena medida se originaron en haber sobreestimado los factores de ganancia de poder y de organización de las fuerzas emergentes, a menudo a expensas de principios elementales de planificación económica convencional.

El estudio sistemático del divorcio que ha existido entre las diversas perspectivas es una materia de suyo importante para un organismo con tareas de investigación como el ILPES. Dicho

análisis permitiría explicar por qué se genera esa distancia, a menudo insalvable, entre el proceso técnico del plan, aunque imperfecto, y el proceso real de toma de decisiones. No es fácil investigar el tema, especialmente en procesos actualmente en marcha, ya que él supone conocer y evaluar aspectos delicados de la gestión pública. Sin embargo, un análisis sistemático retrospectivo de experiencias pasadas, con la participación misma de los actores responsables, sería factible y deseable a fin de esclarecer objetivamente este problema.

## 2. Los paradigmas interpretativos del desarrollo y la planificación

René Villarreal sitúa los problemas que ha enfrentado la planificación en una triple dimensión: técnica, política e ideológica.

Si bien estos problemas se originan en un conjunto de factores de los cuales el autor da una detallada cuenta, en último término la crisis de la práctica planificadora es atribuida a una crisis más profunda de carácter teórico-ideológico: la crisis de los paradigmas interpretativos del proceso de desarrollo que han fundamentado las estrategias aplicadas en la región, tanto aquellas de extracción neoclásica/neokeynesiana, como las basadas en el estructuralismo de la CEPAL, como en el monetarismo neoliberal. Por lo tanto, él sostiene que las falencias de la planificación no hay que buscarlas en deficiencias metodológicas sino que en problemas teóricos sustantivos, que hacen el funcionamiento real de las economías de la región. Por lo tanto, la renovación de la planificación debe empezar con el desarrollo de un nuevo paradigma a partir de los aportes del neo-estructuralismo, el postkeynesianismo y los enfoques de economía política referentes al papel de los agentes económicos y del Estado. Si bien esta tarea privilegia las tareas del economista, ella debe tender a ampliar su alcance en conjunto con el trabajo de otros especialistas.

Brian Van Arkadie sitúa asimismo su crítica y propuestas innovadoras de la planificación en el terreno de la crisis de los esquemas de política económica, monetaristas y keynesianos, en la necesidad de una nueva teoría de la acción del Estado y en los problemas estratégicos esenciales

<sup>1</sup>Esta dicotomía ya fue planteada por Carlos de Mattos en su crítica al modelo tradicional. Véase de Mattos (1979).

que deberá enfrentar la política del desarrollo. En este sentido introduce una útil distinción entre planificación rutinaria y planificación estratégica; la primera referida a la adopción institucionalizada de mejores técnicas de uso de recursos al interior del sector público; y la segunda, al manejo de tres cuestiones vitales de la política de desarrollo: la gestión macroeconómica a corto plazo en condiciones de restricción externa; el fomento de una estructura de producción y comercio eficiente a mediano plazo; y la política de distribución del ingreso.

Las propuestas de Villarreal y de Van Arkadie plantean una agenda de singulares proposiciones a los organismos de investigación.

En primer término, la elaboración de un nuevo paradigma interpretativo, supone un esfuerzo notable de reconstrucción teórica, particularmente en el campo de la macroeconomía, pues él debe superar los moldes del monetarismo tradicional, de la llamada síntesis neoclásica/keynesiana, como asimismo los intentos actuales de reconstruir, o destruir, esa síntesis apoyándose en modelos de desequilibrios o en hipótesis de expectativas racionales. A mi entender, tal reconstrucción teórica implica la reelaboración de los modelos macroeconómicos originalmente formulados para entender la dinámica del capitalismo, particularmente las aportaciones de Kalecki; como asimismo, la incorporación renovada de las contribuciones del estructuralismo cepalino y de otros pensadores, particularmente en torno al tema de la inflación estructural, de la insuficiencia dinámica del crecimiento y del estrangulamiento externo. Al respecto, cabe señalar que se ha constituido una moda decir que los problemas actuales de América Latina son diferentes de aquellos de los años cincuenta, estando por tanto obsoletas tanto las interpretaciones teóricas de entonces como sus prescripciones de política. Un observador imparcial sin embargo, vería que en la mayoría de los países, los problemas son los mismos, probablemente agravados por el peso de la deuda, por la agudización de los conflictos internos y por las políticas fiscales y comerciales de los países industrializados. Es a la luz de estas nuevas restricciones que urge el desarrollo de una macroeconomía relevante para América Latina, que permita desarrollar, por una parte, políticas de ajuste; por otra, programas de reactivación productiva autosos-

tenidos en el tiempo; y en tercer término, políticas redistributivas de efectos no reversibles.

Estrechamente ligada a esta labor teórica, están las tres tareas que Van Arkadie fija como prioridades de la planificación estratégica. Y ellas son asimismo prioridades para programas de investigaciones emprendidos a nivel nacional o regional.

Así, a base de la experiencia regional reciente debieran elaborarse esquemas de gestión macroeconómica que definieran y ponderaran el papel de los diversos instrumentos de política económica a corto plazo a fin de encontrar trayectorias de ajuste que junto con regular el desequilibrio externo e interno eviten caídas innecesarias en el producto y el empleo e impliquen una repartición equitativa de los costos involucrados.

En segundo término, es innegable la necesidad de fundar los programas de reactivación y de crecimiento a mediano plazo en un balance adecuado entre la expansión del mercado interno y el aprovechamiento de las oportunidades que ofrezcan los mercados externos. El tema trae de vuelta la tarea de prospección, identificación y explotación de las ventajas comparativas dinámicas que un país pueda tener en la economía internacional, a fin de fundamentar una política sustitutiva y de exportaciones eficaz a largo plazo. Para ello no sólo es necesario establecer un marco adecuado de incentivos de mercado, enfoque privilegiado por el Banco Mundial, sino que también un eficaz esquema promocional por parte de los organismos del Estado, lo cual requiere un cúmulo de estudios que evalúen cuidadosamente las ventajas de largo plazo de diversas actividades para el país en su conjunto. Es decir, criterios para una acertada planificación.

Por último, el tema de la redistribución de los ingresos y la satisfacción de necesidades básicas debiera constituir una tercera tarea prioritaria para la investigación en planificación. Aquí aparecen dos enfoques como necesariamente complementarios. Por una parte, el estudio y propuesta de políticas específicas en cuanto a sectores y grupos sociales atendidos, a partir de experiencias concretas de los países. En segundo término, la evaluación macroeconómica a corto y largo plazo de tales políticas, tanto en sus efectos financieros como reales. Ello supone otra vez

formular modelos más complejos que los puramente económicos para tomar en cuenta las interacciones y externalidades que se dan, por el

mejoramiento de los recursos humanos y del nivel de vida, y por el comportamiento de las variables demográficas.

## II

### Aspectos metodológicos e instrumentales

Paul Dubois ha hecho una completa y convincente explicación de la metodología de la planificación macroeconómica, de la utilización de modelos cuantitativos y del tratamiento dado a la incertidumbre. Todo ello referido a la experiencia francesa reciente, la cual ha entrado en una fase tal de acuciosidad analítica y de rigor lógico en sus procedimientos, que bien podríamos llamarla planificación *cartesiana*. Nótese sin embargo, de que se trata de una práctica muy peculiar, que difícilmente podría denominarse planificación, en el sentido tradicional del término. De hecho los propios franceses hablan de su modelo como uno de *previsión económica*, entendido como un procedimiento iterativo de conformación de la política económica a corto plazo, en un marco conceptual que recoge la interacción entre los factores condicionantes externos, el comportamiento de los agentes internos y los propios objetivos e instrumentos de la política gubernamental. Se trata así de un esquema flexible, adaptativo y permanente de gestión macroeconómica, que establece un sensato compromiso entre el deber ser y su entorno de posibilidades. Ciertamente hay que añadir que la preocupación por el deber ser de mediano y largo plazo, se despierta cada seis u ocho años, cuando la Oficina del Plan convoca a la tecnoburocracia y al sector privado para pensar el futuro y conformar un "plan-libro" más o menos tradicional. Al parecer, dicho plan corre una suerte muy similar a la de sus homólogos latinoamericanos, ya que no está del todo claro cuán importantes son las directrices a mediano plazo para guiar la acción a corto plazo.

En todo caso, lo vivo y real en la planificación francesa está en la práctica de la previsión económica, hecha en su centro vital, la Dirección de la Previsión del Ministerio de Finanzas, con el concurso del Instituto de Estadística y Estudios Eco-

nómicos (INSEE), quien aporta todo el *software* modelístico, y en una permanente interlocución con la clase política, el sector privado y académicos independientes. Sin lugar a dudas, el esquema francés es de lejos el más completo y coherente método de gestión macroeconómica que existe entre los países de la OCDE.

Junto con señalar el procedimiento institucional, Paul Dubois destaca los méritos de los modelos cuantitativos y hace notar las limitaciones de las estimaciones econométricas. Por último, señala la forma pragmática —programación por escenarios— que se ha adoptado para enfrentar la incertidumbre.

A pesar de las diferencias estructurales que existen entre Francia y los países latinoamericanos, es evidente que hay mucho que aprender del modelo francés. En primer lugar, en éste se ha resuelto en forma tajante el viejo conflicto institucional entre la Oficina de Planificación y el Ministerio de Hacienda, en torno a quién maneja la planificación a corto plazo, y que ha quitado mucha eficacia a una conducción unitaria eficiente en América Latina. Sin embargo, hay que señalar que Kogane en su ponencia advierte que éste es el problema más "intrínseco y difícil" de resolver en el plano institucional, ya que "cuando el sector planificador está subordinado al sector ejecutor... la forma de pensar acerca de los problemas de largo plazo o estructurales suele estar distorsionada por consideraciones de corto plazo". "Cuando la subordinación es a la inversa... podría perjudicarse el desarrollo del Estado por el apego a la coherencia utópica de objetivos de política. Si son iguales e independientes entre sí, el sector ejecutor trataría de llevar a cabo su tarea en forma autónoma, mientras que el papel del sector planificador se volverá 'decorativo' pues se

le mantendrá alejado del proceso real de toma de decisiones”.

Se deduce de lo anterior que el esquema francés como cualquier otro será eficaz en la medida que se logre una adecuada articulación entre el corto y mediano plazo, aspecto que Dubois señala como una preocupación real.

Lars Ingelstam hace asimismo una serie de apreciaciones metodológicas pertinentes a la práctica latinoamericana. En la región se ha oído reiteradamente que la planificación y el mercado no son conceptos antitéticos sino que complementarios, llegando a transformarse esta consideración casi en una base ideológica de la planificación en economías mixtas. Ingelstam sin embargo señala agudamente que si bien existen relaciones *promercado* en la planificación, como aquellas intervenciones destinadas a mejorar su funcionamiento u otras, para acelerar sus procesos de ajuste (i.e., a través de subsidios); también existen relaciones *antimercado*, tipificadas como un conjunto de disposiciones que imponen una lógica social a la lógica de maximización de utilidades; como asimismo relaciones *fuera del mercado*, vale decir la asignación administrativa de recursos que hace la autoridad política. La distinción es pertinente para la elección correcta de los instrumentos a utilizar frente a cada “objeto planificable”.

La segunda consideración útil que contiene el trabajo de Ingelstam se refiere a la cobertura real de las áreas sujetas a una acción planificada. Al respecto, él distingue en crecientes niveles de delimitación las economías *elitista*, *formal* y *total*, clasificación emparentada con las categorías de formalidad e informalidad y de heterogeneidad de la estructura productiva, manejadas en América Latina. Particularmente, en lo que hace a la construcción de modelos analíticos y al diseño de programas, el restringirse al sector elitista y

formal puede acarrear serios errores de interpretación y política. Esto plantea prioridades importantes en las tareas de registro estadístico y contabilidad nacional, para tener una real cobertura de la economía subterránea o subenumerada.

Por último, él formula dos advertencias metodológicas importantes. Primero, no hacer hincapié exclusivo en el nivel de la macroplanificación, ya que es fácil caer en explicaciones puramente mecánicas del proceso de desarrollo, que dejan de lado los comportamientos microeconómicos de los agentes, que están en todo proceso de movilización de recursos. Segundo, precaverse de las “teorías de transición” que surgen de la constatación intertemporal o interespacial de tendencias, especialmente en países desarrollados, para deducir el curso que necesariamente deben seguir los países en vías de industrialización. La aplicación de estas tendencias sólo será útil observando el proceso de transformación real que está en curso en dichos países.

En síntesis, los autores citados han hecho un conjunto valioso de sugerencias metodológicas. El ILPES está en vías de ejecutar, con el apoyo del PNUD, un proyecto sobre renovación de técnicas e instrumentos de planificación que cubre varias líneas de investigación, entre ellas, el montaje de sistemas de información para permitir el seguimiento coyuntural de la economía y la previsión de tendencias a corto plazo; el desarrollo de esquemas de gestión macroeconómica a corto y mediano plazo con el apoyo de los modelos analíticos correspondientes; la formulación de metodologías para la programación plurianual del presupuesto del sector público, incluyendo los entes descentralizados y las empresas del Estado. Estos estudios ciertamente se beneficiarán en su ejecución, de los comentarios metodológicos anteriores.

## III

## Gestión político-institucional de la planificación

Que la planificación del desarrollo no se agota en los estudios de diagnóstico ni en los ejercicios de simulación del futuro es ya una proposición ampliamente aceptada. En una economía mixta de mercado el plan supone la toma de decisiones de una multiplicidad de agentes, públicos y privados, las que no sólo son decisiones individuales sobre asignación y acumulación de recursos, que entrañan transacciones de mercado, sino que también decisiones individuales o grupales sobre el marco institucional y de políticas dentro del cual opera el mercado. Los límites de la propiedad pública *vis-a-vis* la privada, el papel de la inversión extranjera, el grado y la extensión de la protección arancelaria, la magnitud de la carga tributaria y su distribución, el alcance real de las políticas redistributivas, etc., son todas cuestiones que definen el marco institucional o arena política real donde se da el proceso de desarrollo, con o sin plan.

Así aparecen a lo menos tres cuestiones relevantes para el planificador. Por una parte, quiénes son los agentes participantes. Segundo, cuáles son sus motivaciones y comportamientos. Tercero, qué posibilidad existe, en un régimen de democracia política, de llegar a un consenso básico que haga posible un proyecto nacional de desarrollo.

Marshall Wolfe hace un notable intento de tipificar el heterogéneo mundo de agentes que actúa en las sociedades latinoamericanas, difícilmente asible con las categorías de la sociología tradicional. Nos señala los problemas que obstaculizan la adopción de políticas coherentes y que se originan en una arraigada desconfianza de los agentes hacia planes ambiciosos de desarrollo acometidos por gobiernos por los discutibles resultados que han tenido, en su confianza de manipular o sabotear las políticas públicas y una pérdida de confianza hacia los paradigmas de desarrollo planteados por las tecnocracias, agravada por los efectos de la crisis. A pesar de que este "sombrio atolladero" no tiene salidas fáciles, Wolfe confía en que las mayorías nacionales, frente a la urgencia de salir de la crisis, llega-

rán a un cierto grado de entendimiento mutuo sobre las políticas viables y su propia participación en ellas, como algunas propuestas recientes de pactos nacionales y de planificación concertada parecen sugerir.

Stuart Holland, a partir de su acuciosa crítica del esquema francés de planificación indicativa, busca delinear las características de un nuevo modelo de planificación democrática que vaya más allá de la mera intervención estatal para salvar a grupos empresariales en falencia o contrarrestar el desempleo, la inflación o el déficit público sin los medios adecuados.

El cree posible y deseable el logro del consenso de los actores siempre que se base en un proceso de negociación social para nuevos fines, lo cual entraña necesariamente una compensación entre diferentes grupos y clases sociales. Por lo tanto, el nuevo marco supone reintroducir el pluralismo y democratizar el mercado, superando la dominación de pequeños pero poderosos grupos de intereses que usualmente se coligan con el Estado en el modelo de "mercados administrados". Implica la creación de nuevas formas de empresas públicas y cooperativas mediante las cuales el público puede emprender en forma diversa lo que la empresa privada no puede o no desea realizar y supone asimismo la participación de los sindicatos, a menudo renuentes a entrar en negociaciones que vaya más allá de la cuestión salarial; y de los consumidores, para darle una verdadera función social al mercado.

Las decisiones fundamentales de producción e inversión en este esquema requieren la celebración de acuerdos y contratos de planificación entre el gobierno y las grandes empresas públicas y privadas, similares a los celebrados por gobiernos laboristas en Gran Bretaña, Francia, Italia, Bélgica y otros países.<sup>2</sup> En ellos es deseable la participación de los sindicatos, para asegurar su viabilidad. Por otra parte, dado que el número de empresas que dominan la macroeconomía es pe-

<sup>2</sup>Para una propuesta de planificación por empresas en América Latina, véase Núñez del Prado (1982).

queño, en países europeos y también latinoamericanos, estos contratos de producción e inversión serían un complemento eficaz de las políticas macroeconómicas generales, al reforzar los objetivos de éstas en materia de empleo, estabilidad y crecimiento.

En resumen, el modelo de planificación con negociación abre según Holland, la posibilidad de incorporar tres grandes objetivos de la planificación democrática: a) un mejor equilibrio de poder entre la gran empresa, los trabajadores y el gobierno, b) una conciliación de intereses entre la gran empresa y el resto de los productores y consumidores, y c) evitar tanto los excesos del dirigismo y estatismo, como la ineficacia de la planificación indicativa.

Por último, Dror resume en dieciocho proposiciones sus planteamientos sobre el tema de la gobernabilidad, la participación y los aspectos sociales de la planificación. El énfasis principal de sus proposiciones está en el mejoramiento del "pensamiento central del gobierno" y de las élites políticas, para lo cual propone la creación de escuelas de política nacional destinadas a formar núcleos de planificadores que constituyan verdaderas "islas de excelencia". Estos núcleos podrán planificar en forma desapasionada las difíciles decisiones que el gobierno debe tomar particularmente en tiempos de crisis. Lo anterior permitirá mejorar la capacidad de gobernar de la autoridad política, lo que podrá complementarse con un enfoque "cuasi-empresarial" que integre a los principales actores sociales y económicos en el plano político. En cuanto a la participación de la comunidad, se propone que la planificación detallada y su ejecución se delegue a dependencias regionales y locales. Respecto de los mercados, la autoridad debiera ejercer una política firme que evite presiones externas de excesiva libertad o control, asegurando su estabilidad y pronosticabilidad. Por último, la "participación masiva", la "ilustración del público", el "liderazgo visionario" y la contención de la "violencia social", son todos ingredientes necesarios para asegurar la "gobernabilidad" del proceso social.

¿Qué lecciones podemos derivar de las propuestas anteriores?

En primer término, de Wolfe valoramos la necesidad de conocer mejor los actores sociales reales que intervienen en las heterogéneas sociedades latinoamericanas, su ideología frente al desarrollo y sus comportamientos reales y potenciales. Esta es una tarea donde la contribución de la sociología política y económica es esencial. Sin tener un cuadro referencial de estos agentes, difícilmente podrá formularse un plan o una estrategia de acción válida, ni menos un esquema o propuesta de concertación.

En segundo término las propuestas de Holland nos muestran cuán necesario es el debate sobre las formas posibles de la concertación social en América Latina, discusión que debe ir más allá de los propios gobiernos, incorporando a ella a las organizaciones de la sociedad civil. Para un organismo como el ILPES, ello supone extender e intensificar formas de trabajo con organismos no gubernamentales, ya iniciadas en el campo de la capacitación en planificación. Este trabajo debiera necesariamente nutrirse con investigaciones de base sobre esquemas ya ensayados o en curso de aplicación, a fin de detectar sus factores de éxito o fracaso.

Por último, las proposiciones de Dror difícilmente pueden ser rebatidas en su intención de fortalecer la formación político-técnica de los planificadores y de las élites políticas gobernantes. Sin embargo, cabe señalar que el reforzamiento de la capacidad de mando de la autoridad no es suficiente sin un correlativo mejoramiento de las habilidades de la sociedad civil para influir decisivamente en la formulación de planes y políticas de desarrollo. Al respecto, vale la pena recordar que precisamente en este continente gobiernos autoritarios han fracasado a pesar de disponer de la suma del poder político y del apoyo de una tecnoburocracia ilustrada. Aparentemente, la sabiduría planificadora se funda más en un mecanismo social que permita corregir a tiempo los errores, que en el puro fortalecimiento de la capacidad de gobierno de la autoridad central.

#### Referencias bibliográficas

De Mattos, Carlos (1979): Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana, *Revista de la CEPAL* N° 8, Santiago de Chile, agosto.

Núñez del Prado, Arturo (1982): La planificación por empresas en los nuevos escenarios, *Pensamiento Iberoamericano* N° 2, julio-diciembre.



## Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación

*Brian Van Arkadie\**

La exploración de "nuevas directrices" para la planificación debería no sólo señalar las insuficiencias manifiestas de las políticas de libre mercado, sino también referirse a los resultados de los períodos precedentes de intervencionismo gubernamental.

Al autor le resulta sorprendente que el pensamiento de libre mercado se haya constituido como una respuesta a la crisis de la economía mundial de los años setenta y dedica una parte importante del artículo a explicitar los aspectos que podrían dar cuenta de la inesperada facilidad con que se decretó el "fracaso" keynesiano y el imperio monetarista. Asimismo relaciona el desarrollo de la doctrina política en los centros con la evolución reciente de los acontecimientos en América Latina y el Caribe.

Más adelante examina los distintos estilos de planificación económica destacando que si bien el intervencionismo estatal ha tenido éxito, lo mismo no se puede aducir con relación a los ejercicios globales de planificación. ¿Cuáles son las virtudes y los fracasos de la planificación global? ¿Hasta qué punto tiene cabida hablar de planificación en economías mixtas? ¿Cuáles son las principales dimensiones de la intervención estatal en economías mixtas que pudieran justificar procesos de planificación? Estos son los principales interrogantes a que se dirige el núcleo de la argumentación presentada en la segunda sección del artículo.

Finalmente aborda otras cuestiones que le parecen claves tales como la gestión macroeconómica en condiciones desfavorables en el corto plazo, el fomento a mediano plazo de una modalidad eficiente de producción y comercio, y la necesidad de perseguir una mejor distribución de los resultados de políticas económicas.

\*Experto en planificación, Instituto de Estudios Sociales, La Haya.

## I

### Introducción: el ambiente de opinión

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.

La renovación del interés por 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 ideas directrices 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 enfoque de libre mercado). En el plano internacional, esta concepción busca el ajuste a las dificultades persistentes de balanza de pagos mediante una combinación de políticas que suponen un ajuste generalizado del tipo de cambio, contención rigurosa de la demanda interna, en particular mediante la contracción del presupuesto público, y 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.

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.

La exploración de "nuevas directrices" para la planificación debe ocuparse no sólo de las insuficiencias cada vez más evidentes de las políticas de libre mercado que se practican, sino que debe

tener 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 luz el examen de dicha pregunta sobre las dimensiones necesarias de las nuevas directrices en materia de planificación?

El auge 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 fascista en Europa. El surgimiento ulterior del Estado benefactor en Europa y la hegemonía de posguerra del pensamiento económico keynesiano pueden considerarse como una respuesta a la crisis.

En un plano superficial, cabría sostener que la crisis desestabiliza el orden económico existente y el de posguerra fue el del *New Deal* - keynesianismo. Sin embargo, lo sorprendente en las economías industrializadas no ha sido 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.

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 extraordinario que se haya establecido con tanta facilidad el mito de un prominente periodista 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 a los economistas, cabría preguntarse si, incluso en el auge, habría sido una buena decisión que todos se hubieran unido a la causa triunfante del crecimiento industrial orientado a las exportaciones).

Es un hecho que el auge terminó, pero no se ha establecido que las políticas del Estado intervencionista y benefactor del período de bonanza, evaluadas con criterios razonables, hubieran tenido un mal desempeño ni que hubieran contribuido al término de la bonanza. En efecto, el “fracaso” keynesiano ya debe parecerles a muchos bastante más preferible que el éxito monetarista. Un examen adecuado de la sorpresiva muerte súbita del consenso keynesiano exigiría mucho más que unos pocos comentarios discursivos al comienzo de estos apuntes. Sin embargo, para nuestros fines convendría seleccionar algunas observaciones.

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 gubernamental y los modestos programas de redistribución mantuvieron niveles elevados de 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 que existía 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.

En el centro, los gobiernos nacionales encaban dos necesidades simultáneas:

- i) adquirir un mayor control sobre los ingresos y restringir el crecimiento del consumo frente a la desaceleración 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 bien 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 bien se requería una mayor intervención para controlar los precios y salarios, y para estimular directamente la adaptación estructural.

Se ensayaron ambos caminos. La contradicción política a que hacían frente 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, sus partidarios políticos figuraban entre los que trataban de 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.

La opción de mercado libre también encara- ba 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 aunque absurdo, predecible, de socavar las condiciones necesarias para la liberalización del comercio internacional.

La erosión del consenso keynesiano obedeció también a que se modificó el concepto del Estado entre algunos de esos políticos progresistas que, en períodos anteriores, habrían figurado entre los primeros en unirse en defensa del Estado intervencionista. 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 orden gobernante existente, o sea, 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 hicieron sospechoso para la nueva izquierda.

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, y no por las consecuencias de las políticas para el bienestar de la población local.

Las aventuras en materia de liberalización no han repetido el éxito del Asia oriental (incluso en partes clave 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 argüir 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 resultados, y no ante virtudes hipotéticas.

Cabría sostener que los libre mercadistas han tenido bastante éxito en algunos aspectos de su proyecto —han hecho retroceder 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 com-

petitivo. 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 capaz de restablecer el vigor del sistema, cuando más bien parece matar al paciente. Es evidente la necesidad de contar con "nuevas directrices".

## II

### El estilo de planificación económica

En la introducción ha quedado planteada la opción entre un "mercado libre" y una posición "intervencionista" en la economía mixta. Lo que antes se designaba como *planificación económica* podría concebirse como una forma de intervención gubernamental, en principio, al menos, bastante global y sistemática en su forma. 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 cuando 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 basadas en la fe más que en el análisis; falta de claridad respecto a los instrumentos y agentes claves, y la no aceptación por los propios gobiernos de la disciplina de los planes que se formulaban en su nombre.

Todos estamos familiarizados con las virtudes de la planificación global en principio, que entraña un proceso mediante el cual los planes sectoriales y de proyectos pueden coordinarse e integrarse, tal vez mediante un proceso iterativo, para probar la coherencia y factibilidad interna, y suministrar un marco explícito a 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 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 cumplir con los aspectos técnicos de la planificación global que en épocas más estables. Por tanto, la aplicación de la planificación global entrañaría delirios de grandeza, aunque los modelos de planificación global tengan un valor heurístico.

Si la planificación global no es muy practicable, ¿hasta qué punto es útil entonces 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 ciertamente más útil entender la manera como funciona una economía que dominar teorías y técnicas de planificación que poco tienen que ver con la forma como 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 entenderlo. 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 pueda interpretarse el papel que desempeñan los diversos instrumentos de política.

En este sentido, la planificación en la economía mixta no es otra cosa que la tentativa de situar la toma de decisiones económicas del go-

bierno 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; lo cual los economistas pueden conocer muy bien debido a su propio trabajo, si bien profesionalmente prefieren declararlo marginal a 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.

Sería temerario examinar con alguna profundidad, en un breve artículo, la controvertida cuestión 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 la que intereses económicos contrapuestos suelen 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) suministro 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 empresarial colectivo en la economía internacional);

- iii) *resolver conflictos* y apaciguar a los elementos recalcitrantes a fin de crear un ámbito propio (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* la observancia de 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 privilegios más visionarios.

El cumplimiento de estas funciones no requiere un ejercicio de planificación global; después de todo, nos estamos ocupando 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 ha de 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.

Si un plan nacional fomenta o no la intervención sistemática del gobierno en las economías, 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 una formulación de políticas y una intervención eficaces 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 estudio anual del presupuesto, y puede concentrar la mente del público en opciones importantes en materia de asignación de recursos. Por otra parte, los documentos de 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 podrían tener un efecto más práctico.

Se puede argumentar de manera algo diferente a favor de la *planificación indicativa*, mediante la cual un gobierno evalúa las consecuencias de sus propias decisiones, y las de otros agentes económicos destacados, para el ámbito económico. La formulación de un plan indicativo podría proporcionar 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 eficacia aparente de todo proceso de consulta del que se deriva el plan.

Habiendo sostenido que la planificación debería ser selectiva y parcial, y una vez puesta en duda la necesidad de un "plan" nacional como tal, ¿queda otra cosa que no sea la formulación de políticas caso por caso, al apoyar lo cual revelo quizá mis orígenes (casi) anglosajones, que 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 una pauta 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, lo 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 fluctuando entre la planificación *rutinaria* y la *estratégica*.

La planificación rutinaria es la aplicación sistemática de la lógica económica a las decisiones

corrientes detalladas 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 de programas y rendimientos (sujeta a las limitaciones realistas de la capacidad administrativa). Dentro del sector público, la planificación del personal podría consistir en la evaluación permanente de las necesidades, la utilización, el rendimiento y los sistemas de incentivos al respecto.

En este sentido, la planificación debería incorporarse a la estructura de toma de decisiones del gobierno en los niveles adecuados, con los necesarios sistemas de apoyo de datos y criterios establecidos. Es poco lo novedoso que se puede decir, en general, acerca de dicha actividad planificadora. Hay abundante literatura sobre análisis de proyectos y presupuestación; la capacitación en las técnicas existentes está bien establecida. Tal vez haya el defecto de haberse hecho demasiado hincapié en 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 preparados).

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 sistema de políticas, los cambios que considera fundamentales 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 destacados. Precisamente en la política real, concentrando la atención en un programa limitado, es donde un gobierno tiene posibilidades de ejercer

cierto impacto sobre los acontecimientos económicos. La concentración de la atención en lo que es importante es la forma como puede hacerse un uso eficaz de los recursos *políticos* escasos del gobierno.

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 la manera como se formulan las políticas, pues refleja la práctica real de 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.

### III

## Aspectos estratégicos

Las cuestiones de política estratégica en el programa de gobierno dependen tanto de la índole del régimen político, y sus prioridades, como del contexto económico. Aunque puede sostenerse que prácticamente todos los países latinoamericanos y del Caribe han tenido que afrontar en una u otra forma, graves problemas de balanza 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 relacionadas entre sí:

- La gestión macroeconómica a corto plazo en condiciones de dificultades de balanza de pagos;
- El fomento a mediano plazo de una pauta eficiente de producción y comercio;
- Cuestiones de distribución.

#### 1. Gestión macroeconómica

Varios gobiernos latinoamericanos parecen estar explorando 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. La parte principal de todo

esfuerzo de investigación y capacitación debe incluir apoyo intelectual a tales intentos.

Esto supone la formulación de modelos alternativos del proceso de ajuste, para tratar de encontrar 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 aceptable para la negociación internacional.

Esto significará un análisis en dos frentes. Por una parte, se precisa una interpretación sistemática del juego recíproco entre las variables internas y la balanza 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 la balanza de pagos. Por otra, hay que analizar el ámbito externo, incluidas las opciones de negociación de la deuda.

En este argumento está implícita la convicción de que hay una gama de opciones disponibles y, sobre todo, de que hay pautas 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, otorgando demasiada preponderancia a los intereses de los banqueros y muy poca a los comerciantes e inversionistas directos. En relación con la deuda, ya es evidente que los deudores no deben sobrellevar 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 siquica.

En lo pedagógico, el estudio de los aspectos macroeconómicos exige un conocimiento del enfoque monetario de la balanza 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 (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 ingreso y precios (por ejemplo, Brasil, Argentina y Perú).

## 2. Producción y políticas comerciales a mediano plazo

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

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 obtener las ganancias provenientes del comercio, como en los ejemplos de crecimiento extremadamente posi-

vos 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.)

Sin entrar a examinar los múltiples aspectos relativos a esta esfera de políticas, 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 de la eficiencia en la asignación de los recursos internos; es decir, hay méritos considerables en la lógica neoclásica;
- ii) no obstante, la mejor manera de lograr el crecimiento industrial eficiente y la explotación de los beneficios potenciales del comercio, no es necesariamente 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 que determina ventajas comparativas, junto con una hábil combinación 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 de contradictorias;
- iii) hay que abstenerse de generalizar a partir de la mencionada experiencia del Asia oriental, pues 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.

Las iniciativas de planificación industrial tienden a tener máxima eficiencia cuando se diseñan como empresas cooperativas entre el gobierno y los agentes claves, incluso pese 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.

El pensamiento conservador ha tendido a considerar que la elevada tasa de adaptación de las condiciones cambiantes es resultado de un proceso de ajuste que agudiza el ámbito competitivo, fundamentalmente mediante la combinación de la deflación interna y la exposición a una mayor competencia internacional, al reducirse las barreras comerciales para abrir la economía. La debilidad de esta posición es que la deflación socava las perspectivas de inversión, necesarias para crear innovación técnica y nuevas estructuras productivas. La alternativa es fundar el ajuste macroeconómico no deflacionario en programas de inversión y en 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 concentrarse en gran medida en medidas defensivas que minimizaran la adaptación.

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

### 3. Cuestiones distributivas

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, su número crece en cifras absolutas, y en muchos países en forma relativa. Sin embargo, mientras que la necesidad humana ha aumentado, 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 durante 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 crudo en dicha reacción, pues, a medida que se intensifican las demandas de recursos escasos que se agotan son los débiles los que pierden.

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.

Por tanto, hoy existe una necesidad aun mayor 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 ingresos. 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.

Es preciso, pues, efectuar un análisis renovado de las posibilidades de combinar la redistribución con la búsqueda de otros objetivos: en este momento, el ajuste macroeconómico y la renovación del crecimiento.



## La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación

*Harold A. Linstone\**

El autor comienza por evaluar de manera crítica algunos aspectos de la que denomina perspectiva tradicional de análisis, que a su juicio ha impregnado de modo casi absoluto a la planificación del desarrollo. Tales aspectos son la comprensión compartida de los problemas, la búsqueda de la solución óptima, la confianza en los modelos abstractos, la cuantificación y la pronosticabilidad, la posibilidad de alcanzar la verdad objetiva y la suposición de que el tiempo transcurre de manera lineal y objetiva.

Sobre la base de la crítica de esos aspectos, subraya la necesidad de utilizar perspectivas múltiples: la tradicional ya mencionada, debe ser complementada con la organizacional/societaria y la personal/individual. Asimismo, esclarece las diferencias entre ellas en dimensiones tales como visión del mundo, metas que se proponen, modalidades de investigación que sugieren, tipo de planificación que estimulan, y otras.

Las tres perspectivas no son excluyentes; al contrario, la perspectiva tradicional es especialmente útil en la elección de opciones de política, al tiempo que las restantes resultan determinantes para una ejecución eficaz. Estas últimas permiten una mejor orientación de los procesos y una mayor eficacia al tomar en consideración aspectos socioinstitucionales, y un mayor dinamismo al identificar y utilizar los impulsos vitales individuales.

\*Director del Instituto de Investigaciones sobre el Futuro, de la Universidad del Estado de Portland, Estados Unidos.

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

## Introducción

El empleo de diversos tipos de análisis en el sector público durante la década de 1970 ofreció al planificador impresionantes modelos globales computarizados desde *The limits to growth* hasta *Global 2000*. Según observaba Jay Dorrester (1971:18) en su influyente revista *World Dynamics*,

“Todos los sistemas que cambian en el tiempo pueden representarse mediante el empleo exclusivo de niveles y tasas. Los dos tipos de variables son necesarios, pero a la vez suficientes para representar cualquier sistema”.

En el sector privado florecieron los grupos empresariales de planificación, y la planificación estratégica se concentró en los modelos econométricos, los modelos unitarios comerciales, las matrices de crecimiento y de participación del mercado, y las curvas empíricas.

Transcurrida una década reina la desilusión. Obsérvense los siguientes titulares sobre la planificación estratégica en el sector privado:

“El mundo real contraataca: Los estrategias empresariales se hallan bajo presión”.

*Fortune*, 27 de diciembre de 1982.

“Los vaticinadores (económicos) van en retirada: las predicciones erróneas confieren una pésima reputación a otrora prestigiosos expertos”.

*Time*, 27 de agosto de 1984.

“La nueva generación de planificadores estratégicos: los profesionales maniáticos por las cifras ceden el paso a los ejecutivos”.

*Business Week*, 17 de septiembre de 1984.

Y en el sector público leemos:

“Mientras más ambicioso sea el modelo, más probable será que la fraternidad de futuristas se desentienda de sus defectos funestos y lo considere como un hito”.

(Hoos; 1983:236)

“En *World dynamics* y *The limits to growth* el alcance es ilimitado pero la perspicacia es escasa”.

(Berlinski, 1976:85)

Se reconoce que la planificación de la vida real tiene que ocuparse de problemas mal estructurados o "perversos", y no de los bien estructurados o "dóciles". En consecuencia, un estudio reciente patrocinado por las Naciones Unidas

"rechaza el enfoque del diseño global en materia de desarrollo. Las 'soluciones de diseño global' sólo sirven cuando existe un entendimiento compartido del 'problema' y un

conocimiento acabado de las causas del 'problema'".

(Thompson y Warburton, 1985:10)

Examinaremos en primer lugar el enfoque analítico tradicional y luego propondremos los medios para superar sus deficiencias, e incluso para salvar la brecha entre el constructor de modelos y el mundo real, y entre el análisis y la acción.

## I

### La perspectiva tradicional

Consideremos algunas de las características familiares de la metodología de análisis basada en la ciencia y la tecnología y situémoslas dentro del contexto de la planificación del desarrollo:

#### 1. Entendimiento compartido del "problema"

Hay una sola definición del problema por "resolver". Existe acuerdo sobre los objetivos o metas. De hecho, debe suponerse una homogeneidad cultural, que no existe en los problemas de la planificación del desarrollo que se encuentran en el mundo real. Cada parte interesada puede definir el "problema" en forma diferente y tener objetivos contrapuestos con los de los demás.

#### 2. Búsqueda de la solución óptima

El análisis costo-beneficio y la programación lineal son típicos de esta búsqueda. Las organizaciones no suelen buscar soluciones óptimas; tienen un programa y buscan una solución factible para el problema prioritario, a fin de poder pasar al siguiente.

#### 3. Abstracción o reduccionismo; confianza en los modelos

El modelo dinámico mundial de Forrester ofrece un ejemplo de este proceso. Su modelo contiene

sólo cinco niveles —población, contaminación, recursos naturales, inversión de capital e inversión de capital en agricultura. Si suponemos sólo una interacción entre dos subconjuntos cualesquiera de estos cinco elementos, tenemos casi mil interacciones posibles. (La fórmula es  $(2^n - 1)^2$ , donde n es el número de elementos; en este caso la fórmula da 961). Por cierto que en la realidad hay múltiples interacciones posibles entre dos subconjuntos cualquiera, de modo que la cifra que aquí se da es el límite inferior. Las hipótesis simplistas de que, primero  $n = 5$  ofrece una imagen plena de significado del mundo y que, además, la estructura del modelo permanece invariable durante los 200 años de su aplicación, lindan en lo inverosímil. En realidad, el número superficialmente impresionante de ecuaciones que se emplea en el modelo mundial le confiere un aura equívoca de complejidad y oculta la "inocencia inefable" del análisis (Berlinski, 1976:83).

Los modelos econométricos pueden contener 1 000 ecuaciones, pero los ejecutivos, recurriendo a su intuición, suelen batir a los modelos en la formación de pronósticos a corto plazo. Tal como infería el examen de Ascher (1978), las hipótesis fundamentales son mucho más decisivas que la complejidad del modelo para pronosticar con exactitud.

"Las revistas económicas están plagadas de fórmulas matemáticas que conducen al lector desde conjuntos de hipótesis más o menos plausibles, pero totalmente arbitrarias, a

conclusiones teóricas formuladas en forma precisa, pero que no vienen al caso”.

W. Leontieff, Premio Nobel 1973 en Economía, citado en *Time*, 27 de agosto de 1984; 43.

#### 4. *Confianza en los datos*

El ansia de cuantificación, signo distintivo de la ciencia y la tecnología, ha invadido también la planificación, basándose en el principio de que lo que no puede cuantificarse, no puede ser muy importante y cabe omitirlo. Pero, incluso cuando los expertos presentan hechos cuantificados, puede haber enormes variaciones. Las estimaciones de las tasas de consumo de combustible por habitante elaboradas por expertos para un estudio reciente patrocinado por las Naciones Unidas, variaron por un factor de 67 (Thompson y Warburton; 1985:5).

Se utilizan mediciones para el futuro porque fueron apropiadas en el pasado. El producto nacional bruto constituye una medida adecuada para una sociedad industrial; pero tiene un valor cuestionable para una sociedad preindustrial o postindustrial. En esta era de la información habría que redefinir el concepto de “puesto de trabajo”.

#### 5. *Pronosticabilidad*

Prigogine y colaboradores (1977) concluyen que un sistema que pasa de una fase estable a otra, experimenta una “indeterminación macroscópica” transitoria. El nuevo estado dependería de una fluctuación que, en sí misma, carece de significación.

Otro aspecto se refiere a la creciente complejidad tecnológica y está relacionado en forma directa con el análisis expuesto en el apartado 3. Un sistema compuesto de muchos elementos y, por tanto, de muchas interacciones, tiene también muchas posibilidades de fallar. El diseño adecuado puede reducir las posibilidades de falla, pero no puede eliminarlas. La situación es particularmente grave cuando hay un estrecho acoplamiento o vinculación entre sus subsistemas, de modo que las subunidades no puedan separarse si hay un accidente (Perrow, 1984).

En el caso de que la consecuencia de la falla sea catastrófica e inaceptable para la sociedad, el cálculo de probabilidades tradicional es improce-

dente. Un acontecimiento con una probabilidad escasa, por ejemplo  $10^{-5}$ , pero, que si ocurre, provoca  $10^7$  víctimas, tiene un valor previsto calculado de  $10^{-2}$  muertes. Es evidente que tal predicción carece de sentido. El mundo en evolución posee un número creciente de tales sistemas complejos con el potencial de fallas catastróficas —Three Mile Island, Bhopal y Chernobyl son ejemplos recientes.

La evaluación del impacto ha resultado ser más difícil que la formación de pronósticos. La tecnología de la rueda tuvo un impacto sobre las comunicaciones masivas; la tecnología de la chimenea tuvo un impacto sobre la estratificación social (White, 1974). Hoy meditamos sobre el impacto de la tecnología de la información. ¿Significará más centralización o más descentralización? ¿Empeorará la desventaja del analfabetismo o nos retornará al aprendizaje audiovisual?

#### 6. *Objetividad*

Se supone que el planificador es un observador objetivo y que la verdad no varía con el observador. En el complejo mundo real, prácticamente todo interactúa con todo, y esto incluye al planificador. El individuo en su unicidad, introduce también una diferencia.

“Ser capaz de ver el mundo en forma global, ver lo que uno tendrá que ser capaz de hacer, y verlo como un mundo de individuos únicos... esa es realmente una complejidad”.

(Churchman, 1977:90)

#### 7. *Tiempo*

Se supone que el tiempo se mueve linealmente a una velocidad aceptada universalmente, sin tomar en consideración las percepciones diferenciales de tiempo, los horizontes de planificación y las tasas de actualización. Los experimentos de Tversky y Kahneman (1974) demuestran la manera como los seres humanos aplican una tasa de actualización psicológica a su propio pasado y distorsionan así la integración de su propia experiencia, es decir, su probabilidad subjetiva. Se tiende a dar un relieve excesivo a los acontecimientos recientes en comparación con los más remotos. Asimismo, miramos el futuro como si lo

hiciéramos a través de un telescopio al revés: las crisis u oportunidades distantes parecen menores de lo que realmente son. Esta actualización del futuro afecta radicalmente la elección entre las variantes de un proyecto.

El planificador suele tener una tendencia a la actualización al concentrarse en el análisis y des-

cuidar la ejecución ulterior de su plan. A menudo es esto un defecto fatal.

Habiendo descrito en forma somera las deficiencias de la perspectiva tradicional—que denominaremos la perspectiva *técnica* (T)— proponemos el empleo de perspectivas múltiples para superar las limitaciones de aquélla.

## II

### Perspectivas múltiples

El incisivo estudio de Graham Allison sobre la crisis de los misiles cubanos (1971) estimuló la introducción y el desarrollo del concepto de perspectivas múltiples. Empleamos tres tipos de perspectivas: la *técnica* (o T) bosquejada en la sección I, la *organizacional/societaria* (u O) y la *personal/individual* (o P). En el cuadro 1 se comparan sus características principales. Todo sistema complejo puede considerarse desde diversas perspectivas. Por ejemplo, una organización puede considerarse desde la perspectiva T, como lo hizo Forrester (1961) al analizar la empresa mediante su dinámica de sistemas, o desde la perspectiva O, como lo hizo Machiavelli en sus directrices para gobernantes (adaptada últimamente a la empresa moderna por Jay, 1968). El riesgo físico puede estimarse desde la perspectiva T (análisis de riesgo probabilístico) o desde una perspectiva P (riesgo percibido). *Cada perspectiva ofrece percepciones que no ofrecen las otras.*

Suele haber varias perspectivas O y P importantes, que representan a agentes organizacionales e individuales influidos e influyentes. El decisor posee su propio proceso de integración de las perspectivas. La búsqueda de una fórmula de ponderación sería tan fútil como preguntar a un ejecutivo cómo pondera el insumo que recibe de su personal, sus jefes de departamento, y sus amigos personales para llegar a una decisión importante respecto a una nueva rama de actividad. Es conveniente la presentación de las diferentes perspectivas junto con una integración prototipo (análoga a lo que ocurre al ventilarse un juicio en un tribunal, donde a las declaraciones de los testigos siguen las recapitulaciones que hacen el fiscal y el abogado defensor). Es importantísimo son-

dear la interacción de las perspectivas, que, según su naturaleza, se apoyan o se contraponen entre sí.

Cabe señalar que los individuos que sobresalen en la búsqueda de la perspectiva T no son necesariamente idóneos para elaborar las perspectivas O o P. La capacitación en ciencias básicas o aplicadas, que suelen formar una base sólida para T, no es ideal en modo alguno para O o P. Las modalidades de investigación (Churchman, 1971) son muy diferentes: las modalidades de T, basadas en datos y modelos, dan paso a las modalidades dialéctica/adversario y realidad negociada/consensual de O, y las modalidades intuitiva, empírica y de aprendizaje de P. El insumo para O y P se obtiene en entrevistas personales acuciosas y no provienen de informes escritos.

En las actividades de planificación, la perspectiva T desempeña para el decisor el papel dominante en la consideración de variantes, pero las perspectivas O y P resultan determinantes para una ejecución eficaz. La preocupación del analista por T explica fácilmente su frecuente desinterés en la ejecución del plan. Advertimos asimismo que O y P tienen que tratar con el público, ya sea en grupos o como individuos—aspecto que suele ser incómodo para el planificador metido en su torre de marfil.

En su análisis de la formulación de pronósticos políticos, Ascher y Overholt abogan por las perspectivas O y P. Formulan distinciones claras entre las “necesidades de información racional” del formulador de políticas (es decir, el significado de la información, el grado de certidumbre) y sus necesidades políticas. Explican las necesidades políticas como sigue: 1) ser un partidario

Cuadro 1  
PERSPECTIVAS MÚLTIPLES

	Técnica (T)	Organizacional (O)	Personal (P)
Visión del mundo Base ética	Ciencia y tecnología Racionalidad	Infraestructura social Jerárquica (casta)... Igualitaria (secta) Justicia/equidad	Individuación - el yo Moralidad
Meta	Solución de problemas Producto (estudio, diseño, explicación)	Estabilidad y continuidad Proceso Acción y ejecución	Poder, influencia, prestigio Mantenimiento o mejoramiento de la condición social
Modalidades de investigación	Abstracción y elaboración de modelos Datos y análisis	Dialéctica/adversario Realidad negociada/consensual	Intuición, proyección personal, realidad individual Experiencia, aprendizaje
Concepto cronológico	Tiempo tecnológico	Tiempo social	Tiempo personal
Horizonte de planificación	Distante A menudo de escasa amplitud	Distancia intermedia Amplitud intermedia	Corta distancia Amplitud variable
Tasa de actualización	Mínima	Moderada	Elevada (con raras excepciones)
Limitaciones	Simplificación de los problemas debido a variables limitativas Relaciones causa y efecto Necesidad de validación, de reproducción para comprobación	Problemas de fraccionamiento/factoración Delegación de problemas en otros, o su evitación si es posible Programa ("problema del momento") Burocracia a menudo omnipresente	Jerarquía de necesidades individuales (seguridad, aceptación, realización personal) Desafío y respuesta
	Énfasis en la objetividad	Sensibilidad y conveniencia políticas Lealtades, credenciales Acceso restringido a los extraños (casta) o a los nuevos miembros (secta) Espíritu razonable, ventaja común	Cada uno interpreta los atributos de los demás Mundo interior (subjetividad)
Características	Predicción Optimización (la solución mejor) Se admite la retroalimentación Cuantificación Emple de promedios, probabilidades Trueque de ventajas comparativas Se señalan incertidumbres: muchas salvedades ("por una parte...")	Reconocimiento de la "impredicibilidad" parcial Planificación a largo plazo a menudo ritualizada Solución satisfactoria (la más aceptable, en vez de la mejor) Cambios incrementales, adaptación lenta Prioridades estrechas Procedimientos operativos normales Transacción y negociación Vigilancia y corrección Evitación de incertidumbres Miedo al error	Necesidad de certidumbre, creencias Creatividad y visión elitista Encara sólo pocas alternativas o variables Se desechan las imágenes incompatibles con la experiencia previa. Desarrollo de juegos ( <i>homo ludens</i> ) Concentración en hipótesis simplistas y no en el cribaje de muchas Líderes y seguidores, mística. Temor al cambio y a lo desconocido
Comunicación	Informe técnico, reuniones de orientación	Directivas, conferencias, entrevistas Lenguaje privado con los de la casa Lenguaje exhortatorio con el público	Exposiciones, debates, discursos. Importancia de la personalidad

convinciente de las políticas preferidas, 2) elegir en lo posible políticas que, de ser ejecutadas, produzcan resultados positivos, 3) si son erróneas, no sean desastrosas, 4) si son erróneas, minimicen la culpa que se le atribuye al formulador de políticas, y 5) mantener su discreción en la toma de decisiones (1983:45). Reconocen que los índices cuantitativos son un peligro engañoso, que la ley de los grandes números, las técnicas estadísticas agregadas y las relaciones lineales son insuficientes. La perspectiva O es su "metáfora central" y su interés por la perspectiva P se refleja en afirmaciones como las siguientes:

"el pensamiento estratégico a largo plazo es cualitativamente diferente del pensamiento táctico a corto plazo —hasta el punto de requerir a menudo personalidades diferentes...

el empleo de métodos complejos le proporciona al analista varias satisfacciones: sensación personal de maestría, ... aprobación de sus colegas, y capacidad de persuasión hasta el punto de que el aura científica de los métodos complejos hace que los resultados parezcan "científicos" ".

(Ascher y Overholt, 1983:4052)

Thompson y Warburton (1985:17) analizan la planificación del desarrollo en los Himalayas y sacan como conclusión:

"El enfoque clásico respecto al desarrollo ha consistido en dar la alarma y luego, confiando en que se ha captado la atención del país, decir a éste lo que habrá de hacerse para

evitar que pierda su base de recursos. Esto no ha funcionado. Y no lo ha hecho porque ha pasado por alto (como si fuera un mero detalle de ejecución) la estructura política, económica y cultural profunda, que es la que determina de hecho la atención o la falta de atención de un país. Lo que se necesita es un enfoque más sensible; un enfoque que coloque los "meros detalles" —las instituciones que constituyen esta estructura profunda— en el centro del escenario y relegue a los bastidores a los campaneros alarmistas y sus recetas immaculadas".

Según estos autores, la perspectiva T tradicional —el análisis biofísico— debe ceder el primer plano a la perspectiva O:

(O<sub>1</sub>) microsocio

El marco de la tenencia de la tierra en la aldea y las estructuras de las relaciones sociales locales conducen a una diferenciación de estrategias entre los cautelosos campesinos (para quienes la tierra es riqueza) y los comerciantes aventureros (para quienes el intercambio individualizado es riqueza).

(O<sub>2</sub>) macrosocio

Se concentra en los problemas supra fronteras: se considera que lo que ocurre en un país tiene efectos secundarios lamentables en otro. Las políticas nacionales mutuamente satisfactorias y su ejecución son de interés primordial.

La interacción entre T, O<sub>1</sub> y O<sub>2</sub> es decisiva para la planificación eficaz del desarrollo en esta región.

### III

## Consecuencias del empleo de las perspectivas múltiples

En esta última sección nos interrogamos sobre la clase de percepciones que las perspectivas podrían poner de relieve en la esfera de la planificación del desarrollo. Se basan en varias de las fuentes citadas en este artículo.

#### *Perspectiva T:*

La tecnología dominante durante los próximos 25 años será la de la información. Los rápidos

avances en materia de procesamiento, almacenamiento y comunicación de datos significarán que la información será el ábrete sésamo general.

— La tecnología de la información puede permitir a un país en desarrollo que progrese a grandes zancadas. Por ejemplo, el aprendizaje por medios visuales (video-cassettes, redes de televisión) puede superar las barreras

del analfabetismo y la falta de profesores capacitados.

- La tecnología de la información puede vencer el problema de la actualización (Linstone; 1984:350).
- Se están multiplicando las posibilidades de catástrofes inaceptables basadas en la tecnología.
- La identificación de sistemas complejos muy interconectados en que una falla tiene enormes consecuencias podría facilitar la eliminación de dichos sistemas (Perrow, 1984).

#### *Perspectiva O:*

La mayor orientación de los procesos y el enfoque institucional mejoran la eficacia de la planificación (Linstone, 1984:331-352).

- Se presta más atención a armonizar el cambio tecnológico con el cambio social.
- El *proceso* de desarrollo desde abajo se armoniza con el *proyecto* de desarrollo desde arriba (Thompson y Warburton, 1985:29).
- En el desarrollo industrial, la atención del planificador se distribuye en forma más equitativa entre a) la tecnología, y b) la ges-

tión/fabricación/comercialización. En otras palabras, se disminuye la brecha entre la planificación y la ejecución.

- Se hace hincapié en la adaptabilidad, la flexibilidad y el manejo de la crisis en el proceso de desarrollo.

#### *Perspectiva P:*

Se presta más atención a la identificación y motivación de individuos con talentos vitales en vez de mejorar simplemente la formación y la capacitación.

- Se necesitan líderes: individuos con visión, con capacidad para atraer a los demás hacia sus actividades y con "garra" personal.
- Se necesitan empresarios: individuos que corran riesgos.
- Se necesitan gerentes (a diferencia de burócratas).

El concepto de las perspectivas múltiples ha demostrado ser un medio eficaz para salvar la brecha entre el análisis y la acción, entre el elaborador de modelos y el mundo real. Su aplicación consciente a la planificación del desarrollo parece ser muy promisoria.

### *Referencias bibliográficas*

- Allison, G. (1971): *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown and Company, Boston, Massachusetts.
- Ascher, W. (1978): *Forecasting: An Appraisal for Policy-Makers and Planners*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.
- Ascher, W. y Overholt, W.H (1983): *Strategic Planning and Forecasting*, John Wiley and Sons, Nueva York.
- Berlinski, D. (1976): *On Systems Analysis: An Essay Concerning the Limitations of Some Mathematical Methods in the Social, Political and Biological Sciences*, the MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Churchman, C.W. (1971): *The Design of Inquiring Systems*, Basic Books, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1977). A philosophy for planning, en *Futures Research: New Directions*, H.A. Linstone y W.H.C. Simmonds, eds., Addison-Wesley Publishing Co., Reading, Massachusetts.
- Forrester, J.W. (1961): *Industrial Dynamics*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- \_\_\_\_\_ (1971). *World Dynamics*, Wright-Allen Press, Cambridge, Massachusetts.
- Hoos, I.R. (1983): *Systems Analysis in Public Policy: A Critique*, edición revisada, University of California Press, Berkeley, California.
- Jay, A. (1968): *Management and Machiavelli*, Holt, Rinehart y Winston, Nueva York.
- Linstone, H.A. (1984): *Multiple Perspectives for Decision Making*, North-Holland, Nueva York.
- Perrow, C. (1984): *Normal Accidents*, Basic Books, Nueva York.
- Prigogine, I., Allen, P.M. y Herman, R. (1977): Long-term trends and the evolution of complexity, en *Goals in a Global Community*, vol. 1, E. Laszlo y J. Bierman, eds., Pergamon Press, Nueva York.
- Thompson, M. y Warburton, M. (1985): Decision making under contradictory certainties: how to save the Himalayas when you can't find out what's wrong with them, *Journal of Applied Systems Analysis*, vol. 12, pp. 3-34.
- Tversky A. y Kahneman, D. (1974): Judgement under uncertainty: heuristics and biases, *Sciences*, vol. 185, pp. 1124-1131.
- White, L., Jr. (1974): Technology assessment for the stance of a medieval historian, *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 6, pp. 359-369.



# La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas:

*René Villarreal\**

La crisis que vive América Latina en el presente decenio ha sido la más importante en su proceso de desarrollo industrial, no sólo por su intensidad sino por la dificultad para diseñar e implantar alternativas que abran camino a la solución de los problemas que le han dado origen. La crisis de 1930 se dio en un contexto totalmente diferente: la región apenas iniciaba su proceso de industrialización y no se podía ubicar en esta actividad el núcleo central de problemas. La propia economía de enclave aislaba a gran parte de la población de los principales efectos negativos de la ruptura de las corrientes internacionales de comercio y de crédito.

El autor afirma que la actual crisis encuentra la razón de ser de su intensidad no sólo en los problemas financieros y de deuda externa, que son básicamente resultado de la misma, sino en el agotamiento de un patrón de crecimiento industrial que aseguró el dinamismo económico en la mayoría de los países de la región por casi cuatro décadas. Tres factores permiten comprender mejor por qué la solución a la crisis no ha surgido con relativa facilidad, como se dio en momentos de agotamiento cíclico pero no estructural del patrón de crecimiento. Ellos son, la mayor integración en una economía internacional inestable e incierta; la crisis de los paradigmas económicos, tanto de la denominada síntesis neoclásica/keynesiana como del estructuralismo latinoamericano; y los problemas técnicos, políticos e ideológicos que enfrenta el esquema actual de planificación en la región. El autor finaliza esbozando algunas ideas acerca de cómo afrontar los dos últimos factores mencionados.

\*Coordinador del sector Energía y Paraestatales del Gobierno de México.

## I

### Mayor integración en una economía inestable e incierta

La actual crisis conjuga la coexistencia de economías latinoamericanas sensiblemente más abiertas de lo que caracterizó su período de industrialización con contextos internacionales turbulentos. Esto último significa medios económicos, políticos e ideológicos de elevada incertidumbre y en los que el ritmo de cambio se ha acelerado. Las principales turbulencias se pueden identificar en los ámbitos de la reconversión industrial, el ingreso a una tercera revolución tecnológica y los cambios en la estructura de hegemonías y dominios sectoriales, empresariales e incluso nacionales. Los países de América Latina no sólo enfrentan la turbulencia en una situación relativamente debilitada por la mayor articulación con el centro del sistema, sino porque han agotado, o reducido sensiblemente, los grados de libertad que les permitían instrumentos tales como la deuda externa o exportaciones primarias de que gozaron durante un reducido período de evolución favorable de su relación de intercambio.

La primera conclusión es, pues, que la intensidad de la crisis y su duración es función de la vinculación trunca, pero más amplia, de América Latina con la economía mundial en un contexto de agotamiento de reservas de recursos que permitan márgenes de libertad.

## II

### Crisis de los paradigmas económicos

La dificultad para diseñar políticas de salida de la crisis se ha visto aumentada por la crisis de los paradigmas de política y análisis económico.

#### 1. *La crisis de la síntesis neoclásica/neokeynesiana*

La política económica impulsada por la síntesis neoclásica/neokeynesiana tuvo resultados posi-

vos en términos de producción y empleo durante más de dos décadas en la postguerra. Sin embargo, a partir de 1970 sus proposiciones tienden a perder fuerza explicativa en una realidad que comienza a caracterizarse por la conjunción de estancamiento e inflación en los propios países industrializados. Inicialmente, en el marco del análisis a corto plazo, se trató de racionalizar los cambios en el comportamiento económico a partir de desplazamientos de la curva de Phillips, pero, a lo largo de la década, las críticas al paradigma se fortalecieron, afirmándose primero la existencia de una curva de Phillips vertical a largo plazo y luego una forma similar aun en el período corto. La eliminación de la posibilidad de reducir la tasa de desempleo aceptando aumentos en la tasa de inflación condujo a la incapacidad del análisis neoclásico/neokeynesiano para abarcar la problemática del equilibrio económico a corto plazo. En lo que respecta al modelo de desarrollo de ese paradigma, su marco limitado y el irrealismo de sus supuestos impidieron llegar a una explicación de las razones del freno del crecimiento de la productividad que se opera después de 1970. A los límites mencionados se debe agregar que la síntesis neoclásica/neokeynesiana presentó permanentemente problemas que habrían de reducir progresivamente su capacidad explicativa de la realidad. En particular, este paradigma no pudo incorporar plenamente la realidad de los mercados oligopólicos y concebir una operación realista de los agentes. Estos fueron considerados como meros factores de producción, sin actuación ni voluntad en el plano político; al tiempo que el Estado aparecía como un factor exógeno que aseguraba un nivel de demanda agregada, pero no participaba en otras dimensiones igualmente pertinentes de la actividad económica.

La crisis del paradigma de la síntesis neoclásica/neokeynesiana se debe fundamentalmente a las limitaciones de la macroeconomía neokeynesiana y su política de administración de la demanda para explicar el problema de estancamiento con inflación y a la incapacidad de la teoría neoclásica del crecimiento o macroeconomía de largo plazo para explicar la tendencia a la baja productividad y al estancamiento económico en el sistema industrial posterior a 1970.

## 2. *La crisis del estructuralismo cepalino*

La industrialización de América Latina recibió durante tres décadas el apoyo que significaba una teoría económica basada estrechamente en la realidad de la región. Sin embargo, ella se agotó al no poder responder a los desafíos de niveles más avanzados de industrialización y modernización, que por sí misma había contribuido a generar. Al agotarse el modelo de sustitución de importaciones, el estructuralismo cepalino no pudo desarrollar un esquema de integración de los países de la región con la economía mundial que fuera eficiente y eficaz para asegurar el crecimiento estable. Las aportaciones del decenio de 1970 giraron en torno a la descripción de los procesos de dependencia productiva, comercial y financiera y se agotaron rápidamente, llevando a la teoría a un callejón sin salida.

Cuando se agudizaron los problemas de desequilibrio a corto plazo, el paradigma estructuralista mostró otro de sus puntos débiles: la incapacidad para vincular las políticas de ajuste y desarrollo. Esta incapacidad encontró parte de su razón de ser en el descuido de las problemáticas de la demanda efectiva, la estructura de precios relativos y la política monetaria. Paradójicamente, se terminó en una realidad similar a la que preconizaban los enemigos del paradigma: la no utilización de la política monetaria, por falta, en este caso, de desarrollos teóricos con contenido operativo.

Si bien el estructuralismo cepalino fue capaz de analizar problemas concretos y de vital importancia para el desarrollo de los países de la región, la "rebelión" que implicó se vio interrumpida porque no alcanzó a desarrollar un nuevo modelo de crecimiento que fuera integrable a un cuerpo de políticas a corto plazo.

La crisis de los paradigmas ha conducido a dos situaciones negativas. Por un lado, el recurso a teorías que habían sido desechadas allá por 1930, como es el caso del monetarismo neoliberal. Por otro, la proliferación de "modas" económicas de corta duración (ofertismo, expectativas racionales, etc.) que tendieron a descalificar dogmáticamente principios rectores del desarrollo industrial que no se adaptaban rápidamente a tales novedades.

El resurgimiento del monetarismo en el decenio de 1970, si bien responde a la crisis de los paradigmas, fue un anacronismo que encuentra su principal razón de ser en un sobredimensionamiento de la importancia de la inflación como problema económico y en el diagnóstico de que el intervencionismo económico del Estado (exceso de gasto, de regulación, burocratismo, etc.) es la causa de todos los males. Sus propuestas de atenerse sólo a la libre operación de los mercados e integrar totalmente las economías nacionales de la región al mercado mundial, y la desaparición del Estado como agente económico, resultan paradójicas si se tienen en cuenta las características que presentaba la situación internacional: inestabilidad, extrema variabilidad de precios claves y de tasas de interés, perspectiva de crisis en el sistema financiero a partir de los déficit y la absorción de ahorro mundial por parte de Estados Unidos, neoproteccionismo, pérdida de capacidad de las instituciones económicas internacionales como el GATT, etc.

Incluso en una época de crecimiento estable

de la economía mundial, como fue el decenio de 1960, es dudoso que una propuesta de integración mecánica e indiscriminada hubiera tenido éxito. Posteriormente, los resultados sólo podrían haber sido los que mostró la experiencia.

La dinámica de modas económicas no fue eliminada por el fracaso del monetarismo, pese al elevado costo que su aplicación generó en términos de empleo y destrucción de plantas productivas en varios países de la región. Sin embargo, algunas confusiones permanecieron. No es la menor de ellas la de suponer que las identidades contables pueden exigir la corrección simultánea del desequilibrio interno y del externo. América Latina ha visto frenado su proceso de desarrollo repetidas veces por sus relaciones externas. El carácter estructural del déficit comercial y en cuenta corriente ha sido y es el principal obstáculo al desarrollo. El desequilibrio interno, que a nivel de identidad contable acompaña al anterior, no tiene la misma importancia y su solución exige necesariamente la del desequilibrio estructural externo.

### III

## Límites y potencialidades del esquema actual de planificación en América Latina

La planificación fue, a partir de 1960, el instrumento en el cual se confió para alcanzar la continuidad y cierto equilibrio del proceso de desarrollo industrial. Sus resultados fueron positivos durante un largo período; sin embargo, es innegable que, en la última década, no cumplió con las expectativas que se habían depositado en ella. Problemas técnicos, políticos e ideológicos impidieron actualizar la filosofía y la práctica planificadora de acuerdo a la realidad posterior a 1980. Una de las modas fue suponer que la falta de adaptación era debida a la obsolescencia del instrumento. La realidad es diferente: la planificación estratégica sigue siendo el principal instrumento con que cuentan los gobiernos de la región para superar las carencias que afectan a los pueblos, pero esta planificación tiene que reco-

ger los cambios que se han operado en los subsistemas económico, político e ideológico de sociedades latinoamericanas más grandes y más complejas.

En la medida en que consideramos a la planificación como un instrumento válido, es imprescindible realizar un diagnóstico de sus fallas y sugerir nuevos conceptos para aumentar su eficacia. (Véase el apéndice al final del artículo).

#### 1. Problemas técnicos

##### a) Ausencia de una perspectiva que incluya los tres niveles de la planificación

Las experiencias de planificación, así como los esfuerzos de capacitación en tal sentido, tendieron a no tener en cuenta la existencia de tres

niveles de la misma que necesariamente deberían haber estado presentes: el macroeconómico, el macrosectorial y el de rama o proyectos estratégicos. La falta de esta perspectiva integral llevó a la generación de especialistas e instituciones que consideraban a lo sumo dos de esos tres niveles. Esta fue otra manera de expresarse el antiguo conflicto entre los niveles macro y micro en la teoría económica. Se dio entonces una realidad en la que los proyectos estratégicos de inversión respondieron más a las condiciones de financiamiento, en el ámbito de las instituciones crediticias de fomento, que a las estrategias de industrialización. La carencia de una visión integral impidió también la concreción de las políticas que propugnaban la integración de cadenas productivas. Parece cada vez más necesario desarrollar planificadores dotados de perspectivas amplias y que, sin detrimento de la especialización, puedan trabajar en los tres niveles planteados.

b) *Falta de desarrollo de nuevos instrumentos de política y de capacidades de instrumentación*

La metodología de planificación tendió a desarrollar la utilización de un conjunto de instrumentos de política que se consideraban dados. No se acentuó la capacidad de generación de instrumentos nuevos, que permitieran alcanzar con independencia objetivos adicionales que se iba planteando la política económica. Debemos recordar que Tinbergen demostró que, si se tiene una función de objetivos múltiples, se necesita un instrumento independiente para alcanzar cada uno de ellos. En los países en desarrollo, la política económica debe alcanzar más objetivos, disponiendo de menos instrumentos independientes, que en los países industrializados.

La problemática social exige que la política económica trate de reducir la inflación, eliminar el desequilibrio externo, generar empleo productivo, aumentar la oferta de medios para satisfacer necesidades básicas, elevar el salario real, lograr un mayor equilibrio regional, etc. Frente a tantos desafíos, los instrumentos de política pueden tener efectos indirectos negativos sobre algunos de ellos. Así, un aumento de la tasa de interés interna para evitar procesos de fuga de capitales reduce necesariamente la inversión productiva, y una devaluación del tipo de cambio que procura aumentar las exportaciones reper-

cute necesariamente en mayores presiones inflacionarias. La necesidad de generar nuevos instrumentos independientes es imperiosa y la experiencia reciente en varios países de la región muestra el potencial de creatividad de que se dispone en este campo.

La capacitación en planificación tendió a acentuar la formación en esfera de diseño, seguimiento y evaluación. La instrumentación y la operación de los programas fue considerada un dato, y no se profundizaron técnicas para asegurar la concreción efectiva de los mismos. La realidad de la planificación en la región muestra la relativa sencillez de diseñar programas de buen nivel técnico que, sin embargo, se enfrentan a obstáculos insalvables en el momento de su aplicación. La relación entre sectores planificadores y sectores operativos en el gobierno dista de haber llegado a un nivel de coordinación eficaz; los esfuerzos en este sentido estarán seguramente entre los que rindan los resultados más positivos.

c) *Poca selectividad en el alcance de la planificación*

El Estado no puede y no debe prever y planificar la totalidad de la realidad económica. En las economías mixtas de mercado de América Latina, el carácter integral de la planificación debe ir acompañado de una estricta selectividad. Hay actividades en las que la asignación de recursos que realiza el mercado es relativamente eficiente, y no hay razón para que el Estado las haga objeto de planificación. Hay otras en que la intervención indirecta mediante el apoyo y el fomento a la iniciativa privada o la regulación indirecta de mercados son suficientes; mientras que siempre hay casos en los que la exigencia de intervención directa puede ser ineludible, al menos en la etapa inicial de inversiones y empresas. Será necesario entonces acompañar la selectividad de la planificación con una clara visión de que ésta sólo debe ser obligatoria para el propio sector público y para las entidades que lo conforman, mientras que, con los restantes sectores, la relación debe ser de inducción y concertación. Esta perspectiva ha sido adoptada íntegramente en el Sistema Nacional de Planeación Democrática de México, y es compatible con la existencia de economías mixtas de mercado, sociedades abiertas y sistemas políticos democráticos y pluripartidistas.

d) *Rigidez e inflexibilidad de los planes y programas*

La filosofía de planificación desarrollada en la región se gestó en períodos de crecimiento y relativa estabilidad. Esto llevó a buscar más la coherencia y solidez de los planes y programas que su flexibilidad. La turbulencia de los contextos presentes, con la incertidumbre que implica, obliga a profundizar en metodologías que tiendan a materializarse en planes flexibles y de contingencia. La vulnerabilidad externa está presente en todos los países de la región y es fácil imaginarse escenarios en los que la situación relativa de muchos de estos países se modificaría radicalmente, si cambian sólo dos variables como el precio del petróleo y la tasa de interés internacional. La flexibilidad de la planificación debe ser incrementada con mecanismos casi automáticos de evaluación y seguimiento que retroalimenten con rapidez el marco en el que se toman las decisiones.

## 2. *Problemas políticos*

a) *La perspectiva limitada sobre el papel de los agentes económicos*

El énfasis en el desarrollo de técnicas de planificación fue correcto; sin embargo, la falta de una perspectiva política tendió a descuidar el papel que los agentes sociales cumplían en la industrialización. En algunos casos, se tomó como dada la estructura de agentes, sin profundizar en si la misma era adecuada o eficiente; en otros casos, se pensó que el puro crecimiento iba a solucionar los conflictos e incoherencias de esa estructura. En la actualidad, es insoslayable la reflexión sobre la participación de los agentes e incluso la relación del Estado con cada uno de ellos, incluso el empresario público. La experiencia de México permite afirmar la necesidad de un esquema claro para la participación y concertación en todas las etapas de la planeación: diseño, implantación y evaluación y seguimiento. Un programa eficaz necesariamente ha de ser un programa *de* los agentes, más que un programa *para* los mismos.

El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 fue resultado de más de 120 reuniones de consulta con

empresarios, movimiento obrero, legisladores e intelectuales preocupados por la problemática de la industrialización. La etapa de diseño del programa mexicano no agotó la concertación; el mismo decreto que lo pone en vigencia crea la Comisión Consultiva de Planificación Industrial, que tiene como función acompañar y participar activamente en el diseño de los programas a nivel de rama, evaluar las políticas y darles seguimiento para las actualizaciones necesarias. En esta Comisión participan no sólo las Secretarías de Estado directamente vinculadas al desarrollo industrial sino también las principales cámaras empresariales y el Congreso del Trabajo, institución cúpula del movimiento obrero organizado del país.

b) *Una percepción errónea de la relación Estado-agentes*

El mito ideológico de que la forma de propiedad (pública o privada) es el principal determinante de la manera como operan los mercados ha trabado la concertación entre agentes y ha dificultado la eficiente rectoría por parte del Estado. En realidad, el tamaño, la tecnología, la diferenciación del producto y las barreras a la entrada, esto es, los problemas de reconversión industrial, tienen un impacto superior sobre la eficiencia y competitividad de las actividades productivas. La racionalización de la participación del Estado en la economía ha sido un instrumento necesario para superar el falso dilema de propiedad pública-propiedad privada. México ha desarrollado, en los últimos cuatro años, un profundo proceso de reestructuración de su sector paraestatal, que ha consolidado su sistema de economía mixta de mercado y ha concentrado los esfuerzos públicos en las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo, dejando al mercado y a los agentes privado y social la responsabilidad de la gestión de la mayor parte de la economía nacional. La rectoría del Estado ha quedado fortalecida al desprenderse éste de esferas que podían ser atendidas eficientemente por otros sectores. En el Sistema Nacional de Planeación Democrática se ha incorporado una política indicativa de participación de los agentes a nivel de rama industrial, que ha sido la guía básica de la racionalización emprendida. Esta política tiene pocos precedentes en los

esfuerzos de planificación de la región y es objeto de atención en los análisis sobre el particular.

### 3. *Las carencias ideológicas*

#### a) *La no consideración de la necesidad de un proyecto nacional*

Los factores vinculados a la estructura ideológica casi siempre han sido considerados exógenos en la planificación. En la actualidad, sin embargo, el primer paso en el diseño de un plan que se espera que guíe las acciones gubernamentales a lo largo de varias administraciones exige un acuerdo básico a nivel ideológico: un proyecto nacional. La falta de continuidad en las políticas se atribuyó muchas veces a la rotación de gobiernos propia de los regímenes democráticos. El autoritarismo, que dominó en muchos países en la década pasada, mostró que la verdadera razón de la inestabilidad de las políticas radicaba en la falta de un consenso nacional a largo plazo. Esto también se originó por la falta de atención a la problemática de la relación entre los agentes productivos.

La planificación en México parte precisamente de una precisión del proyecto nacional que se origina en la revolución de 1910 y se plasma en una sociedad abierta, con un sistema

político democrático y una economía mixta de mercado. La relación entre los agentes económicos que impulsan la concertación y la participación es una relación en la que la cooperación sustituye a la pugna. En la rivalidad y la lucha, que puede ser sana entre empresas pero no entre sectores sociales, no hay posibilidad de desarrollar una planificación eficaz.

En síntesis, para promover y apoyar el desarrollo industrial reduciendo la incertidumbre y corrigiendo fallas del mercado, nuestra propuesta para avanzar hacia un nuevo enfoque de planificación se concentra en las siguientes líneas:

- i) Carácter integral a tres niveles: macroeconómico, macrosectorial y de rama o proyecto.
- ii) Selectividad de áreas estratégicas y prioritarias dejando a otros sectores las actividades restantes en un marco de apoyo permanente e intensivo a la inversión productiva.
- iii) Consulta y participación con los agentes involucrados en el diseño, la implantación y el seguimiento y evaluación.
- iv) Inducción y concertación en la ejecución.
- v) Racionalización de la participación del Estado.
- vi) Encuadre en un proyecto nacional con consenso, que recoja las demandas de democracia, pluripartidismo y economía mixta.

## IV

### Hacia un nuevo paradigma económico

El nivel ideológico tiene su presencia también en la economía. La construcción de un nuevo paradigma es parte del esfuerzo de organización a nivel concreto de los proyectos nacionales. Tal paradigma se debe construir basándose en el desarrollo de tres pilares fundamentales que tendrían sus orígenes en el pensamiento estructuralista latinoamericano, en el keynesianismo original de la macroeconomía del desequilibrio y en los análisis de economía política del Estado y la participación de los agentes en la actividad económica. Esto es, debemos caminar hacia una síntesis del neoestructuralismo, el postkeynesianismo y los enfoques de economía política. La actua-

lización de estas perspectivas debe surgir, no de las modas económicas, sino de la experiencia, los errores y los aciertos de los economistas y los gobiernos de la región.

Del neoestructuralismo se debe recoger su énfasis en los factores que determinan la oferta productiva, pero ampliándolo para que incorpore la problemática a corto plazo vinculada a la estructura de precios relativos, al nivel de demanda agregada y a las potencialidades de una política monetaria "no monetarista". Los análisis postkeynesianos permitirán avanzar en la comprensión de los desequilibrios macroeconómicos y deberán ser complementados en puntos funda-

mentales no desarrollados suficientemente por Keynes: la distribución del ingreso y la "socialización" de las inversiones, entendiéndose por ésta el perfeccionamiento de la economía mixta de mercado. Finalmente, de los enfoques de economía política, se habrá de tomar la consideración del papel activo y político de los agentes económicos, conjuntamente con un planteamiento endógeno sobre el papel del Estado. Este deberá necesariamente ser considerado en sus dimensiones de promotor de la inversión privada, empresario, inversionista, planificador y regulador, y negociador con la inversión extranjera directa.

La complejidad de la tarea es manifiesta, pero las demandas para disponer de un marco teórico capaz de guiar la política económica en pe-

ríodos como el actual exigen la concertación de esfuerzos en la misma.

El enfoque multidisciplinario es un imperativo en la constitución del nuevo paradigma. Ya no es posible desarrollar modelos económicos en que los factores sociales, culturales e ideológicos son considerados datos exógenos. El desarrollo del análisis del subsistema económico debe ser parte del desarrollo de los otros subsistemas del complejo social. La labor del economista deberá tender necesariamente a ampliar su alcance, a coordinarse con el trabajo de otros especialistas y culminar en la planificación social con características de elevada selectividad y de amplitud integral en las áreas estratégicas que son objeto de las decisiones de política.

## Apéndice

### PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

#### Problemas

##### 1. *Técnicos*

- Perspectiva fragmentada.
- Conjunto dado y limitado de instrumentos.
- Reducida capacidad de instrumentación.
- Pretensión de abarcar toda la realidad.
- Rigidez e inflexibilidad de los planes.

##### 2. *Políticos*

- Consideración superficial de los agentes.

#### Lineamientos de solución

- Planificación a tres niveles: económico, macrosectorial y de rama o proyecto estratégico.
- Desarrollo de nuevos instrumentos independientes.
- Énfasis en la formación de planificación respecto a instrumentación y operación de planes y programas.
- Selectividad: distinguir áreas de libre mercado, de intervención indirecta (fomento) y de intervención directa (Estado inversionista y empresario).
- Programa de contingencia y de retroalimentación oportuna.
- Participación en el diseño y concertación e inducción en la operación.

Problemas

- Errónea percepción de la relación Estado-agentes.

3. *Ideológicos*

- Consideración exógena del marco ideológico.
- Crisis de los paradigmas neoclásico/neokeynesiano y estructuralista cepalino y resurgimiento del monetarismo neoliberal que es, por definición, antiplanificación estatal.

Lineamientos de solución

- Política indicativa de participación a nivel de rama. Racionalización de la presencia estatal en la actividad económica.
- Planificación basada en un proyecto nacional de consenso, democracia, pluripartidismo y economía mixta de mercado con rectoría del Estado.
- Desarrollo de un nuevo paradigma a partir de los aportes del neoestructuralismo, el postkeynesianismo y los enfoques de economía política.

## Modelos macroeconómicos y planificación para un futuro incierto: la experiencia francesa

*Paul Dubois\**

Los ajustes estructurales de enorme magnitud que se requieren para poder salir de la crisis, imponen más que nunca la obligación de pensar a mediano y largo plazo. El fracaso de las políticas pasadas se debió en gran medida a su despreocupación por el futuro; es decir, por una formación del ingreso desfavorable a la inversión, la creación de empleo y la estabilidad de precios; por déficit que se traducen en endeudamiento creciente; por la falta de un esfuerzo sistemático de capacitación e investigación; y por la inexistencia de instituciones capaces de mantener ese orden económico internacional que hace falta en un mundo donde la dependencia mutua de los países se ha incrementado en grado apreciable.

Ahora más que nunca deben esforzarse los planificadores para dar a las autoridades políticas, a los agentes económicos y sociales y a la opinión pública una percepción de las necesidades del futuro. No obstante, la crisis obliga a reflexionar de nuevo en torno al concepto de planificación y los instrumentos que intervienen en ella. El autor hace especial hincapié en la necesidad de tener en cuenta la incertidumbre en las actividades de planificación; no sólo la incertidumbre en cuanto al futuro, sino también a la comprensión de los fenómenos económicos en una situación de inestabilidad económica y cambio estructural.

El presente artículo versa sobre los aspectos macroeconómicos de la planificación y, más precisamente, las proyecciones y modelos que permiten esclarecer las estrategias macroeconómicas. Se examinan sucesivamente los papeles diferentes de las proyecciones macroeconómicas en la planificación; la utilidad y las limitaciones del empleo de modelos y, por último, las maneras de incorporar la incertidumbre en el empleo de modelos para la planificación. Se basa en la experiencia francesa en materia de planificación, de la cual pueden sacarse algunas lecciones generales, pero con la debida cautela, puesto que las peculiaridades estructurales e institucionales de cada país se oponen a toda generalización apresurada.

\*Director Adjunto del Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos (INSEE), París, Francia.

## I

### Las proyecciones macroeconómicas y el proceso de toma de decisiones

A las proyecciones macroeconómicas, lógicamente consideradas, les incumben tres funciones separadas en el proceso de planificación y de toma de decisiones, a saber:

- en una primera etapa, las proyecciones exploratorias ayudan a entender los problemas de crecimiento y estabilidad macroeconómicos;
- en una etapa más avanzada, los estudios de variantes relativas a política económica y también al comportamiento de los agentes descentralizados permiten ver de qué manera puede modificarse para mejor la evolución de las tendencias;
- en una etapa final, que es de síntesis, se establecen proyecciones para ilustrar la política económica adoptada así como los resultados que de ella se esperan.

#### 1. *Proyecciones exploratorias*

¿Cuál es la evolución económica a mediano plazo a que conduce la prosecución de las tendencias del pasado? ¿De qué manera se ve condicionada esa evolución por enfoques diferentes de política económica? Esa es la finalidad de las actividades de proyección en su primera fase. Las hipótesis que deben formularse a fin de preparar estas proyecciones exploratorias se refieren a la evolución del ambiente internacional, al comportamiento de los agentes internos y a la política económica.

La evolución de la economía mundial ejerce un acentuado efecto sobre la evolución de la economía interna de los muchos países pequeños y medianos que están ampliamente abiertos hacia el exterior. Esto se echa de ver en el caso de Francia. El crecimiento mundial y su distribución por zonas determina en gran parte la evolución de las exportaciones, si bien la participación relativa en el mercado puede aumentar o disminuir. Los precios internacionales de las materias primas y, en especial, del petróleo, así como los tipos de cambio del dólar, son decisivos para la relación de intercambio. Las tasas de interés depen-

den del mercado internacional de capitales. Desde principios del decenio de 1970, el volumen del comercio mundial y los indicadores de precios fundamentales (precios de las materias primas, tipos de cambio y tasas de interés) han mostrado amplias fluctuaciones, inestabilidad que se acentuó hacia finales de dicho decenio. De ahí que ya no tengan mucho sentido los conceptos sobre evolución de las tendencias o sobre la evolución más probable de la economía internacional. Se ha hecho necesario construir escenarios diversificados de la posible evolución de la economía internacional, para poder explorar el futuro. Resulta útil, sin embargo, adoptar uno de esos escenarios como base para una proyección "de referencia" o "de tendencias" de la economía nacional.

Tratándose de un país como Francia, es al menos más fácil explicar el comportamiento, en el aspecto de tendencias, de los agentes internos (precios, inversión y empleo en las empresas, exportaciones e importaciones, ahorro y consumo de las unidades familiares, fijación de sueldos y salarios, etc.). El análisis econométrico muestra que las ecuaciones de comportamiento son razonablemente estables, pese a la gran diversidad de las situaciones económicas a lo largo de los últimos 25 años.

Por otra parte, el concepto de evolución de las tendencias de la política económica resulta difícil de precisar, ya que gobiernos sucesivos pueden aplicar políticas económicas contrapuestas. En Francia, el gobierno socialista que llegó al poder en 1981 nacionalizó algunas de las mayores empresas; al paso que el gobierno liberal, que sucedió a aquél en marzo de 1986, va a poner en práctica un extenso programa de desnacionalización. Sin embargo, a nivel macroeconómico, las tendencias que siguen el gasto y el ingreso público no son muy sensitivas y no cambian sino con lentitud. Es posible, pues, construir hipótesis convencionales de política económica, en que se proyecten ya tendencias a largo plazo, ya orientaciones más recientes. De todos modos, tal como en el caso del ambiente internacional, pueden establecerse escenarios diferentes, de modo que puedan explorarse diversas posibilidades de crecimiento.

De cualquier modo, la primera etapa de la planificación macroeconómica, la que está dedicada a la exploración del futuro, consiste en establecer algunos escenarios a mediano plazo, uno

de los cuales ha de servir lo más posible como "tendencia" y puede utilizarse como proyección de referencia. Esta exploración tiene más bien la finalidad de incitar a la reflexión que de ofrecer predicciones cuantitativas. Se propone dar, no sólo a las autoridades oficiales sino a los agentes económicos y sociales del sector privado y a la opinión pública, una percepción más aguda de las dificultades que hay que superar y de las oportunidades que pueden extraerse de entre las restricciones y posibilidades dadas; en otras palabras, ponerlos más al corriente de los desafíos del futuro. No hay, pues, más que dos preguntas importantes: ¿Revelan las proyecciones los problemas que surgirán? ¿No harán ver problemas que, de hecho, no se presentarán?

Como respuesta a estas preguntas puede citarse un caso que no parece inusitado. En 1978 se había establecido para la economía francesa una proyección de tendencias de este tipo, a propósito de un examen de mitad de período del Séptimo Plan (1976-1980), o sea, para los años 1978-1983. Ya ha transcurrido bastante tiempo como para estar en condiciones de evaluar, a base de la evolución observada, la pertinencia de los problemas hacia los cuales se llamó entonces la atención. Tal evolución ha sido, por supuesto, cuantitativamente diferente de la que se había pronosticado, debido sobre todo al hecho de que la economía internacional se ha desenvuelto de manera mucho más desfavorable de lo que se había supuesto. Sin embargo, las cuatro principales conclusiones cualitativas extraídas de esas proyecciones en 1978 han resultado correctas:

- la economía francesa experimentaría una gran restricción de origen externo (dificultades de balanza de pagos);
- el crecimiento seguiría siendo lento;
- persistirían las presiones inflacionarias;
- el debilitamiento del crecimiento acarrearía dos grandes consecuencias adversas: un aumento del desempleo y dificultades para financiar el sistema de seguridad social.

En ese entonces, dichas conclusiones ofrecían información que era especialmente útil, puesto que no tenían ningún carácter evidente. Esto se pone de relieve por el hecho de que, en el momento de hacerse la proyección, muchos observadores la consideraron como excesivamente pesimista. La mayor aportación que pueden ha-

cer los estudios macroeconómicos realizados con objeto de explorar el futuro consiste, acaso, en que ayudan a iluminar el pensamiento de las autoridades públicas y, además, el de la sociedad en general.

## 2. Estudio de variantes

La segunda etapa en la lógica de la planificación consiste en considerar cómo pueden resolverse los problemas revelados por las proyecciones exploratorias o, por lo menos, cómo pueden amonorrarse; y de qué manera pueden obtenerse evoluciones más favorables.

Algunos factores determinantes del logro de tendencias más favorables son de competencia directa de las autoridades públicas. Ellos incluyen: el gasto público y la tributación, y de ahí también los déficit públicos; la gestión del dinero; las modificaciones de las reglas que rigen las acciones de los agentes microeconómicos (leyes y reglamentos; controles administrativos; asignaciones para incentivos; gestión y amplitud del sector público, etc.). Sin embargo, el espacio de maniobra con que cuentan las autoridades públicas está limitado por la actitud de las fuerzas sociales y el peso de la opinión pública y por las consecuencias que ello pueda tener para que el gobierno se mantenga en el poder, así como también por restricciones internacionales. El comportamiento de los agentes microeconómicos también puede cambiar, pero en esto son los agentes mismos los que desempeñan el papel principal, si bien las autoridades públicas pueden ejercer cierta influencia sobre ellos.

El análisis de las medidas posibles, y de su repercusión sobre la economía, no pueden estudiarse todas con la macroeconomía, como ocurre en cualquier análisis relativo a cuestiones de asignación microeconómica de recursos. La teoría macroeconómica no ayuda mucho a facilitar el análisis de los efectos de modificaciones institucionales: nacionalización o desnacionalización, reglamentación o liberalización, etc. Sin embargo, en los estudios macroeconómicos de variantes puede buscarse respuesta a dos tipos de preguntas:

— ¿hasta qué punto influye en los resultados de las proyecciones el manejo de los instrumentos de regulación macroeconómica (presu-

puesto y política fiscal, política monetaria, política en materia de precios e ingresos)?

— ¿qué efectos tiene la modificación de los parámetros estructurales del comportamiento?

Sin embargo, el contenido de las respuestas a estos dos tipos de pregunta varía mucho. En el primer caso, la decisión que ha de tomarse a nivel público queda directamente aclarada. En el segundo, las consecuencias de una modificación del comportamiento serán claras, pero no se habrá dicho nada respecto a la manera de hacer que se produzca esa modificación. Para estar en condiciones de responder plenamente a las preguntas relativas a modificaciones en el comportamiento de los agentes microeconómicos, es necesario efectuar estudios por casos antes de trazar las proyecciones macroeconómicas.

En el curso de la preparación de los planes franceses, tales estudios se han efectuado sistemáticamente con respecto a variables relativas a gasto público, tarifas de los servicios públicos y tributación. Para el plan más reciente (el Noveno Plan que abarca el período 1984-1988), se han estudiado también variantes de comportamiento de los agentes macroeconómicos. Estos estudios versan sobre ingresos salariales y no salariales, inversión de las empresas, horas trabajadas, utilización del equipo y, por último, ahorro de las unidades familiares. No obstante, la consideración de tales variantes al establecerse una estrategia macroeconómica puede verse caracterizada por cierta ambigüedad, si las condiciones en que se dan las modificaciones de comportamiento no son suficientemente claras.

## 3. Esclarecimiento de una estrategia macroeconómica

La etapa final en la planificación macroeconómica es el establecimiento de predicciones macroeconómicas relativas al escenario o escenarios que se adopten con respecto al crecimiento de la economía mundial, las orientaciones de la política económica elegidas por las autoridades oficiales y las modificaciones de comportamiento previstas. Tales predicciones no deben confundirse con la estrategia macroeconómica del gobierno, la cual puede definirse únicamente en términos más cualitativos.

Al establecer esas predicciones es preciso

combinar, de la mejor manera posible, las variantes relativas a los instrumentos de política que se estudiaron en la segunda fase de la operación. Para encontrar dicha combinación puede usarse el sistema de ensayo y error o bien un enfoque más formalizado. En este último caso es necesario determinar el máximo que cabe esperar de una función-objetivo (por ejemplo, el empleo) que opere bajo diversas restricciones (por ejemplo, una restricción en cuanto al balance de pagos, o en la dimensión del saldo de la hacienda pública o en el crecimiento mínimo del poder adquisitivo de los salarios), y utilizar de la mejor manera posible cada uno de los instrumentos de política, dentro de los intervalos de variación posibles establecidos para cada uno de ellos. De esta manera, la combinación óptima se obtiene mediante la solución de un programa lineal; y este fue el método adoptado para la preparación del Noveno Plan francés.

Esa optimización condujo a la adopción de la estrategia macroeconómica siguiente:

—En la primera fase (1984-1985), se concede prioridad al ajuste de la economía y, en especial, al retorno del equilibrio del balance de pagos. Se apunta, pues, a una política que restrinja la demanda interna, a base de: un gran esfuerzo para limitar el ingreso de las unidades familiares, mediante la moderación en los salarios y en los beneficios de seguridad social; un aumento del ahorro de las unidades familiares; y una inversión de la tendencia alcista en los déficits públicos. La moderación practicada respecto a salarios e impuestos de las empresas tiene por objeto lograr que éstas se hagan más rentables, favoreciéndose así la inversión productiva. El progreso en cuanto a inversión ha de ser especialmente acentuado en la industria, la cual desempeña un papel fundamental en el logro del equilibrio externo. En

suma, la política seguida debe tener por resultado que la economía francesa crezca a una tasa más lenta que la de sus asociados comerciales.

—En la segunda fase (1986-1988), se habrá restablecido el equilibrio del balance de pagos, y podrá aflojarse la política restrictiva. Se espera que la demanda interna crezca entonces con mayor rapidez, ya que los sueldos y salarios aumentarán, la situación del empleo será más favorable, y el ahorro de las unidades familiares habrá descendido. Se espera que las empresas sigan percibiendo utilidades más altas, al crecer las remuneraciones efectivas a una tasa más lenta que la productividad. Se espera que una demanda interna más sostenida y la elevación de la rentabilidad estimulen un crecimiento rápido de la inversión. Entonces, Francia ostentará una tasa de crecimiento más elevada que la de sus asociados comerciales. Sin embargo, se espera poder mantener el balance externo, debido a un animado crecimiento de la inversión industrial, favorable para las exportaciones, y al crecimiento limitado de las importaciones.

A lo largo del período en su conjunto se reducirá radicalmente el aumento del gasto público, en relación a lo que era en época anterior, con el resultado de que pueda contenerse el alza anteriormente registrada de la presión fiscal y parafiscal, y limitarse el déficit de la hacienda pública. Además, la estrategia favorece una reducción de las horas trabajadas, a fin de lograr una participación laboral que redunde en un aumento del empleo, de acuerdo a una tasa de crecimiento económico dada. Sin embargo, a fin de que esta reducción no tenga por resultado una disminución de las capacidades productivas, es preciso mantener la duración de la utilización del equipo. También pueden verse estimulados el trabajo en turnos y el empleo de jornada parcial.

## II

### Utilización de modelos

¿De qué manera pueden efectuarse las proyecciones que se requieren en las diversas etapas del proceso de planificación macroeconómica?

En Francia, durante cerca de 20 años estas proyecciones se han preparado con ayuda de modelos macroeconómicos, en los cuales se incorpora la descripción de la economía suministrada por las cuentas nacionales. Estas se vienen practicando en Francia desde hace muchos años, y sus largas series permiten la preparación de estimaciones econométricas. Además, la contabilidad nacional ha tenido una decidida orientación hacia la necesidad de proyecciones económicas, especialmente para fines de planificación. Las cuentas presentan, un alto grado de integración y son relativamente detalladas, pues se realizan por sectores institucionales, por ramas de actividad y por tipo de operaciones realizadas. Por consiguiente, los modelos macroeconómicos franceses dan origen a proyecciones basadas en una sólida base de datos extraídos de las cuentas nacionales históricas.

#### 1. Ventajas

Los modelos econométricos se utilizan porque presentan las ventajas siguientes:

- permiten tener en cuenta las complejas relaciones de interdependencia, que son inaccesibles para el pensamiento económico no formalizado;
- imponen una labor rigurosa para explicar las relaciones técnicas, de comportamiento e institucionales, que explican esta interdependencia;
- son instrumentos poderosos para movilizar y acumular información y conocimiento;
- una vez computarizados, permiten preparar con rapidez proyecciones y variantes a fin de poder responder a preguntas de los agentes que actúan en la esfera de la planificación (habiéndose hecho, por supuesto, la considerable inversión preliminar que exige su construcción).

#### 2. Críticas

Sin embargo, los modelos macroeconómicos han sido objeto de considerables críticas. Se les acusa con frecuencia de representar la realidad de manera incorrecta o parcial (y, por ende, con determinado sesgo), de ser "cajas negras" o de ofrecer un cuadro cauteloso del futuro.

Hay cierto grado de verdad en la crítica que se refiere al ajuste de los modelos a la realidad. En primer lugar, representaciones teóricas diferentes de la realidad pueden estar en oposición entre sí, al mismo tiempo que los resultados econométricos que se obtengan al compararlas con los hechos tal vez no discriminen entre ellas. Este, sin embargo, es un argumento, no en contra de los modelos, sino en favor de comparar los resultados que se desprenden de modelos diferentes. Tal es la práctica que se está imponiendo en Francia, si bien un modelo (el DMS del INSEE) es el que se prefiere para la labor relativa a planificación. De esta manera pueden compararse las lecciones que suministren los modelos.

En segundo lugar, una crítica parcial, como la que a menudo expresan los usuarios de los modelos, puede resultar correcta; lo cual no significa que sea preciso abandonar los modelos, sino perfeccionarlos. En otras palabras, un modelo no ha de permanecer estático, sino que ha de evolucionar en la medida que progresa el conocimiento económico.

En tercer lugar, un modelo nunca representa la realidad de forma total, sino que favorece ciertos fenómenos al mismo tiempo que desatiende otros. Por lo tanto, un modelo ha de utilizarse sólo en aquella esfera para la cual es válido. Cada vez que se quiera salir de esos límites habrán de prepararse estudios específicos. Esto vale sobre todo en el caso de estudios de variantes relativas a políticas estructurales (por ejemplo, una política encaminada a reducir las horas trabajadas para aumentar el empleo).

Los modelos a menudo parecen ser "cajas negras" para sus usuarios; y cuando así es, los resultados que dan presentan aspecto de orácu-

los. En realidad, existe una discrepancia entre la complejidad de la realidad económica y social y el legítimo deseo de las autoridades públicas y de los agentes económicos de no estar meramente atendidos al juicio de los expertos. Una solución consiste en comparar las opiniones formuladas por diversos equipos de preparación de modelos, que actúen separadamente unos de otros; otra es que estos expertos hagan todo lo posible por lograr la mayor transparencia al explicar, a manera de maestros, las principales vinculaciones entre las hipótesis y los resultados, como también el alcance y las limitaciones de las lecciones que puedan extraerse del modelo.

Por último, los modelos podrían engendrar una actitud conservadora, porque se basan en relaciones estimadas a base de observaciones hechas en el pasado. Los mecanismos económicos pueden, como es natural, modificarse. La aparición de situaciones nuevas durante fases del cambio estructural puede revelar también la importancia de factores cuya influencia no era obvia anteriormente. De ahí que pueda resultar necesario modificar el modelo antes de preparar proyecciones.

Sin embargo, tales modificaciones han de basarse en un examen a fondo de las tendencias más recientes o en conocimientos microeconómicos, fundados, así como en un razonamiento teórico sólidamente desarrollado. Los usuarios del modelo, y en especial las autoridades públicas, pueden inclinarse a poner en tela de juicio el modelo si éste arroja dudas sobre las ideas que abrigan o predice resultados que se les hacen inaceptables. Los políticos pueden exagerar los efectos de las políticas económicas, o pueden ser proclives a considerar favorablemente los resultados de su propia actividad. Es así como en Francia se ha hecho objeto de mucha crítica a los modelos como resultado del crecimiento del desempleo, previsto por los equipos encargados de preparar modelos durante los últimos 10 años. Es fácil hacer desaparecer problemas que pusieron de relieve las proyecciones, si se modifican algunos parámetros básicos de un modelo (elasticidad de la demanda en función de las importaciones, coeficientes de capital o coeficientes utilizados para determinar la inversión de las empresas o el ahorro de las unidades familiares). Es preciso rechazar por motivos éticos la práctica de manipular los modelos de esta manera.

### 3. Modelos utilizados en la planificación francesa

En Francia se utilizan varios modelos para fines de planificación, incluso el DMS, que es un modelo macroeconómico central, y modelos específicos empleados a fin de efectuar análisis más detallados de determinados aspectos de la realidad.

El DMS es un modelo dinámico, adecuado para trazar trayectorias cronológicas de la economía francesa por un período de seis a ocho años. En él se distinguen seis grandes sectores institucionales (sector empresas, sector unidades familiares, sector administrativo, etc.), estando el sector empresas dividido, a su vez, en once subsectores. El modelo sigue las transacciones de bienes y servicios (en la parte descriptiva de un cuadro de insumo-producto que indica 14 ramas), la relación entre la producción y los factores productivos, la formación y utilización del ingreso y, por último, el flujo de las operaciones financieras. Es un modelo de gran tamaño, con 500 variables exógenas, 2650 variables endógenas y 2900 ecuaciones, de las cuales 970 son ecuaciones econométricas. Está estimado econométricamente para el período 1959-1982. Es un modelo nekeynesiano a corto plazo, pero asigna un papel fundamental a la acumulación de capital a mediano plazo. La acumulación de capital no se determina solamente por la demanda prevista de las empresas, sino también por su tasa de ganancia. Las funciones de producción son del tipo de Solow con capital de diversas edades. Por último, el modelo asigna una función importante a los precios en los mecanismos de ajuste económico; se basa, por consiguiente, en una teoría combinada.

Con este modelo central guardan relación los siguientes modelos específicos.

Una versión pequeña del DMS (el "mini-DMS" con 250 ecuaciones) para dos ramas (industria; otras ramas) se utiliza tratándose de proyecciones a largo plazo. A su vez, esta versión pequeña está vinculada a un modelo de oferta y demanda de energía, empleado para estudiar las interacciones a mediano y largo plazo entre las tendencias macroeconómicas y la evolución en el subsistema energía (modelo "mini-DMS-energie", con 700 ecuaciones).

Un modelo Leontieff dinámico (5000 ecuaciones) efectúa un análisis más detallado del siste-

ma de producción y de las transacciones en lo relativo a bienes y servicios en 36 ramas. Un conjunto aun más detallado de ecuaciones económicas permite proyectar el consumo de 200 productos en las unidades familiares.

Cierto número de modelos (modelos de administración, modelos de seguridad social y submodelos fiscales) efectúan un análisis delicado de las operaciones de la administración con miras a describir las relaciones institucionales, que son especialmente numerosas en esta esfera.

Se emplean modelos especiales para efectuar proyecciones demográficas nacionales, regionales y locales, así como proyecciones regionales del empleo.

Tales modelos funcionan con independencia del modelo central. Este puede, sin embargo, suministrar a aquéllos variantes de las entradas, las cuales son endógenas en el caso del DMS y exógenas en el de los modelos especiales. Del mismo modo, las variantes de producto de los modelos especiales pueden ser variantes de insumo para el DMS (por ejemplo, en materia demográfica), o perfeccionar el modelo DMS (por ejemplo, en el caso de las relaciones tocantes a la administración). Así tiene lugar un intercambio de información flexible entre los diversos modelos y los equipos de economistas encargados de ellos.

Este sistema de modelos se halla en evolución. Por una parte, es adaptable a los cambios

que ocurren en las necesidades de proyección; por otra, los modelos se modifican a fin de incorporar los adelantos logrados en el conocimiento de datos económicos y estadísticos, los cambios institucionales o las lecciones que resultan de discutir los resultados obtenidos con los usuarios.

En cuanto al DMS, que se creó en 1976 después de varios años de preparación, se han efectuado tres nuevas estimaciones. Las nuevas estimaciones hechas a intervalos se consideran preferibles a una anual automática, efectuada cada vez que se añade un nuevo año a la serie estadística, porque aquéllas ofrecen la oportunidad de una reflexión crítica sobre el modelo en su conjunto. En su estructura general, el DMS-4 no difiere mucho del DMS-1, pero entre la primera versión del modelo y la más reciente se han introducido muchos cambios parciales. Actualmente se está trabajando para reducir el tamaño del modelo. En realidad, un modelo de menor tamaño podría ser más acertado desde el punto de vista econométrico, y también resultaría más transparente para los usuarios. Además, sería de manejo más expedito, o sea que podría dedicarse más energía al logro de progresos metodológicos que condujeran a una integración más eficaz de las transacciones financieras (determinación y repercusiones de las tasas de interés, relaciones flujo-existencias, etc.), y a la generación de expectativas de los agentes económicos y sus efectos en la oferta.

### III

## El manejo de la incertidumbre

Vivimos en un mundo en que la incertidumbre se ha venido acentuando más y más con posterioridad a 1970. El crecimiento se ha hecho más lento y también más irregular. El comercio internacional es inestable. Los tipos de cambio de las divisas han mostrado grandes fluctuaciones desde que se abandonó el sistema de tipos de cambio fijos. Los precios del petróleo experimentan una violenta agitación. Las tasas de interés se caracterizan por amplias oscilaciones. Las políticas económicas están sujetas a mutaciones repentinas. En una palabra, las variables principales que se utili-

zan para describir la "situación del mundo" fluctúan ahora con turbulencia.

Grandes desequilibrios caracterizan a la economía mundial (déficit internos y externos en los Estados Unidos, excedentes en el Japón, desempleo en Europa, endeudamiento y dudosa solvencia en algunos de los países en desarrollo). El resultado de tales desequilibrios es muy incierto.

De esta manera se ha hecho más difícil predecir el futuro que cuando el crecimiento era rápido y sostenido. La incertidumbre constituye un grave desafío para los planificadores, ya que

la ejecución de los programas mejor diseñados puede estar asediada de enormes riesgos. La amenaza de lo imprevisto tiende a hacer tabla rasa del concepto de planificación y a limitar la política económica al arte de navegar a ojo<sup>1</sup>.

Por consiguiente, los planificadores deben convertir la incertidumbre en una de sus principales preocupaciones, si desean que la planificación siga siendo de utilidad. Esto reviste especial importancia en el caso de los aspectos macroeconómicos de la planificación, en que el nivel de los objetivos perseguidos y los medios de alcanzarlos no pueden estar determinados rígidamente, ya que es preciso dejar margen para lo imprevisto. Mucho queda por hacer para encontrar la forma de abordar la planificación de esta manera, dado sobre todo que la situación actual parece entrañar más riesgos de los que la mente humana ha podido captar hasta ahora. De todos modos, a base de nuestras primeras experiencias podrían sugerirse algunas directrices.

### 1. *La planificación por escenarios*

Las mayores incertidumbres son las que se refieren a la evolución de la economía mundial. De ahí que en Francia se esté haciendo un esfuerzo mucho mayor para formular escenarios internacionales. Para las proyecciones exploratorias utilizadas en relación con el Noveno Plan se adoptaron tres escenarios contrapuestos, en los que se mostraban, combinados, los tres grandes factores de incertidumbre siguientes: la evolución de la economía norteamericana y del dólar; el grado de inestabilidad financiera internacional; y el peligro de desmoronamiento de las sociedades eu-

ropeas. Los datos numéricos empleados en estos escenarios eran algo subjetivos y no pudieron determinarse mediante un modelo, lo que fue una desventaja. Más tarde se ha iniciado la construcción de un modelo de la economía internacional, con miras a la determinación más rigurosa de escenarios para el futuro.

Para dichas proyecciones exploratorias se establecieron también siete escenarios que mostraban las evoluciones posibles de la economía francesa, a base de hipótesis relativas a política económica y al comportamiento de los agentes microeconómicos. Los escenarios externos e internos se correlacionaron, pero no de manera sistemática, para que el gran número de escenarios no menoscabase la claridad de los debates. En total se formularon nueve escenarios exploratorios.

Los estudios de variantes pueden pasar por alto las incertidumbres relativas al ambiente nacional y, más en general, a la evolución de las variables exógenas utilizadas en los modelos, que en realidad son de índole casi lineal. Estos estudios deben tener en cuenta por el contrario las incertidumbres relativas al conocimiento, es decir, las que afecten a las relaciones econométricas de los modelos. A fin de poner a prueba la corrección de los resultados y, en especial, evaluar la incertidumbre relativa a los efectos de las políticas económicas, es útil poner a prueba la sensibilidad de los resultados a determinados coeficientes o ecuaciones. Además, como se indica más arriba, es conveniente comparar los resultados logrados con modelos diferentes.

Por último, el esclarecimiento de una estrategia macroeconómica debe tener en cuenta la incertidumbre, porque este tipo de estrategia considera con frecuencia las variables en cuanto a nivel, al ocuparse, por ejemplo, del endeudamiento externo, de los déficit públicos o de la presión fiscal. Deben trazarse, pues, estrategias diferentes de conformidad con la estructuración del ambiente internacional. En la práctica deben preferirse dos o tres perfiles del ambiente internacional, de modo que la presentación de las estrategias no sea excesivamente complicada. Así ocurrió en Francia en el caso del Noveno Plan, en el cual se hizo una distinción entre dos estrategias para la economía del país, una basada en un escenario de crecimiento no inflacionario en los países de la OCDE, y otra, en un escenario que

<sup>1</sup>La crisis de la planificación obedece a otros tres motivos:

- la creencia de que la intervención económica del Estado es desacertada, y que las fuerzas del mercado son suficientes para restablecer un crecimiento estable;
- la crisis de la teoría económica, esto es, la falta de un consenso respecto a lo que constituye la realidad económica y, por consiguiente, respecto a lo que debe hacerse;
- el dilema a que hacen frente los gobiernos, en una situación de crisis, es el siguiente: ¿han de hacer predicciones optimistas acerca del resultado que tendrán sus medidas, aunque después las predicciones queden desmentidas por los hechos? o ¿han de hacer predicciones sombrías, que hagan poner en duda su capacidad para resolver los problemas?

mostraba una combinación de crecimiento lento y tasas de interés elevadas.

## 2. *Vinculación de las situaciones a corto y a mediano plazo*

Las preocupaciones a corto y a mediano plazo han de estar bien integradas a fin de lograr una buena política económica. Las consecuencias a mediano plazo de las decisiones que han de adoptarse en el futuro próximo deben evaluarse de manera que tales decisiones no se adopten a base únicamente de los efectos a corto plazo que se les atribuyen. Del mismo modo, la consideración de la situación a mediano plazo debe tener por resultado la adopción inmediata de decisiones con efecto a futuro, aun si sus efectos a corto plazo son insignificantes o incluso costosos. Lo mismo vale para la ejecución de políticas estructurales, que a menudo resultan costosas a corto plazo y mostrarán resultados favorables sólo a mediano plazo.

La actual inestabilidad de las economías así como los considerables ajustes estructurales que hacen falta para remediarla, imponen la necesidad especial de contar con instrumentos que permitan la vinculación de las situaciones a corto y a mediano plazo.

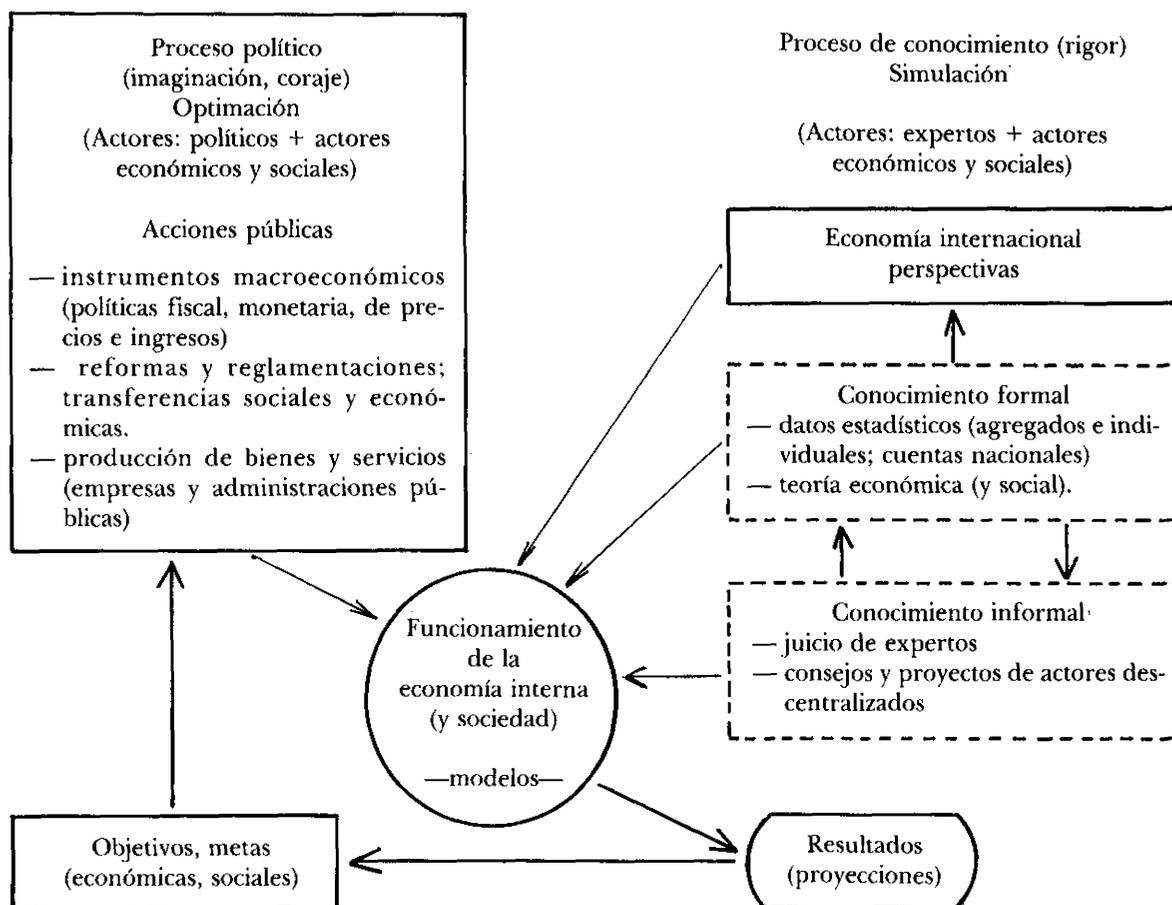
Los modelos a mediano plazo dinámicos (tales como el DMS) permiten efectivamente lograr

esa vinculación, pero ésta afecta también, por supuesto, a la manera como se utilizan tales modelos. En primer lugar, hay que procurar que las proyecciones a corto y a mediano plazo se adapten a las modificaciones a corto plazo reciente que hayan revelado las últimas estadísticas disponibles; trazándose también las proyecciones a corto plazo de manera más detallada mediante el empleo de otros instrumentos. Es así como en Francia las proyecciones a corto y a mediano plazo trazadas con el modelo DMS se vinculan a las proyecciones a corto plazo (presupuestos económicos) trazadas con miras a los preparativos para la adopción de las decisiones monetarias y fiscales anuales que afectan al presupuesto, y luego a la incorporación de esas decisiones en un pronóstico macroeconómico. También se procura lograr coherencia entre las bases de información utilizadas por los encargados de la política presupuestaria y monetaria y aquellas utilizadas por los planificadores.

En segundo lugar, las proyecciones a mediano plazo deben ser actualizadas cada año, a fin de tener en cuenta las evoluciones más recientes. La comparación con las proyecciones originales en que reposa la estrategia del Plan muestra la medida en que sigue siendo válida la estrategia, la manera como debe modificarse, o si hay necesidad de introducir cambios en la trayectoria seguida por la política económica, a fin de que se alcancen los objetivos a mediano plazo.

## Apéndice

EL PROCESO DE PLANIFICACION: ESQUEMA LOGICO  
 ¿QUE METAS Y ACCIONES?  
 ¿CUALES SON BUENAS ACCIONES PARA LOS RESULTADOS BUSCADOS?



## La planificación del desarrollo a largo plazo

Notas sobre su esencia y metodología

*Lars Ingelstam\**

En este artículo, el autor pasa revista a varios de los principales problemas que presenta la planificación del desarrollo a largo plazo, con respecto a los cuales esboza sus propios criterios. Al principio, aborda los aspectos políticos de la planificación, subrayando en especial que ésta forma parte de un proceso decisorio basado en el poder, en el cual tienen un papel principal las imágenes mentales de los decisores. Luego aborda la relación entre la planificación y el mercado en las economías mixtas, como puerta de entrada al tratamiento del "objeto de la planificación" que, a su juicio, debe ser concebido como una "multiorganización" compuesta por empresas, órganos políticos, organizaciones y movimientos sociales, etc. Dentro de la exploración del objeto de la planificación, señala la presencia de distintos tipos de economía (elitista, formal y total) y los problemas que los mismos plantean.

En la parte final se refiere a algunos aspectos éticos y metodológicos. Entre los primeros, destaca la responsabilidad de los planificadores sobre las generaciones venideras, pues sus decisiones afectarán a éstas de manera considerable; entre los segundos, se refiere a la contabilidad económica, la construcción de modelos y escenarios, los niveles de análisis y otros.

\*Profesor de Tecnología y Cambio Social en la Universidad de Linköping, Estocolmo, Suecia.

## I

### Las funciones de la planificación

*"Si la planificación lo es todo,  
tal vez no sea nada"*  
Aaron Wildawsky

Planificar es básicamente prepararse para la adopción de *decisiones*. Las decisiones de cierta trascendencia se basan en el *poder*. Por ende, la planificación es parte del ejercicio del poder en la sociedad. No debe permitirse que ninguna metodología o filosofía de la planificación oculte este hecho. Está ampliamente reconocido en las ciencias sociales que las funciones societarias, como la planificación, no pueden apartarse demasiado de lo que es aceptable para los que controlan el poder, si quieren seguir siendo "pertinentes". La planificación sea acaso muy importante para un cambio social deseable, pero está necesariamente muy limitada como instrumento de dicho cambio. ¡Sin embargo, el margen tal vez tenga todavía la amplitud suficiente para que valga la pena el esfuerzo!

La planificación a *largo plazo* forma parte del ejercicio del *poder sobre el futuro*. Esto tiene repercusiones metodológicas, como, por ejemplo, el uso de estudios sistemáticos del futuro y la relativización de algunas variables económicas como el crecimiento del PNB. El marco a largo plazo tiene también algunas consecuencias éticas, aparte de las relativas a la planificación o a la toma de decisiones en general. Asimismo, el elemento normativo en la planificación se vuelve definido, y la cuestión del cambio social deseado pasa a ocupar el primer plano. La función de la planificación a largo plazo, si no se toma en serio, puede consistir sencillamente en hacer "que todo lo que está mal empeore más sistemáticamente".

En la planificación las *imágenes mentales* que tienen los decisores y planificadores son más importantes que las metodologías concretas. Estas guían el proceso de elaborar planes, incluso la formulación de pronósticos y la construcción de escenarios. Tales imágenes mentales son fundamentalmente de dos tipos: *herencias mentales* de experiencias previas e *imágenes del futuro*. En épocas "no problemáticas", la mayoría de esas imágenes son implícitas, y, además, el panorama del

futuro parece calzar muy bien con las experiencias del pasado. En tiempos de crisis ocurre lo contrario. Tanto la historia como el futuro parecen polémicos y, a veces, amenazantes. En tales épocas, una función importante de la planificación a largo plazo y de los estudios sobre el futuro consiste en hacer explícitos ambos conjuntos de imágenes y cuestionarlos presentando una estructuración diferente de hechos conocidos, hechos nuevos y líneas de conducta desacostumbrados.

Esto no significa que la planificación deba tener sólo una función dialéctica y crítica respecto al sistema político (en el sentido más amplio posible). Todo proceso de planificación, sea para una empresa, una nación o toda una región, tiene que encontrar y definir qué tipo de *problemática* tiene realmente que encarar. La experiencia revela que la función más importante de la planificación, en retrospectiva, ha sido casi siempre el esfuerzo por aislar los "problemas fundamentales" de todas las demás preocupaciones.

El marco "a más largo" plazo entraña un *desafío intelectual*. Al concentrarse en el futuro se encaran interrogantes más fundamentales y estratégicos de lo que es habitual en la política o en la administración. Para el intelectual, esta es la oportunidad de incorporar interrogantes teóricos básicos de las ciencias sociales, la historia y la filosofía y situar los acontecimientos cotidianos dentro de una perspectiva más amplia. Además, libera al investigador del tedio de los datos empíricos, así como del acatamiento de los límites estrictamente disciplinarios. Por una vez, le está

permitido explorar "los grandes paradigmas que procuran explicar la dinámica social". La experiencia muestra que este es, en gran medida, un estímulo útil, tanto para las ciencias sociales como para el debate político serio: "desarrollar y aplicar los conocimientos y la inteligencia en nuestros asuntos" (Barnard).

Por otra parte, encerrará también una *tentación política*. Las consideraciones basadas en un marco a más largo plazo siempre tendrán dificultades para hacer impacto en la práctica cotidiana de la política. Las limitaciones en la capacidad de manejo se notan por doquier. Pero cuando los problemas del "futuro" se abordan en forma explícita, el aparato político podría sentirse tentado a estimar que esas consideraciones quedan delegadas a los "planificadores", a las organizaciones de estudios sobre el futuro u otras similares, en vez de integrarlas, al menos hasta cierto punto, en su propio pensamiento.

Sugiero el empleo de un *modelo básico conceptual* para el análisis de los problemas de la planificación. Este contiene primero la identificación de tres elementos: *un sujeto planificador*, que es la persona u organización que planifica; *un objeto planificable*, que es aquello hacia lo que va dirigida la planificación, y *el entorno*, que denota todo lo que no puede planificarse pero que tiene importancia para el objeto planificable y para la problemática de la que se ocupa la planificación. Este modelo se utilizará para estructurar algunas de las reflexiones que siguen sobre la planificación del desarrollo.

## II

### La planificación y el mercado

La superposición de ambos términos —planificación y economía de mercado (en particular, si se estima que esta última significa que las "decisiones económicas son descentralizadas")— parece a primera vista *contradictoria* desde el punto de vista lógico. Por cierto que esto no es así: todas las economías contemporáneas conocidas son en cierta medida "mixtas" y contienen elementos de

planificación (central). De todos modos, la cuestión es sin duda problemática y polémica desde el punto de vista ideológico. Si se piensa que la planificación tiene que ver primordialmente con las "políticas públicas", la experiencia de las economías mixtas avanzadas conduce a la identificación de *tres tipos de interrelaciones* entre la planificación y el mercado:

a) *Antimercado*: intervenciones dirigidas principalmente a la redistribución, la reducción de utilidades, las normas de localización, las restricciones ambientales, el aumento del empleo, la protección de los trabajadores, etc.

b) *Promercado*: intervenciones destinadas a restablecer un mercado más ideal: es como decir, borrón y cuenta nueva (por ejemplo, la legislación antimonopolio). A veces se practica una forma más avanzada, a saber, acelerar el proceso de las fuerzas de mercado en la dirección en que se supone nos conducirán (ejemplo: subsidios del gobierno para la investigación).

c) Manejo de las actividades en el sector público, por ende, *fuera del mercado* y, en principio, ya bajo control político.

No hay manera, por cierto, de agrupar en forma definida las diversas políticas en una u otra categoría; en la política monetaria, por ejemplo, a) y b) tienden a aparecer algo combinadas, y en la política fiscal participan las tres. En los subsidios al transporte pueden figurar una forma u otra, o ambas, etc. Las intervenciones del tipo a) suelen legitimarse sosteniendo que en realidad son b) pro-mercado, a largo plazo. Por otra parte, es muy frecuente que los agentes que apoyan "en principio" un mercado libre ideal propicien políticas intervencionistas de tipo a) a favor de intereses especiales.

No obstante, desde el punto de vista *metodológico* la distinción es importante. La experiencia más fructífera de la planificación en la esfera de la política pública pertenece al tipo c): "sectores" como defensa, educación, servicios sociales, transporte, etc. Esto obedece a dos motivos. En primer lugar, en dichos campos las similitudes son considerables con la empresa privada, que es con mucho la clase de unidad para la que se "ha planificado" más y cuyos problemas de planificación se han estudiado ampliamente en la literatura. Segundo, pese a las incertidumbres políticas y a los problemas de formación de pronósticos, es mucho más fácil "decidir de antemano" en esas esferas de lo que es para el país o la economía en general. Esto ha llevado a una situación en que muchas metodologías de planificación, a veces sin reconocerlo en forma explícita, se refieren a esos objetos planificables que son bastante controlables.

El verdadero interrogante de la planificación para el desarrollo es mucho más difícil: incluso en lo metodológico. ¿Cuál es el *objeto planificable*? Por cierto que no sólo el Estado o el sector público. El objeto planificable podría describirse de preferencia como una *multiorganización*, cuyos componentes principales, además de los órganos políticos propiamente tales, son empresas privadas (grandes y pequeñas), asociaciones de empresas, sindicatos, movimientos populares, la burocracia y las *élites* intelectuales. La fuerza e importancia de estos diversos sectores varían naturalmente según el país, y entre ellos existen conflictos más o menos fundamentales. La cuestión de como "planificar" para el desarrollo razonable de una multiorganización de esta índole se ha solucionado de muchas maneras diferentes en las economías mixtas: lo que se refleja en sistemas tan diferentes como *Le Plan* en Francia, la estructura de planificación trimodal en los Países Bajos, y la planificación indicativa, sobre todo la económica en mi propio país, Suecia. En los tres países mencionados se ha sentido también la necesidad de organizar estudios del futuro de alcance más amplio, pero con vínculos más laxos con la toma real de decisiones. En una economía mixta la intervención de la "administración" tiene que ser más limitada que en una empresa u oficina. En muchos casos también es políticamente delicado. Estos hechos no pueden separarse de las "metodologías" de planificación, ni de lo que he descrito como la "problemática".

En muchos países la planificación (del desarrollo) ha pasado a identificarse con la elaboración de *modelos econométricos* de la economía, y la proyección del desarrollo por algunos años hacia el futuro (3, 5 y a veces más). Muchos países y organismos internacionales que brindan asistencia para el desarrollo—comenzando con los Estados Unidos y el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa después de 1945—exigen que los receptores establezcan este tipo de modelos de planificación. No cabe negar el valor indicativo de tales modelos. Es evidente que logran resolver hasta cierto punto el dilema del gobierno bosquejado más adelante. Sin embargo, como instrumento para *una verdadera planificación del desarrollo a largo plazo*, dichos modelos son muy limitados y hasta cierto punto también pueden inducir a error.

### III

## Más allá de la economía

A la pregunta "¿cuál es el objeto planificable?" puede contestarse también: es la economía. Sin embargo, no resulta trivial en modo alguno qué es lo que se entiende por economía en una perspectiva de desarrollo. Además, el análisis debe incluir los factores *económicos y sociales*. Incluso si se supone que la economía es un determinante esencial del desarrollo social, la conceptualización de los factores económicos se vuelve a la larga muy crítica para el tipo de cuestiones sociales que pueden reconocerse y analizarse.

Cabe distinguir también en este caso tres niveles de delimitación. Los denominaré respectivamente las economías *elitista, formal y total*. Un valor predominante en la mayoría de las economías nacionales ha sido durante muchas décadas el "crecimiento orientado a la exportación" (desde la época colonial, los países latinoamericanos han estado marcados por una clarísima dependencia de las exportaciones, a veces excesiva). Es natural que esta herencia mental juegue todavía una parte muy importante en el pensamiento sobre el desarrollo. Metodológicamente esto se refleja en el gran hincapié que se hace en la "élite" o parte "moderna" de la economía, y su potencial de crecimiento. Los modelos econométricos y el crecimiento del PBN registrado formalmente tienden a sobreestimar la importancia global de la economía elitista.

Aparte de la elaboración de modelos y las estadísticas, parece haber una hipótesis crítica vinculada con el énfasis en la *economía elitista*, a saber, que mediante cierto proceso de "filtración" el crecimiento sano de la economía elitista elevaría también, en forma proporcional o aproximadamente proporcional, los niveles económicos de *toda la población*. En los debates sobre crecimiento, sostenidos en los países de Europa septentrional, los proponentes de esta posición han echado pie atrás y sólo afirman que es posible llegar a un nivel más elevado para todos con un nivel más elevado de PBN. En América Latina incluso esta hipótesis no parece apoyada por los hechos. Por ende, no puede suponerse que haya un vínculo simple y directo entre el desempeño

de la economía elitista y los objetivos sociales y económicos más generales.

Sin embargo, dentro de los procedimientos corrientes de contabilidad y elaboración de modelos, podría tomarse en cuenta en principio el comportamiento de la economía formal (monetaria) plena. En las economías europeas, la contabilidad de la economía formal, observada desde el lado de los gastos o de la producción, es una práctica normal. Cabe imaginar que en algunos países latinoamericanos la declaración estadística no es lo bastante completa como para dar una contabilidad confiable de, por ejemplo, los pequeños negocios, en particular, en el campo. Sin embargo, parece claro que las descripciones de la economía formal plena, en forma de modelos o de otro modo, pueden brindar información importante sobre, por ejemplo, los niveles de salarios en los sectores no elitistas y sobre el costo de la vida.

Una contabilidad tan nutrida de la economía como para permitir el análisis de los cambios de las condiciones de vida para toda la población, debe incluir también la *economía informal* (no remunerada). Comprende el trabajo hecho en los hogares, la agricultura de subsistencia, la artesanía, las reparaciones y mantenimientos fuera de los mercados, y el trabajo cooperativo, por ejemplo, a nivel de aldea. Si sumamos esto a la economía formal, llegamos a la *economía total*. Algunos países en desarrollo acusan una dualidad muy acentuada en sus economías —fundamentalmente entre el sector elitista y el resto de la economía— y en esos casos es fácil reconocer la importancia del sector informal. Sin embargo, la parte informal de la economía no se extingue cuando los países se tornan más desarrollados o se eleva el PBN. En los países industrializados de Europa septentrional, lo típico es que se emplee igual cantidad de tiempo en labores informales que en el empleo remunerado. Sin embargo, esto se verifica en el nivel total; la asignación de la cantidad total de trabajo es un indicador importante de los estilos de vida y del bienestar de la

población. (Hay una tendencia a que se desarrolle una nueva dualidad en algunas de las economías industrializadas de Europa, junto con un desempleo masivo creciente. Por ende, el dualismo puede transformarse en un acompañante no sólo del subdesarrollo sino también del superdesarrollo).

Por razones obvias, la *declaración* estadística del sector informal es muy inferior a la del sector elitista. Por cierto que no sugiero que se establezca un sistema global de estadísticas nacionales de, por ejemplo, las horas empleadas en diversas formas de trabajo informal. Una de las razones en contra es que dicho sistema sería impracticable, y en gran medida imposible. Otra tiene que

ver con la ética y los derechos del Estado: la razón de ser del trabajo informal y del intercambio informal es precisamente su propiedad de ser informal: no regulado ni registrado. Los requisitos de declaración serían en muchos casos antinaturales y en algunos destruirían realmente lo que se suponía iban a medir.

Sin embargo, para efectuar una planificación razonable es necesario tener un conocimiento básico sobre la economía informal en términos más amplios. Este tiene que adquirirse mediante la investigación de casos típicos y ejemplos importantes; pueden obtenerse también algunos resultados por medios indirectos a partir de datos conocidos.

## IV

### Dilemas éticos

En la planificación a largo plazo, el "plazo" abarca con frecuencia varias generaciones. Esto plantea la pregunta ética: ¿quién es responsable por lo que dejamos —en términos de recursos naturales, medio ambiente, infraestructura, capacidad de producción, etc.— para las *generaciones venideras*? La comisión sueca sobre el futuro, presidida por Alva Myrdal, formuló una respuesta: En nuestra sociedad democrática les incumbe a las entidades políticas representar los intereses de las generaciones venideras. Esto puede parecer idealista y/o irreal a algunos. Sin embargo, lo que no podría evitarse es el desafío ético de la pregunta. Empleando una metodología puramente economicista, algunos han sostenido que una tasa de interés adecuada es el instrumento para equilibrar las reclamaciones (materiales, económicas) de las generaciones venideras contra las de los que vivimos hoy. Esta posición no resiste un mayor análisis ético cuando se aplica a problemas como el agotamiento de los recursos naturales o la utilización permanente de tierra fértil para otros fines. El dilema subsiste y, a mi juicio, cierta reflexión ética explícita debe acompañar siempre a la planificación a largo plazo que afecte a las generaciones venideras.

Cabría pensar que la planificación a largo plazo y las reflexiones sobre el futuro son cosas en las que uno puede optar entre hacer —o no hacer—. Naturalmente que así es: no hay necesidad inmediata de planificar para el futuro, y además no conozco ninguna constitución que exija al gobierno tomar en cuenta el futuro más distante. Pero eso no significa que los problemas a largo plazo no existen. Un cúmulo de decisiones, tomadas en toda clase de niveles de la multiorganización que es la sociedad moderna, sirve para crear el futuro. Es como una *cremallera* que se va cerrando gradualmente. Las decisiones menores, los ajustes, la legislación y los hábitos, crean un patrimonio, de modo que con el tiempo —cuando el futuro normal ya no tiene tan buen aspecto, o cuando el curso promisorio inicial ha conducido a un atolladero— la nación se encuentra envuelta en algo que es más bien una camisa de fuerza. A mi juicio, incluso en esto hay un elemento ético. Cierta pensamiento organizado acerca de los dilemas que se crean por el "terror a las pequeñas decisiones" debe ser responsabilidad de todo gobierno.

## V

## Metodología: observaciones finales

No cabe duda que la *contabilidad económica y la construcción de modelos* serán la espina dorsal de la planificación del desarrollo incluso en el futuro. Ya he manifestado mi inquietud de que esto pueda conducir a un énfasis excesivo en la economía formal, y en particular, en los segmentos elitistas y orientados a la exportación de la misma. Se podría ir un paso más allá y preguntar si la exactitud y el prestigio de los ejercicios económicos cuantitativos pueden llevar a un énfasis excesivo en los indicadores económicos del desarrollo, opacando otras dimensiones, que suelen ser más difíciles de cuantificar y medir.

*La construcción de escenarios* ha pasado a ser un instrumento importante para explorar los problemas a largo plazo en muchos países. Mediante descripciones genéricas de "historias del futuro", o sea, un pequeño número de variantes cualitativamente diferentes, se puede lograr un conocimiento que traspasa los límites sectoriales. En la mente de los decisores pueden surgir con más facilidad líneas de conductas diferentes (y no sólo las elaboradas en el estudio). El contexto de la planificación, que es en general una multiorganización, obliga a que la planificación adopte la forma del diálogo y la negociación. Los escenarios han demostrado desempeñar un papel que

esclarece y disciplina dicho proceso. En particular, los escenarios que contienen el "núcleo" de los datos económicos o de un modelo económico, pero que también incluyen un conjunto más amplio de variables, han resultado ser útiles para conocer los problemas del desarrollo (un ejemplo famoso de la literatura moderna es el estudio Bariloche *Catastrophe or New Society?* por A. Herrera *et al.*, 1977).

Existe una multitud de estudios del futuro y de "métodos" de planificación a largo plazo ofrecidos por firmas consultoras, institutos y grupos universitarios. A riesgo de parecer muy injusto, desearía formular una advertencia general contra las metodologías que "se venden" envasadas. La razón principal de esto estriba en las hipótesis ocultas acerca de la "problemática" que siempre se incorporan en modelos preconcebidos. Mientras no estén convencidos de que una metodología específica se conforma razonablemente bien con los problemas que desearía explorar, el decisor y su planificador no deben adherirse a una metodología determinada. Esta posición —*el problema antes que el método*— es subjetiva y controvertida, pero me inclino por ella como fruto de mi experiencia y de los estudios existentes.

## VI

## Sobre la problemática

Al enfocar el problema desde el punto de vista de las metodologías de la planificación, surgen con particular claridad algunos factores críticos que tienen que ver con la naturaleza del proceso de desarrollo y sus metas. Me referiré a tres de ellos, en forma muy breve.

Todos los procesos de desarrollo tienen dos caras: la creación/movilización de recursos y la

asignación/consumo/distribución de los mismos. También hay (al menos) dos niveles posibles de análisis macro y micro. Si se hace hincapié exclusivamente en el nivel macro, el "crecimiento" se concibe como un fenómeno más bien mecánico, y tienden a omitirse los aspectos más interesantes de la *movilización de recursos*, en particular la del trabajo humano. En las economías que tienden a

la dualidad, debe prestarse especial atención a los aspectos micro de movilizar la mano de obra, la tierra y demás recursos.

Es natural que deban tomarse en consideración *teorías de transición* como las que se han analizado en los Estados Unidos y Europa; se caracterizan por términos tales como sociedad postindustrial, sociedad de servicios, sociedad de información, sociedad de autoservicio, etc. En primer lugar, se debe estar alerta frente a la aplicación mecánica de las regularidades estadísticas observadas. En ciertos grupos de países, la elevación del PBN va acompañada de cambios claros en la estructura del empleo: primero de la agricultura a la industria y luego de la industria a los servicios. Las fuerzas motrices pueden no ser las mismas en las economías latinoamericanas, y no se

cumplen necesariamente las hipótesis teóricas en que se basan las proyecciones futuras de tales desarrollos. La mayoría de las teorías de transición suponen que los niveles de salarios son comparables en toda la economía y que se mueven esencialmente en paralelo. Si no ocurre así, se modificará todo el cuadro.

Es natural creer que, en vez de describir una economía latinoamericana típica en términos de *una* transición (como "industrial" a "servicios"), se debe considerar que en ella se superponen *al menos tres transiciones*: de la agrícola a la industrial, de los bienes industriales a la información industrializada, y de los bienes a los servicios, parte de esta última con la modalidad de "autoservicio". En esa forma pueden emplearse algunas de las teorías de transición importantes, sin someterse a sus simplificaciones extremas e irreales.



## Más allá de la planificación indicativa

*Stuart Holland\**

El antagonismo que algunos enfoques han procurado establecer entre la planificación y la mantención de las libertades democráticas, ha sido negado en los hechos por varias economías capitalistas en la postguerra. Tal situación no se habría producido por razones de orden ideológico, sino por la necesidad de lograr un grado de equilibrio social, estructural y espacial en la distribución de los recursos. En contraste, entretanto, con el carácter imperativo de la planificación en las economías dirigidas, el Estado ha imprimido una orientación indicativa a la planificación en el contexto de las economías de mercado.

Por razones pormenorizadas en la parte inicial del artículo, el autor sostiene que aunque el Estado tiene un importante papel como planificador, su acción se ha visto limitada, principalmente por la introducción de cambios significativos en la estructura productiva. Ello se refiere, sobre todo, al paso de la pequeña empresa nacional que había predominado en los años cincuenta y sesenta a la gran empresa multinacional que se hace presente a partir de la década de 1970.

El análisis de los efectos de las políticas monetaria y fiscal en algunas economías europeas, le permite al autor precisar el contenido de los argumentos en favor y en contra de la planificación indicativa. Es, sin embargo, a base del estudio detenido de la experiencia de planificación en Francia, lo que constituye el núcleo del presente trabajo. El autor busca, por un lado, rescatar los contenidos y el significado de la planificación en experiencias capitalistas y, por otra parte, ofrece algunos lineamientos para que la planificación logre mantener su permanencia en sociedades que aspiran a crecientes niveles de democracia.

\*Miembro de la Cámara de los Comunes, Londres, Reino Unido.

En el paradigma de Friedrich von Hayek, el término plan es una palabra muy obscena. Polariza la distinción entre plan y mercado y supone que la aplicación de cualquier forma de planificación en una economía capitalista moderna conducirá directamente al Archipiélago Gulag y a la suspensión de las libertades democráticas.

Este argumento fue rechazado por varias economías europeas, así como por el Japón, durante la mayor parte del período posterior a la segunda guerra mundial. No fue rechazado tanto por razones teóricas o ideológicas como por las dificultades prácticas de contrarrestar la gran desproporción existente entre diferentes sectores, regiones y clases sociales en la sociedad y la necesidad de lograr un grado de equilibrio social, estructural y espacial en la distribución de los recursos.

El papel del Estado como planificador puede analizarse en otros términos. En contraste con las operaciones totalmente imperativas o cuasi imperativas del Estado como planificador en las economías dirigidas, la planificación en la economía de mercado occidental ha tenido, desde la guerra, la característica de ser indicativa, combinada con mecanismos que exhortan al capital privado a realizar su tasa de crecimiento potencial a fin de incrementar tanto las expectativas de rentabilidad como el crecimiento real de la economía.

Los planificadores, como los gestores de la demanda, estaban bien conscientes de la importancia que tenía dicha expansión de la economía interna para la balanza comercial. Sin embargo, en países como Francia, Italia y el Reino Unido estaban especialmente interesados con los problemas de la estructura comercial y no simplemente en su nivel en términos de la gestión de la demanda. Procuraban identificar los sectores o esferas de la economía con una propensión elevada a la importación, y a la inversa, los sectores con fuerte potencial exportador. Esto los involucró a su vez en cuestiones de la estructura de la actividad económica, y sobre todo de los sectores o empresas que tenían una influencia considerable sobre las tasas de crecimiento de la economía en su conjunto y el nivel de la balanza comercial. Esta preocupación por la estructura comercial de la economía estaba relacionada con el interés de los planificadores por la distribución social y espacial de la actividad.

En otras palabras, los planificadores nacionales en países como Francia, Bélgica, Italia y el Reino Unido estaban especialmente interesados,

en las décadas de 1950 y 1960, en la generación de recursos suficientes que permitieran un gasto creciente en el sector social de la economía, como también contrarrestar las disparidades crecientes en materia de producto, ingreso y empleo entre las diferentes regiones de la economía, o efectuar una convergencia entre los niveles del producto, el ingreso y el empleo entre las diferentes regiones y zonas urbanas. En la década de 1970, dado que hay zonas urbanas claves que han entrado en crisis económica, ha habido un interés mayor por la política urbana, y sobre todo por la centro-urbana, tanto en los Estados Unidos como en Europa. Sabemos que la relación entre la distribución social, sectorial y espacial de los recursos depende no sólo de la función del Estado en la sociedad, sino también de la medida en que sea posible para un gobierno lograr un aumento de las expectativas y del crecimiento real que se equipare con el crecimiento potencial de la economía en su conjunto.

No puede sostenerse que el papel del Estado como planificador haya tenido un éxito uniforme en las economías que han aplicado planes económicos de mediano plazo. Esto refleja, en parte, el grado en que la hipótesis de que el Estado podría establecer objetivos de mediano plazo para la economía ha sido cuestionada no sólo por los políticos, quienes en muchos casos han estado renuentes a publicar indicadores de fracaso o de éxito de la expansión nacional; y también el grado en que los mecanismos de la competencia desigual entre el capital meso —y microeconómico y la empresa nacional y multinacional han restringido la viabilidad de la planificación estatal en el plano de las naciones— Estado individuales.

Esta restricción no significa que el Estado carezca de un papel como planificador en el plano nacional. No obstante, se fue haciendo cada vez más claro a los propios planificadores que, a menos que sus actividades tuvieran una dimensión internacional y multinacional, el grado en que podrían compensar la desproporción y el desequilibrio sería limitado y frustrante tanto para los planificadores como para sus planes.

Parte del problema radicaba en la erosión del marco de demanda keynesiano para las políticas de planificación, debido a la introducción de cambios en la estructura de la oferta. La pequeña empresa nacional que predominaba en el período

inmediato de postguerra había cedido el paso en la década de 1970 al dominio de la gran empresa mesoeconómica multinacional en materia de producción, distribución y comercio (del griego *macros* = grande; *micros* = pequeño; *mesos* = intermedio). Esta nueva gran empresa restringió notoriamente la eficacia de las medidas keynesianas indirectas, como la política fiscal y monetaria y las modificaciones cambiarias. En la práctica, esto equivalía a un divorcio de la síntesis keynesiana entre la gestión de la macrodemanda y las estructuras de la microoferta.

### *Keynes más la planificación*

A comienzos de la década de 1960 también estaba ganando terreno en la patria geográfica e intelectual de Keynes la convicción de que era necesario complementar las políticas keynesianas de gestión de la demanda. La tasa de crecimiento del Reino Unido en la década de 1950 había sido uniformemente inferior a la de los países continentales de Europa occidental, con la excepción de Bélgica, produciéndose déficit de pagos periódicos que acompañaban a una expansión inducida por la demanda. No cabe duda que el Reino Unido y Bélgica eran casos especiales. Ambos habían ingresado al período de postguerra con niveles de ingreso por habitante más elevados que en las demás economías mencionadas, las que podría decirse con justicia habían estado durante un tiempo poniéndose a la par con los niveles de ingreso británico y belga. Además, ambos países habían sido los pioneros en la revolución industrial original en Europa occidental, y podía decirse que habían sufrido de una especialización excesiva en lo que ahora se había convertido en industrias tradicionales o declinantes.

Además, tanto el Reino Unido como Bélgica habían fomentado tradicionalmente la inversión de capital en las colonias a expensas de la inversión directa en el país, mientras que el primero había aceptado, además, deudas a largo plazo durante la guerra, que reducían la credibilidad de la libra esterlina como moneda de reserva, y agravaban la presión sobre la libra en el caso de déficit de balanza de pagos que otros países pudieran haber sostenido en el corto plazo sin presiones para la deflación interna. Podría haber

contribuido también el factor de una oferta de mano de obra menor que la disponible en las economías en rápido crecimiento de Europa occidental continental, proveniente de la migración interregional o intersectorial.

Pero había problemas adicionales para economías en lento crecimiento como las de Bélgica y Reino Unido, que ya habían sido bosquejadas por Harrod en su aplicación pionera del análisis keynesiano al crecimiento económico. En los modelos de crecimiento de Harrod se pone el énfasis en la tasa de ahorro e inversión y en la relación capital-producto, de la inversión respectiva. Para una relación capital-producto dada, mayor inversión significará mayor crecimiento. Mediante el progreso técnico incorporado se reducirá también la relación capital-producto, incrementándose aun más la tasa de crecimiento para un determinado nivel de ahorro e inversión. Pero ambos son importantes. En otras palabras, mientras que la innovación elevará el potencial de crecimiento de una economía, la corriente misma de la innovación depende de la tasa de inversión. Y ésta, depende de las expectativas de los empresarios respecto a la tasa de crecimiento probable de la demanda de sus productos. En términos de Harrod, la tasa "justificada", en el sentido de la que ellos estiman que garantiza una tasa dada de inversión en plantas y equipos físicos. Según lo señaló Harrod en 1939, ésta podría ser inferior al potencial de crecimiento de la economía en su conjunto que es, en términos de Harrod, la tasa "natural".

Sin embargo, en condiciones de bajo crecimiento real, a la empresa privada no le interesa aumentar su tasa de inversión por encima de la que prevé como tasa de crecimiento garantizada, pues esto la dejará con un excedente de capacidad, utilidades menores, y una cuota de mercado reducida, poniendo en peligro su supervivencia a largo plazo. En otras palabras, el crecimiento escaso tiende a autorreforzarse en el sentido de que, cuando el crecimiento real es bajo, el interés privado actuará en forma tal de mantenerlo bajo.

#### *Política monetaria y política fiscal.*

En principio, esta situación podría remediarse con políticas monetarias y fiscales apropiadas. El

dinero más barato y la menor tributación a los productos intermedios y finales debería aumentar las expectativas de los empresarios respecto a la tasa de crecimiento garantizada y provocar un aumento de la tasa de inversión global. Pero en la práctica, las políticas fiscales y monetarias por sí solas no resultan suficientes.

En primer lugar, sirven para más de un propósito. Su potencial podría maximizarse si estuviera dirigido exclusivamente hacia la movilización de la inversión en determinados sectores con el otorgamiento de tasas de interés diferenciales y rebajas tributarias, sin embargo, tienen que servir también a su finalidad keynesiana tradicional de gestión del nivel de demanda macroeconómico, en que las dificultades de balanza de pagos a corto plazo que reflejan una baja tasa de crecimiento de la inversión de largo plazo podrían requerir políticas monetarias y fiscales deflacionarias, que refuerzan aun más la tendencia a la inversión escasa a largo plazo.

Además, la inversión a largo plazo tarda un tiempo considerable desde la concepción a la producción. Una empresa que requiere una planta y equipos totalmente nuevos tardará de dos a cinco años para entrar en funciones. Por lo tanto, la estimulación de la demanda mediante el empleo de medidas de política fiscal puede provocar una inflación generada por la presión de la demanda antes de que la inversión a largo plazo haya creado la producción para satisfacer esa mayor demanda.

Por último, una sucesión de ciclos de "sístole-diástole" tendrá su propio efecto desincentivador sobre la inversión a largo plazo inducida por la demanda, pues la administración tomará conciencia de que una fase expansionista puede ir seguida por políticas deflacionarias cuando haya llegado el momento de contar con nuevas capacidades provenientes de nuevas inversiones. Es poco probable que la política monetaria resulte más eficaz para estimular un aumento de la tasa de inversión en esas condiciones, dado que la reducción del costo total de un proyecto de inversión determinado mediante una tasa de interés reducida constituiría una proporción despreciable del costo directo e indirecto para la empresa respectiva, en el caso de que no fuera capaz de utilizar una proporción elevada de la capacidad de la inversión durante el mediano plazo.

### *Argumentos a favor de la planificación*

En 1964 el propio Harrod reconoció que las políticas monetarias y fiscales tenían esas limitaciones y admitió que las economías de libre empresa necesitaban otra arma, aparte de las políticas monetarias y fiscales, para poder funcionar con eficiencia. El instrumento que él propiciaba equivalía a la institución de la planificación nacional indicativa, de la que habían sido pioneros los franceses, y que se aplicó como una importante medida de política en el plan nacional del Reino Unido del año siguiente. Según sostenía Harrod con referencia a su propio marco conceptual, dicho plan debía ser una estimación concreta del potencial de crecimiento "natural" de la economía y debía detallar sus consecuencias, sector por sector, a las industrias correspondientes mediante sus respectivos comités de desarrollo económico. Harrod admitía que dicho plan:

"debía consistir en algo más que la mera presentación de tasas de crecimiento a las industrias. Se debía pedir a éstas que formularan sus observaciones y, en caso de que ciertas partes del plan que se les habían asignado no fueran factibles, el órgano planificador debía efectuar un nuevo análisis insumo-producto a la luz de la nueva información y plantear un nuevo plan bien fundamentado en todas sus partes".

En otras palabras, según Harrod, un plan nacional desagregado sectorialmente debía tratar de intercambiar información con las empresas de modo que la tasa de crecimiento garantizada se elevara hasta igualar el potencial de crecimiento natural de la economía.

### *La planificación en Francia*

Francia fue considerada por años como el paradigma de la planificación indicativa en una economía de mercado. Sin embargo, la planificación en la Francia de postguerra comenzó con ventajas especiales.

En primer lugar, la intervención directa del gobierno en la economía había sido una antigua característica del Estado francés, que se remontaba a Luis XIV y Colbert, y era aceptada en gran medida por el sector privado tanto en su propio interés como en el interés nacional.

Segundo, la planificación fue introducida por un individuo realmente excepcional —Jean Monnet— y en las circunstancias excepcionales de la reconstrucción de postguerra, cuando la empresa privada estaba particularmente deseosa de cooperar con una iniciativa central definida para coordinar la recuperación después de la guerra.

Tercero, estuvo acompañada por una reforma radical de la administración pública y el establecimiento de una nueva escuela de capacitación para los postulantes más destacados a ella —la Ecole Nationale d'Administration— que desde un principio enseñó el nuevo proceso de planificación y obtuvo en gran parte que fuese aceptado.

Cuarto, la planificación francesa no era meramente indicativa. El éxito que alcanzó dependía no sólo de la formulación de objetivos sectoriales según lo recomendado por Harrod, sino también de la influencia directa sobre las empresas mesoeconómicas, combinando "castigos" (sobre todo controles de precios) con "compensaciones" (donaciones y ayudas que las favorecían).

Quinto, los efectos de "retroalimentación" de la propia planificación eran considerables. En términos sencillos, cuando el crecimiento real es elevado, la planificación indicativa tiene probabilidades de resultar más eficaz que cuando éste es reducido, dado que los objetivos de crecimiento formulados tendrán mayor credibilidad para la empresa privada. De hecho, después de la guerra —y en contraste con las afirmaciones antiplanificación de Hayek y Friedman y otros— la economía francesa llegó rápidamente a una tasa de crecimiento del PNB superior a 4% anual, elevándose a 5% anual en la década de 1960.

### *¿Causa o efecto?*

¿A qué se llega, pues, al someter a examen el modelo francés de planificación indicativa? Según Vera Lutz (Lutz, 1969): "La planificación francesa jamás había funcionado en Francia —ni podía haber funcionado ahí o en parte alguna— como una forma en gran parte 'no intervencionista' de planificación central integral. Sólo había funcionado como una planificación parcial e intervencionista. Como tal, no había sido distinta, si descartamos el apego especial a los controles de precios y a ciertas técnicas especialmente france-

sas de intervención, de la aplicada por otros países 'occidentales'. Jacques Rueff compara en forma más cruda a los planificadores franceses con "los gallos que cantaron y creyeron ser autores de la aurora".

Sin embargo, en contraste con la afirmación de Lutz, la planificación francesa no fue ni trató de ser totalmente imperativa. Shonfield ha dejado las cosas en su lugar al sostener que parte de su éxito estuvo en la medida en que fue "más que indicativa - y menos que imperativa" (Shonfield, 1975). Para muchos franceses —como en la Italia de postguerra— la planificación fue considerada como un proceso social y político mediante el cual los problemas presentes y futuros —no resueltos por el mecanismo de mercado— podían identificarse y al menos compensarse, sino podían remediarse.

En contra de lo afirmado por Rueff, la mayoría de los que desempeñaban papeles destacados en la política, los sindicatos, los negocios o el gobierno en Francia estaban conscientes de que la economía francesa había estado dominada durante medio siglo por un malthusianismo crónico. Antes de la primera guerra mundial, el crecimiento del producto en Francia fue bajo durante varios años; pero la recuperación de postguerra a partir de 1918 fue vacilante e incierta. Francia sólo en 1929 alcanzó el nivel de producto que tenía antes de la primera guerra mundial, el que después cayó con la depresión y sólo recuperó su nivel de 1929 en 1939. En cambio —durante el primer plan francés— el nivel de producto de 1939 ya se había recuperado en 1948, aumentó con posterioridad a una tasa de crecimiento compuesta de 4% anual durante la década de 1950, y se elevó a 5.5% anual durante la de 1960.

Este fue el período que literalmente transformó a Francia de un sistema preindustrial relativamente subdesarrollado en una economía industrial moderna. Los mercados laborales pudieron recurrir a las reservas de la agricultura reduciéndose la población laboral francesa en ese sector de un tercio a menos de un décimo durante un período de unos 30 años pero dicha transformación no habría sido posible sin la presión de la demanda de mano de obra ejercida por las nuevas inversiones así como el empuje migratorio de individuos con mayores expectativas sociales y menos disposición que sus padres a ocuparse "en el campo".

### *La justificación de la planificación*

Tampoco se debe subestimar la importancia del proceso de planificación en mejorar las expectativas de crecimiento económico (alineando la tasa "garantizada" a otra natural o "potencial" más elevada para la economía). La sicología social del proceso es importante. Como lo planteó el Comisionario de Planificación que dio la pauta para la década de 1960, Pierre Masse, los planes indicativos tendían a ejecutarse por sí solos, dado que revelaban una estructura coherente de demandas y ofertas futuras a los participantes en el mercado. El hecho de que los objetivos enunciados por los planificadores no se alcanzaran, o se sobrepasaran, en determinados sectores era menos importante que la toma de conciencia por los principales agentes económicos y sociales del sistema de que la totalidad de los compradores y proveedores, competidores y colegas, suponían que había una expansión. Como lo deja en claro el título del propio libro de Masse, *Le plan ou l'anti-hazard*, los riesgos se reducían mediante el proceso social colectivo de planificación.

Una política de préstamos estatales a la industria es más eficiente cuando el crecimiento es escaso, porque la gestión estará más confiada en que hay un mercado para su producto. Además, será castigada si no mantiene una tasa elevada de inversión, pues, de lo contrario, correría el riesgo de perder la participación en el mercado a favor de otras empresas. Por tanto, hay que tomar medidas menos imperativas para que se solucionen determinados estrangulamientos en la producción o en las importaciones, y así los planificadores pueden ocuparse de ajustar el estilo y la estructura del crecimiento en vez de desplegar el esfuerzo más hercúleo de promoverla. Dadas las restricciones que inciden en las facultades de coordinación e iniciativa de todo personal de planificación, mientras menos haya que hacer, más eficaz será lo que se haga.

Si tal fue el éxito que se observó en la Izquierda, la Derecha y el Centro durante los cuatro primeros planes en Francia —hasta 1965— ¿por qué el éxito fue limitado a partir de entonces? Una razón fue precisamente la dificultad de obtener el consenso social con respecto a los objetivos de empleo, inflación y gasto público. Otras fueron el comienzo de un conflicto entre motivos de prestigio, la alta tecnología y el gasto militar y

los objetivos sociales del propio plan. Cuando a fines de 1965 se debatía en el Parlamento el quinto plan francés (para 1966-1970), un destacado funcionario del plan advirtió que no había que dejarse impresionar demasiado por sus objetivos en materia de vivienda, salud, gasto social, empleo e ingreso. A su juicio, era inconcebible que Francia pudiera alcanzar estos objetivos sociales y económicos dentro del plan y asignar a la vez recursos a un disuasivo nuclear independiente (l'Arme Nucleaire) un avión supersónico y un sistema lanzador de cohetes (Force de Frappe y el programa *Diamant*), un gran sistema conexo de computadoras, en momentos en que Estados Unidos no le permitía a Francia el uso de grandes sistemas de proyectiles interconectales (Plan Calcul) así como proyectos tecnológicos de alto prestigio como el *Concorde* y un programa de energía nuclear civil. Como dijo ese funcionario, "Este círculo no se puede cuadrar". Preveo grandes tensiones sociales" (Saingeour, 1965).

Las graves tensiones sociales conmovieron las calles de París dos años y medio más tarde, en mayo de 1968. Debido en gran parte a no haberse podido resolver las mayores expectativas de la sociedad francesa, los "sucesos de mayo" pueden considerarse no sólo como un rechazo por parte de una nueva generación de jóvenes de los papeles tecnocráticos que se les había asignado en una sociedad paternalista, sino también —en parte— como el resultado del éxito más bien que del fracaso del nuevo proceso de planificación que había otorgado tal grado de coherencia a la expansión económica sostenida desde la guerra. En otras palabras, en vez de que los gallos de Rueff que crearon la aurora con su canto, el éxito mismo de la planificación dentro del sistema aumentó las expectativas políticas, sobre todo a nivel de un presidente de la República muy poderoso —De Gaulle— de que "la gallina podía poner huevos de oro".

No cabe duda que las tensiones sociales y la necesidad de satisfacer las expectativas frustradas en cuanto a vivienda, salud y sistemas educativos pasaron a ser prioritarias para el plan desde fines de la década de 1960. Sin embargo, los ajustes salariales de Grenelle a fines de 1968, mediante los cuales De Gaulle aisló la revuelta estudiantil conciliándose con los sindicatos, se apropiaron en gran parte de los recursos disponibles para un mayor gasto social.

### *La planificación en tela de juicio*

Así, al empezar el decenio de 1960, la eficacia de la planificación declinó en Francia justo cuando se estaba exportando a otros países. En las palabras de Jacques Delors, esto se debió a que los franceses estaban pensando en otras cosas, porque estaban agobiados por la inflación y tenían un gran déficit de balanza de pagos. En esta etapa, ni siquiera se debatía el plan en el Parlamento. Para los planificadores fue la travesía del desierto. Durante este período concentraron su atención en mejorar sus técnicas, en espera de días mejores (Delors, 1978).

Así el no haberse podido involucrar a los sindicatos en un proceso de planificación que fuera más allá de la negociación salarial tradicional, y la presión que ejercían las fuerzas sociales y de clases sobre los recursos que el plan pretendía, condujeron a poner en tela de juicio la planificación.

### *Presiones internacionales*

Como lo subraya Delors, en Francia la apertura hacia el exterior y la mayor internacionalización de la economía francesa obedecieron tanto a la decisión de unirse al Mercado Común de la Comunidad Económica Europea, como al mayor énfasis puesto en las fuerzas del mercado en general, más bien que a la planificación. Ambos factores estuvieron acompañados de "reformas", pero éstas suponían una paradoja. Las reformas propuestas en materia de planificación entrañaban modificaciones que debilitaban la propia planificación. Por una parte, la confianza indirecta en el mecanismo del mercado reducía la toma de decisiones directas de los planificadores, y los circunscribía a la formulación de planes sectoriales. Las políticas macroeconómicas se aplicaban cada vez más al margen del marco de la planificación y las variables macroeconómicas claves para el presupuesto, los precios y el crédito ya no se integraban en el proceso de planificación.

Delors sostiene que el resultado en Francia fue un período de tensión social exacerbada. Después de un período de relativa calma, la explosión de mayo de 1968 reveló las contradicciones entre la modalidad liberal privada de desarrollo y las crecientes necesidades sociales del sistema. Hubo una lucha de clases, pero tenía tres

dimensiones principales —la lucha por la redistribución del ingreso, por mejores condiciones de trabajo y por el ejercicio del poder económico. Si sólo se hubiera tratado de eso, el gobierno podría haber salido adelante. Sin embargo, según Delors, “Había otra dimensión implícita dentro de la primera. Esta era la contradicción entre la nueva clase dirigente que controlaba los grandes negocios y las clases medias tradicionales de agricultores, tenderos, y pequeños empresarios. El gobierno y el poder conservador necesitaban a la primera para asegurar sus políticas y su prosperidad económica. Pero también le eran indispensables estas últimas para poder mantenerse en el poder mediante el voto. Este era su dilema cruel: tratar de conciliar a la clase media tradicional con los criterios de industrialización percibidos por la tecnoestructura y la nueva clase dirigente. El plan no le servía para esto pues significaba transparencia y coherencia de objetivos. Pero el dilema tampoco podía solucionarse mediante la incoherencia clandestina. El hecho de no resolverlo derivó en un agravamiento de la inflación” (Delors, 1978).

#### *El sector mesoeconómico*

En Francia, el sector mesoeconómico había sido buscado conscientemente por los formuladores de políticas en planes sucesivos, por muy inconscientes que hubieran estado del concepto mismo o de sus consecuencias para la política económica. En virtud de la filosofía de que lo grande es mejor en materia de competencia internacional, y de la toma de conciencia de que las reparticiones gubernamentales sólo pueden manejar un número reducido de empresas con eficacia mediante la negociación directa, los planificadores habían procurado establecer lo que denominaron la relación 80:20, en que el 80% de los mercados dados serían controlados por el 20% de las empresas. El Estado como planificador procuraba fomentar las fusiones.

Sin embargo, según Delors, se encontraron confrontados con el problema de saber quién controla la asignación real de recursos y quién se beneficia con la planificación. A medida que la planificación francesa salía de la fase de recuperación, se vio que en el sector privado mermaba la confianza en las medidas puramente indicati-

vas. Los objetivos de planificación tenían que ir acompañados de una gama de “caramelos” tales como contratos gubernamentales, concesiones fiscales, tasas de interés subvencionadas y donaciones como incentivos para persuadir a las principales empresas de que hicieran lo que el sector podía ser obligado a hacer mediante acciones más imperativas. La fórmula de la planificación francesa como imperativa para el sector público e indicativa para el privado —cultivada aún en 1976 por el Presidente Giscard d'Estaing— era en gran parte la hoja de parra que ocultaba la subvención fiscal masiva al sector privado. Según sus apologistas, como Masse, la planificación francesa se consideraba como la coordinación de la empresa privada en beneficio del interés público. Pero en la práctica, podría considerarse más bien como la coordinación pública del interés privado, con el empleo de fondos públicos, para lo que el sector privado de todos modos quisiera hacer. Habiendo tan pocas empresas, el Estado tenía pocas alternativas.

Podría suavizarse el argumento, en principio, en el caso de los controles de precios. Pero los controles generales de precios pueden convenir a los grandes negocios del sector mesoeconómico en la medida en que están ocupados de aumentar su dominio monopolístico de determinados mercados nacionales. Cuando la productividad derivada de beneficios por innovaciones en cuanto a tamaño y mayores escalas es menor en las grandes empresas que en las pequeñas, los controles generales de precios comprimen con mayor firmeza las utilidades de las pequeñas empresas que de las grandes. Por ende, los controles estatales de precios utilizados como un instrumento de planificación, ya sea por razones de competitividad internacional o también como parte de un contrato entre el Estado y la mano de obra organizada, pueden operar en realidad como un poderoso instrumento para la concentración y centralización del capital.

Cuando la concentración y la tendencia al monopolio habían avanzado bastante, como ocurría en Francia hacia 1965, el capital del sector mesoeconómico presionó para obtener menores controles de precios y mayor libertad de mercado. Y lo consiguió —libre de la vista del público— en las salas de reuniones de la Junta de Hacienda y Comercio del Ministerio de Hacienda. Uno de los resultados, incluso antes de los aumentos de

precios de los productos básicos y del petróleo, posteriores a 1970, fueron grandes presiones inflacionarias.

En suma, los planificadores que procuraban promover la gran empresa en Francia fueron hadas madrinas más bien que padres de la concentración de capital: patrocinaron, favorecieron y ayudaron un proceso que ocurría fundamentalmente mediante el mecanismo del mercado. Las jóvenes empresas europeas patrocinadas por los planificadores crecieron hasta dominar la economía, lo que llegó a plantear la pregunta de quién planificaba a quién —los planificadores a las empresas, o las empresas al plan.

### *Crisis y declinación*

El sexto plan (1970-1975), a semejanza de las principales autoridades económicas de otros países, tampoco logró prever el alza del petróleo a partir de 1973. El grado de certidumbre relativa sobre la dirección general de la economía, que había sido evidente y acertado desde antes de 1950 hasta mayo de 1968, quedó fundamentalmente debilitado. La relativa complejidad del procedimiento de planificación de Monnet-Masse, con sus comités sectoriales de modernización, sus modelos econométricos cada vez más complejos y sus pronósticos más detallados, perdieron credibilidad, tanto entre los funcionarios públicos como entre los hombres de negocios, debido a un ámbito mundial cada vez más incierto. El alza del petróleo a partir de 1973 fue un golpe muy duro para Francia, pues es una nación cuya economía interna depende en un 85% de energía importada.

Como muy bien acotan Estrin y Holmes el séptimo plan (1975-1980) pasó a considerarse cada vez más como una tarea de relaciones públicas del gobierno (Estrin y Holmes, 1983). En 1975, mientras las demás principales economías del mundo apretaban los frenos en vez de ajustar la dirección luego de las alzas de la OPEP, el desempleo elevado afectó a Francia por primera vez desde de la guerra. El séptimo plan estipulaba que el retorno al pleno empleo era uno de los objetivos fundamentales del plan. Sin embargo, en contraste con los planes previos de postguerra no describía cómo podía lograrse esto, mientras el gobierno trataba en realidad de disimular los cálculos de los planificadores, quienes se percataban

de que este objetivo no podía satisfacerse con las políticas relativamente deflacionarias perseguidas por el propio gobierno. El paradigma keynesiano que había prevalecido en relación a la política macroeconómica en Francia durante todo el período de postguerra empezó entonces a ser puesto en duda cada vez más por los monetaristas y los que deseaban reducir las fronteras del sector público y otorgarles prioridad a las fuerzas del mercado.

En 1980, con la publicación del octavo plan nacional, era evidente que el gobierno francés presocialista tropezaba con dificultades considerables para asegurar la generación básica de recursos a nivel macroeconómico, o una escala suficiente de redistribución sectorial y social para compensar las tensiones creadas por el desempleo en las industrias tradicionales tales como el procesamiento de palabras y el procesamiento de datos en el sector servicios, encabezado por Simon Nora (El informe Nora). El informe Nora y Minc prevía graves tensiones sociales no sólo por el debilitamiento del empleo industrial debido a la modernización, sino también por la introducción de procesadores de palabras y datos en el sector servicios de la economía, donde se prevía que podría provocar el desempleo del 90% de la fuerza laboral existente dentro de 20 ó 30 años. Aunque la economía francesa había logrado sostener el proceso de industrialización en el tercio de siglo posterior a la segunda guerra mundial atrayendo a los vástagos de campesinos y agricultores a la industria y los servicios, la observación hecha por Nora no pasó inadvertida ni en Francia ni en el exterior.

### *El contexto internacional*

No es evidente que la falta de soberanía económica demostrada en el caso británico estribara fundamentalmente en el poder limitado de la planificación indicativa y de los incentivos para aprovechar a las empresas multinacionales que dominaban por entonces la mitad del producto británico comercializable. Italia y Francia, por ser menos multinacionales, no encaraban el mismo problema o no lo sufrían en la misma escala. Jean Benard y Bela Belassa han afirmado que el ingreso en la CEE socavó las bases de algunas de las palancas claves de planificación del período de la cuarta República en Francia —en particular la

amenaza de que se reducirían los aranceles si una gran empresa no se ajustaba a la interpretación que los planificadores tenían del interés público. Pero no es claro que los planificadores estuvieran ejerciendo una influencia tan poderosa a través de este medio como para justificar la conclusión de que el ingreso en la CEE hubiera mermado las facultades de los planificadores. También era importante quizá el mayor poder negociador de las pocas empresas que en el decenio de 1960 habían llegado a dominar determinados sectores de la economía. Para entonces, la gran empresa reconstruida había llegado en Francia a hacer problemática la mediación del Estado entre el interés público y el privado.

Un argumento clave es que la liberalización creciente del comercio y los pagos en la economía mundial occidental en su conjunto desde fines del decenio de 1950 fue decisiva para erosionar el poder negociador del Estado en relación con el capital mesoeconómico. En cuanto a los aranceles, la Ronda Kennedy tuvo el objetivo de reducir el arancel externo común de la CEE para los productos industriales a un promedio insignificante de 6%. La abolición por la CEE de los aranceles internos sólo precedió al logro por los estadounidenses de la virtual liberalización total del comercio. El alza del mercado de los eurodólares precedió a la unión monetaria de la CEE con el establecimiento de una euromoneda efectiva, a la que tenían un acceso libre y expedito la mayoría de las grandes empresas de casi todos los países. La declinación de la función del FDES (Fondo de Desarrollo Económico y Social) en Francia y de la KfW (Corporación de Préstamos para la Reconstrucción) en Alemania Federal, como prestamistas a las grandes empresas, parece haber acompañado en parte esta tendencia.

### *Crisis fiscal*

El cambio real a favor del capital y contra las finanzas públicas en el decenio de 1960 adoptó la forma de un mayor interés por parte de los planificadores y las autoridades públicas para lograr la competitividad internacional mediante el fomento de las exportaciones en las nuevas condiciones de liberalización.

En Gran Bretaña, las tasas nominales de impuestos sobre las sociedades habían sido totalmente compensadas hacia 1970 por una mayor

escala y variedad de bonificaciones, subsidios y donaciones gubernamentales a la industria. Como el sector comercial exportador representaba a las industrias manufactureras que transformaban las materias primas y los insumos energéticos en bienes para la distribución de servicios, ellos representaban, en la práctica una pérdida de eficacia para hacer tributar al sector productivo de la economía. En Francia, gran parte de la generosidad del sector público al sector privado parece haber ocurrido en el silencio de los corredores del Ministerio de Hacienda y ser menos susceptible de una evaluación precisa; pero, en todo caso, la tributación en Francia tendió a ser más regresiva y menos sesgada hacia el sector empresarial que en el Reino Unido. En Italia ha habido siempre algo de verdad en la opinión por lo demás chistosa que, de todas maneras, la gran empresa pagaba pocos impuestos o no los pagaba, manteniendo un juego de libros para el gobierno y otro para sí misma.

En la medida en que el capital multinacional estaba ejerciendo una influencia creciente en Europa occidental, la técnica de la fijación de precios de transferencia puso a las grandes empresas que operaban en más de un país en situación de incrementar el costo nominal de las exportaciones procedentes de las filiales del exterior, en forma tal de minimizar las utilidades en cualquier país o grupo de países en que la tributación nominal fuera elevada, "blanqueando" con frecuencia los fondos respectivos mediante la exoneración de impuestos en otros países. El resultado fue una inclinación creciente, dada la tendencia multinacional, a que las empresas mesoeconómicas que podían pagar más impuestos pagaran pocos o no pagaran ninguno.

### *Inflación y planificación*

Dado que a fines de la década de 1960 las grandes empresas del sector mesoeconómico habían pasado a representar un tercio de la actividad económica de las principales economías de Europa occidental (por ejemplo, en la CEE en 1981 un tercio del PNB estaba representado por sólo 140 empresas), esta disminución de la tributación efectiva planteó una crisis fiscal para los estados que habían llegado a suponer que podían financiar sin dificultades, el mayor gasto público cons-

tantemente. En otras palabras, se socavó notoriamente la base fiscal del "Estado Keynesiano".

El gasto público se financiaba cada vez más mediante empréstitos y no a través de la tributación proveniente de los sectores productivos de la economía. Los costos de dichos empréstitos se cubrían cada vez mediante la tributación regresiva de los asalariados, que respondían a la amenaza contra sus ingresos reales con mayores exigencias de un ingreso nominal más elevado.

Los mayores costos salariales proporcionaban a su vez al capital privado el argumento para sostener que no podía apoyar las políticas estatales de restricción de precios. La inflación de los precios de los productos (que en muchos casos representaba la fijación de precios de transferencia por transnacionales integradas verticalmente) se sumaba a la inflación del alza del petróleo, a partir de 1973, que sólo hacía girar y volver a girar la espiral de una inflación ya bastante grande.

La inflación del tipo experimentado antes del alza de los precios del petróleo a partir de 1973 podría haberse tolerado durante algún tiempo, no sólo porque todavía se hallaba dentro de cifras moderadas, sino porque estaba acompañada por el crecimiento sostenido del ingreso en condiciones de pleno empleo relativo en la mayoría de los países capitalistas avanzados de Europa. Pero la combinación de la inflación y recesión desde 1973 en adelante expuso a los planificadores keynesianos a la crisis en materia de acumulación de capital, ingreso real y crecimiento de las utilidades.

Según las ortodoxias que cobraron aceptación en la década de 1960, los niveles relativamente elevados de desempleo garantizarían una moderación de las demandas salariales, básicamente mediante la reducción del poder negociador de los sindicatos. Este argumento Paish-Phillips estalló en pedazos a partir de mediados de la década de 1960 en el Reino Unido. En Italia, la combinación después de dos décadas de acción separada de los tres principales sindicatos industriales demostró que la tesis descansaba demasiado en una interpretación retrospectiva de la tranquilidad habida durante el prolongado auge de postguerra, hasta que el otoño caliente de 1968 invirtió el desequilibrio utilidades-salarios y amenazó una mayor acumulación de capital en gran escala bajo control privado.

Sin embargo, un factor en la combinación de inflación y recesión a comienzos y mediados del decenio de 1970 en Europa occidental parece haber radicado en las consecuencias hasta entonces inadvertidas de la tendencia al monopolio y al poder mesoeconómico en el corazón del sistema. En esencia, en el período inicial y más competitivo del capitalismo los precios tendían a preceder el producto y el empleo en los altibajos del ciclo económico. En los períodos de alza, los capitalistas esperaban con razón que podían exigir mayores precios durante un período de escasez relativa creciente de los insumos y de los bienes finales (cuando los ingresos eran elevados). A la inversa, en la baja, procuraban apoderarse de una mayor proporción de los mercados en declinación, bajando los precios con mayor velocidad que la caída de la actividad.

#### *Planificación capitalista*

El razonamiento precedente sugiere que:

- la planificación capitalista moderna fue sólo en parte responsable de la acumulación básica de capital que ocurría en Europa occidental después de la guerra;
- el manejo keynesiano de la demanda fue una explicación, y no la causa, del proceso conjunto de gasto público y acumulación de capital privado que ocurría en las economías europeas occidentales;
- la planificación indicativa estableció su reputación de postguerra durante el período en que, de hecho, estaba afectando sobre todo al gasto y la actividad del sector público;
- la liberalización del comercio incrementó en vez de provocar el desequilibrio creciente entre el poder económico de la gran empresa mesoeconómica y los planificadores gubernamentales.
- los planificadores principales procuraron ir más allá de la planificación macro o sectorial en el caso de las empresas mesoeconómicas industriales, mediante acuerdos voluntarios o indicativos;
- tales acuerdos carecían de la "atracción" suficiente para las empresas mesoeconómicas como para equiparar el "empuje" de la planificación del gasto público y de la empresa pública.

*Nuevos fines y medios*

Para que una sociedad democrática garantice los fines clásicos de bienestar, a saber, pleno empleo, distribución equitativa de ingreso y servicios sociales generalizados, tiene que lograr el control estratégico de la asignación de los recursos. También debe procurar que la planificación signifique tanto nuevos fines y objetivos como nuevos medios institucionales para lograrlos. Esto supone un nuevo marco de racionamiento sobre el papel de la economía en la sociedad, en vez de tratar simplemente —en vano— de hacer funcionar el sistema existente a niveles más elevados de producción y empleo. Significa, considerar además, la planificación como proceso de negociación social para nuevos fines —para las necesidades económicas y el desarrollo— y como un medio para la asignación democrática de los recursos en beneficio del interés público.

Los nuevos fines y medios en materia de planificación —como proceso de negociación y debate— significan extender el proceso democrático hasta el centro de la planificación misma. Deben significar una ampliación del debate parlamentario, basado en principios democráticos, más allá del mero escrutinio de planes quinquenales elaborados por expertos técnicos y funcionarios públicos. Para que los medios de negociación y debate democráticos en la sociedad sean eficaces tendrán que contar con una nueva composición en las economías mixtas hasta ahora desiguales, y con una ampliación de nuevas formas de empresas públicas y cooperativas mediante las cuales el sector público puede emprender en forma directa lo que la empresa privada no puede o no desea realizar. Para que esto no desemboque en la centralización excesiva del poder estatal, la función del gobierno debe limitarse a la intervención estratégica, en vez de inmiscuirse en cada proceso de asignación de recursos.

Hasta ahora, los gobiernos al encarar la crisis han reaccionado a la defensiva, adoptando una serie de tácticas que se supone que protegen su posición hasta que el mecanismo del mercado asegure una recuperación del sistema. Esta reacción, ya sea debido a un keynesianismo precavido o un monetarismo maníaco, no ofrece solución alguna para la crisis. El propio Estado tiene que convertirse en protagonista del nuevo modelo de desarrollo, ocupándose más de los medios y fines

de un nuevo orden social y económico y menos de los medios destinados exclusivamente a defender o restablecer el sistema ya obsoleto del pasado.

*Más allá de la planificación indicativa*

La mayor parte de la intervención estatal previa ha sido calificada de planificación. Pero los planes respectivos han sido secundarios y no primarios; pasivos y no activos, y han existido más bien en el papel que en el campo de la política real. Se le pidió al Estado que fijara objetivos que no podía cumplir, pues carecía de mando sobre sectores y grupos estratégicos de la economía. Se le pidió que salvara a grupos empresariales en falencia, que contrarrestara el desempleo, la inflación y el déficit público creciente, sin contar con una estrategia para el futuro o medios para su realización.

En cierto sentido, como carecía de un marco en que la planificación fuera un proceso de negociación social para cambiar opciones en el sistema, el Estado no podía ni siquiera simular un modelo operacional del futuro. Carecía asimismo de las relaciones sociales de consentimiento —necesarias para alcanzar tal escenario futuro. Como suponía que existían demasiados conocimientos en el sistema, confiaba en modificar la configuración de la economía principalmente mediante políticas macroeconómicas agregadas, dejando un marco de incentivos para inducir a los sectores mesoeconómico y microeconómico a seguir los objetivos del plan.

Las relaciones estructurales dentro del sistema, y especialmente un sistema en proceso de profundos cambios, se identificaban a veces como problema, pero permanecían sin solución. Se desconocía o se postergaba en gran medida la distribución social, y especialmente el problema de las transferencias de productividad entre los ocupados y los desocupados o en retiro.

*La mano visible y la mano invisible*

Una de las características más notorias de la crisis actual es la falla de la mano invisible del mercado elogiada por sus principales apologistas, incluso Friedman. En cambio, la planificación tiene que hacer visible su mano a través de la serie de mecanismos complejos por los que el poder pue-

de descentralizarse extendiéndolo al mercado y a los sectores sociales. Asimismo la sociedad tiene que controlar la mano visible del Estado mediante nuevas formas de mecanismos representativos para que sea democrática y socialista y no burocrática o capitalista estatal.

La planificación del nuevo modelo de desarrollo entraña la planificación sistemática global y también la planificación dentro del nuevo sistema de negociación social que favorece el cambio. Asimismo, dicha planificación tiene que ir más allá de las formulaciones tradicionales de planificación indicativa o imperativa.

La planificación sistemática procura incluir dentro de su marco de análisis y evaluación todas las variables consideradas pertinentes para el proceso de planificación y articula los planes y aspiraciones individuales dentro de un marco coherente global. En efecto, los instrumentos de la planificación democrática son planes —en plural— mientras que la validez de la planificación es dar coherencia a las aspiraciones individuales que de otro modo, por obra del mercado, resultan incoherentes o inconclusas. El proceso de planificación tiene que brindar, además, medios para que los planes sectoriales, sociales y espaciales (regional-urbano) puedan conciliarse dentro de un marco nacional dado.

#### *Planificación y negociación*

Los planes, para ser eficaces, tienen que ejecutarse. Por otra parte, es evidente que habrá intereses contrapuestos en el proceso de planificación. Para lograr una coherencia de la especie que ahora no puede lograrse a través del mercado, el proceso de planificación tiene que entrañar en sí una compensación entre diferentes grupos y clases sociales.

De hecho, dicho proceso de compensación y negociación equivaldría en el fondo a la reintroducción del proceso del pluralismo en la economía moderna, porque, en realidad, ya no vivimos en un sistema de mercado. La economía capitalista contemporánea está dominada por unos pocos grupos de interés poderosos, concentrados en la relación privilegiada entre la gran empresa y el Estado. Este mercado "administrado" fue reconocido en una forma previa por Galbraith bajo el título de "el sistema de planificación". Pero, en realidad, el componente de gran empresa en este

sistema no puede planificar, debido tanto a la crisis de acumulación y ventas como, precisamente, a que el gobierno y los sindicatos han sido marginados en el proceso de toma de decisiones. Por ende, la gran empresa, los sindicatos y el gobierno "negocian" pero sin un marco estratégico de planificación.

#### *La planificación y los sindicatos*

Es evidente también que la nueva dimensión de la planificación materializada en un nuevo modelo de desarrollo entraña un cambio fundamental para los sindicatos. Si éstos prefieren mantenerse dentro del marco de la negociación colectiva tradicional en materia de salarios y condiciones de trabajo, no querrán o no podrán tomar parte en el nuevo proceso de planificación y en la asignación global de recursos de la sociedad. Esto entraña, por cierto, un nuevo desafío y una nueva responsabilidad para los sindicatos. Muchos temen quedar incorporados al sistema si participan en los nuevos procedimientos de planificación de esta índole. Pero, por otra parte, los sindicatos no pueden evitar la crisis y sus consecuencias manteniéndose al margen del nuevo proceso de negociación. Si lo hacen serán observadores y víctimas y no agentes y beneficiarios. Sin ellos, la nueva planificación no sería democrática ni tendría probabilidad de traspasar recursos a favor de los trabajadores.

#### *La planificación y los consumidores*

Un nuevo sistema de planificación no sólo necesita negociación por parte de los productores sino también por parte de los consumidores. Hasta ahora, el sistema de producción y consumo en masa ha relegado el movimiento de los consumidores y sus grupos de presión al papel de protesta acerca de la calidad de los productos, y no de sus precios, el mercado que sirven o su función en la asignación de recursos. En este sentido el consumidor es la víctima y no el vencedor del sistema actual. El contraste no será sólo entre la soberanía del consumidor y la del productor, sino también entre el mito del mercado y la incapacidad del consumidor para controlar los bienes y servicios que el mercado supuestamente suministra.

En un proceso de planificación sistemática

democrática, el Estado ya no puede pretender que representa al consumidor. Para contrarrestar las fuerzas actuales es imperativo que se produzca una transformación del papel del consumidor, lo cual significa para éste un papel renovado y más amplio en el proceso de negociación sobre el uso de los recursos en la sociedad: es decir, dentro del proceso de planificación democrática.

#### *La planificación por acuerdo*

Se han agregado nuevas dimensiones a la posibilidad de una planificación eficaz en el sector de la gran empresa mediante el surgimiento de políticas paralelas o convergentes en algunos de los partidos claves de la izquierda europea y en los sindicatos de Australia y los Estados Unidos.

Los acuerdos en materia de planificación han sido la política oficial del partido laborista desde 1973. Una política similar se formuló en el *project socialiste* del partido socialista francés considerado como la "viga maestra" de su política industrial, y en junio de 1982 el gobierno francés introdujo los *Contrats de Plan*, que abarcaban tanto las empresas del sector público como las del sector privado que recibían una ayuda estatal considerable. En Bélgica, el partido socialista flamenco ha venido estudiando con detenimiento la adopción de *Accords de Planification*. Los sindicatos australianos en colaboración con las administraciones laboristas de los gobiernos estatales, han venido siguiendo la misma política. En Grecia, el PASOK se ha sumado a esta tendencia con una política del mismo nombre, según lo que declaró el Primer Ministro en septiembre de 1982.

En Italia, ya desde antes de 1970 se siguió una política similar a la de los acuerdos de planificación bajo la égida del gobierno de centro izquierda con el nombre de contratos programados (*Contrattazione Programmata*). Ultimamente se han reintroducido también los acuerdos de planificación en los grandes proyectos de inversión en el Sur. En 1971, se promulgó en Bélgica la legislación sobre dichos contratos de programa (*Contrats de Programme*) cuando los socialistas participaban en el gobierno y bajo su influencia. En Portugal el gobierno socialista propuso la legislación para una política del tipo de los contratos de programa.

En el plano internacional, algunos sindicatos destacados, como la Federación Internacional de Trabajadores Metalúrgicos, han recomendado recientemente la introducción de negociaciones en los acuerdos de planificación (Federación Internacional de Trabajadores Metalúrgicos, 1982).

Cabe subrayar que las políticas previas de planificación contractual bilateral exclusiva entre el gobierno y la empresa no siempre han tenido éxito. En algunos casos han fracasado notoriamente, y no han logrado provocar un cambio fundamental del equilibrio entre el poder público y el privado. Sin embargo, un elemento clave de dichas políticas ha sido el carácter voluntario de los acuerdos. Con posterioridad a 1970 los planificadores belgas estaban conscientes de que los acuerdos que negociaban con empresas como Siemens y Phillips corrían el riesgo de convertirse en ejercicios de relaciones públicas con las empresas respectivas, las que podrían aparecer cooperando con el interés público pero cuya influencia en realidad era casi nula.

No obstante, también cabe afirmar que el enfoque de la planificación bilateral ha sido restringido hasta ahora, no sólo porque no estaba abierto a la participación de los sindicatos, sino también porque no se le otorgaba un papel central en el proceso de planificación. En general, se seguía aplicando dentro de un marco sectorial o microeconómico. Por ende, tendía a responder a los problemas en el plano de las diversas empresas e industrias.

#### *Potencial de planificación*

Si el criterio del acuerdo de planificación es el de realizar su potencial, tiene que propender conscientemente a relacionar los objetivos y políticas macroeconómicos con los cambios de comportamiento de la gran empresa mesoeconómica. La política macroeconómica convencional no se ha equivocado en cuanto a su objetivo de modificar el funcionamiento agregado, sino en los medios que ha adoptado para ello. El prolongado ciclo de planificación de la gran empresa con proyectos en mayor escala y de mayor complejidad técnica dura ahora tanto o más que la mayoría de los gobiernos, y por cierto más que los diversos presupuestos. Asimismo, las políticas nacionales para la macroeconomía están influidas notoria-

mente tanto por el ámbito internacional como por la gama global de empresas transnacionales.

En este sentido, ninguna política de planificación en pro del cambio puede ser eficaz sin una política macroeconómica reflacionaria. Los acuerdos de planificación en el plano de las empresas pueden ser el complemento pero no el sustituto de la política macroeconómica.

Se ha insistido además en que el surgimiento de la gran empresa multinacional ha divorciado ahora la macro-micro síntesis *tanto* la keynesiana *como* la monetarista.

Por tanto, la planificación por acuerdo en el plano de la gran empresa tiene que relacionar las variables macroeconómicas claves siguientes:

- Precios, productividad y utilidades (tasa de rendimiento)
- Producto
- Empleo
- Comercio (incluido el comercio con las filiales)
- Inversión
- Consumo

Dentro del marco de los acuerdos de planificación, dicha política tiene que estar también en condiciones de tomar en cuenta tres aspectos principales de distribución que se han examinado:

- Estructural (entre sectores y empresas)
- Social (entre grupos económicos y clases sociales)
- Espacial (entre regiones y zonas urbanas).

#### *Contabilidad y rendición de cuentas*

Si este subtítulo parece ambicioso es preciso tener presente que hay un pequeño número de empresas que dominan ahora la macroeconomía en cualquier país europeo. Sólo 140 empresas representan un tercio del PNB de la Comunidad Europea. En la práctica, entre 100 y 150 empresas tienden a representar, en una economía europea típica, la mitad o más de la mitad de los principales sectores de actividad. Lo que se hace en el plano estructural domina no sólo los agregados macroeconómicos sino que domina también la distribución social y espacial de la actividad. A su vez, según lo ha reconocido por décadas la teoría oligopólica corriente, las principales

empresas del sistema dominan el sector microeconómico formado por las empresas nacionales, regionales y locales más pequeñas.

Desde el punto de vista técnico, es muy ventajoso introducir la dimensión mesoeconómica en la contabilidad nacional e internacional. En efecto, las principales empresas son ahora tan multinacionales, que las cifras nacionales sobre concentración están muy vinculadas con la concentración internacional (por ejemplo, las 140 empresas que ahora representan un tercio del producto bruto de la CEE). Si las principales empresas tuvieran la obligación de presentar mediante categorías contables fijas tanto su actividad actual como su política futura, esto podría volver transparente un futuro que actualmente se ve opaco. Por ende, la información sobre la actividad proyectada de unas pocas decenas de empresas podría darle al gobierno la base para transformar el desempeño macroeconómico a través del sector mesoeconómico.

Tal base de datos de muy pocas empresas podría relacionarse fácilmente con las técnicas de insumo-producto. Los datos podrían cotejarse sobre la base de uno o más de los tres criterios siguientes: i) coeficientes de concentración de las empresas, ii) las empresas que representan la mitad superior del sector, o iii) las empresas con más de una cifra de negocios anual dado. También se podría solicitar a las empresas que presentaran información adicional dentro del contexto de un acuerdo de planificación concreto. Esto no es otra cosa que la serie de datos exigidos en Bélgica en virtud del procedimiento para elaborar contratos de programa, pero más sistemático y más vinculado con las estructuras macro y microeconómicas.

Podrían rastrearse los vínculos entre los sectores mesoeconómico y microeconómico mediante la información obtenida de las principales empresas en el sector de los acuerdos de planificación. Esta es la importancia de la información sobre "compradores y proveedores" que debe exigírsele a las principales empresas. En principio, no es difícil obtener información sobre la distribución social (por salario, aptitud, sexo). La distribución espacial, de la inversión y el empleo de las filiales y plantas de la empresa mesoeconómica puede contribuir a establecer un "mapa" socio-espacial de las empresas dominantes del sistema.

*Poder público y poder privado*

El progreso técnico y las nuevas tecnologías como los procesadores de palabras y datos y la robotización entrañan un desempleo neto considerable si se proyecta al futuro un modelo privado de crecimiento capitalista. Además, dicho crecimiento sólo tendrá una distribución parcial y desigual: sólo beneficiará a ciertos grupos y clases sociales y a regiones o zonas limitadas.

Como ya se ha señalado, para que un nuevo modelo de desarrollo desplace al monetarismo en el programa europeo tendrá que producirse un desplazamiento radical del consumo privado hacia el consumo social. Habrá que redistribuir la productividad de las nuevas tecnologías en los tres sentidos fundamentales ya descritos, es decir i) estructuralmente —entre empresas y sectores; ii) socialmente —entre diferentes grupos y clases, y iii) espacialmente entre diferentes zonas y regiones.

La política macroeconómica fiscal tendrá que desempeñar un papel clave permanente en este proceso. Pero las principales beneficiarias de las nuevas tecnologías serán las principales empresas del sector mesoeconómico (ya sea en forma directa, dado que su sola escala puede justificar los gastos de inversión, o en forma indirecta, al obtenerse ventajas provenientes de la mayor productividad de las empresas proveedoras). Habrá que considerar nuevas formas de tributación en relación con la gran empresa para evitar la subdeclaración de utilidades mediante la fijación de precios de transferencia. Dicha responsabilidad tributaria sólo puede ser eficaz si se negocia directamente con las empresas individuales mediante un tipo de procedimiento similar a los acuerdos de planificación. Dicha política significa restricciones para el sector de la gran empresa y la aplicación de sanciones por los gobiernos si hay falta de cooperación o una omisión flagrante del interés público.

Si con estos medios el Estado pudiera ir más allá de la planificación indicativa, debería reservarse el derecho de que ninguna empresa mesoeconómica recibiera i) contratos públicos, ii) ayuda pública, o iii) exenciones de los controles generales de precios, a menos que negociara un acuerdo de planificación. Por cierto que estos tres factores del gasto público, el subsidio público y los controles públicos son combinaciones po-

tencialmente poderosas de incentivos y restricciones para el sector privado.

La contrapartida de las restricciones precedentes es la planificación mediante la ampliación del sector público. Por cierto que esto varía, en la izquierda europea, entre los grandes compromisos de ampliación del partido socialista en Francia hasta el compromiso de democratizar el sector público ya existente, en el caso del partido comunista de Italia. En general, la extensión del sector de las empresas públicas puede considerarse como una medida directa que “empuja” la inversión, el empleo, el emplazamiento, etc., contra el efecto de “tracción” indirecto de las políticas de acuerdos de planificación sobre el sector privado de la gran empresa.

La experiencia francesa reciente, bajo el gobierno socialista, de pasar a propiedad estatal las principales empresas no debe considerarse como una refutación de este potencial. No obstante, las medidas deflacionarias introducidas por el gobierno en respuesta a la presión especulativa internacional contra el franco, exceptuaron los programas claves de inversión y modernización; y más de la mitad de este aumento de la inversión correspondió a los grupos de empresas públicas existentes y nuevas durante un período de cinco años.

Así, en el corazón de las economías de Europa occidental hay nuevas dimensiones para conciliar la planificación estratégica eficaz con un grado elevado de evolución de la toma de decisiones tácticas en la empresa. Este proceso debe involucrar la negociación conjunta, mediante acuerdos de planificación entre representantes del gobierno, los sindicatos y las gerencias (gerencia convencional o elegida por los trabajadores). Esta fórmula tripartita hace factible la conciliación del interés público de la sociedad en su conjunto con el interés económico de las empresas viables del sector.

*Negociación conjunta*

La negociación conjunta ofrece la posibilidad de incorporar tres grandes dimensiones para la planificación democrática:

i) un cambio fundamental en el equilibrio de

- poder de la gran empresa desde el capital hacia la fuerza de trabajo y el gobierno;
- ii) un marco para la conciliación de los intereses potencialmente contrapuestos entre los productores de la gran empresa y los productores y los consumidores en general; y
  - iii) un marco en que dicha negociación estratégica evite tanto la planificación excesivamente centralizada de las economías dirigidas y los modelos ineficaces de la planificación meramente indicativa.

Además, posibilita un mayor grado de autogestión y control por parte de los trabajadores en la vasta mayoría de empresas pequeñas y medianas del sistema. En esencia, la descentralización y el control por los trabajadores en Yugoslavia ha tenido por resultado una tendencia a la planificación nacional estratégica insuficiente, con desequilibrio regional persistente, inflación de precios y problemas de balanza de pagos. Pero la negociación conjunta de los fines y medios de la planificación en el sector de la gran empresa, y a través de instituciones democráticas, podría dejar a un 99% de las empresas en libertad para emprender, dentro de directrices generales, su propia asignación de recursos sin intervención central directa en casos concretos.

Para que dicha planificación democrática consiga movilizar los recursos económicos en el interés público necesitará un marco para el proceso de planificación como negociación social. Si queremos evitar la planificación autoritaria o tecnocrática impuesta desde arriba, tenemos que transformar también el marco previo de la planificación quinquenal que había predominado en Europa occidental tanto como oriental. Por una parte, dicho marco es demasiado extenso para permitir una modificación eficaz de los fines y medios de la planificación. Así, los parlamentos sólo tienen dos oportunidades en una década para hacer observaciones a los planes después que ya se han formulado en detalle en el seno de los ministerios de hacienda, industria y planificación. Sin embargo, estos planes quinquenales no adoptan un horizonte de tiempo suficientemente largo como para proyectar cambios en la estructura global de la economía y la sociedad. En consecuencia, su marco tiende a reforzar la seudoplanificación como exhortación a que el sistema imperante funcione a mayores niveles de producción.

### *Planes alternativos*

El reconocimiento del nuevo dominio que ejerce el poder de la gran empresa sobre la economía contemporánea proporciona las bases para un marco de planificación democrática. Tales empresas emplean, con pocas excepciones, un horizonte quinquenal de planificación interna. Estas empresas tienden a emplear perspectivas tecnológicas y de innovación de hasta 10 años y más, mientras que en realidad adaptan sus planes de inversión sobre una base anual o menos que anual. De esta forma, su planificación empresarial, basada en criterios privados, equivale a un plan quinquenal en marcha que se adapta anualmente, con una perspectiva de pronóstico y tecnología a más largo plazo.

Debe dársele cada vez más a los sindicatos medios y fondos para proponer y desarrollar otros planes empresariales, con opciones y criterios diferentes de los del sector privado. La factibilidad de dichos planes alternativos ha sido demostrada en varias empresas, y especialmente en las propuestas de Lucas Aerospace Combine Committee respecto a una gama de productos de la "industria vital" de la salud, la seguridad y el transporte, frente a la "industria letal" de la defensa.

En virtud de este proceso de planificación democrática debe transformarse la planificación empresarial privada de la gran empresa. La gran empresa suele revisar los resultados del año anterior en los primeros meses de un año determinado, y efectúa un examen previo cada año (con frecuencia en los últimos meses) de las perspectivas del año venidero. Esta adaptabilidad bianual podría socializarse mediante el principio tripartito de la participación tanto de las autoridades públicas como de los sindicatos en las negociaciones del cambio en la planificación empresarial del sector mesoeconómico, con un calendario similar para cada año. Esto es perfectamente factible en una situación en que sólo una decena de empresas de las principales economías de Europa occidental representan alrededor de la mitad de la inversión, el producto y el comercio nacionales.

Asimismo, no hay motivo para que los parlamentos no participen en un debate nacional bianual sobre los resultados de las negociaciones

tripartitas en los sectores mesoeconómicos público y privado. Dicho proceso continuo de la planificación negociada dejaría a los parlamentarios

en una posición informada para poder presionar en pro de cambios adicionales en cuanto a los objetivos y métodos de la propia planificación.

### *Referencias bibliográficas*

- Delors, J. (1978): *The Decline of French Planning. Beyond Capitalist Planning* (Stuart Holland ed.), Oxford, Basil Blackwell.
- Estrin, S. y P. Holmes (1983): *French Planning in Theory and Practice*, Londres, George Allen y Unwin.
- Federación Internacional de Trabajadores Metalúrgicos (1982): Programa Global del Empleo, Roma, 10 y 11 de junio.
- Lutz, V. (1969): *Central Planning for the Market Economy: An Analysis of French Theory and Experience*, Londres, Longmans, p. 184.
- Saingeur, J. (1965): Entrevista con S. Holland. Diciembre.
- Shonfield, A. (1975): *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, Oxford University Press, Londres/Nueva York/Toronto (II parte, cap. 5: La tradición estatista: Francia).



## La planificación en la actualidad

*Yoshihiro Kogane\**

A base de la experiencia japonesa, el autor presenta algunos temas importantes de la planificación en la actualidad. Comienza esbozando las características de la misma durante y después de la guerra, en que el Estado ejercía un control considerable del proceso económico. Una vez transcurrido ese período, y restablecido el funcionamiento del mercado, se plantean las complejas relaciones Estado/mercado que son características de todas las economías mixtas. Ambos tienen un importante papel que cumplir y, a la vez, ambos se influyen mutuamente. La economía como conjunto tiene metas que cumplir a fin de brindar condiciones satisfactorias a sus miembros, pero tales metas suelen ser mutuamente contradictorias; el papel principal de la planificación es hacerlas más coherentes y eficientes desde un punto de vista estratégico.

La planificación tradicional ha procurado alcanzar esta finalidad mediante los cuadros de insumo-producto y el paradigma de la econometría; sin embargo, la validez y utilidad de los planes así elaborados se han vuelto cada vez más inestimables. Estas dificultades se deberían en especial a los endeble fundamentos que le brinda una ciencia social poco desarrollada y a los problemas institucionales que suelen perturbar la acción articulada del aparato estatal. Sin embargo, el plan podría recuperar su importancia si fuera capaz de configurar un consenso entre diferentes núcleos de decisión públicos y privados; quizá en este aspecto radique la enseñanza más importante de la experiencia japonesa.

\*Director del Nikko Research Center, Tokyo-Japón.

## I

### La planificación durante y después de la guerra

Las raíces de la planificación económica nacional pueden hallarse en los planes de producción y distribución de determinados productos básicos durante la segunda guerra mundial. En esa época, los Estados controlaban gran parte de la producción y el uso de los principales productos a fin de lograr su objetivo de ganar la guerra. Se necesitaban planes coherentes para aumentar la eficiencia de esos medios, tal como en el caso de una obra de construcción, en que los planos, los calendarios, los presupuestos, etc., son esenciales para alcanzar el objetivo del constructor.

Por tanto, expresaban la decisión del Estado sobre la manera de asignar los factores de producción, es decir, los recursos materiales y humanos, a las actividades productivas de determinados productos que debían asignarse a diversos fines, por ejemplo, frente de batalla, reproducción y sustento. Se suponía que las demandas y limitaciones de las actividades productivas emanaban sobre todo de condiciones físicas y/o técnicas. Por ejemplo, la demanda de municiones dependía de la tecnología militar; la demanda de alimentos derivaba de las necesidades fisiológicas; la tecnología productiva y los factores de producción disponibles limitaban el volumen de producción de cierto producto; la disponibilidad de los factores de producción estaba subordinada a las condiciones naturales y a los servicios de transporte, etcétera.

Los planes no pueden derivarse directamente de esas condiciones, pues la demanda de un producto determinado puede satisfacerse en diferentes medidas, y las limitaciones circunscriben sólo el límite superior de producción. Por tanto, podía haber varias formas de combinar la producción y la distribución. La tarea de los planificadores consistía en elegir la que fuera más eficiente para alcanzar el objetivo dado en forma exógena. El objetivo de los métodos de planificación, como la investigación operativa y la programación lineal que se desarrollaron en el Reino Unido y en los Estados Unidos de América, era realizar esta tarea no en forma artesanal sino mediante tecnología moderna basada en un nuevo paradigma científico. Sin embargo, tales mé-

todos se utilizaron sólo en los planes de operaciones militares y/o actividades productivas concretas, y no se aplicaron a la planificación macroeconómica del Estado.

La Europa continental y el Japón de posguerra sintieron la necesidad de contar con una movilización eficiente de los factores de producción a fin de acelerar la reparación de los daños provocados por la guerra. La mayoría de los planes económicos nacionales se elaboraron conforme a dicho trasfondo. Sin embargo, la forma de planificar era idéntica a la empleada durante la guerra, por lo menos en lo que conozco respecto al

Japón. Los planes destinados a determinadas unidades de producción no empleaban la metodología "científica", y un plan macroeconómico no era otra cosa que la suma de planes individuales de producción. Las nuevas técnicas de planificación llegaron varios años después de terminado el período de reconstrucción. Mientras tanto, en los Estados Unidos no existió la necesidad de contar con un plan global de reconstrucción, de modo que el empleo de la tecnología avanzada de planificación se limitó a la gestión comercial privada, salvo para la articulación de la alta política, por ejemplo, la defensa nacional.

## II

### La planificación macroeconómica en los países de economía de mercado

Para un país que terminaba el proceso de reconstrucción de posguerra el objetivo único desaparecía, sobre todo al restablecerse la legitimidad de la libre competencia a través del mercado. Los microcomponentes de una economía macronacional, es decir, los particulares, los hogares, las empresas, las comunidades locales, etc., recomenzaron a procurar abiertamente sus propios intereses. Esto no significa, sin embargo, que el Estado en su conjunto ya no tuviera metas nacionales que perseguir. Por el contrario, el hecho de alcanzarlas o no podía afectar demasiado la eficiencia de la labor de las diversas entidades decisorias. Por una parte, los logros del Estado como macrosistema dependen del comportamiento de sus microcomponentes, y por otra, estos últimos reciben la influencia del primero.

Es obvio que la economía nacional, como macrosistema, tiene varias metas que perseguir a fin de brindar condiciones satisfactorias a sus microcomponentes, es decir, los particulares y sus grupos. Son ejemplos de ello: una tasa elevada de crecimiento económico para realizar el pleno empleo y mejorar las condiciones de vida; estabilidad de precios; equilibrio del balance de pagos internacional; equidad en la distribución del ingreso; ajuste de la estructura industrial pa-

ra aumentar el potencial de crecimiento a mediano y largo plazo sin inflación ni déficit de balance de pagos, etcétera.

Estas metas suelen ser mutuamente contradictorias, y además, el Estado o el sector público del país respectivo no pueden alcanzarlas directamente. Esto puede hacerse interviniendo en las actividades de los microcomponentes mediante lo que suele denominarse políticas económicas o sociales, como, por ejemplo: cambiar las reglas del mercado; proporcionar bienes públicos, incluyendo dinero e información; adquirir los productos del sector privado; producir ciertas clases de bienes de mercado; redistribuir el ingreso del sector privado; desalentar o fomentar determinadas actividades del sector privado, etc. El sistema de estas políticas posee una estructura algo embrollada, con escasa coherencia entre sus diversas partes, de modo que su eficiencia tiende a ser bastante baja.

La finalidad de una planificación nacional o macroeconómica es hacerla más coherente de modo que se torne más eficiente a la larga desde un punto de vista totalizador y estratégico. Sin embargo, es muy difícil prever con exactitud los posibles efectos de determinadas políticas y las

repercusiones que tendrán sobre la economía y la sociedad respectivas. La moderna ciencia de la naturaleza ha aumentado enormemente su exactitud para pronosticar los fenómenos físicos, lo que ha acarreado un progreso notable de la tecnología productiva y militar; en cambio, la ciencia social contemporánea, que debería ser la base para diseñar las políticas económicas y sociales, sigue subdesarrollada en cuanto a su exactitud para predecir el futuro de los fenómenos sociales.

La metodología de la planificación económica nacional en los países de economía de mercado, se ha basado en el sistema de las estadísticas de cuentas nacionales, que incluyen los cuadros de insumo-producto y el paradigma de la econometría. Aquellas han servido de marco para percibir las relaciones entre la fase del macrosistema o economía nacional y la situación de los microcomponentes, como los hogares y las empresas; y

la segunda constituye el marco para explicar las relaciones demanda-oferta con respecto a los factores de producción y los productos (Tinbergen, 1956).

En la mayoría de los países de economía de mercado, la elaboración de un plan económico nacional constituye, en general, una tarea de la autoridad central de planificación, que proviene, en mayor o menor grado, de la oficina de planificación existente durante la guerra o el período de reconstrucción. Dicha labor se ha realizado mediante la utilización de las técnicas de planificación mencionadas (Tinbergen, 1964). Sin embargo, en el Japón, los planes o pronósticos tradicionales basados en el análisis producto por producto coexistieron durante cierto período con los planes económicos "modernos". La forma de elaborar planes nacionales en los países en desarrollo, salvo en los países comunistas, parece seguir el modelo de los países de Europa occidental.

### III

## Problemas y posibles soluciones

La utilidad y validez de los planes económicos nacionales —sobre todo los de mediano y largo plazo— en los países de economía de mercado se han vuelto cada vez más cuestionables, desde un punto de vista tanto metodológico como administrativo.

Sabemos que la tecnología de la planificación depende de la ciencia social contemporánea, en particular de la economía, cuyo paradigma es esencialmente el mismo que el atomismo cartesiano y el determinismo newtoniano. Para que se produjera una innovación tecnológica de la planificación nacional tendría que producirse una revolución científica comparable a la invención de la teoría cuántica o de la teoría de la relatividad. Sin embargo, aun sin ella, los técnicos de una oficina de planificación podrían perfeccionar su rendimiento si mejoraran el conjunto de instrumentos disponibles. La acumulación de tales esfuerzos para elevar el nivel de la capacidad de previsión podría conducir a una revolución

científica o a la invención de un nuevo paradigma de la ciencia social.

Lo que parece ser un problema más de fondo y más difícil radica en la relación entre el sector planificador y el sector ejecutor (incluida la oficina de presupuesto) del gobierno central. Su coexistencia en la administración pública puede parecer natural, dada la índole de un plan que abarca dos partes diferentes de un sistema macroeconómico. Pero esta situación ha venido ocasionando perturbaciones persistentes que perjudican la utilidad y validez de los planes nacionales, en particular los de largo plazo (Maldague, 1982).

Cuando el sector planificador está subordinado al sector ejecutor, por ejemplo, cuando es una división del ministerio de hacienda encargada de preparar el presupuesto anual del gobierno central, la forma de pensar acerca de los problemas de largo plazo o estructurales suele estar distorsionada por consideraciones de corto plazo

y políticas. Los planes elaborados en un ámbito tal pueden tener efectos perniciosos sobre la trayectoria de desarrollo de mediano y largo plazo del Estado. Cuando la subordinación es a la inversa, por ejemplo, cuando la oficina de presupuesto es una rama del ministerio de planificación, podría perjudicarse el desarrollo del Estado por el apego a una coherencia utópica de los objetivos de política. Si ambos sectores son iguales e independientes entre sí, el sector ejecutor trataría de llevar a cabo su tarea "en forma autónoma", mientras que el papel del sector planificador se volvería "decorativo", pues se le mantendría alejado del proceso real de toma de decisiones.

Pese a estos problemas, algunos planes a largo plazo han demostrado que, en determinadas circunstancias, pueden servir para configurar un consenso entre diversas entidades decisorias con intereses diferentes acerca de las metas y/o medios nacionales que deben considerarse ahora o en el futuro cercano. Una vez que se ha configurado dicho consenso, no harían falta medidas coercitivas para lograr un desplazamiento expedito hacia la senda de desarrollo deseada. Si un plan nacional pudiera servir para este fin, ya no tendría gran importancia si predijera o no el futuro con exactitud. En este caso, el plan ha desempeñado el papel de un bien público que adopta la forma de información compartida por los miembros de la comunidad.

Este bien, que puede producirse en el sector público o en el sector privado, tiene que servir a ambos sectores por igual para que sea de naturaleza "pública". Habitualmente, su costo de producción es tan elevado comparado con el precio posible, que el gobierno tendría que absorber la totalidad del costo o subvencionarlo en gran medida. Pero esto no significa que sea necesario o

convéniente producirlo como parte de las tareas administrativas. Incluso cuando lo produce una rama del gobierno central, debe considerarse que la naturaleza de su tarea es la misma que la de una institución de propiedad estatal especializada en labores creativas, como la investigación, el arte, la educación, etcétera.

Por tanto, el futuro del sector público o de las políticas económicas y sociales descritas en dicho plan no pueden —ni deben— considerarse como un compromiso del gobierno, el cual podría desviarse del "curso proyectado" a fin de abordar problemas no previstos en el plan. En cambio, el plan debe proporcionar información acerca de la relación entre la opción del Estado y sus posibles resultados para todos los interesados. Si esta información es fidedigna todavía serviría como bien público, aun cuando el curso del desarrollo difiriera del proyectado.

Además de las dificultades metodológicas mencionadas está el problema de la información necesaria para conseguir que el plan nacional sea un bien público útil. La oficina de planificación necesita no sólo la información publicada, como las estadísticas, sino también la que brindan los formuladores de políticas y las entidades decisorias privadas. Sin ella el plan se volvería "decorativo", pero la disponibilidad de tal información será muy escasa si existe poca confianza mutua entre el autor y el usuario del plan.

Gran parte de lo expuesto puede aplicarse al plan destinado a un grupo de Estados nacionales que exija una coordinación y cooperación eficientes y equitativas entre sus miembros. La relación entre la oficina de planificación, si es que la hay, y los funcionarios internacionales es más o menos la misma que existe entre la oficina de planificación y los formuladores de políticas en el gobierno central de un Estado.

### *Referencias bibliográficas*

Maldague, Robert (1982): *The Challenges of Planning, Planning: Crisis and Renewal*. Annals of Public and Co-operative Economy, CIRIEC, junio.

Tinbergen, Jan (1956): *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam: North-Holland Publishing Co.

\_\_\_\_\_ (1964): *Central Planning*. New Haven and London: Yale University Press.

## Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación

*Yehezkel Dror\**

En una serie de dieciocho proposiciones el autor presenta en este artículo su juicio sobre los problemas de la planificación y las decisiones que habría que tomar para afrontarlos. A su entender, la planificación es una dimensión importante de la capacidad de gobernar y, por lo tanto, su mejoramiento sólo podrá lograrse dentro de un proceso general de mejoramiento de la capacidad de gobernar. Para ello propone una estrategia "selectiva" y "radical" que genere un progreso importante en el pequeño número de componentes importantes del proceso decisorio.

En este sentido, para aumentar la influencia de la planificación propone educar a las élites políticas para que comprendan mejor el proceso planificador y lograr que la planificación se integre en los procesos decisivos. Además, la planificación debe responder a dos demandas contradictorias: por un lado, participar en las decisiones cotidianas y, por otro, elaborar y evaluar estrategias globales a largo plazo. Para superar dicha contradicción debe adecuar su estructura y sus técnicas, en relación a lo cual el autor realiza diversas sugerencias.

Otras proposiciones importantes que presenta en su artículo se refieren a su concepción de la planificación como "policy gambling" para afrontar la incertidumbre y la turbulencia de la circunstancia actual; la necesidad de incorporar intereses sociales en estructuras semicorporativas; la creación de organizaciones "consagradas" a la realización de las estrategias de desarrollo para superar la inercia burocrática; el carácter de liderazgo visionario que debe tener la planificación; y otras.

\*Profesor de Ciencia Política de la Universidad Hebrea de Jerusalén (Israel).

## Dieciocho proposiciones principales

### *Proposición 1:*

*La planificación es una faceta importante de la "capacidad de gobernar", siendo el término "gobernabilidad" equívoco en muchos sentidos*

El término "governabilidad", aunque está muy en boga, es muy equívoco en muchos sentidos. Supone que las dificultades actuales de los gobiernos provienen de que las sociedades y los problemas se han tornado "ingobernables", con la alusión consiguiente de que corresponde a las sociedades y a otras facetas de la realidad volverse "governables". Si bien es cierto que muchas características societarias y de otra índole plantean serios desafíos a los gobiernos, la variable que debe considerarse es la "capacidad de gobernar", que puede incluir esfuerzos para hacer a la sociedad más gobernable, pero pone el acento donde corresponde. Le incumbe a los gobiernos perfeccionarse y desarrollar capacidades que les permitan cumplir sus tareas en condiciones más exigentes.

La "planificación" es un término polisémico, pero aunque se la defina para fines diferentes y en diversos ámbitos, entraña perspectivas a largo plazo, conjuntos interrelacionados de decisiones y acciones y un razonamiento profesional de elevada calidad. Cabe agregar que la idea de planificación no calza con el *dirigismo*, pues las diferentes combinaciones de papeles del Estado y del mercado sirven de opciones para la "planificación" y permiten, y a menudo necesitan, diversas formas y modos de planificación.

Entendidas en forma correcta, las diversas formas y modos de planificación constituyen una dimensión importante en la capacidad de gobernar, y cobran toda su importancia cuando las tareas que encara la sociedad exigen el despliegue de esfuerzos mantenidos y de largo plazo, como es el caso de las aspiraciones de desarrollo. Respecto al desarrollo, y a las funciones del estado en él, la planificación es fundamental, entre otras cosas, para contrarrestar las inclinaciones políticas a preferir las visiones de corto plazo. Asimismo, los elementos de razonamiento profesional de la planificación son importantes para

brindar elementos adecuados de "racionalidad del desarrollo". Por lo tanto, uno de los "marcos" recomendados para examinar la planificación dentro del contexto del coloquio es la *planifica-*

*ción como una dimensión fundamental de las capacidades de gobernar, en general, y de las "capacidades de desarrollo" frente a condiciones adversas, en particular.*

### *Proposición 2:*

*El mejoramiento de la planificación debe darse dentro del progreso del pensamiento central del gobierno en su conjunto, en una estrategia de "radicalismo selectivo" que renueve al Estado*

Tiene mucha relación con la planificación el concepto metafórico de "pensamiento central del gobierno", que abarca al grupo decisor principal del gobierno central. Para que la planificación sea eficaz, tiene que influir en los principales procesos de toma de decisiones y de ejecución de las mismas. Esta influencia sobre la toma de decisiones puede adoptar diversas formas, que van desde educar tanto a los principales decisores como al público en general y remodelar sus mapas cognoscitivos y teorías de atribución, hasta dirigir la transformación de las recomendaciones de la planificación en "decisiones imperativas" dotadas de la necesaria autoridad. Pero todas las formas de influencia que puedan ejercerse mediante la planificación dependen de la interacción con los principales centros y cuerpos decisores y ejecutores. Por tanto, la planificación debe considerarse dentro de los sistemas de formulación y ejecución de políticas en su conjunto, de modo que la mayor utilidad de la planificación dependa, entre otras cosas, de cambios adecuados en otros componentes de los sistemas y en los sistemas en su conjunto, a fin de hacerlos más receptivos a los insumos de la planificación.

De aquí surge la proposición de que el mejoramiento de la planificación debe darse dentro del perfeccionamiento del pensamiento central del gobierno en su conjunto. En consecuencia, los aspectos de dicho mejoramiento deben considerarse dentro del contexto más amplio de la renovación del gobierno en general, y la renovación de la formulación y ejecución de políticas de los sistemas centrales, en particular. De lo contrario, las dificultades incluidas en la expresión "ingobernabilidad" no tienen salida.

Conviene destacar la idea de una estrategia reformista de radicalismo selectivo, que va más

allá de los mejoramientos escalonados, los que suelen ser bastante inútiles, y rechaza las presunciones de transformar todo el sistema de gobierno, lo que casi siempre es imposible y a menudo innecesario. En cambio, la estrategia reformista de radicalismo selectivo se concentra en el mejoramiento radical de unos cuantos componentes críticos, combinando parte de ellos en un grupo modular, a fin de lograr un impacto significativo en el desempeño de todo el sistema con la ayuda de un conjunto de reformas limitado y, por tanto, más factible.

La estrategia mencionada se vincula con el mejoramiento de la planificación de dos formas principales: Primero, si nuestro punto de partida fuera el progreso del pensamiento central del gobierno, esa vía también nos impondría la necesidad de mejorar la planificación, pues se sabe que ésta es una modalidad fundamental de formulación de políticas para el desarrollo. Esto es importante porque justifica los esfuerzos para mejorarla, no sólo desde el punto de vista de la propia planificación, que en forma axiomática las considera importantes, sino también desde el punto de vista externo a la planificación, que le atribuye importancia debido a las funciones fundamentales que desempeña dentro de la capacidad de desarrollar en su conjunto.

Segundo, dicha estrategia plantea el interrogante de cuál es el conjunto mínimo de mejoramientos interdependientes que son fundamentales para mejorar la planificación. Se reitera que el mejoramiento de ésta sería inútil de por sí, e incluso contraproducente, a menos que el pensamiento central del gobierno esté dispuesto a utilizar en forma correcta los insumos de la planificación, y pueda hacerlo; por tanto, es indispensable que ocurran algunos cambios concomitantes en

otros componentes de ese pensamiento central, además de mejorarse la propia actividad planificadora. Por el contrario, los cambios relacionados con tal mejoramiento en otras dimensiones del pensamiento del gobierno central deben mantenerse en un mínimo básico, cuando la misión que se postula es mejorar la planificación, a fin de que la tarea sea factible.

Dentro de dicho enfoque, para mejorar la planificación hay que desarrollar varios componentes del pensamiento central del gobierno. Estos incluyen, por ejemplo, calificación de los decisores políticos, modos de administrar la toma de decisiones, secciones de análisis de políticas para los principales decisores, hasta las interfases entre la planificación y el manejo de la crisis. En las proposiciones siguientes se examinan algunas de estas necesidades que forman parte integral del mejoramiento de la planificación dentro de las

perspectivas de la capacidad de gobernar y de la capacidad de entrar en un desarrollo acelerado.

Escapan al ámbito de este artículo cuestiones más generales de la planificación y la capacidad de gobernar, que suelen ser críticas. Las necesidades elementales de estabilidad política y contención de la violencia social se tratan en la proposición 18; y algunos aspectos pertinentes se examinan en otras proposiciones. La planificación útil, sin embargo, depende de algunos aspectos esenciales de la capacidad de gobernar como son un poder gubernamental adecuado y abundante consenso social.

Tales requisitos deben satisfacerse antes de mejorar la planificación, para que ésta no sea improcedente. En consecuencia, en varios países este mejoramiento debería tratarse en un contexto más amplio de "reforma del Estado", lo cual debería tener prioridad.

### *Proposición 3:*

*Hay que dedicar mucha atención y esfuerzo al perfeccionamiento de las élites políticas, incluidos los políticos*

La interrelación entre el mejoramiento de la planificación y el perfeccionamiento de las élites políticas, incluidos los políticos, plantea cuestiones decisivas. Es difícil ocuparse de ellas dada su índole desacostumbrada y los tabúes que las rodean. En síntesis: para que la planificación ejerza influencia hay que educar desde las élites políticas, incluidos los políticos, hasta el público en general. Para que la planificación incida en la realidad en forma positiva las élites políticas, incluidos los dirigentes políticos tienen que ser "favorables a la planificación" en su comportamiento político (y no sólo en declaraciones simbólicas) y tener algo de "competencia en planificación" como parte de su bagaje intelectual.

Por tanto, la planificación debe considerar que la "educación" de las élites políticas, y en especial de los decisores principales es una de sus tareas fundamentales. Esto tiene múltiples consecuencias operacionales, tales como la necesidad de contar con oficinas de planificación, en las que puedan presentar aspectos complejos y opciones múltiples en formas comprensibles para

los políticos y que, de manera indirecta, los "educhen".

Una conclusión diferente y más exigente es que es preciso inventar la manera de mejorar las calificaciones de las élites políticas. Este es un requisito importante y desacostumbrado, que hay que poner en práctica para clarificar sus consecuencias y viabilidad. En consecuencia, en la próxima proposición se plantea la propuesta concreta de establecer escuelas de política nacional. Debo añadir que no existe contradicción alguna entre la teoría democrática correcta y los esfuerzos para mejorar la calidad de las élites políticas, incluidos los políticos. En efecto, en muchos países en desarrollo resulta indispensable desplegar grandes esfuerzos para tratar de mejorar las élites políticas, que van desde estudiar los modos de motivar a los jóvenes brillantes para que se dediquen a la política y actividades análogas, hasta efectuar ajustes en los procedimientos electorales a fin de mejorar la calidad de los candidatos que tengan éxito.

En estas páginas no se puede ir más allá que proponer el establecimiento de escuelas de política nacional, que son particularmente pertinentes para la planificación y que producen resultados

en forma más factible y rápida que otros enfoques. Pero debe tenerse presente que es importante para el desarrollo un enfoque más amplio respecto a mejorar las élites políticas.

*Proposición 4:*

*Deben establecerse escuelas de política nacional como parte integral de los esfuerzos para mejorar la planificación*

La idea de las escuelas de política nacional es sencilla, aunque es difícil concretarla. Grupos seleccionados de diversos formuladores de políticas y de los que influyen en ella deberían juntarse durante un período de cuatro a seis semanas para trabajar, a jornada completa, en el análisis detenido de las principales cuestiones de política nacional, con la asesoría profesional de expertos. Entre los participantes deberían figurar políticos, funcionarios públicos, planificadores y demás profesionales ocupados de políticas, oficiales militares, dirigentes sindicales y medios de comunicación, etc. Los productos de la escuela de política nacional que se propone incluyen el perfeccionamiento de los conocimientos de los participantes, así como un mayor consenso.

Los temas que se abordarían en estas escuelas se referirían a las principales inquietudes en materia de planificación; y los métodos que se presentarían tendrían que ver con la metodología avanzada de la misma. Asimismo, las conclusiones de los proyectos elaborados en ellas, pueden servir de insumos para la planificación.

Los detalles sobre la estructura, dotación de personal, ubicación y contenidos de las escuelas de política nacional dependen de la situación particular de cada país. Pero, en principio, estimo que en muchos países son esenciales tales escuelas para crear la infraestructura de cultura política que es básica para la planificación, así como para la formulación de políticas de alta calidad y las capacidades de gobernar en general.

*Proposición 5:*

*La planificación tiene que estar integrada en la toma de decisiones corrientes y situaciones de crisis*

Si la planificación no se integra en la toma de decisiones corriente, su contenido puede quedar alejado de la realidad, y sus efectos sobre el comportamiento gubernamental pueden ser casi nulos. Esto queda bien ilustrado en la situación extrema de la toma de decisiones en situaciones críticas. En varios países se adoptan decisiones importantes en condiciones similares a la descrita, tales como en crisis económicas y de manejo de la deuda. Si la planificación no ofrece una brújula que sirva de guía en tales casos, no cumplirá su papel de ayuda importante para la toma de decisiones y su impacto sobre la realidad será mucho menor. Por tanto, la planificación tiene

que estar integrada, entre otras cosas, a la toma de decisiones en situaciones críticas. Esto puede hacerse de diversas formas: asignación previa de funciones adecuadas a los planificadores principales que colaboran con los equipos que manejan la crisis; participación de los planificadores en el diseño y puesta en marcha de los sistemas de toma de decisiones en situaciones críticas; preparación, en las dependencias de planificación, de planes de emergencia para escenarios de crisis. Pero, primero hay que admitir el principio de que la planificación debe ayudar en la toma de decisiones en situaciones críticas e influir en ella.

La toma de decisiones en situaciones críticas

es un caso importante pero especial de integración de la planificación en ella. Las formas más habituales de introducir la planificación en la formulación de políticas requieren que ésta tenga la oportunidad de formular observaciones sobre decisiones importantes que figuran en el programa de los gobiernos y de los principales decisores; la articulación del proceso de presupuestación con el proceso de planificación, sin que ninguno pierda su propio carácter; procedimientos

adecuados para considerar las recomendaciones emanadas de la planificación en los niveles directivos, etc. Los detalles tienen que calzar con las circunstancias particulares, pero en principio es indispensable contar con formas institucionalizadas de integrar la planificación en la toma de decisiones corrientes. Una buena articulación informal también es conveniente y a menudo fundamental, si bien por sí misma no basta.

*Proposición 6:*

*La planificación debe estar libre, al menos en parte, de los "apasionamientos del momento"*

Tres de las causas básicas de las principales debilidades de razonamiento en materia de política son: a) ignorancia respecto a los hechos y conocimientos pertinentes; b) dificultades inherentes de razonamiento sobre situaciones complejas que entrañan mucha incertidumbre, conflictos de valores, variables múltiples, etc.; y c) "irracionalidad motivada", es decir, el impacto de emociones fuertes, esperanzas, sentimientos, ideologías y otras variables "temperamentales" sobre el razonamiento (Pears, 1984; Dror, en preparación).

Una de las funciones principales de la planificación es contrarrestar y superar esas frecuentes debilidades de la formulación de políticas. En particular, la planificación debe ser "serena", en el sentido de manejar en forma desapasionada los problemas, por mucha carga emotiva que tengan, y aunque uno esté muy comprometido con los objetivos y el desarrollo nacionales. Para satisfacer este requisito, la planificación debe desligarse al menos en parte del "apasionamiento" que caracteriza al pensamiento central del gobierno y las antesalas del poder.

*Proposición 7:*

*Para solucionar la antinomia planteada por las proposiciones 5 y 6, hay que establecer un conjunto de dependencias "de planificación", que van desde las oficinas que asesoran a los gobernantes hasta los centros de reflexión. Estas dependencias deben constituir una red y una escuela no formalizada*

Si las proposiciones 6 y 7 se unen, la planificación tiene que satisfacer exigencias contradictorias: tiene que estar bien integrada en el pensamiento central del gobierno y compartir la agitación de los cabildos en torno al poder, y tiene que tener a la vez la facultad de "salirse del sistema". Dichas antinomias no pueden resolverse satisfactoriamente dentro de una sola dependencia o con un solo procedimiento. Por tanto, hay que distribuir

la "planificación" en una serie de dependencias, cada una con una doble misión, lo cual en conjunto equivale a una actividad de planificación agregada y brinda una buena mezcla de procesos contradictorios. Por tanto, hay que contar con un "grupo planificador" y no con un solo "centro planificador".

A fin de ilustrar la gama de componentes de ese grupo de planificación, examinaré somera-

mente dos de sus elementos principales que se contraponen en muchos aspectos, pero que son a la vez esenciales y complementarios entre sí: en un extremo, la "planificación" precisa de dependencias que presten asesoramiento de alta calidad a los gobernantes; en el otro, requiere organizaciones independientes de investigación y desarrollo de políticas análogas al "centro de reflexión". También se necesitan varias entidades intermedias, como son las dependencias de planificación en los principales ministerios. Pero las dependencias que asesoran a los gobernantes en un extremo y los centros de reflexión en el otro, sirven para ilustrar los múltiples elementos que

son fundamentales para un grupo planificador de buen rendimiento.

En un ministerio central de planificación se pueden integrar una variedad de dependencias de planificación. Pero se necesita más que eso, aunque el Ministerio de Planificación pueda servir de centro para el grupo planificador. Para lograr coherencia, las diversas dependencias de planificación y los planificadores deben constituir una red y una escuela no formalizada, además de establecer diversos procedimientos y estructuras formales de coordinación e integración.

*Proposición 8:*

*Es fundamental que exista un núcleo planificador, que constituya una "isla de excelencia" central con características especiales*

El grupo planificador necesita un núcleo que sea una "isla de excelencia" y que sirva de "cerebro planificador" central. Si existe un Ministerio de Planificación, la dependencia nuclear debe estar situada en él, pero sin que sea idéntica al Ministerio en su conjunto, el que suele ocuparse también de muchas otras actividades necesarias, como la programación y evaluación detallada de proyectos.

Para satisfacer las necesidades de la planificación para el desarrollo, tales como la complejidad metodológica y los conocimientos y perspectivas multidisciplinarias, según se analiza más

adelante, el núcleo planificador tiene que ser de óptima calidad y de una composición realmente interdisciplinaria. Hay que vigilar y mejorar constantemente sus propios procesos de planificación. La calidad del núcleo planificador central o "isla de excelencia" es vital para determinar la calidad y utilidad del proceso planificador en su conjunto y requiere, por tanto, mucha atención. Con mayor razón aún, si se consideran las conclusiones empíricas del presente autor de que los ministerios de planificación existentes no suelen satisfacer los requisitos de un núcleo central de planificación que sea una "isla de excelencia".

*Proposición 9:*

*La tarea principal de la planificación central, y sobre todo de su núcleo, es diseñar y evaluar las estrategias globales de desarrollo*

Muchas actividades de planificación se esfuerzan por optimar curvas en descenso, cuando lo que suele necesitarse son nuevas estrategias globales de desarrollo que puedan cambiar las actuales tendencias declinantes y terminar con situaciones decadentes. Por tanto, la tarea principal de la planificación central es el diseño y la evaluación de estrategias globales de desarrollo.

Los contenidos sustantivos de las estrategias globales de desarrollo escapan al ámbito de este artículo. No obstante, me permito ilustrar al menos algunas de sus facetas, que requieren de la manipulación y el diseño innovador de la planificación central:

— El papel adecuado de los mercados libres y sus limitaciones;

- Opción entre estrategias de choque y criterios de desarrollo equilibrado;
- Grandes proyectos nacionales, sí o no, y cuáles;
- Prioridades sectoriales y sus instrumentos;
- Relaciones económicas externas y estrategias de manejo de la deuda;
- El empleo y las políticas sociales y su relación con las políticas económicas, según se analizan más adelante;
- Políticas de infraestructura a largo plazo;
- Aspectos culturales del “desarrollo”, “la productividad”, etc., según se mencionan más adelante;
- Políticas que fomentan la innovación;
- Los mercados regionales y otras formas de cooperación multinacional.

Las experiencias recogidas en el Japón, en las

nuevas naciones industrializadas, en Francia y en otras partes revelan que, en principio, no es imposible diseñar estrategias globales de desarrollo adecuadas; pero el desafío es considerable. Por tanto, la planificación, como forma principal de manejar con éxito el desafío que plantea el desarrollo, tiene que ser de excelente calidad, porque, en caso contrario, puede hacer más daño que bien. En especial, cuando las tendencias son hacia las curvas de descenso —como ocurre ahora— la planificación debe concentrarse en estrategias globales de desarrollo que cambien las tendencias y que signifiquen avances decisivos, y no en la improvisación escalonada. Este cometido tan difícil, que entraña a veces una intervención que provoca desde la intervención en profundos procesos negativos, hasta sorprender incluso a la historia, refuerza la necesidad de que el núcleo planificador sea de calidad sobresaliente.

#### *Proposición 10:*

*La capacidad innovadora y de “jugar con las políticas” son calificaciones fundamentales de la planificación*

La necesidad de que la planificación sea de calidad sobresaliente, como condición para que sea útil para el desarrollo, puede ilustrarse además mediante dos requisitos, a saber, la capacidad de innovar y la posibilidad de “jugar con las políticas”.

Si se aplica un enfoque moderno de la filosofía del conocimiento (Munz, 1985), cabe distinguir dos etapas diferentes de la formulación de políticas de desarrollo: a) invención de nuevas opciones; y b) cribaje de las opciones y su “confirmación” o “refutación” por la realidad. La situación reinante en muchos países en desarrollo, incluso los de América Latina y el Caribe, exige ante todo la invención y el diseño de nuevas opciones en materia de estrategias globales de desarrollo, pues todas las conocidas, son cuando más, de dudosa utilidad. Por tanto, la “capacidad de innovar” tiene que ser una característica principal de una planificación adecuada. Pero éste es un requisito difícil de cumplir, pues trasciende el

conocimiento profesional convencional y depende de personas poco comunes y de ambientes y condiciones sociales organizacionales que fomenten la innovación.

Diferente, pero no menos exigente, es el aspecto de “jugar con la política”. Debido a la agitación ambiente y al exceso de cambio (es decir, el cambio en el cambio en sí), la planificación tiene que encarar mucha incertidumbre, que incluye tanto la incertidumbre “fija” inherente a los procesos y que, por tanto, no puede disminuirse y la incertidumbre “trascendente”, relativa a los futuros posibles y no sólo a sus probabilidades. En consecuencia, todas las decisiones son en parte “apuestas confusas” y la planificación es, en gran medida, una actividad que juega con las políticas, o sirve para jugar con ellas. Este concepto de la planificación tiene consecuencias trascendentales para sus métodos, sus relaciones con los políticos, sus funciones educativas y su naturaleza misma.

*Proposición 11:  
Hay que perfeccionar mucho a los planificadores*

La capacidad de innovar y el concepto de la planificación como un juego con políticas son sólo dos ejemplos de los muchos que explican la necesidad de dotar con nuevos instrumentos a los planificadores profesionales. Pese a algunos esfuerzos pioneros, que también se han hecho en América Latina (por ejemplo, el programa experimental de la Escuela de Ciencias y Técnicas de Gobierno en Caracas), la formación actual de los planificadores no los prepara en forma idónea para sus verdaderas tareas y carecen de los conocimientos y métodos esenciales. Por tanto, es esencial perfeccionar los conocimientos y revisar la manera como piensan los profesionales en ejercicio (Schon, 1983), junto con examinar la manera como se ajustan los principales formula-

dores de políticas y el público en general a las expectativas que ofrece la planificación.

A más largo plazo, es necesario establecer nuevas escuelas de política pública y de planificación, tal vez sobre una base regional. Pero, a fin de impartir conocimientos y aptitudes que se necesitan con urgencia, hay que elaborar programas acelerados que actualicen con rapidez a los profesionales existentes y otorguen cierta percepción a los principales formuladores de políticas. Un enfoque modular de capacitación intensiva, basado en una serie de seminarios interpolados con un aprendizaje activo, puede ofrecer una solución factible que perfeccione con rapidez a los planificadores.

*Proposición 12:  
Suele ser preferible un enfoque cuasi-empresarial, con la participación de los principales órganos económicos y sociales en el proceso de planificación.  
Sin embargo, debe preservarse la autoridad decisora central*

Al pasar de la "capacidad de gobernar" y aspectos conexos de la planificación a la "participación", hay que reconocer lo inadecuado de todo el enfoque "imperativo". Sin menospreciar la importancia y el carácter a menudo esencial de la orientación del Estado en muchos países en desarrollo, hasta que se superen condiciones muy primitivas y existan instituciones sociales y económicas autónomas, el enfoque cooperativo que involucre a todos los actores principales es esencial para que la planificación del desarrollo tenga efectos positivos sobre la realidad.

Por tanto, se recomienda alguna variante del enfoque cuasi-empresarial. Hay varios modelos iluminadores como en Francia, los Países Bajos, Austria, Japón, las nuevas naciones industriales del Asia oriental, y también, en forma diferente, algunos proyectos de los Estados Unidos de América. La estructura cuasi-empresarial debe

adaptarse a las particularidades de cada país; pero, como mínimo debe incluir un mecanismo integrador que abarque a los principales agentes sociales y económicos, en el plano político; y una red profesional de dependencias de planificación y similares en las principales organizaciones sociales y económicas, en el plano operacional.

Sin embargo, hay que evitar que el gobierno se vuelva un cautivo de los intereses sociales y económicos, los que suelen ser propensos a la inercia (Olsen, 1982). Hay que equilibrar la confianza en los procesos de mercado y en los arreglos empresariales mediante la preservación y consolidación de la autonomía del Estado, incluidos sus procesos de planificación. Este tema merece un examen aparte, pero debe tenerse presente cuando se consideran diversas formas de "participación" y su "expansión".

*Proposición 13:*

*La planificación detallada y su aplicación debe delegarse hasta llegar al fomento de la iniciativa y la autonomía de la "comunidad"*

Para mejorar la "participación" y reducir a la vez las sobrecargas sobre la planificación central y garantizar una mejor adaptación a las condiciones locales, la planificación detallada y su ejecución debe delegarse en las dependencias regionales y locales, sujeta a las salvaguardas contra el "localismo" exagerado y la erosión de los controles centrales indispensables. La proliferación de la capacidad de innovar requiere también el fomento de la capacidad empresarial comunitaria. Estos principios calzan y se complementan con la estrategia de desarrollo de economía mixta de mercado, en la que muchas funciones se dejan en manos del mercado semiautónomo.

Para avanzar en ese sentido, hay que tomar una serie de medidas fundamentales que trascienden las decisiones oficiales y las declaraciones simbólicas. Se necesita, en particular:

- a) La transferencia real de poder y de recursos a los agentes autónomos;
- b) La disposición a tolerar e incluso fomentar que se corran riesgos y se cometan errores, mientras no se rebasen ciertos "límites";
- c) Una acción decidida para reducir las facultades de intervención de las dependencias centrales, haciendo caso omiso de las políticas oficiales, a fin de que no perturben las iniciativas locales.

La ejecución de esta política de metaplanificación (es decir, la planificación de la planificación) es difícil, como lo ilustra el interesante caso de la República Popular de China, pese a existir allí condiciones diferentes, pero no por ello improcedentes. Una voluntad política fuerte es fundamental para avanzar realmente hacia la planificación delegada.

*Proposición 14:*

*Hay que evitar las tendencias a controlar el mercado o a confiar demasiado en él, con ciertas oscilaciones entre los extremos*

A continuación de la proposición 13, hay que subrayar la necesidad de tener una política firme sobre la función del mercado, sobre todo por las tendencias a oscilar entre reducir el papel del mercado e intervenir en sus detalles, por una parte, y eliminar los controles necesarios, por otra, como resultado de diversas presiones, consideraciones de corto plazo y también toma de decisiones impulsadas por el pánico. La pronosti-

cabilidad y cierta estabilidad constituyen requisitos previos básicos para un funcionamiento adecuado del mercado. Esto hace más imperativo contar con una política sostenida sobre la función del mercado. Hay que contrarrestar los posibles prejuicios de los planificadores en cualquiera de las dos direcciones extremas, y hay que evaluar cualquier cambio en las funciones del mercado en forma muy acuciosa antes de aprobarlo.

*Proposición 15:*

*La ejecución de los principales proyectos "decisivos" requiere organizaciones de dedicación especial*

A fin de equilibrar la confianza en la participación y en los procesos del mercado, hay que tener

en cuenta que los principales proyectos de desarrollo y las estrategias globales pueden requerir

la acción gubernamental directa. Con frecuencia, dicha acción no puede dejarse en manos de las estructuras burocráticas existentes, las que pueden ser incapaces de llevar a cabo las actividades y proyectos de desarrollo innovadores y en gran escala.

La reforma de la administración pública en su conjunto es, en el mejor de los casos, un proce-

so muy lento y a menudo imposible en condiciones reales. Por tanto, el establecimiento de organizaciones de dedicación especial, con gran sentido de los valores de las nuevas políticas y proyectos de desarrollo, suele ser fundamental para la ejecución de planes innovadores. Dichos instrumentos de ejecución deben examinarse con cuidado dentro del propio proceso de planificación.

#### *Proposición 16:*

*Es indispensable establecer la identificación del público con las estrategias de desarrollo.*

*Esto supone: a) visiones realistas; y b) ilustración del público*

Además de la cooperación semiempresarial con las principales instituciones sociales y económicas, la participación masiva es muy importante para un desarrollo eficaz. Los costos transitorios inevitables de la necesaria "destrucción constructiva" hacen más indispensables aún la movilización de apoyo de las masas en muchos países latinoamericanos y del Caribe.

La "participación masiva" nos lleva de la planificación a la política y plantea la necesidad de tener "carisma" y "liderazgo visionario" para lograr éxito en los esfuerzos de desarrollo. Esto escapa al ámbito del presente artículo, pero debe

reconocerse como una base política indispensable para la planificación eficaz y merece una consideración aparte.

Dentro de las perspectivas más limitadas de la planificación, todavía puede hacerse algo: Hay que reconocer que la planificación debe proporcionar "visiones realistas" y ocuparse de actividades ilustrativas orientadas a movilizar el apoyo general. Las actividades del Consejo de Planificación de Nueva Zelandia ilustran algunas posibilidades de que la "planificación" sirva para dar a conocer las políticas públicas.

#### *Proposición 17:*

*Las políticas sociales constituyen un elemento esencial de la planificación, como objetivo y también como instrumento*

Las políticas sociales, en el sentido más amplio del término, deben incluirse en la planificación del desarrollo, debido por lo menos a tres tipos de razones:

a) El desarrollo basado en un concepto de valores tiene como objetivo último estructurar una "sociedad válida" y de satisfacer las necesidades humanas individuales y colectivas. Por tanto, los objetivos sociales globales deben servir de norte para gran parte de la planificación de desarrollo.

b) El "desarrollo" depende mucho de factores societarios, que comprenden posibles requisi-

tos culturales previos de modernización tecnológica (compárese Wiener, 1980; Marx, 1964; Morishima, 1982). Recomiendo que se realice a la brevedad un coloquio que examine este enfoque de los "requisitos culturales" para el desarrollo en América Latina y el Caribe; esto además de los complejos aspectos individuales de la "modernidad" (Inkeles, 1983).

c) Desde el punto de vista táctico la "justicia social" manifiesta y la distribución equitativa de las cargas del desarrollo son fundamentales para movilizar el apoyo, además de su justificación inherente como valores.

Los requisitos sociales adicionales del desarrollo comprenden la producción de capital humano, las inclinaciones a aprender e invertir, etc. Todas las consideraciones precedentes hacen que la política social sea una dimensión integral y

central de la planificación del desarrollo. Esto requiere, a su vez, muchos cambios en la composición profesional y calificación de las dependencias de planificación, lo que refuerza proposiciones anteriores en este sentido.

*Proposición 18:*

*La estabilidad política y la contención de la violencia social tienen un carácter primordial. Esto nos lleva a la necesidad de considerar el mejoramiento de la planificación dentro de un contexto amplio de desarrollar las capacidades de gobernar*

Esta última proposición nos hace volver al principio, situando el mejoramiento de la planificación dentro del contexto amplio de la capacidad de gobernar. La planificación del desarrollo será casi en vano, a menos que se asegure una estabilidad política considerable y se contenga la violencia social. Por tanto, los esfuerzos deben concentrarse primero en aumentar la estabilidad política y disminuir la violencia social. Estos dos factores dependen en parte a su vez de un desarrollo fructífero, ya que gran parte de la inestabilidad política y de la violencia social deriva del retraso económico, de las aspiraciones frustradas y de la privación subjetiva. Pero aquí hay una "trampa" peligrosa: la consolidación de la estabilidad política y la contención de la violencia social dependen de un desarrollo fructífero; y el desarrollo

fructífero depende a su vez de la existencia de una gran estabilidad política y de la contención de la violencia social.

En situaciones en que la inestabilidad política y la violencia social inhiben el desarrollo, la consolidación de la estabilidad política y la contención de la violencia social deben constituir los objetivos primordiales de la planificación, introduciéndole dimensiones adicionales y las calificaciones necesarias. Incluso en muchos países latinoamericanos y del Caribe donde hoy la política es estable y la violencia social es muy escasa, también hay que tener presente su espectro, y su prevención debe servir como una consideración importante en la planificación. Esto nos lleva a aspectos importantes y a veces críticos que merecen consideración aparte.

## Conclusión

Cabe esperar que las 18 proposiciones que se han presentado, aunque rudimentarias, sirvan para plantear algunos de los aspectos principales de la "governabilidad, participación y aspectos socia-

les de la planificación". Su presentación es sucinta e incisiva, en aras de la brevedad y para estimular así el debate.

*Referencias bibliográficas*

- Dror, Y. (1986): *Policymaking Under Adversity*, New Brunswick, N.J., Transaction Books.
- (en preparación) *Notes Towards a Philosophy of Policy-Reasoning*.
- Inkeles, A., ed. (1983): *Exploring Individual Modernity*, Nueva York, Columbia University Press.
- Marx, L. (1964): *The Machine in the Garden: Technology and the Pastoral Ideal in America*, Oxford, Oxford University Press.
- Morishima, M. (1982): *Why Japan "succeeded"? Western Technology and the Japanese Ethos*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Munz, P. (1985): *Our Knowledge of the Growth of Knowledge: Popper or Wittgenstein?*, Londres, Routledge y Kegan Paul, especialmente capítulo 6.
- Olsen, M. (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Co., Yale University Press.
- Pears, D. (1984): *Motivated Irrationality*, Oxford, Oxford University Press.
- Schon, D. (1983): *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, Nueva York, Basic Books.
- Wiener, M. (1980): *English Culture and the Decline of the Industrial Spirit, 1950-1980*, Cambridge, Cambridge University Press.

## Agentes del "desarrollo"

*Marshall Wolfe\**

El autor sostiene que el análisis del desarrollo ha entrado ahora en una coyuntura de perplejidad y desilusión. Se ha producido cierto "desarrollo", según los indicadores estadísticos convencionales, pero parece haberse llegado a un punto muerto. Ni los agentes colectivos ni los agentes profesionales han desempeñado en forma consecuente los papeles que se les asignaron en las décadas de 1950 y 1960. Su escasa capacidad para influir en el curso de los acontecimientos, las consecuencias a menudo perversas de sus esfuerzos para conseguirlo, y la ineptitud de la mayoría de ellos para siquiera prever el carácter de las crisis multifacéticas en que ahora se encuentra América Latina revisten interés especial. Entretanto, los gobiernos y los movimientos políticos, pese a estar convencidos de que sus países necesitan innovaciones audaces en materia de políticas de desarrollo, están abrumados por las tareas que les impone el manejo de la crisis y desconcertados por el descrédito en que han caído todas las teorías del desarrollo. El movimiento radicalmente crítico en pro de "otro desarrollo" que floreció en la década de 1970, bajo el estímulo de la Fundación Dag Hammarskjöld, podría haber aprovechado esta coyuntura. No ha sido así, en la práctica, debido sobre todo a la imposibilidad de identificar a los agentes capaces de llevar a cabo la transformación proyectada, cuya importancia para el bienestar de la humanidad se ha demostrado en forma convincente. Su principal aporte actual parece ser más modesto, en el plano local de la organización popular y la autogestión.

A su juicio se puede hallar cierto consuelo en el fortalecimiento de la democracia pluralista frente a las crisis, y en un ánimo más realista entre los agentes potenciales para aceptar que ninguna categoría de ellos posee el derecho o la capacidad de imponerle a la sociedad recetas infalibles para el "desarrollo". En la sección final del artículo examina dichas tendencias.

\*Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Este artículo se basa en dos monografías del autor: "La participación: una visión desde arriba" (Revista de la CEPAL, N° 23, agosto de 1984), y "En pos de alternativas democráticas" (E/CEPAL/R.351, 2 de agosto de 1984).

## I

### ¿Qué agentes? ¿Agentes de qué?

Una de las tantas definiciones que da el diccionario de la palabra "agente" satisface la finalidad que nos ocupa: "el que ejerce un poder o produce un efecto". Hasta ahora, al analizar la política del desarrollo, diferentes teóricos e ideólogos han considerado dos tipos de agentes principales: a) los agentes colectivos, es decir, una clase o subclase destinada a provocar la transformación social y económica mediante la búsqueda de sus propios intereses; y b) una élite profesional que posee una teoría correcta y una formación técnica, capaz de planificar la transformación en consonancia con cierta concepción general del interés nacional. En casi todas las interpretaciones del desarrollo se consideran ambos tipos de agentes, pero con grandes variaciones en el énfasis sobre procesos sujetos a sus propias leyes, y sobre la viabilidad o conveniencia de la intervención de los movimientos políticos o el Estado, bajo la orientación de agentes profesionales. Además, las diferentes ideologías incluyen, por cierto, agentes colectivos y profesionales muy diferentes, desde el empresario industrial hasta el proletariado y desde el planificador profesional hasta el revolucionario profesional.

Examinemos ahora las numerosas y diferentes categorías de agente que deben tenerse en cuenta en una consideración realista de la formación de la política de desarrollo, y luego algunas consecuencias de su diversidad. En cada caso, hay que tener presente al menos tres niveles de poder y de visibilidad con motivaciones diferentes para la acción: los altos dirigentes, los portavoces y los teóricos; los intermediarios y funcionarios; y la gran masa subordinada.

## II

### Categorías de agentes

a) Dirigentes políticos, que tienen que formarse sus propios juicios sobre la conveniencia y viabilidad de las políticas de desarrollo, presiden las negociaciones y las transacciones necesarias para

que las políticas funcionen y tratan de hacer aceptar las políticas a sus propios partidos y al público en general. Los peligros latentes en este papel —el voluntarismo, la improvisación y el apego a soluciones simplistas escogidas personalmente— se han demostrado reiteradamente tanto en la experiencia latinoamericana como en otras partes. A su vez, la experiencia ha demostrado que las políticas nacionales eficaces exigen la personificación de un dirigente, que posea la difícil combinación de tener confianza en sí mismo y autocontrol, y sea capaz de infundir confianza en que los principales problemas nacionales pueden tener solución, que las deficiencias de las formas pretéritas de manejar los asuntos públicos pueden superarse, y que todos los intereses legítimos pueden ser escuchados.

b) Planificadores y demás tecnócratas públicos que prestan asesoramiento en materia de políticas y las administran, fundándose en que poseen conocimientos especializados.

Dichos agentes se hallan actualmente en una posición peculiarmente ambigua: el prestigio de sus conocimientos ha disminuido por las razones expuestas, pero ellos mismos han proliferado y sus servicios se han hecho más indispensables por la complejidad de los problemas que ahora se encaran y la necesidad de invertir la tendencia al deterioro y la privatización en el desempeño estatal de las funciones sociales y económicas.

c) Otros burócratas, que generalmente tratan de manejar el aparato estatal y el uso de los recursos públicos con una racionalidad muy diferente de la de los dirigentes políticos o de los tecnócratas planificadores.

d) Capitalistas y empresarios, categoría que puede dividirse en industriales, financistas, hombres de negocios, propietarios de granjas modernas y agroindustrias y empresarios ilícitos, sobre todo en el tráfico de estupefacientes —grupos que se superponen con frecuencia pero que a la vez tienen intereses y exigencias inmediatos muy diferentes con respecto al Estado. Cabe suponer que las políticas futuras de desarrollo que sean dignas de apoyo procurarán tener un control más efectivo de estos grupos, estimularán a algunos y coartarán o eliminarán a otros, restringirán sus exportaciones de capital, y procurarán captar una parte importante de sus excedentes para destinarla a las necesidades públicas. No hay que abandonar como utópico el objetivo de inducir a

los agentes de estos grupos a “desempeñar un papel en un esfuerzo de planificación concertado”; pero esto requerirá por cierto una negociación compleja, en la que se destacará más el conflicto que el consenso y en que todas las partes desconfiarán de los motivos y tácticas de sus interlocutores.

e) Gerentes y otros tecnócratas privados, categoría que se internacionaliza cada vez más debido a que son empleados por las empresas transnacionales, tiene una formación similar a la categoría c), y alterna a veces entre empleo público y privado. Los agentes de esta categoría estarían algo más dispuestos que los de la categoría precedente a negociar políticas con sus colegas del sector público, lo que introduce la posibilidad de que hagan tratos con el público y que incluso la dirección política se mantenga a oscuras.

f) Oficiales militares: categoría notoriamente propensa a actuar como “terribles simplificadores” del desarrollo, así como de la política de seguridad nacional, bajo el tutelaje de ideólogos políticos y economistas. Tal vez estos agentes se hayan enmendado algo debido a las consecuencias de sus últimas intervenciones, pero siempre existirá el problema de circunscribirlos a sus legítimas funciones y a una participación modesta en los recursos públicos.

g) Jueces y abogados: otra categoría de agentes con una racionalidad muy propia, situados en posición de impedir la arbitrariedad en la aplicación de políticas, pero también de complacidas y demorarlas.

h) Dirigentes sindicales: categoría que se halla ahora en una posición difícil, dividida entre las demandas de sus miembros y la incapacidad actual del Estado o de los empleadores para ofrecerles grandes beneficios; sus ideologías tradicionales se hallan en desorden; y van saliendo asimismo con frecuencia de períodos de represión y tratando de reconstruir los sindicatos en un ambiente de desempleo elevado.

i) Dirigentes de asociaciones de profesionales, pequeños comerciantes, agricultores y otros grupos de “clase media”. En esta categoría suele darse la combinación de una buena dosis de confianza en algunas pautas de acción del gobierno con una sospecha persistente de que la intervención del gobierno está destinada a favorecer en forma indebida a los ricos, a los pobres o a la propia burocracia. Algunos de sus componentes

poseen una capacidad formidable para bloquear la aplicación de políticas de desarrollo que se supone amagan sus intereses.

j) Propietarios de medios de comunicación, editores, periodistas, comentaristas de radio y televisión, otros publicistas. En teoría, dicha categoría de agentes debería ofrecerle al público en general una información objetiva sobre los problemas y las políticas del desarrollo, criticar las políticas y revelar las deficiencias de su ejecución, y mantener un foro de debate en que puedan hacerse oír todas las ideologías e intereses. En gran parte de América Latina, algunos de los medios de comunicación desempeñan estas funciones quizás en forma más satisfactoria que sus homólogos en otras partes del mundo. Por cierto que ninguna sociedad ha llegado a aproximarse al ideal, ya sea en la contribución que hacen los medios al debate democrático informando de las alternativas de desarrollo o en la receptividad del público a las contribuciones que se hacen. Como la función de la crítica independiente tiene tanta importancia como la función de la información, todo esfuerzo que desplieguen los agentes del Estado para manipular los medios en beneficio de la política del momento tiene que considerarse sospechoso.

k) Académicos, intelectuales, la opinión "ilustrada" en general. Bastantes miembros de esta categoría alternan, en el curso de los cambios políticos nacionales, entre los papeles de teórico independiente y crítico de las políticas de desarrollo y el papel de planificador o tecnócrata, pero los papeles en sí son por cierto muy diferentes. En los últimos años ha aumentado considerablemente, en las universidades y en las instituciones de investigación independientes, el número de personas de educación superior relacionada con políticas de desarrollo. Es presumible que las experiencias de los últimos años hayan mejorado su capacidad de encarar los problemas con menos dogmatismo y servilismo frente a las teorías importadas.

l) Dirigentes y portavoces de movimientos y organizaciones religiosas. Esta categoría ha asumido gran importancia al confrontar las políticas de desarrollo con los valores de los derechos humanos y la justicia social, y al ayudar a los más pobres y a los estratos más impotentes de la sociedad a defender sus propios intereses.

m) Dirigentes de organizaciones estudianti-

les. Esta categoría experimenta continuamente altibajos en su capacidad de movilizar un gran contingente humano y en su grado de autonomía frente a las fracciones políticas en la sociedad nacional. Cabe esperar que siga desempeñando varios papeles contradictorios: como fuente de crítica radical y protesta contra las políticas de desarrollo del Estado; como grupo de intereses que defiende privilegios vinculados con la educación superior; y como semillero de dirigentes políticos y tecnocráticos nacionales.

n) Dirigentes e ideólogos que rechazan la economía orientada al mercado y el orden internacional dominante, incluidos los marxistas y otros socialistas; movimientos que combaten los perjuicios ecológicos y culturales de las variantes latinoamericanas del desarrollo capitalista dependiente; partidarios de la autogestión, el cooperativismo, la descentralización y la autonomía comunitaria. Dentro de esta categoría tan diversa y polémica en el plano interno parece existir una erosión considerable de la fe en la toma revolucionaria del poder como primer paso para el desarrollo auténtico, y una mayor influencia de las ideologías que propician la organización popular autónoma, la acción en el plano local, y la transformación de valores y culturas como un requisito para el "otro desarrollo".

o) Dirigentes de movimientos de los pobres rurales y urbanos. Este grupo suele ser localizado y precario, vulnerable a la represión o manipulación por los agentes del Estado, y depende a menudo de los estímulos de las categorías l), m) y n).

En relación con la casi totalidad de estas categorías de agentes, los vínculos regionales e internacionales son complejos e influyen en formas que aquí sólo se pueden insinuar superficialmente. La formación académica en el exterior, el prestigio de las teorías en boga en los países centrales, los contactos con colegas organizados de grupos de interés, las actividades de investigación y asesoramiento de las organizaciones internacionales, el contenido importado de la prensa y la televisión, la transnacionalización de la industria y de la banca y la escala y diversidad crecientes de los movimientos demográficos entre América Latina y los países centrales: todo esto configura las expectativas de los diversos agentes y fija los límites de su pensamiento. Incluso las directivas

localizadas de los pobres pueden tener lazos más firmes con fuentes externas de ayuda que con aliados internos. Incluso parte de los mensajes y definiciones contradictorios de aliados y adversarios que emanan directamente de las rivalidades entre las superpotencias, las influencias externas son muy diversas y suelen estar destinadas deliberadamente a frustrarse recíprocamente. Basta mencionar el carácter contradictorio de las políti-

cas gubernamentales y de las políticas privadas que emanan de los Estados Unidos. No conviene exagerar la dependencia de los agentes nacionales respecto de las influencias emanadas del extranjero, y es posible identificar influencias importantes que obran en sentido contrario, pero toda tentativa de definir papeles de los "agentes" en el desarrollo tiene que estudiar con seriedad la dimensión internacional.

### III

## Problemas que obstaculizan a las políticas coherentes conocidas y respaldadas por amplias coaliciones

La mera enunciación de las categorías de agentes que tienen cierta influencia en la generación de políticas —muy lejos todas ellas de estar unidas en el plano interno en cuanto a las ideologías y los intereses percibidos— bastaría para hacer perder la esperanza en la posibilidad de generalizar acerca del "papel que deben desempeñar en un esfuerzo de planificación concertado". Procuremos resumir los problemas antes de buscar una salida:

a) La tradición relativamente larga de los esfuerzos gubernamentales por movilizar consenso de apoyo a políticas y planes ambiciosos de desarrollo constituye un aspecto de las dificultades actuales. Algunos de estos esfuerzos no han conducido a parte alguna, otros han tenido resultados muy diferentes de los prometidos. Los grupos más fuertes de las sociedades tienen buenos motivos para confiar en su capacidad de manipular o sabotear las políticas, mientras que los grupos más débiles también los tienen para desconfiar de los llamamientos a compartir los sacrificios y tener paciencia. De hecho, ambos tratan de desembarazarse de su dependencia del desarrollo nacional: los fuertes mediante la exportación de su capital, los débiles mediante la exportación de su mano de obra.

b) Las diferentes categorías de agentes tienen motivaciones de acción y supuestos básicos muy diferentes respecto al "desarrollo", basados en cierta combinación de hábito, ideología e inte-

rés propio. Incluso los agentes más articulados y más llanos a tener criterios amplios sobre el interés nacional poseen una capacidad débil para la introspección y la autocrítica respecto a las fuentes de sus conceptos. La mayoría están asimismo más que dispuestos a considerar "demoníacos" los motivos de otros agentes.

c) En las categorías de agentes que entrañan la dirección de grandes masas de partidarios y de organizaciones complejas —incluso el poder ejecutivo del propio Estado— suele haber grandes discrepancias entre las motivaciones de los jefes, los intermediarios y las bases. Los jefes tienden a exagerar su capacidad de controlar a los intermediarios y de movilizar a la base.

d) Hasta ahora la generación de políticas ha mostrado la curiosa yuxtaposición de un oportunismo estrecho y de improvisación con una fe en las utopías y en las recetas infalibles. Los agentes que se ocupan de la política y planificación global se han engañado hasta cierto punto al concentrarse en sociedades armónicas imaginarias, capaces de aplicar sus recetas; y cuando no han podido desconocer las discrepancias entre los supuestos y las realidades, se han retirado hacia las actividades rituales y la planificación de fachada.

e) Hasta comienzos de esta década el historial del desarrollo en América Latina era lo bastante ambiguo como para que los agentes identificados con una amplia gama de políticas pudie-

ran sentirse razonablemente confiados en que las cosas saldrían a su manera en el futuro.

Los niveles crecientes de la producción y el ingreso, la enorme expansión de la educación y, en menor medida, de otros servicios sociales, y el franco progreso de la capacidad administrativa del Estado, parecían prometer que, de una u otra forma, se podrían corregir las notorias desigualdades durante el transcurso del crecimiento económico sostenido. El argumento aducido por la CEPAL de que América Latina había alcanzado un nivel de ingreso que le permitía eliminar la extrema pobreza desviando una modesta proporción de los aumentos de ingreso de los más acomodados, parecía plausible. Desde entonces los acontecimientos han debilitado la confianza de todos los agentes claves. Por una parte, la mayoría de los planificadores y agentes intelectuales—incluso los más críticos de los estilos de desarrollo—parecen haber sido tomados por sorpresa por el carácter de las crisis y las consecuencias del crecimiento estimulado por espléndidos créditos externos. Por otra, la crisis demostró—en forma más evidente en el caso de México—que incluso un período prolongado de crecimiento satisfactorio conforme a los indicadores convencionales,

con estabilidad política y continuidad de las principales directrices de política puede dejar a la mayoría de la población en peor situación que nunca, y al Estado y a la sociedad peor preparados para sortear la adversidad, que con los niveles de ingreso muy inferiores de hace 40 años. Es difícil que la reanudación del crecimiento sostenido, incluso si ello es viable y necesario, vuelva a ser un objetivo suficientemente inspirador para movilizar a los agentes claves, a menos que tengan motivos para esperar un estilo de crecimiento muy diferente.

f) Las crisis han dejado, pues, a los gobiernos y a los agentes del sector privado casi privados de las ideologías sobre desarrollo que servían al menos como racionalización de sus acciones, y han concentrado su atención en las improvisaciones a fin de impedir el colapso económico y las revueltas políticas. Esto significa, en el caso de los agentes del sector público, hacer frente a las negociaciones de la deuda, al estancamiento de los mercados de exportación, y las resistencias de todos los estratos de la sociedad a sobrellevar los costos; en el caso de los agentes del sector privado, significa hallar las formas de defender las ventajas adquiridas o la mera subsistencia.

## IV

### El camino que se vislumbra

El esfuerzo por superar este sombrío cuadro de un atolladero erizado de conflictos y propósitos antagónicos corre el riesgo de caer en exhortaciones simplistas o en evasivas del tipo sí... pero. Los chistes internacionales acerca de la asesoría técnica de este tipo son de sobra conocidos y no necesitan reiterarse.

Hay algunos supuestos que pueden enunciarse desde luego:

a) No existe ninguna categoría de agentes que pueda postular al honor de ser *deus ex machina*, y tampoco debe descartarse ninguna como totalmente improcedente u obstructiva. Ninguna categoría de agentes va a volverse tan ilustrada como para desempeñar invariablemente el

papel que le han definido los planificadores (ni siquiera los propios planificadores).

b) En el futuro inmediato, al menos, los agentes principales y las fuerzas que representan no podrán tenerse confianza mutua, ni imponerse órdenes recíprocamente, ni prescindir unos de otros. Sin embargo, cabe esperar que la mayoría tomará parte, en diferentes combinaciones según el país, en la libre deliberación pública racional y llegará mediante ella a cierto grado de entendimiento mutuo sobre las políticas viables y su propia participación en dichas políticas. Las propuestas actuales de pactos nacionales y planificación concertada reflejan esta esperanza.

c) Ningún estilo de desarrollo, en América

Latina o en otra parte, tiene posibilidades de lograr una coherencia ideal. Los que más pueden aspirar a una medida razonable de viabilidad y aceptabilidad en términos de valores y derechos humanos serán aquellos en que el Estado no tenga una objeción doctrinaria contra una intervención planificada vigorosa destinada a rectificar las deficiencias del mercado, o, según la frase del Dr. Raúl Prebisch, a la "socialización del excedente", pero en que los agentes del Estado tengan presente también su propia falibilidad y la renuencia de las sociedades complejas a la dirección centralizada. Dichos estilos suponen una tensión permanente entre un realismo sobrio y la lucha por un orden nuevo y mejor.

Estos supuestos tienen un corolario de aspectos tanto alentadores como desalentadores. No existen recetas para el desarrollo que sean radicalmente nuevas y convincentes. Las crisis actuales podrían en definitiva retrotraer a soluciones reaccionarias o radicales, que se aplicarían mediante una represión renovada o una revolución social; pero la mayoría de los agentes estima que la experiencia ha empañado el atractivo de tales soluciones extremas incluso más que el atractivo que ejercía el "desarrollismo". De ser así, los gobiernos y los agentes que representan las principales fuerzas sociales tienen que elegir entre las políticas que se han estado tratando de llevar a cabo, o pretendiendo llevar a cabo, desde 1950 o antes, y tratar de aplicarlas con mayor eficacia. Muchas políticas de esta índole perdieron la atención del público durante la satisfacción inducida por los créditos de fines de la década de 1970, y sus formulaciones permanecen embalsamadas en las resoluciones de la CEPAL y de otras instituciones. Pesa sobre ellas la carga de desilusión por las promesas gubernamentales incumplidas y las oportunidades perdidas, pero contienen también un acervo de experiencia que los planificadores y otros agentes intelectuales deberían estudiar. Algunas tuvieron bastante éxito mientras la distribución del poder y las preferencias ideológicas de los poseedores del poder les permitieron funcionar. Otras se demostraron irremediabilmente inaplicables o tuvieron resultados muy diferentes a los que prometían, pero representan, con todo, pautas de acción cuyo restablecimiento difícilmente pueden evitar las sociedades nacionales. Hay un refrán que dice que los que olvidan la historia están condenados

a repetirla. Puede que sea muy justificado que los agentes adopten nuevamente muchas de las directrices de política del desarrollo aplicadas anteriormente, pero sería inexcusable que lo hicieran sin una conciencia histórica del pasado de dichas políticas.

En realidad, América Latina ha hecho enormes progresos en los últimos años en materia de investigación y análisis intelectual de las cuestiones sociales, económicas y políticas. La represión, la crisis económica y la desilusión con las recetas simplistas han estimulado y obstaculizado, a la vez, estos progresos. Los estudios del funcionamiento de los sistemas políticos y económicos, de las tecnocracias y burocracias estatales, de las clases sociales, de las características de la urbanización y la transformación agraria, de las direcciones del cambio ecológico y demográfico, significan que todos los agentes ávidos de aprender están en mejor posición que hace algunos años para conocer el ámbito en que están tratando de actuar. La CEPAL y el ILPES han figurado entre los principales colaboradores en estos progresos.

Por cierto que dichos progresos no justifican la *soberbia* intelectual. No se prestan a las teorías o tácticas incontrovertibles para la manipulación de las sociedades. Las realidades que abordan siguen cambiando con rapidez. Para los dirigentes políticos y los planificadores son más difíciles de asimilar que los agregados e indicadores estadísticos en los que se ha fundado la mayor parte de la planificación. Estos últimos, basados generalmente en datos de dudosa fiabilidad y complementados por el ingenio estadístico, fomentaron la predisposición a planificar para sociedades imaginarias más manipulables que las reales. Un desiderátum importante para el presente es hacer más accesible los progresos de la información y el conocimiento al público en general así como a los agentes situados en posiciones directivas y de planificación, e introducir dichos progresos, como estímulo y como correctivo, en la deliberación pública, libre y racional sobre los futuros posibles.

En el debate de los agentes de la política y la planificación en ámbitos de depresión económica, disminución de los recursos disponibles para la distribución, sujeción a los dictados de los acreedores e inversionistas externos, y alternativas de política inmediata que todas parecen desagradables, peligrosas o inaccesibles, hay tenden-

cia a evadir un problema que se ha presentado cada vez con mayor insistencia en América Latina desde comienzos del análisis del desarrollo. Es el problema de la participación organizada autónoma como agentes por parte de las clases y grupos sociales que hasta ahora han sido prácticamente excluidos de controlar sus propios medios de sustento y los servicios que el Estado les ha proporcionado, supuestamente para su bienestar. Este es uno de los desiderata más complejos de un estilo de desarrollo aceptable, susceptible de muchas variantes de distorsión desde los llamamientos populistas tradicionales a las masas hasta el sistema participativo reglamentado y ritualizado de algunos Estados socialistas.

La participación auténtica requiere la aparición de dirigentes informados y experimentados que puedan representar a los excluidos en el campo político nacional y frente a los agentes del Estado. Exige también que los grupos excluidos ejerzan una vigilancia constante para controlar a los dirigentes que afirman representarlos, y luchen para vencer formas de *clientilismo* y *paternalismo* muy arraigadas. Lamentablemente, requiere también de elasticidad e ingenio por parte de los excluidos y sus dirigentes para salir adelante tras la represión periódica de sus protestas. Hay una vasta experiencia de tales luchas en América Latina, y en los últimos años unos aliados académicos, políticos y religiosos han ayudado a algunos excluidos a tener un conocimiento histórico de ellas, con preconcepciones ideológicas

en general más flexibles que antes.<sup>1</sup> La reciente tendencia regional hacia la democratización política brinda ahora a los excluidos algo más de libertad para promover lo que estiman propios intereses. A su vez, como los recursos del Estado para responder a sus demandas están sometidos a restricciones rígidas (salvo en el sentido de la disposición del Estado para fomentar o tolerar la organización popular), puede que los excluidos y sus aliados se vean forzados a desarrollar un alto grado de autoconfianza y capacidad innovadora.

Por último, la promoción de la participación auténtica requiere que incluso los agentes mejor intencionados y de mayor competencia técnica dentro del aparato estatal moderen sus propios impulsos de acumular poder y su preocupación por las normas estandarizadas. La "concientización" de los pobres ha sido una aspiración por la que han luchado en forma valiente algunos de sus aliados. La "concientización" de los agentes del Estado es una aspiración de particular importancia, en el supuesto de que la investigación reciente de la burocracia pueda ser ilustrativa y de que dichos agentes posean cierto grado de autonomía y cierta capacidad de autocrítica.

<sup>1</sup>El Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Social perteneciente a las Naciones Unidas ha colaborado, mediante su Programa de Participación, con las instituciones nacionales de investigación en una serie de estudios de estos asuntos según se relacionan con diferentes grupos de América Latina. El Instituto está en vías de publicar estos informes en Ginebra.



# Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina

*Carlos A. de Mattos\**

A partir de la primera mitad del decenio de 1950 se desarrolló en América Latina una orientación de planificación que fue intensamente utilizada en diversos países de la región. El autor sostiene que los rasgos de voluntarismo utópico, reduccionismo economicista y formalismo que la caracterizaron, hicieron que ella no fuese de mayor utilidad real para el manejo de las políticas públicas y que su incidencia en los procesos decisivos reales fuese en general de muy poca relevancia. Empero, sin mayor vinculación con tales experiencias, en diversos países de la región se desarrollaron procesos decisivos nacionales en función de los proyectos políticos sustentados por los grupos sociales dominantes, que pueden ser considerados como verdaderas experiencias de planificación capitalista.

Afirma que la planificación será necesaria en el futuro de los países latinoamericanos y discute cuál sería la planificación viable en el caso de formaciones sociales capitalistas complejas. Así, considera cuáles podrían ser las condiciones mínimas para el éxito de una experiencia de planificación capitalista, considerando para ello factores tales como la gravitación de la racionalidad dominante en estos sistemas, el peso de la ideología de los grupos sociales dominantes y de sus respectivos proyectos políticos, la actitud de la burocracia estatal hacia los mismos, y las limitaciones de las teorías sociales disponibles en tanto fundamentos de los procesos de decisión y acción social.

El artículo concluye con una discusión sobre las modalidades posibles de planificación en países con las características predominantes en América Latina.

\*Director del Programa de Capacitación del ILPES. Una primera versión de este artículo fue elaborado para ser presentado al Seminario Internacional sobre "O Estado e o Planejamento: os Sonhos e a Realidade", realizado en Brasilia del 16 al 19 de septiembre de 1986, en conmemoración de los 20 años del Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC). La presente versión se ha beneficiado de valiosos comentarios que el autor recibió de Paulo Roberto Haddad, Roberto Pereira Guimarães y Héctor Pistonessi.

*"...cada intervención sobre estructuras sociales complejas tiene imprevisibles consecuencias y los procesos de reforma sólo pueden defenderse en tanto escrupulosos procesos de prueba y error, controlados cuidadosamente por aquéllos que tendrán que soportar las consecuencias".*

Jürgen Habermas (1985)

## Introducción

El análisis del período que se desarrolló bajo el impulso de la Alianza para el Progreso parece constituir un adecuado punto de partida para intentar esbozar algunas reflexiones sobre el tema de la planificación en los países latinoamericanos; ello, por cuanto fue en ese período cuando quedaron establecidos los principales rasgos que definieron una concepción o modalidad latinoamericanas de planificación que entonces se impuso y que aún continúa teniendo influencia en mucho de lo que se sigue diciendo y haciendo en esta materia.

Aun cuando no es posible ignorar que en América Latina existieron experiencias de planificación, concebidas como tales, con anterioridad a ese período (como, por ejemplo, la que se desarrolló durante los dos primeros gobiernos de Perón en Argentina, la del período Kubitschek en Brasil, la del primer gobierno de Liberación Nacional en Costa Rica, etc.), lo que aquí nos interesa destacar es lo que realmente define y cristaliza una ortodoxia latinoamericana de planificación, aquello que se desarrolló, en sus niveles teórico y práctico, principalmente desde comienzos del decenio de 1960.

Hasta entonces la palabra planificación solía tener, en el lenguaje de buena parte de los elencos gubernamentales latinoamericanos, la connotación de algo indeseable; incluso el eufemismo "programación", al que se solía recurrir con frecuencia, no alcanzaba a eliminar totalmente esta connotación. Las razones de esta situación se podían encontrar principalmente en el hecho de que entonces la palabra planificación era corrientemente asociada, por una parte, a los métodos y procedimientos que estaban siendo utilizados para la construcción del socialismo en la Unión Soviética desde los comienzos del período estalinista, proceso que era observado con generalizada adversión por la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos y, por otra, a estrategias de carácter intervencionista, dirigista o proteccionista, todas ellas muy discutidas y poco aceptadas en la época.

Hacia 1960 esa situación enfrentó un cambio radical; en efecto, la conferencia de países latinoamericanos realizada en Punta del Este en 1961, así como la consecuente creación de la Alianza para el Progreso, contribuyeron a una decisiva y singular legitimación formal del término planificación y, aun del oficio de planificar, por lo menos tal como entonces fueron entendidos. Esto ocurrió como consecuencia de que, por una parte, en los documentos finales de la reunión se reconoció la necesidad de formular y ejecutar planes nacionales y de que por otra parte, la Alianza para el Progreso, entendida como un mecanismo de cooperación financiera con los países latinoamericanos, estableció como requisito que éstos dispusiesen de planes de desarrollo económico y social para poder optar a dicho financiamiento.

En ese contexto, irrumpió, se desarrolló y se afirmó una forma de concebir la planificación que, desde entonces, ha tenido una decisiva influencia en la mayor parte de lo que se ha dicho y se ha hecho en este ámbito. Quizás sea importante subrayar que en los medios latinoamericanos directamente vinculados al tema de la planificación esta concepción fue aceptada prácticamente sin discusión y que ello se desarrolló en una acti-

tud de curioso aislamiento intelectual; en efecto, aun cuando en otras partes del mundo tenía lugar una estimulante discusión sobre papel y modalidades alternativas de planificación, que de hecho incluía un cuestionamiento a fondo de la concepción aquí adoptada, esta discusión fue inexplicablemente ignorada por buena parte de los planificadores latinoamericanos de la época.

De esta manera se estableció una verdadera ortodoxia latinoamericana de planificación que, durante un período relativamente prolongado, se constituyó en el único camino aceptado como válido para encarar los trabajos respectivos. Cuando esta concepción mostró claramente su inoperancia en la práctica, la respuesta más frecuente consistió en ubicar las correspondientes evaluaciones en el marco de una discusión generalmente intrascendente sobre la llamada "crisis de la planificación", en la que se tendió a eludir el análisis de los factores que habían estado incidiendo más profundamente en aquellos inocuos resultados.

El estudio de los principales rasgos o atributos de esta modalidad tradicional de planificación permite plantear algunas hipótesis sobre las razones del fracaso de la experiencia que fue encarada a base de dicha concepción.

## I

### Los principales rasgos de la ortodoxia latinoamericana de planificación<sup>1</sup>

Tres rasgos principales estrechamente interrelacionados, podrían destacarse al tratar de caracterizar y analizar la modalidad de planificación que estuvo en boga en la mayor parte de los países latinoamericanos desde la época de la Alianza para el Progreso. En primer lugar, cabría destacar un cierto *voluntarismo utópico*, que se expresó principalmente en la orientación y el contenido preconizado para los planes y que, en lo esencial,

emanaba de la ideología de los planificadores. En segundo lugar, se podría mencionar un excesivo *reduccionismo economicista*, derivado del hecho de haber intentado circunscribir la observación, descripción y explicación de los procesos sociales al marco provisto por la teoría económica, para, con ese fundamento intentar definir las políticas para el manejo de los mismos. En tercer lugar, el predominio de un marcado *formalismo* en los procedimientos recomendados y adoptados, considerados como esenciales para el correcto cumplimiento de las tareas de planificación.

El rasgo de *voluntarismo utópico* se adscribe a la planificación tradicional latinoamericana co-

<sup>1</sup>En un trabajo anterior nos hemos referido con mayor detalle al proceso de gestación y de desarrollo, así como a los resultados de la práctica, de esta concepción de planificación en América Latina (de Mattos, 1979).

mo consecuencia del hecho de que los planificadores tendieron a anteponer su ideología a la del grupo social que tenía el control efectivo de los procesos de toma de decisiones. En lo esencial, ello se tradujo en que la orientación y el contenido de los planes que fueron elaborados en esta etapa, respondieron antes a las aspiraciones y a los intereses de los planificadores que a las de los decisores. Tal orientación y contenido respondió al modelo normativo adoptado, que se constituyó en el fundamento de la mayor parte de los planes elaborados en el período analizado; en lo esencial, se trataba de un modelo de corte estructuralista (o desarrollista) que, habiendo sido esbozado originalmente por la CEPAL, fue adoptado e impulsado posteriormente por la Carta de Punta del Este. Este documento —que habrá de jugar un papel fundamental en el desarrollo de la concepción tradicional de la planificación latinoamericana— al mismo tiempo que incluye una enumeración taxativa de los elementos centrales del modelo, aconseja su adopción en el entendido de que su ejecución constituiría el camino más adecuado para la superación de los principales problemas que enfrentaban los países de la región.

La planificación latinoamericana quedó largamente marcada por esta temprana asociación: una evaluación de la experiencia cumplida al amparo de los lineamientos de esta concepción, realizada ya en 1965, así lo reconoce al afirmar que “en el caso latinoamericano la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profundas” (ILPES, 1966, p. 13). En este contexto, se ha tendido desde entonces en el ámbito de los países latinoamericanos a identificar planificación con planificación-del-desarrollo y, al mismo tiempo, se ha asociado el concepto de desarrollo a la orientación y al contenido del mencionado modelo estructuralista.

En el marco de esta concepción, la figura del planificador tendió a ser idealizada, en tanto se le ubicaba cumpliendo el papel de agente de cambio social y se le suponía dotado de cierta autonomía para actuar en tal sentido. Una profusa literatura generada en ese período pone en evidencia cómo los propios planificadores tendieron a contemplarse a sí mismos desempeñando este papel y a creer que el producto de su trabajo

podría conducir efectivamente a la realización de los profundos cambios que estimaban que era necesario operar en la realidad latinoamericana.

De tal forma, esta concepción de planificación tendió a olvidar que las decisiones sobre la orientación y el contenido de los procesos reales de planificación son independientes de la ideología de los planificadores, salvo en aquellos casos en que éstos son al mismo tiempo decisores. Como es obvio, la idealización que ello supone emana de un análisis abstracto, que tendió a dejar de lado la consideración de los condicionamientos histórico-estructurales que inciden en los procesos decisivos reales y, en especial, del papel que desempeñan los intereses y la ideología de los grupos sociales que intervienen en ellos. Se tendió a desconocer que la orientación y el contenido esencial de todo proceso real de planificación nacional está siempre orientado por la ideología de los grupos sociales dominantes y al servicio de ella, la que, en última instancia, se expresa en las decisiones adoptadas a través de las diversas instituciones del Estado. En este contexto, los expertos o técnicos en planificación, cuando realmente planifican, lo hacen en función del proyecto político vigente y, por ende, de la ideología de quienes poseen el control efectivo del proceso decisional. Como afirma Octavio Ianni “...la planificación es un proceso que comienza y termina en el ámbito de las relaciones y estructuras de poder” (O. Ianni, 1971, p. 300). En otras palabras la planificación es una actividad esencialmente política, destinada a dar dirección y coherencia a un concreto proceso social, basada en las orientaciones normativas de las clases dominantes en ese momento histórico.

Estas consideraciones nos llevan directamente al análisis del segundo rasgo de la planificación tradicional latinoamericana, esto es, su *reduccionismo economicista*, el que se puede inferir del hecho de que los sistemas nacionales tendiesen a ser observados, descritos y explicados casi exclusivamente a través de su dimensión económica y de que se entendiese que el manejo de los mismos podía y debía ser encarado esencialmente con instrumentos de política económica.<sup>2</sup> Por ello, no

<sup>2</sup>En la mayor parte de sus trabajos más recientes, al presentar y fundamentar su propuesta sobre planificación estratégica situacional Carlos Matus ha insistido en las limitaciones de las categorías económicas y en la necesidad de

debe sorprender que buena parte de las definiciones de planificación usuales en la época, no fuesen, en su esencia, más que definiciones de planificación económica.

Con este limitado fundamento teórico, los diagnósticos de las realidades nacionales a las que estaban referidos los planes tendieron a circunscribir sus análisis sobre escasez de recursos a la mera consideración de aquellos factores que destaca la teoría económica; ello significó dejar de lado el estudio de la gravitación que, en los procesos concretos, tenían la escasez de recursos políticos, de conocimientos, de información, etc. En ese contexto, no fue posible observar y considerar la importancia de aquellos problemas que Habermas (Habermas, 1973) califica como déficit de legitimación y evaluar la gravitación que ello tiene en el alcance posible de los procesos decisorios nacionales. De esta manera, sólo se pudo tener una comprensión parcial e insatisfactoria del funcionamiento de cada sistema nacional en toda su complejidad, lo que condenó de antemano todo intento de conducción efectiva de los procesos sociales por la vía de las decisiones y acciones provenientes de este tipo de planificación.

El enfoque economicista de la planificación se sustentó en la convicción de que resultaba posible el manejo racional de las variables económicas a través de los instrumentos de política económica para reproducir así en la realidad los comportamientos previstos y, de esta manera, lograr el cumplimiento pleno de los objetivos establecidos. Los supuestos subyacentes en este reduccionismo llevaron a soslayar el alcance y la magnitud del conflicto social derivado de la dispersión ideológica y de poder que caracteriza la situación sociopolítica de estos países. Por consiguiente, el cuadro de turbulencia y de incertidumbre característico de la dinámica de los sistemas sociales periféricos nunca pudo ser cabalmente aprehendido y, por lo tanto, su posible manejo se escabulló del área de acción atribuida a la planificación.

Por otra parte, en el ámbito de esta peculiar forma de observar y explicar la dinámica de los sistemas nacionales, se puede ubicar la percep-

ción también peculiar que se tenía de los actores sociales que desempeñaban papeles protagónicos en la determinación de la orientación y el contenido de los procesos sociales concretos. La inexistencia, o la superficialidad, de los análisis sobre los procesos reales de toma de decisiones permitió, sin mayor discusión, suponer la existencia efectiva de los actores sociales necesarios para la ejecución de los lineamientos normativos propuestos, coincidiendo además que ellos estarían dotados de los atributos requeridos en tal sentido.

Esta manera de percibir a los actores sociales es particularmente relevante en lo que atañe al Estado. En un importante trabajo sobre el tema, Gurrieri analiza la concepción del Estado subyacente en el pensamiento de la CEPAL, señalando que "el Estado ha tenido siempre en los escritos de la CEPAL un tratamiento un poco paradójico: se lo considera agente decisivo en la formulación y aplicación de la estrategia de desarrollo, pero no se analiza a fondo su cambiante naturaleza real. La solución de esa paradoja se ha logrado suponiendo la existencia de un Estado planificador y reformista ideal, que cumpliría a cabalidad la función que se le ha asignado" (Gurrieri, 1984, p. i). Y más adelante el mismo autor agrega que esa "imagen, en gran medida implícita, que la CEPAL tenía del Estado" se podía resumir en "los rasgos de unidad y coherencia internas, autonomía frente a los demás agentes económicos, supremacía política y económica, capacidad técnico-administrativa y control de las relaciones económicas externas. Tales rasgos constituían el núcleo del Estado planificador ideal, cuya supuesta existencia permitió soslayar un tratamiento directo y sistemático de los problemas políticos del desarrollo" (*Idem*, p. ii). Esta concepción del Estado fue la que adoptó la planificación tradicional latinoamericana y la que le permitió, durante un buen tiempo, formular planes sin considerar la gravitación de la ideología de los grupos en el poder; vale decir, amparada por el reduccionismo economicista en que se apoyaba, la planificación fundó buena parte de sus análisis en una imagen ficticia del Estado, pero que resultaba funcional a la orientación y al contenido de los planes elaborados. Por otra parte, sin el respaldo de estos supuestos difícilmente se hubiese podido sustentar la imagen del planificador y de la planificación al servicio del cambio social.

---

trabajar a base de una categoría totalizante, que permita aprehender la dinámica de un sistema complejo en toda su variedad (ver en particular Matus, 1985).

La concepción sobre los actores sociales y, en particular, sobre el Estado, emanaba también de un análisis que rehuía considerar los condicionamientos sociales y políticos que caracterizaban a los procesos reales; con esta perspectiva, resultaba imposible profundizar el conocimiento sobre la naturaleza y el papel del Estado en las formaciones sociales capitalistas latinoamericanas y comprender las motivaciones de los actores que controlaban los respectivos procesos de decisión. La imagen del Estado como “un campo de lucha entre núcleos de poder estatales y privados, con sus orientaciones y racionalidades particulares, que pugnan por imponer sus propios intereses” (Gurrieri, 1984, p. ii), nunca logró ser percibida con claridad en los análisis de planificación de este período. En esa óptica, el Estado concebido como expresión de un pacto de dominación sustentado por una red de alianzas entre diversos grupos sociales, velando por la preservación de la cohesión de la respectiva formación social, en nombre de un supuesto interés general, quedó siempre al margen del análisis; con ello se diluyó la posibilidad de lograr una mejor comprensión de los principales condicionamientos que afectaban a los procesos de toma de decisiones regidos por el Estado y, por consiguiente, se obstaculizó el camino a una aproximación a una delimitación más realista del campo de lo realmente viable para las acciones de planificación.

En última instancia, los rasgos de voluntarismo utópico y de reduccionismo economicista, que caracterizaron a la ortodoxia latinoamericana de planificación, impidieron el análisis en profundidad del problema de la viabilidad política de los lineamientos normativos sustentados por los planes; ello, por cuanto la falta de conocimientos sobre la naturaleza de los procesos de decisión reales no permitía identificar los *límites de lo posible* que, en cada caso concreto, constreñían a estos procesos y a las políticas que de ellos podían emerger. De esta manera, la planificación irrumpió en los países latinoamericanos en forma mitificada, rodeada de una aureola de mesianismo que, a la larga, redundó en que comenzase a ser observada como algo utópico. Y con ello se inició un proceso de desvalorización de la propia idea de planificar, especialmente en el ámbito político.

El tercer rasgo anotado se refiere al *formalis-*

*mo* que imperó en la época y que todavía subsiste en la práctica de planificación de algunos de los países de la región; en lo esencial, este rasgo está referido tanto a los procedimientos adoptados, como a la organización institucional que se recomendó instituir o fortalecer para la conducción de los procesos respectivos.

En lo que concierne a los procedimientos se difundió una cierta mecánica de trabajo, inspirada básicamente en el método de la “planificación por etapas” originalmente propuesto y desarrollado por Tinbergen. El procedimiento adoptado se apoyaba en una secuencia de tareas que, en lo esencial contemplaba la preparación de un diagnóstico, la fijación de objetivos y metas, la previsión del comportamiento de las variables económicas, el diseño de políticas y la identificación y elaboración de programas y proyectos. Este proceso culminaba en la elaboración de un plan económico global, el cual era considerado como el imprescindible elemento articulador y conductor del proceso que se deseaba iniciar.

En lo esencial, este tipo de documento —cuyos antecedentes más lejanos se pueden encontrar en los procedimientos desarrollados y adoptados por la planificación soviética a fines del decenio de los años 20— resultaba del esfuerzo desplegado por los equipos técnicos de ciertos organismos especialmente constituidos al efecto. El plan económico global resultante, con características de plan-libro, era elaborado *ex-ante* en su totalidad, y estaba referido al sistema económico en su conjunto. Generalmente se caracterizaba por un detallado contenido cuantitativo, resultante de la identificación pormenorizada del comportamiento en un horizonte de planificación a mediano plazo de un conjunto de variables macroeconómicas, realizada en función del cumplimiento de los objetivos establecidos, frecuentemente centrados en determinadas metas sobre el crecimiento del producto. Esta modalidad de trabajo se basaba en la creencia de que era posible imprimir al sistema económico el comportamiento asignado por el plan, lo que, a su vez, suponía la permanencia y validez de tal comportamiento durante el horizonte de planificación establecido. Esto entrañaba el supuesto adicional implícito de la existencia de un apreciable grado de autonomía nacional y de estabilidad interna del sistema, todo lo cual resultaba difícil de aceptar

especialmente para el caso de una formación social periférica.

En la práctica estos procedimientos mostraron rápidamente su inadecuación a la dinámica de los procesos sociales de estos sistemas; el excesivo detalle y la rigidez de los planes determinaron invariablemente su rápida obsolescencia, de forma que, en la mayor parte de los casos, ya habían envejecido a la fecha de su publicación, careciendo sus previsiones para entonces de toda validez. En otras palabras, el plan-libro demostró, por su excesiva rigidez, no ser un instrumento adecuado para el manejo de las situaciones de incertidumbre y turbulencia social características en nuestros países.

Por otra parte, a ello debe agregarse que algunas de sus características esenciales contribuyeron a cimentar el desprestigio de la planificación: en efecto, como los planes establecían un conjunto de compromisos rígidos en cuanto al comportamiento previsto de un conjunto de variables —comportamiento que de antemano se podía saber que era incumplible—, buena parte de ellos fueron juzgados por no ser capaces de lograr lo prometido.

El segundo aspecto vinculado al rasgo de formalismo de la planificación tradicional latinoamericana se refiere a su propuesta básica en lo que respecta a mecanismos institucionales para producir los planes: la recomendación de establecer organismos centrales de planificación (OCP). Este tipo de arreglo institucional también tiene sus antecedentes más lejanos en aquel que había sido establecido por la planificación soviética, de donde, en última instancia, fue copiado. En todo caso, cabe advertir que, en el caso soviético, la existencia de una oficina central nacional de planificación que, a través de un conjunto de índices e indicadores consignados en un plan global, pudiese orientar y dirigir el proceso, apareció como exigencia lógica en virtud de las necesidades planteadas por un sistema en el que habían sido suprimidas las indicaciones suministradas por los precios en el mercado. Inmediatamente después de la segunda guerra mundial, varios países de Europa occidental adoptaron procedimientos institucionales análogos, creando, con distintas denominaciones, sus propios OCP. En las particulares condiciones de relativa estabilidad y consenso que allí existieron por un lapso reducido, esos OCP resultaron funcionales a

las finalidades para las que habían sido establecidos. Posteriormente, con la modificación de tales condiciones iniciales, estos organismos fueron perdiendo funcionalidad y, con ello, también fueron perdiendo gravitación en los procesos decisivos nacionales.

En los países latinoamericanos, cuando se inició el proceso de adopción de la planificación, se tendió rápidamente a imitar este tipo de arreglo institucional. Esto se hizo más notorio en el período de la Alianza para el Progreso, cuando lo realmente importante no era tanto planificar como disponer de un plan para poder aspirar al financiamiento prometido. Para ello se requería de un organismo especialmente dedicado a esta tarea, puesto que las instituciones ya existentes en el aparato burocrático del Estado, por estar afectadas a funciones específicas, generalmente especializadas, carecían de la visión holística requerida por la planificación global y, en general, no disponían del *know-how* necesario para ello. Se impuso así la idea de establecer un organismo central, de carácter nacional, con responsabilidad en el manejo de las tareas de planificación; sin embargo, en la práctica, una vez establecido, este nuevo tipo de organismo no pudo generalmente lograr una articulación satisfactoria con el resto de los componentes de la burocracia estatal. A ello contribuyó el hecho de que, en cuanto las restantes entidades públicas comenzaron a percibir que las atribuciones asignadas a esta nueva institución implicaban una apropiación de funciones que hasta entonces habían estado en poder de ellas, se planteó una fuerte pugna para impedirlo.

Por las atribuciones que les fueron otorgadas a los OCP en el momento de su creación, y por las que efectivamente lograron obtener en la pugna por el control de segmentos del proceso nacional de decisiones, en la mayor parte de los casos se fue configurando, en el marco de sus trabajos, una situación de claro divorcio entre las actividades de diseño y las de ejecución; en efecto, mientras estas entidades se ocupaban preferentemente de establecer las orientaciones generales del proceso y de traducirlas en planes globales de mediano plazo, las restantes instituciones del sector público continuaron desempeñando sus tareas rutinarias habituales en materia de diseño y ejecución de políticas, en sus respectivas áreas jurisdiccionales, funciones de las que nunca se las

pudo despojar. En estas condiciones, los OCP en general no pudieron lograr una inserción funcional en el aparato burocrático del Estado; no obstante, la mayor parte de ellos logró asegurar su supervivencia institucional, aun cuando en desmedro de su peso efectivo en los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas y, a la larga, sólo pudieron desarrollar actividades relativamente intrascendentes desde el punto de vista político.

A la luz de esta experiencia, cabría preguntarse si este tipo de arreglo institucional establecido con el propósito de orientar y conducir los procesos nacionales de planificación a base de organizaciones centrales especialmente creadas al efecto, constituye realmente una respuesta adecuada para el mejor cumplimiento de aquellas tareas. La actual configuración del aparato burocrático del Estado latinoamericano —habida cuenta de sus raíces históricas y de su respectivo proceso de formación, de los resultados obtenidos por los diversos esfuerzos de reforma administrativa y de la propia experiencia desarrollada desde el decenio de los años 60 en materia de planificación y de diseño y ejecución de políticas públicas— ofrece aspectos cuyo análisis aporta elementos de juicio suficientes como para poner en tela de juicio la adecuación de este tipo de organización para el cumplimiento de las importantes funciones que le fueron asignadas. Para

que los OCP pudiesen cumplir cabalmente con tales funciones, parecería necesario que surgiesen condiciones propicias para una profunda reforma de la estructura del aparato público latinoamericano, de manera que fuese posible dotar a estos organismos de las atribuciones y el poder requeridos para orientar y conducir los respectivos procesos de planificación; sin embargo, en la situación actual ello no parece probable, por lo que sería aconsejable pensar en arreglos institucionales más prácticos y flexibles.

En conclusión, la práctica que se desarrolló en diferentes países latinoamericanos siguiendo los lineamientos de esta concepción tradicional de planificación, aun cuando dio origen a un intenso trabajo de elaboración de planes globales y de creación de OCP, no parece haber tenido mayor trascendencia política. En efecto, si bien no cabe duda que esta experiencia también aportó un conjunto de contribuciones positivas para los respectivos países latinoamericanos (propició un mejor conocimiento de las diversas realidades nacionales, contribuyó a la modernización del aparato burocrático del Estado, influyó decisivamente en el perfeccionamiento de los sistemas nacionales de información, etc.), no es menos cierto que, desde el punto de vista de su incidencia en los procesos reales de toma de decisiones, sólo tuvo resultados muy modestos en la mayor parte de los casos.

## II

### Posibilidad y necesidad de la planificación en América Latina

Los resultados de la experiencia cumplida bajo la égida de la concepción tradicional de la planificación latinoamericana autorizan a replantear preguntas como la siguiente: ¿es posible la planificación en formaciones sociales capitalistas?; y, en caso de respuesta afirmativa a esta pregunta, ¿es necesaria la planificación en este tipo de sociedades nacionales?

Para la discusión de estos temas resulta útil confrontar los resultados de la experiencia antes revisada con los que se lograron en aquellos casos

en que se avanzó en la realización de los proyectos políticos de los grupos sociales dominantes, a través de un conjunto relativamente coherente de decisiones y acciones. A este respecto, la historia reciente de los países latinoamericanos permite identificar casos concretos de procesos de ejecución, con relativo éxito, de secuencias de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo, diseñadas y ejecutadas en función de los lineamientos fundamentales del proyecto político sustentado por aquellos agentes que tenían, en esa

circunstancia histórica, el control efectivo de los procesos nacionales de toma de decisiones. Obviamente, al hacer esta afirmación no se intenta sugerir la existencia de procesos de ejecución de proyectos políticos inmutables, ya que, a lo largo de la contradictoria dinámica de los respectivos procesos sociales, durante el período de su vigencia, tales proyectos debieron enfrentar necesariamente múltiples correcciones y modificaciones, como resultado de las consecuencias de su confrontación con los intereses y las demandas de otros actores sociales.

Ejemplos de experiencias de este tipo, se pueden encontrar antes, durante y después del ya comentado período de legitimación política de la planificación. A este respecto, podemos pensar, entre otros, en los procesos de decisión que acompañaron la ejecución de proyectos políticos tales como los del PRI en México, del "Estado Novo" en el Brasil y del batllismo en el Uruguay. Dejando de lado la discusión sobre las imperfecciones y limitaciones que estos procesos puedan haber tenido, cada uno de ellos, observado en una perspectiva de largo plazo, ejemplifica un caso concreto de realización, en mayor o menor grado, de los lineamientos centrales del proyecto político nacional impulsado por los grupos sociales hegemónicos en el tiempo histórico en que esa hegemonía perduró. Como tales, pueden catalogarse como verdaderas experiencias de planificación capitalista.

A partir exclusivamente de los elementos de juicio que emanan del análisis histórico, cabe destacar que, si bien en estos casos los procedimientos y métodos de trabajo adoptados no respondieron en forma alguna a los cánones de la ortodoxia latinoamericana de planificación —y que, incluso, en muchos de ellos, la palabra planificación ni siquiera fue mencionada—, el producto resultante fue justamente un proceso de políticas públicas caracterizado por un razonable grado de coherencia interna, cada uno de cuyos componentes fue diseñado y ejecutado en función de los objetivos básicos del proyecto político vigente. Los procesos que se configuraron de esta manera presentan los atributos básicos de lo que podemos entender por planificación.

En definitiva, se trata de procesos que, dejando de lado la ya referida visión mesiánica de la planificación, se desarrollaron al amparo de una concepción mucho más pragmática y flexible.

Esto, por otra parte, parece adecuarse mejor a lo que realmente podríamos entender como planificación en el ámbito de sistemas capitalistas complejos. En cada uno de los casos mencionados se puede observar que los métodos escogidos resultaron razonablemente apropiados a las características de los respectivos procesos de decisiones, habida cuenta de los condicionamientos sociopolíticos predominantes. Así, por ejemplo, el análisis de experiencias de este tipo permite comprobar que en ellas se recurrió con frecuencia a procedimientos como el de la negociación, como medio para la concertación social, allí donde ella era posible. Por éstos y otros procedimientos se procuró ampliar la viabilidad política de los principales lineamientos del proyecto político vigente, a fin de mejorar de esta manera las condiciones para su realización. Así observados, puede afirmarse que constituyen ejemplos pioneros de planificación estratégica, realizados con procedimientos que en cada caso se fueron perfeccionando en la propia *praxis*.

Si se acepta esta conclusión, que, en definitiva, implica aceptar que, dentro de ciertas condiciones, es posible planificar en formaciones sociales capitalistas del tipo de las latinoamericanas, corresponderá entonces discutir el problema relativo a la necesidad de la planificación en ellas. Un conjunto de situaciones y hechos que están afectando actualmente con creciente intensidad a estos países dan fundamento a la hipótesis de que, seguramente, cada vez con mayor intensidad, se hará necesario recurrir a los procedimientos y a las técnicas de la planificación con el propósito de dar dirección al proceso de desarrollo de los respectivos sistemas nacionales. Incluso podría sostenerse que, aun cuando los gobiernos de dichos países no quisieran hacerlo, múltiples razones habrán de obligarlos a recurrir a cierto tipo de planificación, a fin de lograr un adecuado manejo y control de los procesos respectivos. Siempre, por detrás de la argumentación que aquí intentaremos esbozar, está presente la convicción de que el libre juego de las fuerzas del mercado no es capaz de proporcionar una respuesta satisfactoria a los problemas emergentes de las situaciones que a continuación se examinan.

Existen por lo menos tres hechos o situaciones que, a nuestro juicio, obligarán de aquí en adelante a recurrir cada vez más a la planifica-

ción. La primera se configura como resultado del rápido e inexorable aumento de la complejidad de los sistemas nacionales, derivado de su creciente diversificación productiva y de la concomitante evolución de sus estructuras. Este aumento de complejidad ha ido generando crecientes dificultades para el avance de los procesos cognoscitivos sobre la dinámica de estos sistemas en sus diversas dimensiones y, por ende, para la definición de acciones que pudiesen sustentarse en una presunción razonable de que podrían producir las modificaciones y perfeccionamientos buscados en dicha dinámica. Esto planteará necesariamente desafíos nuevos y más difíciles a las tareas de la gestión pública, obligando a recurrir a los procedimientos idóneos para orientar y coordinar las acciones gubernamentales, y darles coherencia de manera de maximizar la eficacia de sus respectivos paquetes de políticas públicas.

Esta tendencia a la complejización se ha reflejado ante todo en el propio aparato del Estado. Las características de este proceso y sus consecuencias en términos de gestión pública han sido sintetizadas por Bernardo Kliksberg en la forma siguiente: "El Estado latinoamericano en expansión se ha caracterizado por una verdadera 'explosión' en sus niveles de complejidad. Se han extendido considerablemente las áreas de acción del aparato público y profundizado su intervención en áreas donde actuaba anteriormente. La multitud de metas simultáneas que persigue plantea técnicamente difíciles problemas de compatibilización de objetivos. Por otra parte, para encarar nuevas responsabilidades, el Estado ha diversificado sobremanera sus medios de actuación. Ellos abarcan en la mayoría de los países de la región una amplia gama que engloba instrumentos de regulación directa, como las ordenaciones legales e instrumentos de regulación indirecta, como el manejo de políticas con efectos fundamentales en la estructura económica, como las monetarias, crediticias, fiscales, funciones financieras, producción industrial, funciones comercializadoras, etc. El gerenciamiento eficiente de este extenso conjunto de operaciones heterogéneas, con orientación de maximizar objetivos que requieren a su vez un constante esfuerzo de compatibilización, constituye una problemática organizacional de altísima complejidad" (Kliksberg, 1984, p. 21). El procedimiento de la planificación, con el auxilio de su arsenal de métodos y

técnicas, parece ser la única herramienta idónea disponible para acometer la tarea de gestión eficiente del vasto conjunto de operaciones heterogéneas indicadas por Kliksberg.

Por otra parte, con el avance del proceso de modernización y de industrialización de los sistemas nacionales, también se ha ido conformando un cuadro social altamente diversificado, de creciente complejidad, en el que se verifica una acentuada dispersión de poder, todo lo cual conduce a que las situaciones que se van configurando en ellos sean más proclives al conflicto social. En ese contexto, los métodos de previsión de la planificación se presentan como auxiliares útiles de las funciones de gobierno, en la medida que pueden permitir anticipar posibles etapas de turbulencia social, suministrando de esta manera antecedentes para intentar su control. La construcción de escenarios futuros, que incluyan previsiones sobre el comportamiento de los principales actores sociales, constituye un valioso antecedente para esbozar procesos de concertación social que, en situaciones de dispersión de poder, configuran caminos propicios para intentar administrar el conflicto social. Al proporcionar fundamentos para tareas de este tipo, la planificación se ubica como un eficaz instrumento para la preservación y la estabilidad de las instituciones nacionales, lo cual constituye una de las funciones básicas del Estado nacional en formaciones sociales capitalistas.

En el mismo sentido, la producción de escenarios sobre la evolución y las posibles situaciones futuras de los respectivos sistemas nacionales, suministra elementos de juicio útiles para reducir la incertidumbre de las decisiones de los diversos tipos de actores sociales. Esto es válido tanto para los que en el ámbito de la sociedad política tienen que adoptar las decisiones que afectan al sistema en su conjunto, como para los actores del sector privado que reciben indicaciones que pueden permitirles minimizar riesgos. En el plano de la acción gubernamental, los métodos y las técnicas de planificación —al permitir confrontar el voluntarismo de los proyectos políticos nacionales de los grupos sociales hegemónicos con los resultados de la prospección socioeconómica, aportando indicaciones para la ampliación de la viabilidad política de sus estrategias alternativas— tienden a ubicarse como auxiliares imprescindibles de la acción de gobierno.

La segunda situación que, en nuestra opinión, fundamenta la necesidad de planificar se deriva de las consecuencias de la evolución del proceso de inserción de las entidades nacionales en un sistema crecientemente internacionalizado. Esta situación que se refleja en el incesante fortalecimiento de *articulaciones* de carácter financiero, productivo, tecnológico, de patrones de consumo, etc., entre los sistemas periféricos y los sistemas centrales, ha dado lugar naturalmente a un aumento de la vulnerabilidad de los sistemas nacionales frente a hechos y decisiones externas y, por lo tanto, a una reducción paulatina e irremediable de sus espacios decisorios propios.

En este cuadro, los gobiernos de los países de la periferia se verán obligados a enfrentar el problema del desarrollo previendo con la debida anticipación la ubicación y el papel de cada sistema nacional en su respectivo contexto internacional, de manera de poder escoger los caminos que puedan permitirles minimizar el impacto negativo de hechos y decisiones exógenas. Con el fundamento de este tipo de previsiones, se impondrá la necesidad de aumentar la coordinación y la eficacia de las decisiones adoptadas, procurando producir conjuntos coherentes de políticas públicas que permitan mantener y, en la medida de lo posible, ampliar el espacio decisorio de los sistemas respectivos. En ello radica el papel y la utilidad de la planificación como herramienta para ayudar a enfrentar las consecuencias del proceso de internacionalización en cada ámbito nacional.

En tercer lugar, para los países periféricos la planificación aparece como un instrumento idóneo para intentar controlar y manejar el impacto que en ellos habrá de tener la llamada segunda revolución industrial. Este fenómeno que está produciendo transformaciones revolucionarias en el campo de la ciencia y la tecnología —especialmente, en términos de microelectrónica, microbiología y energía nuclear— puede llegar a tener repercusiones terriblemente adversas para estos países.

En un estudio reciente sobre las consecuencias de este fenómeno, Adam Schaff analiza sus posibles repercusiones sobre los países del Tercer Mundo: "¿Cuál será la repercusión de la segunda revolución industrial en estos países? [...] la respuesta no puede ser inequívoca: las consecuencias de la actual revolución industrial pueden ser tan desastrosas como benéficas. Con toda probabilidad serán de ambos tipos, lo cual probablemente moderará los peligros inminentes" (Schaff, 1985, p. 105). A pesar de la puerta que parece abrir esta afirmación, el análisis que luego hace el autor muestra que la obtención de muchos de los posibles efectos benéficos estará condicionada a lo que los propios países afectados puedan hacer.

Existe suficiente evidencia como para concluir que, hasta ahora, el juego de las fuerzas del mercado no ha estado operando en forma favorable a la situación de estos países, y no hay razones convincentes para pensar que esto pueda cambiar en el futuro. Para controlar el impacto de estas transformaciones revolucionarias sobre los sistemas nacionales periféricos será necesario anticiparse al futuro, tratando de determinar desde ahora cuál podría ser, a mediano y largo plazo, la ubicación y la modalidad de inserción de cada una de estas realidades nacionales en el contexto mundial emergente; y ésta es una tarea que sobrepasa largamente el ámbito y las posibilidades de las tareas de gestión rutinaria y fragmentaria que cumplen diversas instituciones de cada administración pública nacional. Para poder adoptar decisiones que permitan enfrentar con cierta posibilidad de éxito las consecuencias del fenómeno aludido, los gobiernos necesitarán disponer de la información que puedan proveer las previsiones en torno a escenarios futuros posibles. La elaboración de antecedentes de este tipo sólo podrá ser abordada con los métodos y las técnicas de que hoy dispone la planificación y la ejecución de las directrices que de allí emanen parece que sólo podría ser encarada a través de sus procedimientos.

## III

## La planificación posible en las sociedades periféricas

El hecho de que se hayan esbozado respuestas afirmativas con respecto a los problemas de la posibilidad y la necesidad de la planificación en países capitalistas, en modo alguno implica afirmar que ella tenga un campo ilimitado para sus decisiones y acciones. A partir de las conclusiones del apartado precedente se impone, por ende, considerar el problema de lo que es posible y de lo que no es posible para la planificación en el ámbito de este tipo de países.

A este respecto, cabría establecer que, en lo fundamental, el contenido de un proceso planificado siempre se encuentra circunscrito por la gravitación de un conjunto de factores que, en cada circunstancia histórica, inciden en la demarcación de determinados *límites de lo posible*.<sup>3</sup> Estos límites no pueden, sin embargo, considerarse como rígidos e inamovibles, puesto que la confrontación permanente de los intereses y demandas de diversos actores sociales que naturalmente se produce durante el proceso de ejecución de un determinado proyecto político, va generando contradicciones que en cada circunstancia amplían o reducen el marco respectivo. No obstante, en cada uno de los momentos en que se adoptan decisiones y se ejecutan acciones, dicho marco tiene ciertos límites en cuanto a lo que se puede y lo que no se puede, límites que es menester considerar si realmente se quiere que las propuestas respectivas lleguen a una fase de ejecución efectiva. A este respecto, estimamos que deberían considerarse por lo menos tres tipos de condicionamientos.

En primer lugar, tratándose de procesos que se desenvuelven en el ámbito de países capitalistas, hay que tener en cuenta que la viabilidad efectiva de las respectivas decisiones y acciones estará condicionada ante todo por la *racionalidad*

*dominante* en este tipo de formación social, sean cuales sean sus particularidades específicas. En otras palabras, y en definitiva, se trata de procesos conformados por secuencias de decisiones y acciones moldeadas y enmarcadas por las reglas del juego que corresponden a dicha racionalidad dominante. Ciertos rasgos definitorios de las sociedades capitalistas configuran un verdadero telón de fondo, siempre presente ante cualquier tipo de decisión, los que aparecen al mismo tiempo como potencialidades y como restricciones para cada proceso decisorio. La existencia de propiedad privada de una parte significativa de los medios de producción, el hecho de que el mercado desempeñe un papel destacado en el proceso de asignación de los recursos y de determinación de los precios, la gravitación de la maximización de la tasa de ganancia como factor central en el cálculo económico y, por ende, en el comportamiento de los agentes del sector privado, son aspectos que, entre otros, desempeñan un papel fundamental en la definición de la orientación y el contenido de los procesos de acción social que es posible desarrollar en este tipo de países.

En definitiva, este tipo de condicionamiento —que está referido a los riesgos definitorios de la formación social en cuestión— constituye el factor más rígido en la determinación del rango de lo posible en cualquier tipo de proceso de decisión que afecte al sistema en su conjunto; o sea, que es el más difícil de modificar y, también, el más improbable de sobrepasar. El Estado, como veremos más adelante, desempeña un papel fundamental —en tanto salvaguarda de la cohesión de dicha formación social— en la vigilancia del cumplimiento de dichas reglas del juego.

El segundo tipo de condicionamiento está relacionado con la orientación y el contenido del proyecto político vigente que, como expresión concreta de la ideología del grupo social hegemónico, hace referencia, explícita o implícitamente, al tipo de sociedad futura a que este grupo aspi-

<sup>3</sup>En un trabajo referido al tema de la acción social a escala subnacional (de Mattos, 1982), hemos intentado una aproximación más detenida al concepto de límites de lo posible en formaciones sociales capitalistas.

ra. Para decirlo con las palabras de Touraine: "Decir que una sociedad elige un porvenir, equivale a decir que da prioridad a unas opciones adecuadas a los intereses de una clase dirigente, más o menos abierta o cerrada, más o menos sometida a ciertas coerciones institucionales. Pero esta clase es la que define, en nombre del progreso general y de sus propios intereses, las opciones fundamentales" (A. Touraine, 1974, p. 172). Es en el contexto de esas opciones fundamentales de que habla Touraine, y en consonancia con ellas, que en cada momento se pueden ubicar las decisiones y acciones de un proceso de planificación. En todo caso cabe advertir que este tipo de condicionamiento posee una mayor flexibilidad que el considerado en primer término, por cuanto el proyecto político, siendo el lugar donde principalmente se expresan los resultados de la pugna de intereses y de las demandas de los diversos actores sociales de la sociedad civil, nunca implica la existencia de un paquete normativo inmutable; por consiguiente, siempre está sometido a un proceso de continuas modificaciones, sin perder por ello su contenido esencial. En tal sentido, en un importante estudio sobre la planificación latinoamericana, se señala: "... si el sistema político opera por la vía de continuas y sucesivas negociaciones entre diversos sectores sociales, el proyecto político prevaleciente queda expuesto a cambios de rumbo de variable trascendencia, aunque es probable que en tales condiciones exista una base u orientación fundamental más o menos inamovible en torno de la cual se producen ajustes de distinta naturaleza" (Solari y colaboradores, 1980, p. 8). Obviamente, cuando la confrontación social lleva a la modificación radical de dichos rasgos esenciales, es el momento en que estamos en presencia de otro proyecto político, que responde a la ideología de otro grupo social y, por ende, se encamina a dar respuesta a otro conjunto de aspiraciones e intenciones.

Por otra parte, el Estado mismo, como arena de confrontación de los intereses y las demandas de variadas fuerzas sociales, nunca está totalmente atado a un proyecto político inmutable; como apunta Oszlak, "el Estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercuten también diferencialmente demandas

y contradicciones de la sociedad civil" (Oszlak, 1980, p. 18).

Pese a tales posibles variaciones, mientras que las contradicciones generadas en el curso de la realización del proyecto político vigente no produzcan su agotamiento definitivo y su consecuente sustitución por un nuevo proyecto, las decisiones y las acciones que conforman el proceso de planificación estarán condicionadas necesariamente por la orientación y el contenido básico de aquél. Visto desde otro ángulo, la ideología de la coalición de fuerzas en el poder será lo que determinará, en cada circunstancia histórica, cuáles serán las decisiones que se podrán tomar y cuáles no. En definitiva, ello determina límites adicionales para las posibles acciones de un proceso de planificación; por consiguiente, toda propuesta de decisión cuya orientación sobrepase los límites establecidos explícita o implícitamente por el proyecto político vigente, estará condenada a no superar en ese momento su condición de letra muerta.

Complementariamente, habría que preguntarse cuál podría ser, en lo esencial, la orientación y el contenido de un proyecto político en la situación actual de una formación social capitalista. En términos muy generales, habida cuenta de la conformación de las estructuras de poder que ha resultado a lo largo de la evolución histórica del capitalismo en nuestros países, lo menos que se podría decir al respecto es que los proyectos políticos sustentados por esas estructuras de poder tenderán a ser particularmente sensibles a la ideología y a los intereses de los grupos sociales económicamente dominantes en el contexto para el que son formulados. Este es un encuadre que fue soslayado por la teoría de la planificación tradicional latinoamericana, lo que le permitió postular sin mayor cuestionamiento la ficción de una planificación al servicio del cambio social desarrollista y, al mismo tiempo, idealizar la figura del planificador como agente relativamente autónomo al servicio de ese cambio; y también lo que la llevó a postular y suponer que era posible efectuar profundos procesos de transformación social desde y por el gobierno y por la vía de la planificación.

Con referencia a esta misma cuestión, también es importante ubicar el papel que desempeña el aparato burocrático del Estado. A este respecto, Oszlak subraya que "la burocracia no es un

simple instrumento de quienes ejercen el poder del Estado" (Oszlak, 1979, p. 238) y destaca tres papeles básicos que habitualmente serían asumidos por la burocracia estatal: "1) un rol sectorial, como actor 'desgajado' del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes; y 3) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado" (Idem, p. 239). Obviamente, todo análisis que intente desentrañar las características sustantivas de los procesos decisorios que se cumplen en formaciones sociales capitalistas no podría dejar de destacar el *rol mediador* de la burocracia, por medio del cual ella "apelando al interés general y cubierta por su aureola legitimadora [...] se halla sesgada hacia la satisfacción de intereses de las clases económicamente dominantes" (Idem, p. 239).

En definitiva, todo proceso decisorio que contemple los dos tipos de condicionamiento hasta aquí considerados (racionalidad dominante en el sistema, ideología de los grupos sociales hegemónicos) tenderá a afirmar su carácter reproductor —y, por ende, *strictu sensu* conservador— de los rasgos definitorios de dicha formación social. Nos guste o no nos guste, la planificación siempre tiende a cumplir este papel reproductor-conservador, sea en el ámbito de formaciones sociales capitalistas o socialistas, tales como las hasta ahora conocidas.

Un tercer tipo de condicionamiento, que de hecho está implícito en los dos anteriores, tiene relación con el hecho de que el marco externo al cual los sistemas nacionales están articulados también impone restricciones concretas e ineludibles a los procesos decisorios que se desarrollan en ellos. En efecto como ya se ha considerado, no es posible ignorar que, cada día más nítidamente, dichos sistemas constituyen *partes* de un sistema supranacional, y que articulaciones cada vez más intensas en lo productivo, financiero, tecnológico, etc., establecen los nexos sistémicos que reducen el espacio decisorio en cada ámbito nacional.

Como en cualquier tipo de sistema, las partes están fuertemente constreñidas por la dinámica del todo, lo cual afecta con mayor intensidad a las partes más débiles y/o más dependientes. Esto significa que las posibilidades de acción en cada sistema nacional están afectadas también por la racionalidad dominante en el sistema mundial al que están articulados. Y, por consiguiente, en este plano también hay que considerar que existen reglas del juego que acotan los límites de lo que se puede y de lo que no se puede hacer; incluso es posible observar que la propia comunidad internacional ha ido estableciendo árbitros cuya misión es velar porque cada uno de los componentes nacionales adecúen su comportamiento en el mayor grado posible a dichas reglas del juego.

En resumen, los tres aspectos considerados inciden en la determinación y afirmación de límites concretos para la definición del contenido y los alcances posibles de los procesos de planificación en el ámbito de las economías capitalistas. Por lo cual, a manera de corolario, parece perfectamente justificado afirmar que, en tanto no cambien los rasgos definitorios del sistema, al identificar, diseñar y proponer las políticas del proceso será necesario considerar la fuerza de los condicionamientos antes señalados; sólo así será posible que las estrategias y acciones propuestas puedan tener una razonable viabilidad y, por consiguiente, sustentar procesos efectivos de planificación.

El panorama esbozado podría parecer muy restrictivo y apuntar hacia una perspectiva excesivamente pesimista e inmovilista en lo que concierne a procesos de transformación y, por ende, de mejoramiento de las condiciones sociales actualmente prevalecientes en los países de la región. Sin embargo, la propia dinámica de los sistemas sociales nos indica que la posibilidad de producir cambios es generalmente más amplia de lo que podemos prever. Como ya se ha señalado, en cada caso concreto y en cada circunstancia histórica, las contradicciones que va generando la realización de los proyectos políticos vigentes, tienden a ampliar las brechas para la aparición de proyectos políticos con diferente orientación y contenido y a incrementar la lucha social en torno a ellos.

## IV

## Las condiciones para el éxito de un proceso de planificación

Como ya se ha sugerido, la planificación constituye en lo fundamental un procedimiento para dar coherencia a los procesos de decisión, procurando asegurar el nivel requerido de coordinación a las acciones encaminadas a lograr la mejor aproximación posible al cumplimiento de los principales objetivos del proyecto político vigente. Sin embargo, aunque el hecho de planificar puede permitir aumentar las posibilidades de éxito, ello como es obvio no lo asegura de por sí. En otras palabras, en cada caso concreto un conjunto de factores inciden para que los procesos respectivos puedan tener mayor o menor éxito. Los factores que a nuestro juicio condicionan más fuertemente las perspectivas de éxito de un proceso de este tipo son los que se examinan a continuación.

En primer lugar, corresponde ubicar un tipo de condición de éxito derivado de los límites de lo posible, que afectan a las decisiones y acciones de cada proceso concreto. Las consideraciones precedentes indican que, para que un proceso planificado pueda tener perspectivas de éxito, es necesario que el proyecto político que constituye su base de sustentación, esté concebido dentro del marco de los límites de lo posible vigentes para el sistema respectivo.

No obstante el carácter aparentemente obvio de esta consideración, el análisis de las razones que determinaron la interrupción de muchos procesos concretos inspirados en orientaciones políticas de avanzada en América Latina, permite pensar que ello se debió principalmente al hecho de que los lineamientos básicos del proyecto político respectivo habían desbordado la racionalidad dominante del sistema. Ello puede observarse con claridad en el caso de la realización de algunos proyectos políticos que proponían transformaciones revolucionarias, puesto que buscaban avanzar más allá de lo que permitían las reglas del juego vigente. Su inviabilidad apareció más temprano que tarde como consecuencia de que finalmente prevaleció la fuerza de alguno o

algunos de los atributos definatorios del sistema; en ese momento se hizo sentir la presencia del Estado, que haciendo valer su papel de factor preservador de la cohesión de la formación social en cuestión, logró asegurar la continuidad del proceso de reproducción de la misma.

Si, como afirma O'Donnell, aceptamos que "lo estatal o propiamente político, es simultáneamente garantía de las relaciones capitalistas de producción, de la articulación de clases de dicha sociedad, de la diferenciación sistemática del acceso a recursos de poder (o sistema de dominación) y de la generación y reproducción del capital" (O'Donnell, 1978, p. 1167), podremos vislumbrar el alcance del papel del Estado como árbitro de la preservación de dichas "reglas del juego" y de la reproducción de los rasgos básicos en una formación social capitalista. La historia reciente latinoamericana es rica en aportes para la validación empírica de este aserto.

En segundo lugar, para que puedan aumentar las perspectivas de éxito de un proceso de planificación, esto es, para que el conjunto de políticas públicas que conforman dicho proceso permitan una mayor aproximación a la realización de los objetivos básicos del proyecto político vigente, es necesario que los grupos sociales en el poder sean realmente hegemónicos; o sea, para expresarlo en términos del análisis gramsciano, que ya sea por el predominio de funciones de dirección política (consenso) o de dominio (coacción), dichos grupos tengan la capacidad efectiva para adoptar las decisiones requeridas y para ejecutar las acciones necesarias para producir la aproximación buscada. En otras palabras, ello quiere decir que sería necesario que quien ejerce las funciones de gobierno tenga una efectiva *capacidad de gobernar*.<sup>4</sup> Si ello no es así, resultará

<sup>4</sup>Gurrieri ha precisado el alcance de este concepto, señalando que la capacidad de gobernar "se manifiesta, a la vez, en tres ámbitos: a) la eficiencia y eficacia técnica, administrativa y de gestión del aparato estatal, importante en el desempeño individual de cada una de sus unidades y en la articulación del

difícil pensar en la posibilidad de desencadenar un proceso real de planificación y, menos aún, de tener perspectivas de un éxito razonable en el mismo.

Pero, además, la capacidad de gobernar debería estar acompañada por la condición de que tanto los lineamientos normativos básicos propuestos, como las políticas que se deciden para su realización, tengan la permanencia y continuidad requeridas para que sea posible la maduración y consolidación de las transformaciones planteadas por el proyecto político en cuestión. Sólo la mantención de los lineamientos básicos del proyecto político y de las políticas respectivas durante un período convenientemente prolongado, podría permitir albergar expectativas de cierto éxito para el correspondiente proceso de planificación. Las experiencias cumplidas por el PRI en México o por el batllismo en el Uruguay, constituyen buenos ejemplos al respecto.

En tercer lugar, aparece una condición complementaria a la anterior, que se refiere a la necesidad de que exista un adecuado nivel de penetración y aceptación de los lineamientos básicos del proyecto político que se desea impulsar por parte de la burocracia estatal. Habida cuenta de las restricciones que habitualmente inciden sobre las acciones de la burocracia del Estado y de los roles que ésta cumple (Oszlak, 1979), puede inferirse que, si a ese nivel no existe el grado requerido de aceptación del proyecto político vigente, éste difícilmente podrá alcanzar niveles aceptables de ejecución. Pero, además, se requiere que la burocracia estatal tenga una razonable capacidad de ejecución, especialmente en los casos en que el proyecto político plantea transformaciones y modificaciones importantes con respecto a la situación de que se parte.

Finalmente, un cuarto aspecto, que constituye una condición importante para el mayor o menor éxito de una experiencia de planificación apunta a que las conexiones causales adoptadas como fundamento para identificar y recomendar determinadas acciones, sean compatibles con

las leyes de cambio de la realidad. En última instancia, toda proposición de acción se basa en el supuesto teórico de que haciendo A será posible tener una razonable presunción de que ocurrirá B. Sin embargo, es un hecho reconocido que las ciencias sociales no disponen de teorías que permitan aprehender la complejidad del funcionamiento de un sistema nacional en su conjunto. Por el contrario, la situación actual de las teorías sociales muestra que ellas se componen de propuestas de un alto contenido ideológico y que, en lo esencial, sólo constituyen aportes de carácter fragmentario, puesto que están referidos a partes o dimensiones (económica, social, política, etc.) del sistema. Por consiguiente, cada vez que un agente social escoge una determinada conexión causal como fundamento para sus decisiones y acciones, de hecho está haciendo una selección en función de sus condicionamientos ideológicos y solamente está pudiendo escoger explicaciones parciales o fragmentarias.

El alcance de esta afirmación puede ilustrarse con un ejemplo tomado de la teoría del desarrollo y la planificación regional. En este campo, para un mismo fenómeno, el de los desequilibrios regionales, podemos encontrar dos explicaciones contradictorias entre sí. Por una parte, la teoría neoclásica sostiene, en lo esencial, que en una situación de libre juego de las fuerzas de mercado, en que no operen restricciones al movimiento interno de los factores, las desigualdades interregionales de ingreso, originadas en una dotación inicial dispar de recursos, tenderán a atenuarse. Las inferencias que esto tiene en términos de políticas son obvias. Por otra parte, Myrdal afirma: "la idea principal que quiero transmitir es que normalmente el juego de las fuerzas del mercado tiende a aumentar, más bien que a disminuir las desigualdades entre las regiones" (Myrdal, 1958, p. 38). Las consecuencias que esta afirmación tiene para la definición de políticas son obviamente opuestas a las que emanan de la explicación neoclásica. Evidentemente, las dos no pueden ser ciertas. Sin embargo, como lo muestra la experiencia reciente latinoamericana, ambas explicaciones han sido escogidas como base para actuar, dando origen en distintos países a decisiones y acciones opuestas y contradictorias.

A este respecto, parece pertinente tener en cuenta aquí el significado y el alcance del concepto de "racionalidad acotada" (*bounded rationality*)

---

conjunto; b) la capacidad política para aunar voluntades y organizar a la sociedad, en especial mediante la articulación del gobierno y el aparato estatal con los agentes sociales; c) la capacidad económico-financiera para impulsar, estimular y orientar el proceso de transformación" (Gurrieri, 1986).

introducido por Herbert Simon en sus estudios sobre los comportamientos de las organizaciones. De acuerdo a la interpretación de O'Donnell (1978, p. 1176), esa racionalidad acotada podría observarse en la forma siguiente: "... colocado o no en la cumbre del sistema institucional del Estado, el ser humano está sujeto a agudas limitaciones cognitivas, relacionadas con sus propias carencias y con la multidimensionalidad del mundo social. Esto determina que la suya sea una 'racionalidad acotada': esto es, no puede realmente buscar ni hallar soluciones óptimas. Su capacidad de atención es limitada, la agenda de problemas a la que puede atender es corta, la búsqueda de información tiene costos crecientes, los criterios que orientan esa búsqueda están sesgados por factores inconscientes y por rutinas operacionales y la información está lejos de fluir libremente. Como consecuencia, el método típico de toma de decisiones es por medio de pruebas y errores, basado en el hallazgo de soluciones subóptimas (simplemente 'satisfactorias') que presuponen una rudimentaria teoría de las conexiones causales que rigen los problemas que se busca resolver". Dado que en el ámbito de las sociedades de creciente complejidad en que actuamos son estas las condiciones en que deberán

adoptarse las decisiones, será necesario concluir que, según sea la mayor o menor corrección de las conexiones causales escogidas como base para el proceso de decisión-acción social, en el mejor de los casos apenas podremos aspirar a lograr una cierta aproximación a los resultados que buscamos.

En definitiva, por grande que sea la coherencia de las decisiones adoptadas, por mejor coordinadas que estén las acciones desencadenadas, por más amplia que sea la capacidad de gobernar y por mucha que sea la compenetración y aceptación de lo que se quiere hacer por parte de la burocracia del Estado, si las conexiones causales escogidas no son compatibles (de hecho nunca lo serán plenamente) con la dinámica real de transformación de los sistemas sociales, los resultados que se obtendrán jamás podrán aproximarse a los buscados. En estas condiciones deberemos concluir que la incertidumbre sigue siendo un rasgo congénito de todo proceso de decisiones y acciones en el ámbito de sistemas sociales complejos y que, en última instancia, buena parte de ellos sólo pueden desenvolverse en términos de cuidadosos ejercicios de prueba y error. Y ello nos retrotrae a la afirmación de Habermas que incluimos en el epígrafe.

## V

### Las nuevas viejas modalidades de la planificación

Las consideraciones hechas hasta aquí tienden a sustentar la conclusión de que sería recomendable adoptar una actitud más pragmática y mesurada con relación a la modalidad, el papel y las perspectivas de la planificación, cuando se piensa en su posible aplicación a situaciones como las que corresponden a las de los países latinoamericanos. Todo parece indicar que ha llegado a su fin el tiempo que permitía encarar un problema de planificación como una especie de ejercicio de ciencia-ficción. Por otra parte, existen buenas razones para sostener que algún tipo de planificación habrá de resultar necesario para la gestión y el control de los sistemas nacionales periféricos, máxime cuando se considera que ellos estarán

inmersos en una situación que seguramente tenderá a serles cada día más adversa. En el marco de estas consideraciones, resulta procedente interrogarse sobre el tipo de planificación a que será posible recurrir ahora.

Esta cuestión resulta particularmente pertinente si se considera que durante los últimos años —seguramente como consecuencia de las frustraciones provocadas por los resultados de su práctica concreta— se ha observado un expresivo renacer de la producción de propuestas de nuevas modalidades y procedimientos de planificación. Pese a su aparente novedad, la mayor parte de estas propuestas todavía pueden ser ubicadas sin mayor dificultad en el contexto de los crite-

rios generales expuestos hace ya más de una década por Faludi (Faludi, 1973). A este respecto, resulta muy ilustrativa la revisión hecha por Bromley (Bromley, 1983) en la que enumera y analiza un amplio conjunto de modalidades de planificación que hoy día estarían en discusión en nuestros países. Las propuestas allí mencionadas abarcan un vasto espectro que comprende desde concepciones donde la idea de anticiparse al futuro se desdibuja casi totalmente, como consecuencia de un acentuado énfasis en el día a día, hasta aquellas que, por su excesivo utopismo, resultan poco útiles para enfrentar la plétora de problemas actuales en el marco de las condiciones reales de las formaciones sociales capitalistas. En muchas de ellas vemos reaparecer viejos resabios de voluntarismo utópico, en tanto que en otras se puede presenciar la aparición de nuevos rituales formalistas. Unas y otras, como afirma Bromley, no parecen ofrecer derroteros fértiles para su aplicación a casos como el de los países latinoamericanos.

En una situación es muy probable que el tipo de planificación que realmente se podrá practicar durante los próximos años, sea una combinación pragmática de los "dos tipos de capacidad planificadora" que distingue Van Arkadie en un trabajo reciente: por una parte, la "capacidad rutinaria de planificación" que se refiere a la capacidad de planificar y de controlar la ejecución de proyectos y programas, que tradicionalmente han venido cumpliendo los diferentes organismos especializados del aparato del Estado (agricultura, industria, obras públicas, energía, salud, educación, seguridad social, etc.); y por otra, la "capacidad estratégica de planificación", que comprende "una gama relativamente reducida de tareas que se identifican como requiriendo la atención de los 'policy makers' del más alto nivel" (Van Arkadie, 1986, p. 8). Si aceptamos esta proposición, ello significaría reconocer que se estará adoptando una modalidad de planificación que, en lo esencial, tiende a reproducir la forma de trabajar que de hecho se utilizó en muchas de las experiencias relativamente exitosas de planificación capitalista a las que ya nos hemos referido, aun cuando con los perfeccionamientos que vayan siendo aconsejados tanto por el avance del proceso cognoscitivo como por las enseñanzas de la propia *praxis* planificadora.

En lo que respecta a las decisiones y acciones

rutinarias de la planificación, cabe observar que corresponden a las actividades habituales de los organismos públicos que surgieron y se desarrollaron como consecuencia de la irrupción de nuevos problemas y de la apertura de nuevos frentes de acción, debido a la creciente diversificación productiva de los diferentes países. Originalmente, estas actividades tendieron a desarrollarse a través de procesos extremadamente fragmentarios e inconexos, modalidad que, en la mayor parte de los casos, se mantuvo incluso durante el período de auge de la planificación tradicional, en la época de la Alianza para el Progreso. Pese a que la coordinación de las políticas constituía una de sus funciones principales, la planificación tradicional no logró, pues, domar en forma efectiva las actividades rutinarias del Estado.

Sin embargo, también es cierto que, durante las últimas décadas, tanto los esfuerzos desplegados con el propósito de modernizar y racionalizar la administración pública en diferentes países, como las preocupaciones surgidas como consecuencia de una mejor comprensión de las interdependencias estructurales existentes entre las partes del sistema, han llevado a una cierta desfeudalización de los subprocesos nacionales de toma de decisiones. Como resultado de ello, las decisiones y acciones en el plano rutinario han tendido a ir siendo encauzadas en marcos de mayor coherencia. Estos se han establecido fundamentalmente en lo que concierne a la asignación de recursos financieros, a partir de directivas emanadas de las entidades a cargo de la gestión de la hacienda pública y/o del presupuesto. De esta manera, si bien en una forma todavía un tanto rudimentaria, se ha ido logrando una coordinación más efectiva de las acciones de tipo rutinario y, en esa medida, resulta posible hablar de un mayor grado de planificación a este nivel.

Aun cuando no parece razonable pensar que por ahora sea posible la realización de cambios radicales en la estructura donde se originan las decisiones y medidas de carácter rutinario, si es lógico pensar que será posible ir logrando paulatinamente una mayor coordinación del proceso de decisión a este nivel, en función de los lineamientos normativos de los proyectos políticos vigentes.

En lo que respecta al área de las decisiones y acciones estratégicas, ellas se refieren a aspectos

que constituyen verdaderos puntos neurálgicos de los proyectos políticos vigentes y cuyo cumplimiento se considera esencial para asegurar la persistencia y la realización más efectiva de los mismos. La justificación de hacer hincapié en estos puntos ha sido planteada claramente por Van Arkadie cuando afirma: "en la política real, precisamente concentrando la atención en un programa limitado tiene un gobierno 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" (Van Arkadie, 1986, p. 9). Quizás la única observación adicional que estimamos pertinente hacer sobre esta afirmación, es que el impacto de las acciones estratégicas en la práctica está referido tanto a aspectos económicos como no económicos.

En este nivel la selectividad y la priorización son criterios esenciales. En situaciones de dispersión de poder y donde, como subraya Van Arkadie, la escasez de recursos políticos en manos del gobierno constituye un fenómeno generalizado, es imprescindible la concentración de esfuerzos en aquellos aspectos que son fundamentales para asegurar el avance de la realización del proyecto político vigente. Al discutir algunos criterios relacionados con la renovación de la reforma administrativa, Kliksberg se pronuncia en el mismo sentido: "es necesario integrar al marco conceptual estructuras de razonamiento que se orientan hacia la elección cuidadosa de prioridades. Deberán determinarse tipo de problemas que en relación a las grandes metas nacionales tienen la más

alta significación estratégica, que pueden tener incidencia multiplicadora en el aparato público, y cuyo ataque es viable. Deberá reemplazarse la búsqueda de remiendos 'fáciles' por la selección rigurosa de estructuras problemáticas integrales, cuya modificación es esencial para el esfuerzo global del desarrollo" (Kliksberg, 1984, p. 48).

En este nivel deberían ubicarse las acciones que puedan surgir del análisis de los escenarios futuros disponibles y cuyo propósito sería buscar una mejor ubicación de estos países en función de los problemas que plantean tanto su creciente articulación en un sistema mundial cada día más interdependiente, como el impacto de la revolución en la ciencia y en la tecnología. Será principalmente en el plano de las acciones estratégicas donde se podrá manejar una reubicación de estos países en un contexto crecientemente desfavorable.

Como es obvio, la forma de encarar los trabajos de la planificación que se acaba de esbozar, no condice con las contribuciones más ambiciosas que se han estado produciendo en los últimos tiempos en materia de modalidades de planificación. Sin embargo, en las condiciones vigentes en nuestros países creemos que ésta constituye una forma apropiada —y, hasta cierto punto, probada— de encarar los problemas de orientar, disciplinar y otorgar coherencia a la secuencia de acciones que los actores que controlan políticamente el proceso de decisión deciden, con la intención de poder dar cumplimiento a los lineamientos normativos básicos de su proyecto político.

### Referencias bibliográficas

- Bromley, Ray (1983): La planificación del desarrollo en condiciones adversas, *Revista Interamericana de Planificación*, México, vol. xvi, N° 66, junio.
- de Mattos, Carlos A. (1982): Los límites de lo posible en la planificación regional, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N° 18, diciembre.
- (1979): Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N° 8, agosto.
- Faludi, Andreas (1973): *Planning Theory*, London, Pergamon Press.
- Guirrieri, Adolfo (1987): Vigencia del Estado planificador en la crisis actual, *Revista de la CEPAL*, N° 31, abril.
- (1986): Los desafíos sociopolíticos de la transformación, Santiago de Chile, original dactilografiado.
- Habermas, Jürgen (1985): Perfil político y filosófico, *Punto de Vista*, Buenos Aires, año ix, N° 27, agosto 1986.
- (1973): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1975.
- Ianni, Octavio (1971): *Estado e planejamento econômico no Brasil*, Río de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.
- ILPES (1966): *Discusiones sobre planificación*, México, Siglo XXI Editores.
- Kliksberg, Bernardo (1984): La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual, en

- Bernardo Kliksberg (comp.), *La reforma de la administración pública en América Latina*, Alcalá de Henares-Madrid, INAP.
- Matus, Carlos (1985): *Planificación, libertad y conflicto*, Caracas, Cuadernos de IVEPLAN.
- Myrdal, Gunnar (1957): *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
- O'Donnell, Guillermo (1978): Apuntes para una teoría del Estado, *Revista Mexicana de Sociología*, México, octubre-diciembre.
- Oszlak, Oscar (1980): *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, CEDES, 1980.
- \_\_\_\_\_ (1979): Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, N° 74, julio-septiembre.
- Schaff, Adam (1985): *¿Qué futuro nos aguarda? Las consecuencias sociales de la segunda revolución industrial*, Barcelona, Editorial Crítica.
- Touraine Alain (1974): *Introducción a la sociología*, Barcelona, Editorial Ariel, 1978.
- Van Arkadie, Brian (1986): A note on new directions in planning, Santiago de Chile, ILPES (mimeo).



## Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina

*Sergio Boisier\**

La década de 1980 ha sido marco de importantes transformaciones en América Latina; la crisis internacional en un plano y los avances democráticos en otro, constituyen dos de los fenómenos que están afectando profundamente el escenario de la región y que imponen simultáneamente restricciones y presiones sobre el curso futuro de las sociedades latinoamericanas.

Una de las tantas características de los países de la región es el considerable grado de centralización, en cualquiera de las varias dimensiones específicas del término, que ha acompañado al desarrollo histórico de los países latinoamericanos. Condición tal vez conveniente en el pasado para ayudar a la consolidación del Estado-Nación, hoy requiere profundas modificaciones, sobre todo en el plano de la articulación entre el Estado y la sociedad civil. Esto se expresa de diversos modos en el discurso político actual en varios países y es oportuno entonces vincular el discurso descentralista con las restricciones que sobre los recursos disponibles impondrá la crisis.

El autor examina inicialmente esta cuestión para luego centrar su argumentación en el desarrollo de una articulación crecientemente compleja entre los procesos de descentralización, de desarrollo regional, de planificación y concertación social, sin dejar de mencionar un asunto de importancia cada vez mayor en el futuro de cualquier sociedad: las posibles consecuencias de la actual revolución científica y tecnológica sobre la descentralización.

La principal tesis planteada es la necesidad —por lo menos en muchos casos concretos— de construir política y socialmente las regiones a fin de colocarlas en condiciones de recibir a través de proyectos descentralizadores cuotas adicionales de poder político, que les permitan modificar las relaciones de dominación y dependencia que las ligan a otras regiones y que impiden desatar todo su potencial de desarrollo. La construcción política de las regiones llevaría a convertirlas en "cuasi Estados" en tanto que la construcción social se plantea como un proceso de concertación entre las fuerzas y los grupos sociales regionales, como condición necesaria para una democrática redistribución del poder a favor de las regiones.

\*Funcionario del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

## Introducción: crisis y descentralización

La descentralización parece ser un tema históricamente recurrente en América Latina. Desde los inicios de la independencia, en las primeras décadas del siglo XIX, la pugna entre centralización y descentralización políticamente expresada en los modelos institucionales polares del federalismo y del unitarismo, ha impregnado la historia de los países latinoamericanos, resolviéndose en no pocos casos mediante guerras civiles. El resultado neto de este proceso, con diferencias más formales que de fondo entre países federales y unitarios, ha sido una situación de elevada y creciente centralización de decisión que hoy es percibida socialmente como una cuestión necesaria de ser corregida.

Pero precisamente debido a que se trata de un problema que ha aparecido y desaparecido del debate político en muchas oportunidades, cabe formular la pregunta: ¿será que ahora, en el marco de la crisis, la descentralización encontrará su momento histórico?

El que la respuesta sea positiva o negativa dependerá fundamentalmente de la intensidad con que la cuestión de la descentralización se articule con los problemas más globales, urgentes y estructurales de la hora actual y del futuro inmediato en América Latina.

Hay diferentes formas descriptivas del escenario actual de América Latina y de sus consecuencias más directas sobre el escenario futuro de los países. No parece impropio en modo alguno destacar dos de los elementos más globales que parecen caracterizar el escenario actual: la presencia simultánea e interactuante de una crisis internacional y de una crisis nacional, que teniendo cada una de ellas suficiente especificidad, se retroalimentan sin embargo mutuamente.

La crisis internacional tendrá, por supuesto, múltiples consecuencias, pero si hubiese que señalar una consecuencia relativamente totalizante, sería necesario apuntar a una nueva modalidad de inserción de los países latinoamericanos en el contexto internacional. Tal nueva forma de inserción tendrá necesariamente que buscarse y ejecutarse bajo el comando del Estado, el que deberá concentrar parte de sus mejores recursos técnicos y humanos en asuntos tales como moda-

lidades de negociación, manejo de la deuda, fomento de exportaciones, financiamiento y, el aprovechamiento en cada momento, de la coyuntura internacional.

La crisis nacional que afecta a muchos países latinoamericanos es, por su lado, una crisis esencialmente política que en parte se expresa en la generalizada demanda de un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil. Tal contrato social supone un nuevo Estado, más democrático, pero también un Estado de menor tamaño económico, burocrático y político puesto que un conjunto de atribuciones, poderes y funciones desarrollados por el Estado serán devueltos a su legítimo detentor: la sociedad civil organizada

tanto funcional como territorialmente. En otras palabras, en la superación de la crisis nacional será la sociedad civil la que ejercerá el comando, concertadamente con el Estado.

Hay en principio, una contradicción evidente en relación al propio Estado en cuanto a su papel en la salida de la crisis internacional y de la crisis nacional. En el primer caso se le piden nuevas e importantes funciones y en el segundo se le pide abdicar de funciones tradicionalmente ejercidas. Una forma de resolver esta contradicción es por la vía de la descentralización administrativa y política, lo que puede contribuir entonces a crear un "clima" más adecuado a los esfuerzos descentralizados.

## I

### Las múltiples formas de descentralización

Si bien la descentralización constituye un tema "a la moda" en América Latina, no por ello la discusión goza del privilegio de la claridad y diferentes contenidos y alcances son atribuidos indistintamente al vocablo "descentralización".

Comenzando por el concepto más simple, que suele ser confundido con la idea de la descentralización, la deslocalización aparece como el acto de trasladar desde un lugar del territorio a otro actividades productivas, de servicio o de gobierno. Con la pura deslocalización no cambia nada desde el punto de vista administrativo, sólo hay un cambio de lugar.

El segundo concepto es el concepto de desconcentración, un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones desde un nivel más alto a un nivel más bajo dentro de la propia organización. Hay que tener presente que para desconcentrar no se necesita crear organismos nuevos; simplemente aquellas partes de la organización que se encuentran en los niveles más bajos reciben atribuciones (poder) adicionales. En consecuencia, los organismos desconcentrados no necesitan una personalidad jurídica propia (operan con la personalidad jurídica del organismo central) ni tampoco requieren un pre-

supuesto propio (trabajan con el dinero que le traspasa su propia organización central) y sus normas administrativas y de personal son las mismas que regulan la actividad del organismo al cual pertenecen.

Por último, está el concepto más complejo de la descentralización. Descentralizar (en el ámbito del sector público) significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado (son autónomos). Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento.

La descentralización puede ser administrativa o funcional, territorial, política, o puede consistir en una combinación de estas modalidades.

La descentralización es administrativa cuando se refiere a sectores o a actividades dentro del sector público; por ejemplo, empresas públicas descentralizadas. La descentralización es territorial cuando reconoce competencias a organismos cuyo ámbito jurisdiccional es un territorio determinado, por ejemplo, Consejos Regionales de Desarrollo o Consejos Comunales de Desarrollo. La descentralización es política cuando reconoce

competencias a organismos políticos electos no subordinados jerárquicamente al Estado, por ejemplo, un Congreso Nacional electo. Una

Asamblea o un Consejo Regional elegido será un órgano descentralizado de naturaleza tanto política como territorial.

## II

### Descentralización y regionalización: una intersección inevitable

Si descentralizar significa reconocer competencias (es decir, capacidad de decisión y capacidad de manejar recursos) a organismos no subordinados al Estado, en otras palabras, si descentralizar es redistribuir poder entre el Estado y la sociedad política y civil, cabe preguntar quiénes son concretamente los receptores en este proceso redistributivo. La respuesta es inequívoca: los cuerpos intermedios existentes o por crearse en el espacio entre el individuo y el Estado y varios de tales cuerpos intermedios se han estructurado o se estructurarán sobre la base de intereses, lealtades o problemas colectivos de tipo territorial. De aquí la importancia creciente de las regiones (sean éstas creadas específicamente a partir de realidades preexistentes, o bien como expresiones reforzadas y modernizadas de las unidades político-administrativas vigentes) como espacios en los cuales asentar una parte de la descentralización política-territorial.

Por ello desde hace un tiempo a la fecha, las temáticas sobre regionalización y sobre descentralización (administrativa y política) han comenzado a entremezclarse cada vez con más fuerza, al punto que hoy día sería prácticamente imposible hablar sobre regionalización sin inscribir el problema en el marco de la descentralización política (territorial) y viceversa. También resultaría hoy día anómalo discutir el tema de la descentralización sin referirlo y encuadrarlo en la cuestión de la regionalización y de un desarrollo regional amplio y bien entendido. Esta situación deriva de complejos asuntos prácticos (la necesidad de mejorar la gestión del Estado y del sector público) así como teórico-conceptuales (la búsqueda generalizada de un nuevo arreglo político entre el Estado y la sociedad civil).

Como se señala en un documento del Instituto: "El tradicional centralismo de los Estados latinoamericanos, de los federales así como de los unitarios, parece estar sometido hoy día a un juego cruzado de presiones. Estas se originan tanto a nivel de las comunidades territoriales (demanda de descentralización política territorial) como también dentro del propio aparato estatal que busca formas más eficientes y concretas de acción (oferta de descentralización administrativa). Los planteamientos en torno al 'fortalecimiento del federalismo' o en torno a propuestas de 'regionalización' suscitan interrogantes dirigidos a una cuestión de fondo: la organización de la sociedad y las implicancias de ello en relación a la formulación de políticas y a posibles modalidades de planificación. ¿Cuánta descentralización política y a qué nivel? ¿Cuánta desconcentración y en relación a cuáles funciones del Estado? ¿Cuán gradual o cuán acelerados deben ser estos procesos?" (Boisier, S., 1985).

Figurativamente se podría afirmar que estos dos procesos —demanda y oferta— a veces ni siquiera se cruzan, puesto que se plantean en planos distintos en donde los conceptos y las estrategias de acción parecen tener connotaciones diferentes e independientes y obedecerían, por otro lado, a dinámicas de origen disímil. Así por ejemplo, la centralización pareciera autoalimentarse en situaciones de crisis como la actual, pero por otro lado, es la propia dinámica centralizadora la que estimula la demanda descentralista que a su vez es empujada por cuestiones y percepciones de desarrollo desigual, de dominación, de colonialismo, de revitalización de etnias y culturas, de penetración del espacio regional y local por parte de lo que se ha llamado el poder "me-

soeconómico” de las corporaciones transnacionales e incluso de Estados vecinos. Por ello, lograr la coincidencia o al menos el acercamiento entre estas tendencias territoriales y funcionales constituye un desafío para políticos y científicos sociales y de ahí que el espacio regional, menos segmentado, menos heterogéneo y de mayor ta-

maño que las tradicionales unidades político-administrativas, aparezca como un espacio particularmente adecuado, ni completamente macro ni completamente micro, para intentar una síntesis. De todos modos sería un error pretender limitar la cuestión de la descentralización a un solo nivel territorial.

### III

## Descentralización, desarrollo regional y planificación concertada: una trilogía inseparable

En la medida en que comienzan a entrelazarse los conceptos y los propósitos de descentralización, regionalización y desarrollo regional comienza también a tornarse evidente la necesidad de coordinar estos procesos mediante formas renovadas de planificación socialmente participativa e institucionalmente concertada. De otra forma, el peso y la inercia de la lógica de expansión territorial del sistema económico librado a las solas fuerzas del mercado, posiblemente acentuarían las tendencias concentradoras.

Como se afirma en un documento del ILPES:

“En efecto, tanto la discusión teórica como los resultados del estudio de situaciones concretas tienden a respaldar la hipótesis de que el proceso general de concentración aparece como una de las características fundamentales del patrón de desarrollo predominante en los países capitalistas latinoamericanos. Esta hipótesis se fundamenta en el hecho de que —en un contexto donde el proceso de generación, apropiación y utilización del excedente económico queda librado principalmente al juego de las fuerzas del mercado— buena parte de los grupos sociales, los sectores productivos y las regiones que se caracterizaban por mayor acumulación realizada al comienzo del proceso de articulación capitalista del sistema, encuentran en esa situación inicial condiciones propicias para incrementarla de período en período, dando origen a una estructura cada vez más concentrada en sus dimensiones social, económica y territo-

rial, donde estas dimensiones del proceso actúan en forma interdependiente, retroalimentándose recíprocamente”. (de Mattos, C., 1983).

En un ámbito más contingente el Presidente del Consejo de Ministros del Perú ha destacado con perfecta claridad la articulación entre los procesos de descentralización, de desarrollo regional y de planificación concertada al afirmar:

“Como se desprende, claramente, de lo señalado, democratizar el Estado implica la realización, simultánea, de dos grandes tareas nacionales: la descentralización de las decisiones y la planificación concertada del desarrollo. La descentralización hace posible enraizar los procesos de toma de decisión en el interior del país y en la base territorial donde viven y trabajan las mayorías del país. La planificación concertada, a su vez, permite el acceso a los mecanismos de planeamiento y dirección del desarrollo de los delegados y representantes de organizaciones productivas, sociales y políticas. De ese modo, por la vía de la descentralización y la concertación, concluye la histórica separación del Estado y la nación y se inicia una nueva etapa en que el gobierno y la población se asocian en un proyecto nacional de desarrollo independiente y solidario. No escapará al criterio de ustedes que la unificación de los procesos de descentralización y concertación crea las bases para un nuevo y democrático sistema de

gestión pública, radicalmente distinto de la gestión burocrática y antiparticipativa que ha caracterizado, históricamente, la acción del Estado en nuestro país.

El enfoque anterior nos permite superar el error conceptual consistente en examinar los procesos de descentralización y concertación como si fueran dos procesos separados y precisados; por tanto, de tratamientos distintos.

Pero nuestro enfoque tiene, también, vastas consecuencias en el campo de la acción. En efecto, supone diseñar los distintos mecanismos locales, departamentales, regionales y nacionales a través de los cuales se transfiere poder de decisión como espacios institucionales para la concertación del Estado con los agentes económicos y sociales operando en cada uno de esos niveles de la gestión pública. En suma, ello significa reconocer la extraordinaria importancia de la dimensión espacial y territorial dentro de la cual la descentralización y la concertación se transforman en los instrumentos fundamentales de un nuevo tipo de desarrollo, el desarrollo desde y hacia el interior del país, como forma de superación del desarrollo, desde y hacia el exterior, que nos convirtió en un Estado y una sociedad dependientes.

Por todo lo señalado, hasta ahora, es que la regionalización se presenta, ante nosotros, como una de las más profundas transformaciones del país y como uno de sus más complejos desafíos". (Alva Castro, L., 1986).

Técnicamente entonces, uno de los interrogantes fundamentales que se plantea en este sentido es: ¿qué forma o qué modalidad de planificación regional es necesaria para coordinar estos procesos? ¿Será suficiente la concepción tradicional y todavía vigente o será necesario acuñar nuevas ideas?

Puesto que la planificación del desarrollo regional —en cuanto procedimiento— no es sino la aplicación de una forma de control y orientación societal estrictamente correspondiente a una determinada interpretación sustantiva del mismo problema sobre el cual se propone intervenir, la respuesta a la pregunta anterior se inicia sacando a luz tal interpretación sustantiva y verificando su funcionalidad o disfuncionalidad en relación

a un desarrollo regional descentralizado y concertado.

En tal sentido es suficiente —a guisa de ejemplo sumario— hacer referencia a la definición de planificación regional de autores tales como Alden y Morgan, quienes en un difundido texto señalan: "Como tal, la política (de desarrollo) regional es un componente de la planificación nacional, preocupada con asignar recursos entre regiones" (J. Alden y R. Morgan; 1974). Este tipo de enfoque, que ha prevalecido en la literatura y sobre todo en la práctica de la planificación regional, no conduce a parte alguna porque si la planificación regional fuese entendida sólo como una cuestión de asignación de recursos financieros entre regiones, resulta perfectamente claro, tanto teórica como empíricamente, que se está frente a un proceso centralizado por definición. Esto es lo que se plantea al finalizar un argumento en tal sentido en un documento del IIPES: "Por lo tanto la cuestión de la descentralización y en particular la cuestión del grado de centralización vs. descentralización no se resuelve en el plano de la asignación de recursos, juicio que no niega la posibilidad de discusiones y conflictos en torno a las modalidades específicas de la centralización" (Boisier, S., 1984).

Por esta razón en otro documento del Instituto se desarrolla el siguiente argumento a favor de un esquema alternativo:

"Cuando se postula un proceso de desarrollo regional como un proceso concertado en el cual comparten responsabilidades tanto el Estado como la región, entonces surge la necesidad de sacar a luz las formas concretas mediante las cuales se articulan ambos actores en tal proceso, para de ahí derivar recomendaciones sobre las políticas más apropiadas a fin de promover el desarrollo.

El Estado condiciona el crecimiento económico de una región mediante dos tipos de procesos económicos. Por un lado, el Estado a través del sector público es el responsable de la repartición de los recursos públicos entre las regiones mediante gastos de capital (infraestructura física, infraestructura social, inversiones en actividades productivas, en investigación tecnológica, etc.) y mediante gastos corrientes (remuneraciones y adquisiciones de insumos). En tal sentido entonces,

el Estado, a través del sector público de la economía cumple con una importante función de asignación interregional de recursos. Identificar y poner en práctica los procedimientos para guiar coherentemente tal proceso ha constituido por lo demás, la función y modalidad tradicional de la planificación regional.

Por otro lado, el Estado, como único agente económico con capacidad legítima de coacción, impone al resto de los agentes económicos un determinado cuadro de política económica que produce impactos o efectos indirectos de variado signo y de variada magnitud en cada región. En otras palabras, el cuadro general de política económica no resulta neutral desde el punto de vista regional. Desde tal punto de vista, los efectos o impactos regionales de un determinado conjunto de políticas económicas pueden resultar favorables a una región, en cuyo caso esta acción indirecta del Estado se suma al impacto directo provocado por la asignación de recursos a ella o, en otros casos, tales efectos pueden ser negativos de manera tal que la acción indirecta puede anular y aún sobrepasar lo que el mismo Estado hace directamente en la región. En ciertas circunstancias, situaciones como lo anterior darán origen a una función adicional de la planificación regional, a una función de carácter compensatorio la que, mediante procesos de negociación (política) buscará anular tales efectos negativos (por ejemplo, por la vía de un mayor gasto fiscal por lo menos en algunas regiones).

En el mejor de los casos entonces, la acción del Estado provoca en una región condiciones propicias al crecimiento económico, pero cuando se tienen presentes las características (cualitativas) que diferencian una situación de desarrollo de una situación más simple de crecimiento económico, pronto se concluye que el paso de una situación a otra depende más de lo que la propia región pueda hacer (de su capacidad de organización social) que de las acciones del Estado.

Es en tal sentido que la articulación entre el Estado y la región (como actor social) resulta crítica en los esfuerzos para promover un

proceso de desarrollo regional descentralizado. Ninguna cantidad de recursos volcados por el Estado en una región es capaz de provocar su desarrollo (como bien lo prueban varios ejemplos latinoamericanos) si no existe una real sociedad regional, compleja, con instituciones verdaderamente regionales, con una clase política, con clase empresarial, con organizaciones sociales de base, con proyectos políticos propios, que sea capaz de concertarse colectivamente en pos del desarrollo. Es por ello que se produce una contradicción en los términos cuando se supone que el solo Estado puede 'desarrollar' una región.

Esta es la cuestión crucial del desarrollo regional, si se le entiende correctamente. Todo lo demás queda subordinado al logro de un arreglo activo entre el Estado y la región. Los recursos naturales, la posición geográfica de una región, sus ventajas comparativas, son sin duda elementos importantes y factores positivos para estimular el crecimiento y un mejor equilibrio entre las diversas regiones, pero inexorablemente se trata de asuntos superpuestos a los factores sociales y políticos señalados anteriormente.

Es por ello que en una concepción más actualizada y también más integral del desarrollo regional será preciso reconocer la coexistencia de tres funciones complementarias dentro de lo que habitualmente se ha denominado como planificación regional. Una primera función, de asignación de recursos, económica en su naturaleza, centralizada en su ejecución y exógena a la región; una segunda función, de compensación de los impactos negativos de la política económica, de naturaleza política en lo esencial, desconcentrada en la práctica y también exógena a la región, y una tercera función, de activación social, de naturaleza social y ciertamente descentralizada y endógena a la región. Es, naturalmente, una concepción más compleja y de más difícil puesta en práctica, pero al mismo tiempo, potencialmente más eficaz que la tradicional". (Boisier, S., 1986).

Aunque las dificultades prácticas de una propuesta jamás deberían constituir la única justificación para desecharla, el ocultarlas resulta ser

una conducta tan poco sensata como la anterior y por ello es necesario hacer referencia a las dificultades que están detrás del concepto de "organización social regional".

En primer lugar, la redistribución del poder a favor de las regiones requiere de un receptor regional adecuado. Para que el desarrollo regional tenga un verdadero sentido democrático, es necesario que la cuota de poder político entregada a la región no tenga como depositario solamente una estructura formal de organización. Se requiere un receptor "socialmente adecuado" y tal receptor no puede ser sino la sociedad o comunidad regional organizada. Esto a su turno implica en la práctica la necesidad de "construir" socialmente a la región. Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en "sujeto" de su propio desarrollo. Esta construcción es evidentemente una tarea de naturaleza social y de características particulares, porque no toda forma de organización social regional es funcional a un desarrollo regional equitativo; en efecto, el desarrollo presupone una sociedad regional organizada bajo el signo de la concertación y la participación social.

En segundo lugar, aparecen las dificultades inherentes al concepto y a la práctica de la participación, comentadas de la manera siguiente en otro documento del Instituto:

"La ambigüedad y diversidad del concepto de participación contribuye a volver complejo su empleo adecuado. No es un concepto unívoco y su utilización creciente, en especial por los hombres políticos, obliga al analista a definir convencionalmente la modalidad bajo la cual se deberá entender comprendida su naturaleza y sus límites. Con razón, se ha dicho que la noción de participación puede llegar a ser trivial o, mejor aún, trivializable. Nadie se define contra la participación, pero, en la práctica, ella suele ser una excepción. De ahí que se señale que la participación es un proceso de conquista; o,

en otros términos, que la participación suele implicar una modificación de la estructura de oportunidades existente en una sociedad determinada.

Diversas son las dificultades inherentes al concepto de participación y las objeciones que se le dirigen. En un alto nivel de generalidad se comprueba que la participación —al igual que las nociones de política e historia— designa con el mismo vocablo tanto a la realidad social, como a la idea preferida para modificarla; ésta es la raíz de su ambigüedad y, por cierto, de su frecuente trivialización.

Asimismo, dicho vocablo se refiere por igual a los efectos globales del poder y también a ciertos ámbitos del poder sectorial, espacial o funcional. Ello obliga a emplear expresiones que lo acoten, como macroparticipación, microparticipación, etc.

También hay problemas para precisar los ámbitos específicos a los cuales se refieren sus diferentes modalidades (sociedad política, aparato productivo, sistema cultural, etc.).

Asimismo, tras las relaciones entre participación y poder político y entre participación y diferentes tipos de regímenes políticos, subyacen cuestiones decisivas. El grado de conciencia de participación de los actores, la calidad e intensidad de sus intervenciones, los procesos sociales de movilización, activación y liderazgo sociales, que le van conexos, etc.

Por último, hay dificultades para acotar la vinculación entre participación y planificación" (Palma, E., 1985).

La tarea política y técnica por delante no es fácil ni inmediata porque la centralización latinoamericana, con su expresión espacial más evidente en el incontrarrestable dominio de la capital sobre las provincias, es un proceso de raíces históricas, políticas y económicas, llegando a configurar —como lo expresara un autor— una verdadera "tradicionalista" (Véliz, C., 1984) que por ello mismo, termina por constituir un rasgo idiosincrático, de difícil ruptura.

Por ello, en un documento del Instituto se afirma que si la centralización es un proceso de arrastre, de larga duración y de carácter acumu-

lativo, su ruptura impone un momento de inflexión:

“Tal momento o coyuntura deberá ser necesariamente la toma de conciencia de la centralización como un problema que limita o entorpece el desarrollo. Para que, en verdad, sea un momento o coyuntura social deberá

ser, antes que todo, un movimiento social de negación y afirmación de un nuevo proyecto institucional. La aprehensión cognoscitiva de los afectados por la centralización debería expresarse, también, en una carga afectiva. Ambas dimensiones requieren articularse en un movimiento social que postula un nuevo ‘arreglo’ político espacial” (Palma, E., 1983).

## IV

### La revolución tecnológica: efectos ambiguos sobre la descentralización

Inicialmente se señaló que es posible que ahora la descentralización encuentre su “momento histórico”, dependiendo ello de su articulación con la crisis internacional y con la crisis nacional de los países latinoamericanos. Pero debe agregarse otro elemento al escenario futuro: la actual revolución científico-tecnológica en por lo menos dos de sus posibles dimensiones, la nueva tecnología industrial por un lado, y la informática por otro. Los impactos sociales de la actual revolución tecnológica son difíciles de determinar, como lo señala un reciente estudio solicitado por el Club de Roma: “¿Cuál será la repercusión de la segunda revolución industrial en estos países? [...] la respuesta no puede ser inequívoca: las consecuencias de la actual revolución industrial pueden ser tan desastrosas como benéficas. Con toda probabilidad serán de ambos tipos, lo cual probablemente moderará los peligros eminentes” (Schaff, A., 1985).

En cuanto se refiere a la nueva tecnología industrial (miniaturización, computación, robotización, etc.), su efecto más evidente en el plano que acá interesa, parece ser el facilitar la desagregación y dispersión territorial de los procesos industriales, trasladando la importancia de las economías de escala desde la fase de ensamblado final a las fases de fabricación de partes componentes y acentuando la flexibilidad de respuesta industrial ante variaciones de la demanda. Dornbusch plantea este argumento comentando sobre la fabricación de automotores:

“El caso del ‘Escort europeo’ es interesante, ya que muestra que la economía de escala no implica que la industria debe estar ubicada en un lugar más que en otro. Revela más bien, por el contrario, que las economías de escala son una cuestión que surge en la etapa de especificación y producción de partes, y en menor medida en el ensamble. Eso no significa de ningún modo que la producción de partes no se pueda dispersar. En verdad, es enteramente razonable que las ganancias provenientes de las ventajas comparativas y de las economías de escala, se puedan lograr juntamente con la creación de un mercado ampliado para automóviles y con localización regional de la industria de autopartes y de ensamble que refleje las ventajas comparativas dentro de la unión” (Dornbusch, R., 1986).

Este ejemplo de integración internacional es —*mutatis mutandi*— perfectamente reproducible al interior de los países, particularmente en los de mayor tamaño. Otro tipo de efecto de la revolución industrial sobre el “paisaje” industrial se aprecia en las industrias de tecnología de punta, que operan con escalas pequeñas y medianas, con una elevada dotación de “know-how” y que muestran un considerable grado de libertad locacional, muy influido por consideraciones medioambientales, como queda bien representado por el publicado caso del “Silicon Valley”. Puede

considerarse entonces como favorable o como positivo el impacto de la nueva tecnología industrial sobre la descentralización, ampliamente considerada.

Por otro lado, las modalidades de punta en el campo de la informática y de las comunicaciones en general pueden ser consideradas como elementos que contribuyen a acentuar todavía más la visible separación geográfica entre procesos productivos y procesos directivos dentro de las unidades empresariales, y en consecuencia podrían considerarse como elementos favorables a una mayor centralización, pero precisamente se trata en este caso de una afirmación ambigua porque un adecuado manejo de la informática y de las comunicaciones bien podrá ser puesto al servicio de una mayor descentralización al permitir una sustitución casi perfecta del contacto interpersonal, cara a cara, que constituye una de las razones tradicionalmente apuntadas como justificativas de la centralización por otro, mediado por sistemas de comunicación.

La propia revolución científico-tecnológica está estimulando además un proceso de carácter más global que data ya desde hace algún tiempo: la internacionalización de las economías cuyos efectos sobre el desarrollo regional pudieran en principio considerarse como negativos, dada la estandarización y homogeneización en la producción de bienes, servicios y estructuras funcionales que tal proceso provoca. Para utilizar las categorías de Friedmann, parecería incontrarrestable el triunfo definitivo de la función sobre el territorio.

No obstante, es precisamente este proceso de internacionalización el que a su vez está estimulando la reacción local y regional, el resurgimiento de la economía territorial, que no tiene nada de bucólica o pastoril y que se apoya, bien por el contrario, en un adecuado uso de las potencialidades ofrecidas por la nueva tecnología. En un reciente artículo del periódico *Le Monde* sobre el Estado de Michigan, en los Estados Unidos, se recoge este fenómeno con notable claridad:

“Después de algunos años se asiste a la aceleración de una doble tendencia. La primera —perfectamente familiar— es la de la internalización, de la mundialización, de la globalización. Se la encuentra en todos los niveles: circulación de información científica y técnica,

diseño de productos nuevos, intensificación de la subcontratación, refuerzo de la división internacional del trabajo, aumento del intercambio. Todo ello bajo la presión creciente de la competencia internacional. La segunda —más reciente y contradictoria sólo en apariencia— es la tendencia a la descentralización, a la territorialización, a la revitalización económica e industrial en el plano local. Ya no son los Estados Unidos —como nación— que parten a la conquista de los mercados internacionales, sino los Estados, a título individual o reagrupados en regiones...” (*Le Monde Diplomatique*; 1986).

Esta interacción e interdependencia entre la internacionalización (que opera básicamente por medio de las corporaciones transnacionales) y el regionalismo reactivo y positivo, ya había sido anticipada por el sociólogo americano Alvin Toffler en el primero de sus difundidos libros y también en un documento del ILPES en el que se afirmaba:

“Por un lado, la aparición en el escenario internacional en época muy reciente de las corporaciones transnacionales, introduce la apocalíptica imagen de un mundo desmembrado de nacionalidades y reorganizado sobre la base de los intereses funcionales de dichas corporaciones. El triunfo definitivo de la función sobre el territorio a nivel internacional se aleja cada día más del campo de la política ficción para acercarse al campo del pronóstico político.

Por otro lado, una segunda fuerza emerge desde abajo hacia arriba, desde el seno de las comunidades locales, provinciales y regionales y pone en jaque si no al concepto mismo de Estado-Nación, por lo menos a la forma en que tal concepto se ha manifestado en la práctica. A lo largo y ancho del mundo, lo que las comunidades regionales reclaman en países capitalistas, socialistas, desarrollados o en desarrollo es mayor autonomía decisional. Como la capacidad para tomar decisiones (sociales) en una colectividad es necesariamente fija en cualquier instante de tiempo, lo que se pide no es otra cosa que una redistribución, en este caso territorial, del poder político.

Aunque aparentemente independiente, ambas fuerzas se dan en definitiva la mano, como bien lo ha señalado Sunkel y más recientemente Villamil. Este último lo hace en los siguientes términos: El capitalismo transnacional forma alianzas de distintos tipos con sectores de la burguesía nacional que pasan a formar parte de lo que Sunkel y Fuenzalida han llamado la comunidad transnacional.

Estos sectores, cuyo poder ha ido en aumento con relación a sectores de la burguesía cuya base económica es nacional, propician un estilo de desarrollo que tiene como característica principal la inserción de la economía nacional en el capitalismo transnacional. Se caracteriza además por otros aspectos. Las políticas de desarrollo están ligadas a la maximización de la tasa de crecimiento del pro-

ducto; la tecnología utilizada es intensiva en el uso del capital y la energía; la producción da preferencia a los productos que consumen los sectores de ingresos relativamente altos (bienes duraderos, por ejemplo). Las consecuencias han sido ampliamente discutidas; concentración de los ingresos y la riqueza, desplazamiento de sectores tradicionales, concentración geográfica, marginalización de la población.

Este estilo de desarrollo tiende a generar un tipo particular de *regionalismo*, el que a su vez se constituye en el elemento cohesionador de los movimientos reivindicativos regionales, que reclaman, para anotarlo una vez más, una cuota mayor de recursos" (Boisier, S., 1984).

## V

### Coda: descentralización, regionalización, desarrollo regional, planificación y concertación

Como se ha visto, un proyecto político de descentralización desata un conjunto de otros fenómenos y se articula con otras variables que a su vez reflejan la presencia de un número considerable de sujetos, agentes o actores, tales como el Estado, la propia región, los grupos dentro del Estado y al interior de la propia región, etc. Un conjunto lo suficientemente amplio y heterogéneo como para dudar de la posibilidad de establecer una trayectoria definida y orientada del proyecto.

Por tanto podría resultar de interés reflexionar más sobre la interconexión entre el desarrollo regional y la descentralización que, como se señaló, parecen ser considerados ahora como dos caras de un mismo proceso autocontenido. Algunas de las ideas a tener en cuenta en una agenda descentralizadora pueden ser las siguientes, sin exclusión de otras.

Considerar el desarrollo regional como un asunto societal, es decir, como una cuestión que interesa a todos en la sociedad parece importante

para lograr un suficiente respaldo político y para desatar procesos de concertación. A título de ejemplo, el desarrollo regional interesa, en primer lugar, al habitante de provincia, quien observa que sus posibilidades de realización individual y colectiva en su vida son cada día más distantes de las que se ofrecen al habitante de las grandes metrópolis, a lo menos en términos relativos. El provinciano tiene entonces dos alternativas: emigrar o luchar por el desarrollo de su provincia. En segundo lugar, el desarrollo regional interesa al habitante de la gran metrópolis, que observa con angustia que su hábitat se transforma muy rápidamente en un espacio sin condiciones de habitabilidad (deterioro ambiental, congestión, inseguridad, terciarización, etc.). El habitante metropolitano enfrenta también dos alternativas: o emigra (siempre difícil) o lucha por el desarrollo regional. Hay que hacer notar la complementariedad de intereses entre el habitante provinciano y el metropolitano. En tercer lugar, el desarrollo regional interesa al político o

al estadista para quienes la organización política tradicional y el Estado central y centralizado no pueden absorber el cúmulo actual de demandas sociales y la descentralización no es posible sin desarrollo regional. En fin, el desarrollo regional interesa en definitiva a todos los que desean construir una sociedad sin tensiones extremas, resultantes de las diferencias internas en el nivel de bienestar y de participación.

El desarrollo regional descentralizado y concertado supone modificar estructuras de dominación y dependencia intrínsecas al comportamiento del sistema y del propio Estado. Esta es una afirmación bastante compleja cuya argumentación completa excede los límites de este trabajo. Es obvio que para lograr el desarrollo regional es necesario modificar el patrón de crecimiento interregional, cambiando el juego de regiones dinámicas y regiones de lento crecimiento. Muchas de las regiones que exhiben un lento crecimiento económico y que sería necesario dinamizar, se encuentran en tal situación debido a que están sometidas a una relación de dominación con respecto a otras regiones. La dominación constituye un freno al potencial de desarrollo de algunas regiones, y ello es una consecuencia lógica derivada de la necesidad de optimar la conducta del sistema interregional desde el punto de vista productivo, necesidad expresada a través del poder coactivo del Estado y mediatizada a través de las regiones dinámicas. Las regiones dependientes están dominadas en forma concreta por otras regiones (las más desarrolladas) que imponen sobre las primeras estilos y formas de crecimiento económico más funcionales a sus intereses que a los intereses de las regiones dominadas (por ejemplo, piénsese en la articulación entre el Nordeste y el Centro-Sur en el Brasil).

Esta dominación la ejercen las regiones más desarrolladas porque a través de ellas se expresa el interés y el poder del Estado. En otras palabras, para las regiones dominadas, el "interés general o el interés del sistema nacional" (que se representa en el Estado) y el "interés de las regiones más desarrolladas" coinciden plenamente. Estas relaciones de dominación-dependencia son una expresión concreta de una asimetría de poder. Por tanto, si se quiere desarrollar una región y si ello supone modificar una situación de de-

pendencia, es necesario redistribuir poder a favor de las regiones.

El desarrollo regional descentralizado tiene entonces, primero que nada, un componente político. La afirmación anterior pone de manifiesto la dimensión política del desarrollo regional. En la práctica, esto significa que hay que "construir" políticamente a las regiones, o, como se ha señalado en alguna oportunidad, hay que "politificar" las regiones. Es decir, hay que dotar a las regiones con órganos que configuren una estructura política y administrativa autónoma de manera tal que las regiones pasen a tener categoría de organizaciones políticas territoriales con personalidad jurídica de derecho público que gozan de autonomía. Estos órganos propios son, con variadas denominaciones: una Autoridad Regional electa o semielecta, una Asamblea Regional, un Consejo Económico y Social Regional y, los organismos de Administración Regional.

La redistribución del poder a favor de las regiones requiere, como fue apuntado, de un receptor regional adecuado. Para que el desarrollo regional tenga además un verdadero sentido democrático es necesario que la cuota de poder político entregada a la región no tenga como depositario solamente una estructura formal de organización o un solo grupo social hegemónico. Se requiere un receptor "socialmente adecuado" y tal receptor no puede ser sino la sociedad o comunidad regional organizada. Esto a su turno implica en la práctica la necesidad de "construir" socialmente a la región.

El desarrollo regional tiene entonces también una importante dimensión social. Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en "sujeto" de su propio desarrollo. Esta construcción es evidentemente una tarea de naturaleza social y de características particulares, porque no toda forma de organización social regional es funcional a un desarrollo regional equitativo; acá se postula que, el desarrollo presupone una sociedad regional organizada bajo el signo de la concertación y la participación social,

es decir, bajo el signo de un proceso sinérgico, aunque no todos aceptarán este postulado.

La construcción política y social de las regiones lleva a una situación en que éstas se convierten en verdaderos "cuasi-Estados", ya que asumen, parcialmente al menos, las tres características que definen al Estado como asociación de personas, esto es: i) las particulares relaciones de poder que ligan a los miembros de tal asociación (la admisión de que la asociación como tal posee el legítimo uso de la fuerza); ii) la demarcación territorial de la asociación y; iii) el carácter obligatorio de la membresía, con normas de entrada y salida de ella. Alcanzar una situación como la descrita es importante porque ello permite a la región enfrentarse con el Estado a fin de buscar una estructuración concertada que permita transformar la dependencia en interdependencia interregional, logrando la funcionalidad entre el desarrollo de la región y el desarrollo del sistema como un todo. Esto es precisamente lo que se ha hecho con las regiones francesas a partir de la descentralización de 1982, permitiendo así la introducción de los "contratos de planificación" entre el Estado y cada región.

El desarrollo regional y la descentralización implican una modificación en el patrón de asignación regional de recursos; un arreglo concertado entre el Estado y la región representa una de las formas posibles de modificar —a favor de la región— su participación en el reparto interregional de los recursos nacionales, una condición *sine qua non* por su lado, de un desarrollo regional comprensivo. Se define así un nuevo escenario en que aparecen dos "actores" en situación de interdependencia más que de subordinación: el Estado y la región. El Estado, en esta situación concertada, asume la responsabilidad de generar las condiciones para el crecimiento económico a través de un doble papel como asignador directo de recursos y como gestor del cuadro general de política económica con sus indirectos impactos sobre las regiones; la región por

su lado, asume la responsabilidad de transformar el crecimiento en desarrollo a través de su propia capacidad de organización social.

Como puede apreciarse, el manejo articulado entre el desarrollo regional y la descentralización política territorial tiene suficientes complejidades y desafíos como para una puesta en práctica extremadamente cautelosa. En tal sentido ambos procesos presuponen una gradualidad temporal y espacial, siendo necesario "ensayar" un esquema de esta naturaleza en algunas regiones para generar un proceso de verdadero "aprendizaje social" que permita su réplica en otras regiones como en cierto sentido se ha hecho en España mediante la Constitución Autonómica de 1978.

La concertación, tanto entre la región y el Estado nacional como entre las distintas clases o sectores dentro de la región puede ser correctamente vista como un proceso sinérgico, como una forma de superar conflictos que podrían derivar en situaciones de caos, fuera de control. Puesto que desde un punto de vista sistémico, las regiones constituyen sistemas abiertos, se aplica a ellas una de las conclusiones de la teoría de Herman Haken sobre sinergia: "Para los sistemas abiertos no vale ya el principio de que el desorden de un sistema librado a sí mismo crece continuamente. El viejo principio de Boltzman de que la entropía es una medida del desorden y tiende a maximizarse sólo es válido en el caso de sistemas cerrados [...]. En un sistema abierto sus diversos componentes prueban constantemente nuevas posiciones mutuas, nuevos movimientos o procesos de reacción en los que siempre participan numerosos componentes individuales del sistema. Bajo la influencia de la energía o la materia constantemente aportada, uno o varios de estos movimientos o procesos de reacción colectivos se muestran superiores a los demás" (Haken, 1984). Esta energía no es otra cosa, en el caso de un proyecto político descentralizador, que la voluntad colectiva de lograr un estadio superior de desarrollo democrático.

*Referencias bibliográficas*

- Alden, J. y R. Morgan (1974): *Regional Planning: A Comprehensive View*, Leonard Hill Books, London.
- Alva Castro, L. (1986): *Políticas de descentralización y concertación para la producción*, Exposición de clausura del Primer Encuentro de los Sectores Públicos y Privado del Norte, Trujillo, Perú.
- Boisier, S. (1983): *Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional*, ILPES, Documento CPRD-D/85.
- (1985): *Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público*, ILPES, Documento CPRD-D/95.
- (1986): *La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional*, ILPES, Documento CPRD-C/174.
- De Mattos, C. (1983): *La dinámica concentradora y centralizadora en los procesos de formación de las estructuras territoriales latinoamericanas*, ILPES, Documento CPRD-F/31.
- Dornbusch, R. (1986): Los costos y beneficios de la interacción económica regional en *Integración Latinoamericana* N° 103, INTAL, Buenos Aires, Argentina.
- Haken, H. (1984): *Secreto de los éxitos de la naturaleza. Sinérgica: la doctrina de la acción de conjunto*, Editorial Argos-Vergara, Barcelona, España.
- Le Monde Diplomatique (1986): *Le Michigan, laboratoire de l'économie-territoire*, por P. Dommergues, Octubre.
- Palma, E. (1983): *La descentralización desde una perspectiva política*, ILPES, Documento CPRD-D/90.
- (1985): *La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad*, ILPES, Documento CPS-48.
- Véliz, C. (1984): *La tradición centralista de América Latina*, Ariel, Barcelona, España.
- Schaff, A. (1985): *¿Qué futuro nos aguarda? Las consecuencias sociales de la segunda revolución industrial*, Editorial Crítica, Barcelona, España.



## La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina

*Joseph Ramos\**

El tema de la relación entre la planificación y el mercado ha dado lugar a pugnas estériles en el plano teórico en cuanto a los méritos relativos de la planificación central frente a un mercado de *laissez faire*; en la práctica, esa pugna se ha manifestado en políticas pendulares, a veces a favor de la intervención estatal y suspicaces de la iniciativa privada, o, a la inversa, replegándose la acción del Estado, por considerarla intrínsecamente ineficaz e incompetente. El autor sostiene que la necesidad de establecer un justo equilibrio entre mercado y acción estatal, sobre la base de un diagnóstico objetivo de las virtudes y deficiencias de uno y otra, constituye una de las grandes lecciones de la experiencia económica de la posguerra.

En vez de efectuar una indagación teórica acabada sobre los méritos relativos del mercado y de la planificación, el autor examina los principales fracasos y éxitos de la política económica en la posguerra para averiguar qué enseñan sobre las ventajas relativas de cada uno. A base de este examen afirma que los problemas principales de los últimos diez años en la región no surgieron en las esferas tradicionalmente conflictivas entre el mercado y la planificación (por ejemplo, elección de la rama de producción más adecuada para cada uno) ni en esas áreas clasificadas como fallas típicas del mercado (externalidades en el sector real de la producción). Más bien se dieron en esferas aceptadas como responsabilidad de la planificación (el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos y la distribución progresiva de los frutos del desarrollo) y en fallas del mercado no previstas adecuadamente (el sobreendeudamiento externo y la crisis financiera de los mercados de capitales nacionales).

\*Funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

## I

### El mercado y la planificación en la posguerra

En un contexto de economía mixta, son bien conocidas las ventajas y deficiencias del libre mercado. Su principal ventaja radica en que, aplicando un mínimo de parámetros (los precios), se movilizan y canalizan los esfuerzos de todos los individuos hacia los sectores cuya producción más escasea (cuyo precio relativo es más alto) y se aprovechan los factores más abundantes (cuyo costo relativo es más bajo). De ahí que el esfuerzo del individuo, en prosecución de su propio interés, se canaliza por un mercado libre y competitivo hacia la satisfacción de las necesidades sociales (la mano invisible) en forma eficiente (a menor costo).

Las fallas del mercado surgen cuando los precios dejan de reflejar la necesidad social por una serie de causas como la interferencia en el mercado (monopolios y monopsonios), las externalidades positivas (la educación y el desarrollo tecnológico) o negativas (la contaminación) que no se contabilizan en los beneficios o costos privados; las indivisibilidades (bienes públicos, estabilidad de precios, adecuada demanda global, calles, orden, defensa) que benefician a todos independientemente de su esfuerzo particular; la falta de mercados importantes o su insuficiente desarrollo (la virtual inexistencia de mercados de capitales a largo plazo y de mercados a futuro); la repetición por el mercado de la distribución del ingreso inicial en la asignación de recursos sin tomar en cuenta si el ingreso resultante es o no suficiente para una vida digna; y la subvaloración del futuro (por incertidumbre respecto a los planes de los demás o por no tomar en cuenta adecuadamente las necesidades de generaciones futuras). Se justificaría así la existencia de un Estado que no sólo estableciera las reglas de juego y mantuviese el orden, sino que cumpliera funciones económicas fundamentales como mantener los macroequilibrios básicos (estabilidad de precios, pleno empleo, y equilibrio de las cuentas externas); redistribuir el ingreso (acelerar el efecto "goteo" del desarrollo económico, o minimizar las caídas absolutas en el ingreso de los más necesitados); promover el desarrollo interviniendo en los mercados para corregirlos y guiarlos hacia los objetivos de la estrategia de desarrollo);

y producir bienes (públicos, o monopólicos, o estratégicos) por tener éstos múltiples externalidades en la economía.

Independientemente de su apreciación del papel económico del Estado —dirigista (controlar al sector privado) o subsidiario (fortalecer o suplir a ese sector)— todos los gobiernos de la región actuaron en esas cuatro esferas en el período de posguerra. En la mayoría, el gobierno central más las empresas estatales produjeron directamente de 20% a 30% del PIB y representaban porcentajes aún más altos de la inversión. En todos, el Estado manejaba los instrumentos monetarios, fiscales y arancelarios tradicionales y controlaba el tipo de cambio. En la mayoría, fijaba u orientaba el tipo de interés y tenía gran injerencia en la asignación directa del crédito. En los más, fijaba al menos algunos de los precios de los productos esenciales (alimentos, combustibles, transporte, servicios de utilidad pública) cuando no una gran variedad de producto incluso precios al por menor y según región del país. O sea, era bastante extenso el alcance de la intervención estatal, si bien no era siempre igualmente eficaz.

Nadie cuestionaba la función imprescindible, si no exclusiva, del Estado, en la regulación macroeconómica y de distribución. No obstante, hubo una serie de graves desaciertos precisamente en esta esfera tradicional e incuestionablemente estatal, que apuntaban a un proceso deficiente de planificación. Con contadas excepciones, empeoró la inflación, llegando en varios casos a superar los tres dígitos, incluso en países que solían registrar una inflación moderada. Los déficits de la cuenta externa llegaron a ser excesivos en muchos países y a raíz de las políticas de estabilización y ajuste adoptadas, el desempleo superó sus máximos históricos. No sólo hubo una mala gestión de los equilibrios macroeconómicos básicos en períodos de crisis externa (1980-1983) sino que, en muchos casos, ello ocurrió en períodos más prósperos (1960-1973). Por añadidura incluso en esos períodos y sin que mediaran mayores desequilibrios macroeconómicos, fue muy poco lo que se logró en cuanto a redistribución del ingreso. Por el contrario, si bien mejoraron los niveles absolutos de ingreso de casi todos los países, el incremento tendió a favorecer a los grupos de mayores ingresos.

En cambio, se discutía el alcance de las fun-

ciones promotoras y empresariales del Estado, o sea, cuál era la mejor forma (o grado de intervención) para promover el desarrollo y cuáles eran los límites apropiados para su actividad empresarial. Por muchas razones, se impusieron dos tendencias en la mayoría de los países de la región, a saber: que el Estado debía planificar el desarrollo y así al menos racionalizar su actividad, si no movilizar a todos los agentes económicos en consecución de esa meta, tendencia que se tradujo en la proliferación de planes de desarrollo; y que el Estado mismo debía administrar esas actividades, sobre todo en las industrias extractivas y las de insumos básicos, que por su alto contenido de venta pura o por requerir cuantiosos capitales y significar externalidades demasiado importantes para la economía en su conjunto, no deberían ser dejadas en manos de consorcios nacionales o transnacionales sin un adecuado contrapeso nacional. Por este motivo, a partir del decenio de 1960 crecieron extraordinariamente en su número y peso económico las empresas estatales; tanto es así que en el decenio de 1980 las empresas estatales no financieras llegaron a producir entre 15% y 20% del PIB en Brasil, México, Argentina, Perú, Chile y Venezuela y eso pese a la disminución en el número de empresas estatales en varios de estos países a partir de 1975. Esta tendencia incluyó la nacionalización o fuerte control estatal de las actividades extractivas de exportación en varios países.

No es del caso evaluar ambas tendencias, que, por lo demás, tenían una justificación lógica. Lo que sí hay que advertir es que en la mayoría de los casos la planificación fue poco operante. Aparte de la publicación de un plan, en la mayoría de los casos la planificación no se concretó en medidas específicas para lograr las metas fijadas. Contraviniendo el principio básico de la planificación —que haya un instrumento por cada objetivo— hubo un exceso de objetivos y una escasez de instrumentos. Más bien que una planificación verdadera, hubo programas sectoriales de los Ministerios o del Banco Central o la Dirección del Presupuesto con una mira cortoplacista. Faltó por completo la operacionalización de programas plasmados en medidas concretas y congruentes con un enfoque global (y no sólo sectorial) y de largo plazo. Las intervenciones estatales tendieron, pues, a ser miopes, parciales y no coordinadas. Con todo, como en el pasado la

intervención estatal había sido tanto o más descoordinada, parcial, puntual e incoherente, es muy factible que la mayor conciencia planificadora haya tenido un efecto positivo neto en el período de posguerra. En efecto, entre 1950 y 1980 América Latina tuvo un crecimiento económico fuerte y sostenido, de sobre 5% anual, muy por encima de su ritmo histórico.

En cuanto a la expansión de las empresas estatales ésta se debió a factores tanto coyunturales como planificados (por ejemplo, la absorción de empresas quebradas; proveer servicios a empresas estatales). Aunque sus resultados económicos no siempre fueron óptimos —pues también perseguían otros fines como empleo, apoyo regional, tarifas bajas— de todas maneras su expansión implicó un fuerte aumento de la inversión y de la capacidad productiva del país. Sin embargo, su gran inconveniente radicaba en que gran parte de la inversión se financió, no con recursos internos o propios, sino con endeudamiento externo, aprovechando la gran liquidez internacional y la capacidad de estas empresas para conseguir préstamos con el aval del Estado. Se calcula, por ejemplo, que el 60% de la deuda externa brasileña fue contraída por las empresas estatales<sup>1</sup> aunque a menudo sólo como cauce de divisas para el Banco Central.

Se llega así a la hecatombe económica de 1973 en adelante: el sobreendeudamiento externo e interno que culminó con los desequilibrios externos y las crisis financieras de 1981-1983 y los costosos programas de ajuste "shock" (y recesivo) a los desequilibrios externos. Este fue un gran fracaso del sistema de mercado, que pocos planificadores pudieron prever, por lo menos en sus verdaderos alcances. En efecto, hasta el decenio de 1970 el mercado internacional de capitales había sido insuficiente, desde que se desplomó durante la Gran Crisis cuarenta años antes. Por su parte, los mercados internos de capitales estaban fragmentados y eran poco desarrollados, sobre todo en lo que toca a los instrumentos a largo plazo. De ahí que gran parte de la asignación crediticia fuera administrada, y los fondos de largo plazo autogenerados.

En esas circunstancias, no es de extrañar que

<sup>1</sup> IPEA/CEPAL, *Empresas estatales e política económica, Planejamento e controle do setor de empresas estatais*, Brasília, 1983, pág. 19.

al elevarse la liquidez internacional después de 1973, los mercados de capital se mostraron muy deficientes. Lograron reciclar los petrodólares —lo cual era al principio la necesidad principal— pero en el empeño descuidaron que los préstamos se respaldaran por una expansión concomitante de la capacidad para servir la deuda. Por los ingentes montos en juego, los bancos internacionales se conformaron con garantías, en lugar de analizar la viabilidad de los proyectos de inversión. La mayoría de los gobiernos, ansiosos de captar fondos, para evitar o postergar los programas de ajuste, dieron su aval. Y los grupos económicos privados, con acceso a los fondos internacionales tenían enorme incentivo para endeudarse, no tanto para invertir, como para reciclar los fondos internamente o para la compra de activos internos.

Ningún agente, pues, tuvo un interés fuerte en cuidar que el beneficio privado coincidiera con el social y que, como contrapartida del endeudamiento, hubiera una expansión de la capacidad productiva del país para servir esa deuda. Por el contrario, gran parte del endeudamiento se tradujo en consumo (una vez comprados los activos), o en fuga de capitales (es decir, se privatizó la ganancia y se socializó —por el aval estatal— el compromiso de pago) o se gastó en armamentos. Tampoco lo que se gastó en inversión siempre se canalizó hacia proyectos adecuadamente rentables, ya sea porque habían sido ideados antes de la crisis, con precios relativos diferentes, con un mercado interno postulado como pujante, o porque en la euforia inicial se llegaron a financiar hasta proyectos marginales.

Cuando sobrevino la crisis, tanto el mercado internacional como el interno mostraron su debilidad. El primero demostró ser completamente procíclico: entró capital mientras la relación de precios del intercambio era favorable, los intereses bajos, y la demanda del centro boyante; y salió al cambiar de signo estos indicadores, por muchos ajustes internos que efectuaran los países endeudados. El segundo reveló cuán entrelazados estaban los préstamos entre bancos y empresas relacionadas patrimonialmente, y lo poco útil que era, durante una crisis externa, contar con garantías que no generaban divisas.

Aunque estos problemas parecen haber sido más agudos en los países que liberalizaron sus

mercados financieros en este período, estimulando con ello el endeudamiento externo en beneficio de la intermediación interna o de la compra de activos más que la inversión, el problema del sobreendeudamiento estuvo bastante generalizado en la región, y no se limitó sólo a los países del Cono Sur que aplicaron una política de liberalización. En los demás países, el Estado tendió a dar su aval al grueso de la deuda externa privada, cosa que no sucedió en el Cono Sur. Con contadas excepciones (Colombia sobre todo) pocos países consideraron útil controlar el flujo o el destino del endeudamiento. La mayoría lo fomentó, incluso aquellos que tenían menor necesidad como los países exportadores de petróleo. La reglamentación anterior del mercado interno de capitales mostró ser inadecuada en relación con los montos en cuestión y con las nuevas técnicas financieras, y casi todos desembocaron en crisis financieras agudas y requirieron a la postre el fuerte apoyo del Estado a la banca nacional o su completa estatización (México).

Pocos dudarían hoy de la necesidad de vincular el ritmo de endeudamiento externo a su uso socialmente productivo. Lo triste es que pocos

previeron esta necesidad, no sólo en los países comprometidos con la liberalización a toda costa, sino también en los países más bien dirigistas. Hubo una enorme falla del mercado de capitales, que no fue prevista ni por los más acérrimos partidarios de la planificación. Este fue el gran pecado de omisión de la planificación del período.

Aunque el período de posguerra fue para la región el más próspero de su historia —a lo que ha de haber contribuido el mejoramiento de la gestión estatal y privada—, concluimos que los principales problemas que surgieron no se encuadraron en los cánones tradicionales del análisis y debate sobre el papel que corresponde al mercado y a la planificación. Dos de las grandes deficiencias se dieron justamente en esferas reconocidas como de incumbencia exclusiva del Estado: el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos básicos y el mejoramiento de la distribución del ingreso, y son pues imputables a errores de comisión de la planificación. La tercera gran falla —la crisis del endeudamiento externo— fue fruto de la falta de previsión, o sea, fue un error de omisión.

## II

### Lecciones del pasado reciente

En la mayoría de nuestros países no se discute ahora si es mejor una economía centralmente planificada o una de mercado, sino cual es la mejor combinación en una economía mixta. Tampoco se discute si han de controlarse la producción y la distribución para cumplir fines sociales: es una necesidad reconocida por casi todos. De lo que se trata es decidir qué parte de este control ha de efectuarse por medios invisibles, impersonales, e indirectos (por el mercado) y cuánto se logrará con una asignación visible, personal y directa (con un plan explícito).

Las deficiencias generales del mercado son bien conocidas, aunque no es siempre fácil determinar su importancia relativa de antemano. La acción estatal también tiene sus fallas. De ahí que habría que precisar cuán graves son las deficien-

cias del mercado, no respecto de una acción estatal ideal, sino respecto de una que no siempre es eficaz ni desinteresada.

#### 1. *Lecciones recientes respecto a la planificación*

Primero, habrá que recordar que la formulación de planes no es necesariamente lo equivalente a planificar. Es sólo el punto de partida de un proceso de planificación, pero no su fin. Si faltan instrumentos, o sobran objetivos como tantas veces sucedió en el pasado, o si los instrumentos no se plasman en medidas concretas, tampoco habrá verdadera planificación.

Segundo, la planificación no se mide según la cantidad de las intervenciones, sino según su calidad y coherencia. En muchos países y momentos

se intervenía en múltiples planos, pero no siempre en forma coherente. Por ejemplo, en el Brasil al finalizar el decenio de 1970, para promover la producción agrícola, se daba crédito casi ilimitado a este sector, que alcanzó un promedio igual al 80% del PIB agrícola. Como se aplicaron tipos de interés muy negativos, fue enorme el subsidio implícito. Sin embargo, el sector no parece haber derivado un beneficio evidente, pues otras políticas atentaban en su contra como el tipo de cambio, que tendió a estar subvaluado y los aranceles industriales que implicaban una desprotección para la agricultura. Por su parte, se controlaban algunos precios agrícolas (con fines antinflacionarios), se sostenían otros (para estimular su producción), se gravaban algunas exportaciones agrícolas (para controlar el precio externo) y se desalentaba o prohibía la exportación de otros productos agrícolas (para regular el mercado interno). En ese cuadro complejo de políticas frecuentemente contrapuestas resultaba difícil determinar qué actividades resultaban en fin de cuentas beneficiadas o perjudicadas (salvo las muchas actividades que recibían los desincentivos generales y no gozaban de los beneficios específicos) y si las políticas cumplían o no un fin social. En esos casos, las múltiples intervenciones en lugar de ser expresión de una buena planificación, eran un impedimento para ese proceso.

Asimismo, la carencia de controles directos no implica necesariamente que sea escasa la planificación. En el caso de la política de estabilización chilena, por lo menos de 1976 en adelante, se encuentra un ejemplo patente de una gestión planificada (eficaz y coherente para la consecución de sus fines) pese a que era mínimo el número de las intervenciones. Se usó el mercado aplicando la rebaja arancelaria junto a una fijación del tipo de cambio para contener el alza de los precios internos, sin necesidad de controlar directamente los múltiples precios del mercado nacional. Asimismo se logró introducir importantes cambios estructurales y no sólo marginales aplicando los precios y los criterios de mercado en muchas esferas de la economía y de la sociedad normalmente alejadas de esos principios: por ejemplo, las empresas estatales, la educación universitaria, la seguridad social e incluso para muchos aspectos de la salubridad. O sea, una intervención puede ser mínima y, no obstante, tener un impacto enorme.

Tercero, la planificación directa no debe necesariamente abarcarlo todo. Puede ser parcial en el tiempo como en su contenido. Por ejemplo, las políticas de estabilización y los programas de ajuste suelen ser programas muy coordinados y operativos en función de metas concretas, aunque sólo se proyecten al corto plazo o se limiten a unas pocas metas (reducir la inflación o equilibrar el balance de pagos). Esto implica que puede ser más provechoso planificar (directamente) para superar puntos decisivos de estrangulamiento que planificar (directamente) en forma global.

Cuarto, la planificación no siempre tiene buenos resultados. Esta es una verdad de perogrullo que suele olvidarse. Es así como suele ser más provechoso mejorar el proceso de planificación en las esferas que claramente la requieren (como mejorar los programas de ajuste y de estabilización para minimizar sus habituales impactos regresivos y recesivos o el sistema de ahorro e inversión o los procesos de redistribución del ingreso) antes que abarcar problemas en que son más tolerables las deficiencias del mercado; pues también son limitados los recursos de personal e información para la planificación y no siempre son idóneos los instrumentos disponibles, aparte de que cada nueva intervención tiene una externalidad social negativa. Al hacerse más complejo el análisis —pues la política ya no puede ser evaluada en forma parcial sino requiere un análisis de equilibrio general— se eleva la probabilidad de error en el mismo diseño de la política.

Quinto, la planificación tiende a ser más eficaz mientras más reducidos y claros sean sus objetivos; mientras más intente encauzar la acción de los agentes económicos privados en vez de contrariarla; mientras más generales sean las políticas; y mientras menor sea el número de controles directos.

Por ejemplo, el control de precios sobre un alimento abarata inicialmente el costo para el consumidor (lo deseado), pero a la postre crea la carestía al desalentar la producción. Como el control de precios no impide que el productor se traslade a otro rubro, la política fracasa. De ahí que sería necesario acompañar el control de precios con un subsidio compensatorio al productor para aumentar la producción del alimento, único método seguro de bajar el precio a largo plazo. Si se trata de redistribuir ingreso, será más práctico un impuesto a toda actividad empresarial, que el

control de precios que sólo redistribuiría ingreso mientras el productor se mantenga en la rama cuyo precio se controla. Finalmente, es preferible (en el sentido de la posibilidad de evaluar sus consecuencias) controlar un precio clave, como el tipo de cambio, que controlar los precios de múltiples bienes, cuyas consecuencias indirectas son difíciles de prever y cuya administración es más engorrosa.

## 2. Lecciones recientes respecto al mercado

Primero, en lo que toca a la eficiencia del mercado, mientras más inelástica a los precios sea la producción, más costoso será el uso del mercado y del sistema de precios para asignar recursos, pues serán necesarios cambios extremos en los precios para modificar la cantidad a los límites deseados. Para eludir esas cuasirrentas a los productores y acelerar la producción a los niveles fijados, son necesarias la planificación y la asignación administrativa de recursos. Este fue uno de los grandes argumentos esgrimidos en el período de posguerra a favor de los controles de precios y de tipo de cambio, y de los incentivos directos (subsidios crediticios, aranceles, precios mínimos de garantía) para hacer frente a la inelasticidad de la oferta postulada en la agricultura y la supuesta inelasticidad de la oferta y la demanda de las exportaciones. La fuerte expansión del volumen de las exportaciones latinoamericanas, sobre todo durante el decenio de 1970 (7% anual para los países no exportadores de petróleo) hace dudar de la validez de esta hipótesis. En efecto, las exportaciones se mostraron sensibles a los precios, ya que una política de mantenimiento del tipo de cambio a niveles realistas parece haber sido uno de los factores más importantes que explica el auge de las exportaciones, en especial de las no tradicionales, en ese período.

Asimismo, aunque en menor grado, resultó en la agricultura. La producción de la región se elevó a un ritmo de 0.8% per cápita anual en 1950-1980, con una aceleración desde 0.7% en el decenio de 1950 al 1% anual en el de 1970. La producción y la exportación de productos agrícolas, pues, se han mostrado sensibles a los precios y al tipo de cambio. Por ejemplo, la soya y el concentrado de naranjas brasileños, la fruta fresca chilena, las flores colombianas, el arroz

uruguayo, entre otros, se han caracterizado por ser nuevos productos de rápida expansión y gran penetración en los mercados externos.

En la medida en que la producción y la exportación se han mostrado más sensibles a los precios, y el empresario más capaz de penetrar mercados externos —ambos logros de los últimos decenios—, más idóneo será el sistema de precios, con sus incentivos, para movilizar y asignar recursos hacia fines socialmente útiles.

Segundo, el mercado funciona mejor mientras más próxima está la economía al pleno empleo y a un equilibrio externo; y es ineficiente mientras más distanciados estén los indicadores decisivos (tipo de cambio, tipo de interés, salario real) de sus valores de equilibrio. Por ello es vital que la política económica mantenga en equilibrio los indicadores macroeconómicos básicos. Las fluctuaciones fuertes de los valores de estas variables de un año a otro —como se registraron en muchos países en los últimos años— desorientan al mercado y dan lugar a un comportamiento desestabilizador, pues esos valores reflejan fuertes distorsiones entre los valores sociales y los privados, productos de graves desequilibrios en los mercados básicos. Por ejemplo, tasas de interés negativas, como se dieron tan a menudo en el período de posguerra no reflejan ni remotamente la escasez de capitales de los países de la región; ni tampoco lo hacen tasas de interés reales anuales de 20% a 30%, como también se registraron en algunos países. Asimismo, variaciones de 30% a 50% en el tipo de cambio real efectivo sólo sirvieron para desorientar completamente a los agentes económicos sobre las ventajas comparadas reales de la economía. Variaciones tan fuertes corresponden más bien a situaciones transitorias (por ejemplo, fuertes entradas pasajeras de capitales externos o el uso de la política cambiaria para fines antinflacionarios) que a posiciones de equilibrio.

Tercero, el mercado funciona mejor mientras mayor sea el plazo para alcanzar los objetivos. En cambio, la dinámica de transición de un equilibrio a otro pasa a menudo por movimientos divergentes (en que se excede o no se alcanza la meta) en lugar de darse siempre movimientos sistemáticamente convergentes hacia el equilibrio. Durante esas transiciones es especialmente importante la orientación estatal (que adelante o

acerque, y no que reprima, los movimientos hacia el equilibrio), lo que parece especialmente válido para los programas antinflacionarios, en que se ha visto con suma frecuencia que los valores de algunas variables se frenan mientras que los de variables no controladas se sobrepasan.

Cuarto, el mercado funciona mejor mientras menos distorsionados estén los precios. Aunque hay una presunción a largo plazo en favor de que el precio libre es el precio no distorsionado (es decir, que el precio privado mide el valor social), el precio libre no es necesariamente equivalente al precio social y pueden estar muy distantes entre sí por efecto de distorsiones inducidas o naturales del mercado, por la multiplicidad de mercados fragmentados —los de trabajo y de capitales— o por la inexistencia de un mercado (mercado de capitales a largo plazo o mercado a futuro). Esto justificaría la intervención para perfeccionar su funcionamiento.

En cambio, la identificación del precio libre con el precio de equilibrio no distorsionado se ha traducido a menudo en precios de mercado muy

distantes del valor de equilibrio. En efecto, el precio de mercado equilibra la oferta y la demanda en un mercado, pero es de equilibrio sólo si los demás mercados están también en equilibrio. Si no lo están, el precio que equilibra un mercado particular puede estar aún más distante de su verdadero precio de equilibrio. Un caso típico que se dio en la región fue el del mercado de trabajo. Pese a que los salarios reales en algunos países cayeron fuertemente, subió el desempleo, lo cual tendía a deprimir el salario aún más, y alejarlo de su valor de equilibrio a largo plazo; pues la causa del desempleo en esos casos no era un salario real excesivamente alto, sino un nivel de precios exageradamente alto, el cual deprimía las ventas y así la contratación de mano de obra. En efecto, desempleo no era reflejo de un desequilibrio del mercado de trabajo, sino de un desequilibrio del mercado de bienes (precios inflados). Bajar los salarios reales no era solución para el desempleo, sino bajar los precios para elevar la demanda de bienes y la demanda derivada de mano de obra.

### III

## Orientaciones generales para el futuro

Siempre es fácil ganar las batallas del pasado, pero de lo que se trata es de prepararse para las del mañana. Así, por ejemplo, uno de los grandes fracasos del decenio de 1970 en el período de gran liquidez internacional fue no prever la debilidad del mercado de capitales, tanto externo como interno, para reciclar y absorber eficientemente grandes cantidades de fondos. Hoy día podríamos subsanar ese error, pero ¿qué ganaríamos cuando el problema para los próximos diez años seguramente no será controlar el ingreso de capitales, sino elevarlo?

Si bien no podemos pronosticar lo que sucederá en los próximos diez años, la evolución futura de la región evidentemente estará condicionada por el desequilibrio y el servicio de la deuda externa. La deficiencia más crítica será la falta de divisas, volviéndose imperioso todo tipo de medida que aumente las exportaciones, sustituya im-

portaciones, alargue o reduzca el servicio de la deuda y acelere la entrada de capitales e impida su fuga. El mercado de divisas será el mercado crítico en que tendrá que centrarse la atención de toda política económica, pues los demás problemas (como el empleo) dependerán en gran medida de éste para su solución.

Además, como la solvencia de los grupos privados nacionales frente a sus acreedores presumiblemente seguirá dudosa durante largo tiempo, la intermediación de fondos externos a la economía tendrá que ser realizada en su mayor parte por el Estado y con su garantía.

Asimismo, es probable que el esfuerzo interno de ahorro tenga que ser superior al ahorro nacional por un buen tiempo; es decir, para servir la deuda, será necesario ahorrar más de lo que se invierte. Esto implica que será muy difícil elevar el ahorro nacional (y la inversión) por encima

de lo que fue en el decenio pasado, e incluso, es posible que baje para aliviar la actual depresión del consumo. A raíz de esta austeridad obligada, otra gran prioridad nacional ha de ser aumentar el ahorro interno lo más que se pueda o mejorar la productividad de la inversión o alguna combinación de ambos, si se pretende alcanzar ritmos de crecimiento económico próximos a los de décadas pasadas.

Por otra parte, como es probable que sea más difícil que el producto y el consumo crezcan a los ritmos del pasado, será aún más necesario basar los esfuerzos distributivos no sólo en un crecimiento económico general, sino en medidas complementarias, enfocadas específicamente a favorecer el consumo de los grupos más necesitados.

Por último, la evolución de la economía internacional de los últimos quince años indica que habrá que precaverse contra movimientos bruscos e inestables. Fuertes fluctuaciones de la relación de precios del intercambio, de los tipos de interés real, de los tipos de cambio, y de los precios relativos (energía y otras materias primas) pueden ser la regla más bien que la excepción. Esto aconseja preferir sistemas de planificación ágiles y flexibles.

Para cumplir estos objetivos, será fundamental mantener los equilibrios macroeconómicos básicos, en especial el equilibrio externo, pues ésta es responsabilidad exclusiva del Estado, un bien en sí, y condición *sine qua non* para el funcionamiento eficaz del mercado. Además, el desafío será lograr ese equilibrio externo minimizando

los costos recesivos y distributivos que se asocian tradicionalmente con los programas de estabilización y ajuste. La historia muestra claramente que si bien el crecimiento económico no siempre asegura una mejor distribución, los peores retrocesos en los niveles de vida se asocian con períodos recesivos, producto normal de los programas de estabilización y ajuste.

Finalmente, la planificación para promover un desarrollo dinámico debe centrarse en varias esferas críticas, a saber: el proceso de ahorro (elevantarlo) y de inversión (mejorar su asignación); y el desplazamiento de la producción hacia los bienes transables. Por la limitada capacidad de intervención del Estado, ésta debe instrumentarse para planificar la producción y la inversión estatales, más que la del sector privado, pues en la actualidad la primera no sigue ni criterios de mercado ni de planificación social. La intervención para el sector privado debe centrarse, por razones de factibilidad y eficacia administrativa, en orientar los precios decisivos de la economía —fundamentalmente los de los mercados de factores, tasa de interés, tipo de cambio, protección efectiva, y salario— en lo posible aplicando reglas de intervención y sólo por excepción con intervención del mercado de bienes.

No se tratará, pues, de oponer la planificación al mercado, sino de mejorar el funcionamiento tanto de los mercados como de la intervención estatal o planificación directa. Es muy probable que se trata no tanto de ampliar la esfera de intervención estatal, como de enfocarla y mejorarla, en un contexto previsible de carestía de divisas y austeridad.

## Planificación y gobierno

*Carlos Matus\**

La planificación general de la acción de un gobierno es útil sólo en la medida que se transforma en un cálculo que precede y preside la acción del mismo de tal modo que en la labor cotidiana llega a ser un proceso práctico. Sin embargo, el autor sostiene que los procesos de gobierno en los países latinoamericanos muestran en general una brecha considerable entre los planes y el proceso real de elaboración y toma de decisiones que orienta la acción de los gobernantes. A su juicio, esta ineficacia de la planificación estimula un estilo de gobierno imprevisor que suele reaccionar de manera tardía y espasmódica ante los problemas. Sostiene que la capacidad del gobernante se pone de manifiesto por los resultados de su gestión con relación a la dificultad del proyecto de gobierno que acomete y al grado de gobernabilidad del sistema en que actúa. En este sentido destaca la necesidad de aumentar la capacidad de gobernar mediante una formación adecuada de sus funcionarios y la adopción de técnicas de planificación y gobierno coherentes con la complejidad de los actuales sistemas sociales.

\*Experto principal de planificación del I.P.E.S. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

La planificación de la conservación del ambiente existe en el ámbito de la planificación general y sólo adquiere eficacia si esta última cumple realmente sus funciones prácticas. A su vez, la planificación general de la acción de un gobierno es útil sólo en la medida que se transforma en un cálculo que precede a la acción del mismo, y preside la labor cotidiana, es decir, llega a ser un proceso práctico. Sin embargo, la más superficial observación de los procesos de gobierno en los países latinoamericanos nos muestra, con distintos matices e intensidad, un claro distanciamiento entre los planes ofrecidos como promesas y el proceso real de discusión y toma de decisiones que guía la acción diaria de los gobernantes.

Esta ineficacia de la planificación general facilita y estimula un estilo de gobierno dominado por la cotidianidad intrascendente y la imprevisión, donde las muestras más considerables de vitalidad se identifican con reacciones espasmódicas tardías para enfrentar los problemas que explotan ante nuestra vista. Este cálculo improvisado en la coyuntura se convierte en una alternativa superficial a la planificación y crea un serie de limitaciones a la planificación y control del ambiente que, por su naturaleza, no debe concentrarse en reparar daños, a veces irreparables, sino en prevenirlos.

Toda práctica de planificación es una combinación dosificada de cálculo previsor, que se prealimenta de una simulación constante del futuro, y de cálculo reactivo, que se retroalimenta de la comprobación de los problemas agravados o atenuados. Pero el estilo de gobierno dominante en nuestros países casi no deja espacio a la previsión, y agota todas sus energías gestando respuestas urgentes a los problemas ya acumulados que muestran señales de trasponer los límites que marcan el deterioro de la adhesión popular.

Es de la mayor importancia desentrañar la naturaleza de esta divergencia entre gobierno y planificación, porque ella, más allá de las ideologías que sostienen los distintos proyectos políticos de gobierno, genera ineficacia en la acción y un déficit de credibilidad de la población en sus dirigentes, que, en última instancia, amenaza al sistema democrático. La población latinoamericana tiene cada vez menos confianza en la capacidad de los partidos políticos, y de los gobiernos que de ellos nacen, para solucionar o, al menos, aliviar los problemas. Observa con asombro que los programas electorales no constituyen un compromiso o una palabra dada para ser cumpli-

da, y comprueba que los planes se apartan de las promesas electorales y que la acción práctica de gobierno se distancia, a su vez, de los planes. Cada vez es más común escuchar en la voz de la calle que los partidos políticos son capaces de ganar elecciones pero incapaces de gobernar con eficacia. La ciudadanía castiga a los gobiernos después de un período de espera restándoles adhesión y, en última instancia, votando por la oposición en las contiendas electorales donde se decide el cambio de gobierno. Pero, ese castigo no renueva las prácticas de gobierno, y los dirigentes políticos no aprenden de la historia reciente e insisten en los mismos errores. De esta manera, el voto-castigo en las elecciones presidenciales es un juicio de eficacia que no produce mayor eficacia y, en cambio, genera a la larga desaliento y desconfianza. ¿Cuánto puede durar un sistema que al final termina por garantizar-nos, como principal beneficio, la libertad de observar en paz cómo los problemas se agravan? ¿Cuánto durará esa paz sin eficacia, justicia y empleo, pero con hambre? En la explicación de esta divergencia nosotros, los planificadores de

profesión, tenemos casi igual cuota de responsabilidad que los dirigentes políticos y los gobernantes.

Los procesos de ganar elecciones, hacer planes de desarrollo a la manera tradicional y producir medidas durante el gobierno responden a dinámicas de distinta naturaleza, guiadas por distintos criterios de eficacia, en contextos muy diversos, y protagonizadas por agentes bien diferenciados. Los gráficos 1 y 2 sintetizan las bases de disociación en el sistema vigente entre el programa electoral, el plan económico normativo tradicional y la acción del gobierno.

En la instancia electoral, los agentes son distintos que en el momento del plan económico de gobierno y de la acción de gobierno. Los criterios de eficacia, las restricciones y las relaciones de fuerzas que pesan son también distintas. El clima electoral y las instituciones electorales generan motivaciones y prácticas casi opuestas a las del ambiente de gobierno desde el Estado que rodea el cálculo del plan económico y la administración burocrática ordinaria de los organismos públicos.

Gráfico 1

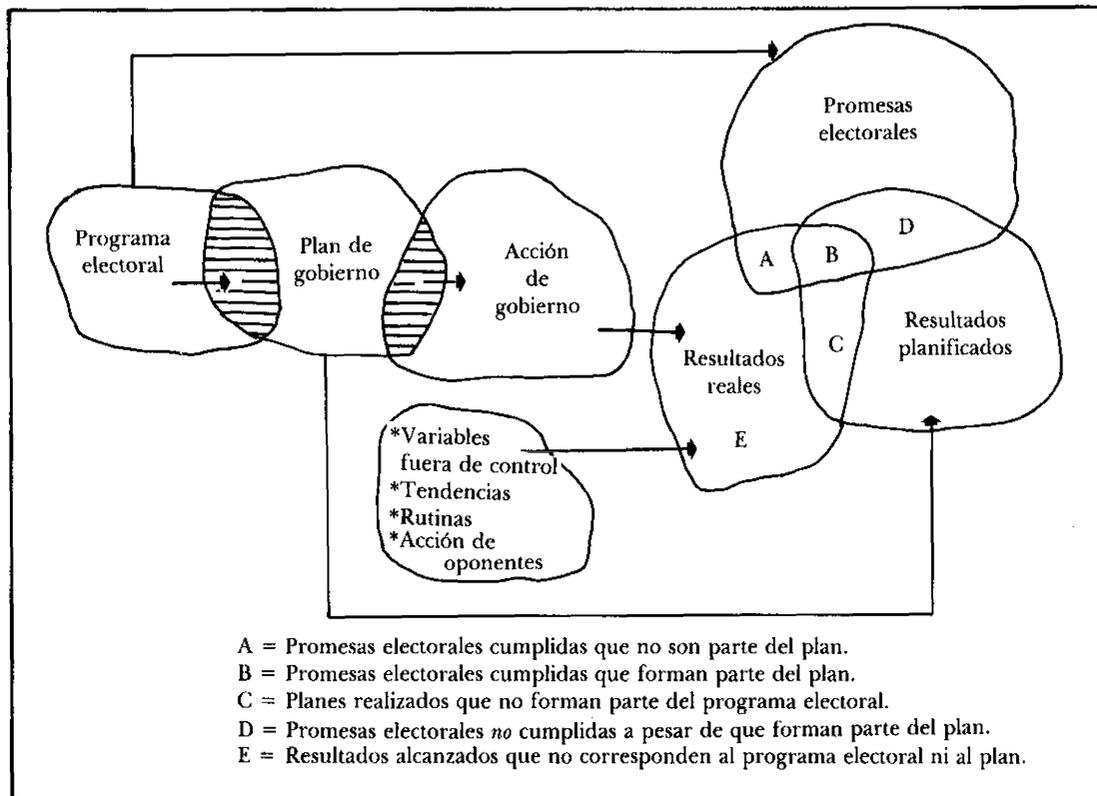


Gráfico 2

	1 Instancia electoral	2 Instancia del plan económico	3 Instancia de la acción
A. Personalidad de los agentes	El político en la suma de votos	El técnico en la formulación de un diseño económico racional	El administrador abrumado por la coyuntura y la rutina
B. Restricción dominante	Adhesión popular	Recursos económicos	Capacidad gerencial
C. Criterio de eficacia	Ganar la elección	Racionalidad económica	Satisfacer demandas inmediatas y cumplir las normas burocráticas
D. Medio formal	Programa electoral	Plan económico	Gerencia
E. Instituciones	Partidos políticos	Equipos técnicos de las oficinas de planificación	Funcionarios y ejecutivos del aparato estatal
F. Resistencias	— Competidores electorales — La apatía electoral	El inmediatismo de la cultura política	La rutina burocrática y la ineficacia organizativa

La ciudadanía sigue un proceso paralelo, pero como espectadora. En la empatía del proceso electoral se ilusiona, premia y castiga a los partidos políticos y sus líderes; pero luego la realidad de las promesas incumplidas y la repetición de la misma abulia incapaz de dominar las fuerzas tendenciales de la rutina, hace predominar la apatía. Después de una desilusión, la ciudadanía espera la próxima venganza para ejercer su voto-castigo. Estas prácticas de gobierno ¿se originan en un problema de capacidad, de falta de voluntad, o de ambas a la vez? ¿o la gobernabilidad del sistema es muy baja?

La respuesta usual a estos interrogantes apunta al hecho cierto de los intereses diversos y contrapuestos de las fuerzas sociales. Se nos dice que tales procesos de gobierno no son ineficaces para todos y que benefician a una minoría dominante. Detrás de las fallas para muchos, hay éxitos para unos pocos. Esta argumentación es cierta, pero no explica todo el problema. Las minorías dominantes pueden ser además ineficaces y pagar un alto costo por sus éxitos. ¿No conocemos acaso situaciones donde los mismos empresarios reclaman políticas económicas que deprimen sus mercados, trabajadores que luchan por proyectos que limitan el empleo y concentran el ingreso? ¿no es parte de la historia reciente la comprobación de prácticas de gobierno que destruyen su base de sustentación política con la

pasividad, la apreciación errada de las situaciones, la ineficacia burocrática, la desinformación, la incoherencia de sus acciones y la tardanza en reaccionar frente a la agudización de los problemas? ¿Es cierto que esos gobiernos son eficientes para unos y deficientes para otros, o, más bien, distribuyen las deficiencias de su acción cargándoles la mano a las mayorías carentes de peso político?

¿Existe o no un problema de ciencias y técnicas de gobierno que afecta a los gobiernos de las más distintas ideologías y base de sustentación política?

La capacidad del gobernante se verifica por los resultados de su gestión con relación a la dificultad del proyecto de gobierno que acomete y el grado de gobernabilidad del sistema en que actúa. Tres variables se entrelazan en la teoría del gobierno: capacidad de gobierno, proyecto de gobierno y gobernabilidad del sistema.

En el presente trabajo se destaca la idea de crear capacidad de gobierno mediante una formación adecuada de los líderes, sobre todo del estrato político-técnico de la sociedad, y crear o adoptar técnicas de gobierno y planificación adecuadas a la complejidad del sistema social gobernado.

Los líderes políticos se hacen en la práctica según las exigencias de la lucha política. Pero, el estrato político-técnico de una sociedad se forma

en escuelas y, a la larga, eleva las exigencias de calidad de la lucha política, con el consiguiente efecto sobre la misma formación de los líderes en la práctica cotidiana. Por esta razón, podemos afirmar que la creación de equipos político-técnicos de alto nivel teórico y buena experiencia práctica estimula el ascenso del nivel y calidad de los dirigentes políticos y de la acción política práctica.

Desgraciadamente, el nivel tecnopolítico es un estrato muy poco desarrollado en América Latina. Nuestra realidad y nuestras universidades producen economistas ciegos a la política, políticos sordos a la economía y politólogos que no se inquietan por la incomunicación entre ambos. Por esta razón, en el proceso político de nuestros países entran directamente en contacto, pero no en comunicación, dos agentes que hablan idiomas distintos y manejan teorías incompatibles: el político convencional y el técnico convencional. El resultado de tales conversaciones es obvio: el acuerdo es imposible, salvo que se funde en la fe mutua. Así, un problema teórico complejo de interacción entre las ciencias sociales se transforma, en la práctica política, en otro de confianza entre personas. El dirigente político tiene confianza en algunos economistas y no tiene confianza en otros, pero no entiende el problema económico. Es como un paciente que descansa en los conocimientos de un médico y no puede juzgar por sí mismo. La confianza es la única posibilidad de entendimiento. La gravedad de la situación adquiere plena complejidad si, por su parte, el economista no entiende el problema político, bajo el supuesto, no siempre verificable, de que domina realmente el problema de su especialidad. Naturalmente, ese diálogo no es creativo y no conduce al fondo de los problemas, al mismo tiempo que incita a políticas superficiales. La explicación económica no ilumina la explicación política, y lo mismo ocurre en el sentido inverso. Entre ambos interlocutores es imposible una apreciación profunda de la situación; sólo es posible una mera agregación de conocimientos y experiencias, sin cambio de calidad en la naturaleza de la explicación.

Nuestra principal tarea es hoy crear esa capacidad tecnopolítica, a fin de elevar la eficacia del gobierno en situaciones complejas de poder compartido. Esto no se logra formando gerentes públicos, como algunos creen equivocadamente, sin

perjuicio de reconocer que dichos gerentes también son imprescindibles, siempre que la naciente teoría de la organización se desarrolle en proporción a las exigencias que demanda urgentemente la práctica. En todo caso, el gerente es conductor de un ámbito de operación y de situación limitado, que actúa bajo restricciones previamente establecidas de orientación y con recursos asignados para cumplir su misión; su formación se refiere a resolver problemas en casos donde los objetivos superiores están previamente establecidos por la dirección política o la planificación directiva.

El tecnopolítico, en cambio, no da por supuestos los objetivos, sino que debe crearlos y ayudar a decidirlos; ni adopta como un dato la restricción de recursos, porque está en su capacidad proponer medios para crear nuevos medios. Así, su ámbito de trabajo lo mueve a hacer dialogar la política, y la técnica para discutir tanto la orientación (objetivos) como las directrices (operaciones y medios). Su ámbito de acción es toda la sociedad. Este enlace entre el político y el técnico es necesario para que los conocimientos de ambos agentes interactúen en la explicación de una situación. El tecnopolítico no requiere los dotes carismáticos del dirigente, porque su actividad puede estar en la sombra, concentrada en la observación aguda del proceso político, económico, social y técnico. En cambio, debe poseer otras capacidades especiales que el líder no necesita cultivar imperiosamente.

El tecnopolítico debe ser un verdadero cientista social volcado hacia la acción, sin complejos para explorar directamente el futuro, capaz de comprender que la acción no espera el desarrollo de las teorías, atento para evitar las desviaciones del sociólogo, que se deleita exclusivamente en el pasado, alerta para comprender que los economistas, con raras excepciones, tienden a razonar unidimensionalmente a partir de una función de producción económica donde existe un solo recurso escaso y un solo criterio de eficacia: el económico. La escasez de poder, de conocimientos, información, liderazgo, capacidades organizativas, etc. no entra en las cuentas del economista. También debe estar preparado para enfrentar la planificación política, entendida como un cálculo de situación dentro de procesos creativos e inciertos, para lo cual debe evitar las desviaciones en que cae, a veces, el cientista político. La médu-

la teórica del politólogo debería estar en el cálculo que precede a la acción práctica, y la preside. Si se refugia exclusivamente en la historia de las ideas políticas, en técnicas parciales de análisis político, en el uso de lo peor de la microeconomía para alimentar una microteoría de las políticas públicas o en las concepciones cerradas, mecánicas y racionalistas de la teoría de las decisiones, elude el problema central de su ciencia y la empobrece como instrumento al servicio del hombre de acción. En realidad, ese politólogo no distingue entre procesos abiertos y cerrados, repetitivos y creativos, y por ello adopta a veces teorías y técnicas de decisión pertinentes sólo en el caso de procesos cerrados y enumerables, más típicos de algunos sistemas físico-mecánicos. En el sistema social se vive una práctica donde las posibilidades no existen, sino que se crean por nosotros o por otros y, por consiguiente, no son simplemente enumerables ni se puede decidir según ellas con criterios unirracionales.

Después de señalar estas exigencias conviene afirmar que el tecnopolítico que necesitamos no es un superhombre, ni mucho menos un tecnócrata. Si pensamos en lo que sabe o pretende saber con el tiempo el cientista de la teoría general de sistemas, encontramos un caso similar. No se trata de adquirir profundidad en todos los dominios pertinentes, sino la profundidad en comprender lo general que es común a todos ellos, para volver con esa metateoría a un ámbito de especialidad con nuevas luces, para interactuar con otros especialistas y con el político práctico. El tecnopolítico es un hombre que aspira a una metaciencia social y, mientras ella no exista, no se siente obligado a permanecer ciego y preso en las fronteras de una ciencia parcial. Simplemente es un cientista social con sentido práctico, desanimado de la esterilidad de teorizar sobre otras teorías y estimulado para teorizar sobre la realidad en que vive, obsesionado por crear métodos y técnicas al servicio del hombre de acción, irrespetuoso de la ciencia oficial, humilde ante la complejidad de los hechos, pero atento al desarrollo en la frontera de las ciencias y de las ciencias en sus fronteras particulares. Es un hombre consciente de que su práctica de producción social existe en un mundo de múltiples recursos escasos, múltiples criterios de eficacia, muchas racionalidades y diversas autorreferencias explicativas. Así llega a ser enemigo del reduccionis-

mo a cualquier criterio único y monótono de eficacia. El desarrollo y perfeccionamiento de la planificación de situaciones que intenta la consideración de las complejidades mencionadas, resulta así un instrumento útil para apoyar la actividad del nivel tecnopolítico.

Esta nueva capa político-técnica es requerida dramáticamente en las estructuras gubernamentales, en los partidos políticos y en las fuerzas sociales en general. El proceso de modernización hará que el planificador de situaciones del futuro cope una red de nudos críticos del sistema social, mientras que las actuales oficinas de planificación económica, radicalmente reestructuradas, serán sólo un eslabón de una vasta red de cálculo de situaciones en los principales niveles del sistema social.

La argumentación precedente constituye la base primaria para sustentar las diez tesis siguientes que pretenden explicar la ineficacia general de los gobiernos en el mundo latinoamericano.

**TESIS 1:** Nuestros métodos de planificación son primitivos, rígidos e impotentes para servir a una dirección política que gobierna un sistema complejo, dinámico, creativo, resistente y plagado de elementos de incertidumbre.

La planificación económica normativa que fundamenta la práctica común de la planificación en América Latina es una camisa de fuerza impotente para abordar la complejidad de los procesos sociales creativos y apoyar al hombre de acción, situado en una realidad indivisible y cercado por múltiples recursos escasos. No distingue la existencia de agentes sociales, a los que confunde con los agentes económicos; no reconoce la existencia de oponentes; supone que el sistema social es un sistema que sigue leyes y no es creador de leyes; identifica escasez de recursos con recursos económicos; opera con un criterio de eficacia dominante: la eficacia económica; se aleja de los problemas reales para analizar la realidad con la categoría de sector; se aferra al concepto poco riguroso de diagnóstico para explicar la realidad del sistema en que opera, ya que, al no distinguir oponentes, no existe para ella el yo y el otro que planifican desde distintas situaciones; hace de su preocupación central el futuro y se aparta de la coyuntura presente. De esta manera confunde planificación con diseño.

Es una especie de arquitectura económica cuyo punto de vista está en el mediano plazo y de manera exclusiva en el plano normativo del deber ser. Con esta estrechez y rigideces no puede ser de utilidad a la dirección política del gobierno. La teoría de la planificación de situaciones pretende resolver este problema.

TESIS 2: Los métodos de gobierno del Estado y de gobierno de los partidos políticos y las fuerzas sociales son igualmente primitivos e ineficaces.

La democracia se desmorona y debilita si somos ineficaces para gobernar nuestras organizaciones políticas, gremiales y empresariales, porque después reproducimos inevitablemente esa ineficacia en el gobierno del Estado. La democracia flaquea si aceptamos como males necesarios y naturales los problemas sociales que ofenden nuestra dignidad de hombres. Nada es más mortal para la democracia que la rutina inmovilizante y el sometimiento de sus líderes a los males que nos rodean en la vida diaria. Cien años de desigualdades son cien años de problemas. El tiempo no transforma los problemas en datos de la realidad ni los convierte en norma aceptable. Los problemas que tienen cien años son problemas viejos y no realidades nuevas que debemos aceptar. Gobernar no es administrar las cosas, es resolver problemas actuales o potenciales. La pobreza, la marginalidad social, la desigual distribución del ingreso, la concentración del poder político, la falta de participación, la congestión urbana, la degradación ecológica, los barrios miserables, la ineficacia del aparato del Estado y nuestra propia ineficacia para gobernar, no son males necesarios de la democracia. Si así fuera, no podríamos desejarla, defenderla o luchar por recuperarla. Esos problemas subsisten porque no sabemos resolverlos o no tenemos la voluntad de hacerlo. Y, ambas cosas facilitan el proceso por el cual nuestros gobiernos se distraen en lo intrascendente.

Gobernar es cada vez un problema más complejo, gobernar en democracia lo es más aún. El líder que gobierna en la dirección del progreso social enfrenta exigencias mayores que aquel que sólo aspira, en el gobierno, a mantener bajo control la magnitud de los problemas. De manera que ante objetivos menores éste tiene, además, menores restricciones.

Las preguntas dramáticas son éstas: ¿Esta-

mos preparados, o nos estamos preparando, para gobernar con eficacia? ¿Cometeremos los mismos errores del pasado? ¿El miedo a perder la democracia nos llevará a perder nuestros objetivos? o ¿el miedo a perder nuestros objetivos nos conducirá a perder la democracia? ¿El ideologismo de la democracia o el ideologismo de una utopía concreta opacan la estrategia y la táctica del cálculo de la acción eficaz?

Creo que los problemas del futuro requerirán equipos de gobierno excepcionales para enfrentarlos, o la democracia será imposible. Creo que el drama más grave de nuestra época se refiere a la brecha entre nuestra capacidad para gobernar los sistemas sociales y la complejidad creciente que éstos ofrecen para ser conducidos hacia objetivos adoptados democráticamente. Esta brecha es creciente, y quizás continúe creciendo por mucho tiempo, porque nos hemos preocupado más del avance de las ciencias naturales para ganar capacidad de gobierno sobre la naturaleza, y muy poco de las ciencias, técnicas y artes de la acción en el sistema social, para conquistar nuevas fronteras de eficacia en el arte de gobernar nuestros países. Los electrones de hoy, y el mundo físico en general, tienen la misma complejidad que hace millones de años, pero nuestros países conforman hoy sistemas sociales infinitamente más complejos. El sistema social no sólo es mucho más complejo que los sistemas naturales, sino que tiene una complejidad creciente y de distinta naturaleza. El sistema social no sólo sigue leyes, sino que crea leyes. Es un sistema creativo. Pero, el hombre ha concentrado su esfuerzo de investigación en el desarrollo de teorías que mejoran cada vez más su capacidad de gobernar lo más simple, la naturaleza, mientras descuida el desarrollo de su capacidad para gobernar lo más complejo, la sociedad. Para gobernar no sólo se requiere arte, sino una dosis creciente de ciencias, pero de unas ciencias capaces de abordar los procesos creativos, donde conocer no siempre es sinónimo de encontrar leyes que rigen los procesos. Es la incapacidad creciente de gobernar el sistema social la que termina por descontrolar las relaciones del hombre con la naturaleza. No son principalmente las investigaciones sobre el ambiente ecológico las que nos permitirán su mejor manejo, sino las investigaciones sobre las ciencias y técnicas de gobierno de los sistemas sociales.

Este es el principal reto que nos plantea gobernar en democracia. Nuevamente surgen aquí interrogantes: ¿estamos aprovechando nuestro tiempo en prepararnos mejor para efectuar procesos de cambio, desde los más modestos hasta los más trascendentes y participar en ellos? ¿Los partidos políticos progresistas de América Latina están conscientes de que necesitan algo mucho más complejo que sus escuelas de cuadros para preparar las nuevas generaciones de dirigentes? ¿Hemos sido capaces de comprender que manejamos mal la economía, hacemos mal uso de los recursos de poder y de los recursos naturales, a la par que desperdiciamos tiempo y recursos ociosos, en vez de culpar al destino, al gobierno anterior, al mundo exterior, a la crisis económica internacional o a fallas en el mensaje que entregamos a los medios de comunicación social? ¿Hemos comprendido que para modernizar al Estado se necesita primero modernizar a los modernizadores? ¿Sabemos ahora, por la experiencia de nuestros fracasos, que las estructuras más primitivas e ineficientes de nuestras instituciones son sus estructuras directivas, que gobernar no sólo es un arte, y que gobernar con el signo del progreso y la democracia requiere aun una mayor dosis de ciencia y técnica?

Sin embargo, no existe en toda América Latina un centro de formación de alto nivel para los jóvenes que desean desarrollar científicamente su vocación política o político-técnica. No existe en toda América Latina un centro donde los actuales dirigentes políticos puedan recogerse a renovar sus experiencias y conocimientos. No tenemos en toda América Latina una escuela de ciencias y técnicas de gobierno. No tenemos un centro donde los venezolanos puedan reunirse con los chilenos, los peruanos, los ecuatorianos, los brasileños, abierto a todos nuestros países, para que nuestros jóvenes se formen en el dominio de las ciencias y técnicas de gobierno, fortalezcan sus valores democráticos y renueven su identidad y personalidad culturales. No existe un sólo lugar donde los latinoamericanos se aproximen a los complejos problemas de gobernar procesos creativos e inciertos, al estudio de situaciones difusas, sobre las cuales tenemos poca información, a la planificación estratégica en la incertidumbre y considerando la actividad de fuerzas oponentes, al análisis de situaciones integrales, a los problemas de seguridad y defensa para abor-

darlos en forma consistente con la profundización de la democracia, al conocimiento de las relaciones exteriores, de las técnicas de negociación, de juegos y de simulación humana de procesos, de la naciente teoría moderna de la organización, y muchas otras disciplinas que el político moderno debe dominar para no ser una víctima ciega de asesores tecnocráticos muchas veces deformados por ciencias parciales, quizá ya superadas, que éstos aplican desconectados de los intereses y necesidades políticas. Tampoco existe un lugar donde nuestros jóvenes políticos y técnicos creen lazos de amistad y valores comunes que posibiliten más tarde, cuando asciendan a posiciones de poder, el entendimiento y la confianza entre ellos, tan necesaria para emprender objetivos regionales e internacionales comunes para América Latina, como la integración económica, la integración cultural, la solidaridad democrática internacional y la penetración del mundo económico-financiero internacional por capitales de nuestras democracias, en vez de ser meros depositantes de recursos en el exterior y clientes de un sistema financiero opresivo y monopolizado por las grandes potencias. Pero, para hacer todo esto, con la dirección y alcance necesarios, tenemos que tecnificar la política y politizar a los técnicos. Tenemos además que sincerar la política y fortalecer los valores éticos. Tenemos que rescatar la política del estadista frente a la micropolítica que nos divierte con el pretexto de un rodeo necesario para alcanzar los objetivos, pero que a menudo se convierte en un desvío que nos aleja de los mismos. Tenemos que desarrollar la imaginación y la voluntad al servicio de la creación de un futuro distinto. Tenemos, por lo menos, que dar tanta importancia a la tecnología para gobernar como la que le otorgamos a la de ganar elecciones o la de conquistar el poder por la fuerza.

TESIS 3: La cultura política, dominada por el inmediatismo y el pragmatismo vulgar vuelca su interés hacia los problemas intermedios del sistema político y abandona los problemas terminales del sistema social.

La gran política y la planificación se refieren a la solución de los problemas terminales del sistema social. Tales problemas son los frutos o resultados de nuestra gestión de gobierno a lo largo del tiempo. La micropolítica se refiere, en cambio, a los problemas intermedios y más inme-

diatos. Esta es una sana división del trabajo, siempre que los recursos que asignamos a la solución de los problemas intermedios, principalmente nuestro tiempo, constituyan un requisito necesario para la solución de los problemas terminales. Estos problemas intermedios son agobiantes y se refieren a cuestiones políticas internas, asuntos protocolares, micronegociaciones para sostener el liderazgo y la cohesión de la fuerza política, atención del clientelismo político, administración de la rutina burocrática, acciones reactivas y defensivas propias de la microlucha política, acción política frente a problemas inmediatos, y esfuerzos formales o vacíos en el logro de ciertas magnitudes económicas referidas al presupuesto, la política monetaria, el comercio exterior, etc., que se independizan de los problemas económicos terminales del sistema social como el crecimiento, el empleo, la distribución del ingreso, la marginalidad social, la congestión urbana, la degradación del ambiente, la ocupación irracional del espacio, etcétera.

Si la micropolítica domina sobre la gran política los problemas intermedios pasan a constituirse en los objetivos del gobierno mientras se acumulan y agravan los problemas terminales del sistema social. Lo que estamos presenciando en América Latina, con raras excepciones, es el dominio de la micropolítica sobre la gran política, del pragmatismo coyuntural sobre la imaginación y voluntad del estadista, de la rutina sobre la creación. Presenciamos la desarticulación de la táctica respecto a la estrategia de gobierno, y ésto conduce a la existencia de gobernantes gobernados por la fuerza de los hechos. El movimiento que nos arrastra nos lleva hacia un rumbo indefinido. Quienes nos conducen no conducen.

El político convencional vive atrapado, preocupado y enredado en la maraña de relaciones que se le presentan como el mundo de su práctica de lucha, proyectos, obstáculos y éxitos. Se mueve en un mundo de cosas inmediatas de las que él se ocupa, pero que en realidad ocupan el espacio de su conciencia sobre los grandes problemas del sistema social. Para él, los grandes problemas sociales son una constante universal, dentro de la cual vive la variedad tensa y creativa de su práctica cotidiana. No puede elegir entre preocuparse por los problemas terminales del sistema social y sumirse en lo cotidiano de los problemas inter-

medios del sistema político. El sistema elige por él.

Para sobrevivir en esa lucha política agobiante debe absorberse en lo cotidiano y aplazar la reflexión sobre su gran proyecto político. De hecho está muy ocupado, sin tiempo, interrumpido constantemente por reuniones y llamadas telefónicas, esclavizado por las exigencias de sobrevivir en el duro mundo de la política. Y así descubre que la política es hacer política, y no tratar de resolver los problemas terminales del sistema social. Estos últimos son sólo el ambiente de su práctica, pero no el objeto de sus preocupaciones.

TESIS 4: Tenemos que reformar nuestros sistemas de planificación, modernizar nuestras técnicas de gobierno y transformar nuestra cultura política, para lograr que los programas electorales, tomados en serio, se conviertan en planes de gobierno; para que los planes de gobierno se conviertan en acción de gobierno y para que la acción de gobierno incida en los problemas nacionales, es decir, sobre los problemas terminales del sistema social. Entonces la democracia se defenderá por sus obras.

Junto con los programas de gobierno, que son diferenciadores en lo estratégico, debemos desarrollar la capacidad de elevarnos por encima de las diferencias meramente tácticas para encontrar un espacio de consenso sobre proyectos nacionales que den continuidad al progreso de nuestros países a largo plazo. Ello es técnica y políticamente posible, porque la experiencia nos señala que existen problemas comunes que reclaman soluciones comunes, independientes de las utopías políticas diferenciadoras a las cuales nos adherimos.

Esta es la gran tarea de los partidos políticos: crear generaciones de líderes capaces de articular la micropolítica con la gran política, crear institutos de investigación y formación que los apoyen en las funciones de gobierno y oposición, constituirse en guías orientadoras para la elección entre las grandes opciones estratégicas nacionales y regionales, y generar una clase de gerentes públicos capaces de doblegar la maraña burocrática y amoldar las organizaciones públicas a las necesidades de la acción de gobierno y la participación ciudadana.

TESIS 5: La clave del éxito de un sistema de planificación radica en la articulación de la planificación directiva con la planificación operacional (gráfico 3). Si la planificación directiva al nivel del Presidente de la República en Consejo de Ministros no tiene vigencia, no puede tener eficacia práctica la planificación operacional al nivel de los ministerios y jefaturas de los organismos públicos. Lo contrario es igualmente cierto, aunque la falla principal en América Latina es la inexistencia, en unos casos, y la debilidad, en otros, de la planificación directiva. Donde ella no existe, reina la improvisación fundada soberbiamente en la llamada experiencia política que, en más de algún caso, es simple experiencia en lidiar con problemas intermedios del sistema político e inexperiencia para tratar con los problemas terminales del sistema social. La soberbia de algunos poderosos políticos prácticos, por una parte, y la mediocridad de muchos, por otra, es la barrera principal a la tecnificación del proceso de gobierno.

La planificación es un instrumento de gobierno y no un sistema de investigaciones y asesoría económica. Más aún, la planificación se confunde con el proceso de gobierno en la coyuntura de situación. Jamás habrá una verdadera y eficaz planificación en nuestros países, mientras las oficinas presidenciales y los consejos de ministros funcionen de la manera asistemática, poco selectiva, desorganizada y carente de apoyo técnico en que hoy desarrollan sus actividades. En

este sistema reinante, el Presidente de la República vive enfermo de cotidianidad, al margen del control de los hechos trascendentes, continuamente sorprendido por las circunstancias y dedicado a la solución de problemas intermedios menores. En consecuencia, los gobiernos no dan directivas a sus oficinas de planificación, las que se debaten entre la opción de autodefinírselas invadiendo el campo de la política superior, o permanecer relegadas al papel de centros de cálculo al servicio de acciones inmediatistas, parciales y sin rumbo definido.

TESIS 6: Un sistema directivo primitivo no puede conducir o gobernar un sistema social complejo, dinámico, incierto y resistente. El sistema social impone sus propios resultados y el gobernante es gobernado por la fuerza cotidiana de los hechos. Por ello, la primera tarea es elevar la capacidad de gobierno de los gobernantes, modernizar a los modernizadores y reformar a los reformadores. Y eso sólo pueden hacerlo ellos mismos, tomando conciencia de sus debilidades, valorizando las ciencias y técnicas de gobierno y abriendo paso a nuevas generaciones estimuladoras de los cambios.

La dirección de los gobiernos no sólo debe ser activa, creativa y expresiva de la voluntad de resolver los problemas, sino que, además, debe ser eficaz, organizada, informada y previsor de las necesidades sociales. En síntesis, la función directiva debe emplear los medios más potentes

Gráfico 3

	Planificación directiva	Planificación operacional
1. Objetivos	Flexibles y libres	Sujetos a directivas
2. Dominio	Más política	Más técnica
3. Agentes	Dirección superior	Dirección operacional
4. Oponentes	Definidos por el proyecto político y la gran estrategia del conflicto	Fracción de fuerzas definidas por las directivas
5. Medios	Creación de medios	Medios asignados
6. Tipo de cálculo	Gran estrategia y gran táctica	Estrategia y táctica operacional
7. Responsabilidad	Ante la población	Ante el superior jerárquico
8. Restricciones	Restricciones macrosituacionales	Directivas obligantes y restricciones microsituacionales
9. Ambito de planificación	Totalidad del sistema conflictivo	Dominio situacional específico

de planificación y gerencia a fin de que pueda cumplir con el requisito de variedad de Ashby, que nos dice sabiamente que un sistema dirigente que quiere controlar o conducir a otro debe tener más variedad que el sistema controlado o conducido. En nuestra experiencia, las múltiples fuerzas dinámicas del sistema social tienen más variedad que sus gobiernos.

**TESIS 7:** La planificación económica debe convertirse en planificación de la acción de gobierno. Para ello debe abandonar su concepción arquitectónica que la lleva a identificar plan con diseño, pasando por alto el problema político de la escasez de recursos de poder. El diseño de lo que debe ser es apenas el comienzo del problema de la planificación. El plan siempre se hace en un medio resistente o en un medio estimulante, pero nunca en un medio neutro. La resistencia o el estímulo pueden ser activos o pasivos. Las fuerzas sociales usan su peso político persiguiendo objetivos parcialmente conflictivos. La rutina se convierte en plan anónimo. Las tendencias vigentes tienen a veces más fuerza que la acción del gobierno. El azar que entra por la puerta de las variables que escapan a nuestro control carga su mano para contrariarnos o favorecernos. Los oponentes introducen la incertidumbre humana propia del cálculo interactivo. La naturaleza nos sorprende con variantes inciertas. El mundo internacional que nos rodea refuerza o contradice el signo de las variantes nacionales. La planificación no puede ser una camisa de fuerza que expresa sólo nuestra voluntad desentendiéndose de la voluntad de los otros agentes sociales, la voluntad de la naturaleza o del mundo internacional que nos condiciona. La planificación no puede ser sólo normativa, tiene que ser estratégica y situacional. Tiene que articular eficacia política con eficacia económica.

**TESIS 8:** La planificación en un medio resistente o en situaciones de poder compartido no puede concebirse simplemente como la planificación de las medidas que ejecuta una estructura jerárquica, sino como la planificación de una estructura conflictiva que se intersecta con una estructura jerárquica (gráfico 4). En una estructura conflictiva, ningún agente tiene poder decisivo sobre los otros y, en consecuencia, el plan de un agente sólo puede tener éxito en la medida que vence la

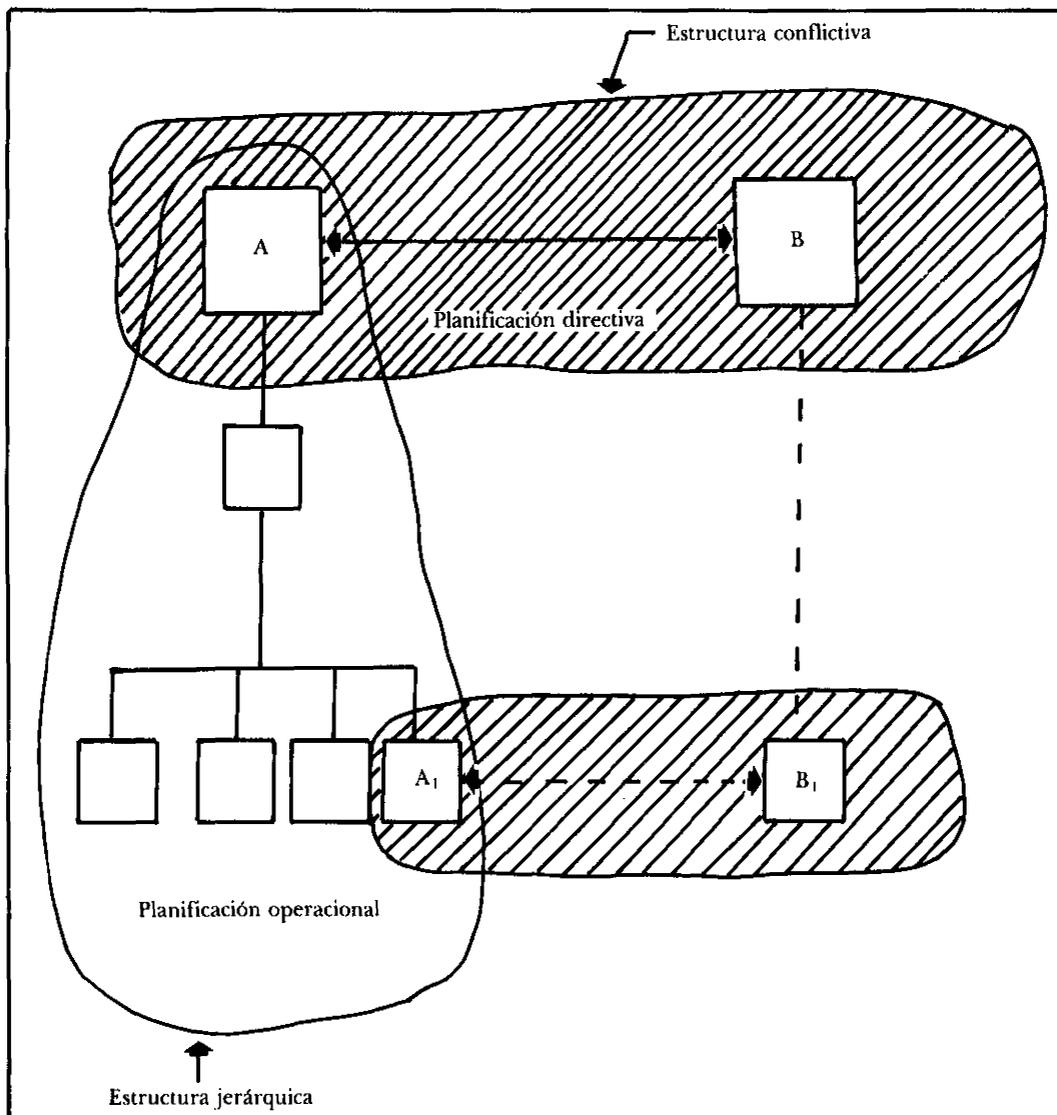
resistencia de los oponentes. Por consiguiente, el éxito del plan de unos exige la derrota del plan de otros. En cambio, dentro de una estructura jerárquica, la dirección superior emite directivas de planificación que son de cumplimiento imperativo para los organismos subordinados. La grave simplificación que comete la planificación normativa tradicional consiste en suponer que se realiza dentro de una estructura jerárquica y sobre un sistema social que sigue leyes. Por eso, algunos de esos planificadores, los más ciegos, añoran las condiciones de una planificación imperativa. Un teórico del conflicto extremo como Clausewitz sonreiría ante la idea de hacer obligatorio para el enemigo el plan de guerra propio. La planificación imperativa es una ilusión, sólo existen agentes dotados de mayor o menor poder, pero siempre ese poder es limitado, aun en el sistema socialista de poder más concentrado.

La planificación de situaciones en una estructura que es en parte conflictiva y en parte jerárquica tiene las siguientes características:

i) Comprende procesos creativos y repetitivos, cualitativos y cuantitativos. El sistema social en parte sigue leyes y puede ser explicado limitadamente por modelos matemáticos, pero principalmente crea leyes. Los procesos creativos sólo pueden ser abordados por medio del cálculo interactivo, al servicio del cual tenemos algunos instrumentos tales como los juegos, los ensayos, las maniobras, las técnicas de negociación, el juicio de expertos y la consulta política directa. Por otra parte, el proceso social contiene aspectos de calidad y cantidad que debemos respetar en su jerarquía de significaciones. Lo que interesa en el análisis social es la precisión de las proposiciones, y dicha precisión es, en parte, cuestión de rigor en el empleo de las variables lingüísticas y sólo en parte un problema de medición. Si no reconocemos el concepto de precisión como de un nivel más amplio que el de medición, podemos caer fácilmente en la cuantificación de lo secundario y en la indiferenciación de la calidad de las situaciones.

ii) Adopta los métodos de una planificación operacional dentro de la estructura jerárquica. En la planificación operacional existe también una estrategia y una táctica, pero aquí los objetivos son dependientes de las directivas superiores y, en consecuencia, son más rígidos, la planificación es más técnica, los agentes son comandos de

Gráfico 4  
 PLANIFICACION DIRECTIVA Y PLANIFICACION OPERACIONAL



unidades operacionales dependientes de la autoridad superior, los oponentes están circunscritos a fracciones de fuerzas en un dominio situacional limitado, y los medios para realizar el plan son asignados desde arriba.

iii) En el ámbito de la estructura conflictiva, la planificación directiva requiere una planificación estratégica y de situación. Cuando hay agentes en un conflicto de planes, cada uno desarrolla estrategias para intentar vencer a su oponente y cada estrategia se apoya en la situación propia y en la situación del oponente. Así, comprendemos que la realidad que nos envuelve a ambos es

distinta para cada uno de nosotros. Sin el concepto de situación es imposible una teoría de la estrategia. La planificación directiva tiene objetivos flexibles, es más política, se realiza por una dirección superior, tiene un mayor grado de libertad para elegir los oponentes y los aliados y no tiene a quién solicitarle medios o recursos, sino que sólo puede crearlos en el proceso mismo del conflicto.

iv) Exige el desarrollo del cálculo interactivo para tratar la incertidumbre proveniente de las relaciones entre los agentes sociales. Cuando los planes de los distintos agentes son conflictivos, mi plan más eficaz depende del plan del otro y el

plan más eficaz del otro depende del mío. Así surge el cálculo interactivo que nos mueve a considerar el plan como un juego entre agentes sociales, el cual es la esencia de los procesos creativos en el sistema social, porque fuerza nuestra imaginación y creatividad poniéndolas al servicio del juicio estratégico.

v) Requiere la categoría de situación para explicar la realidad, ya que los distintos agentes sociales viven realidades distintas, según la posición que ocupan en el sistema social. El concepto de diagnóstico elude el problema de las distintas explicaciones de los agentes sociales y busca una verdad única y absoluta que oscurece el entendimiento de la realidad. El concepto de situación facilita el entendimiento del conflicto y la posibilidad del consenso. En efecto, ambos suponen conocer la explicación del oponente y del aliado potencial. Si tomamos conciencia de que nuestra visión del mundo es una visión particular relativa a nuestra posición en el sistema social, cada vez que nos encontremos en contradicción u oposición con otros hombres u otras fuerzas, podremos aprender a convivir con ellos. Si nuestra actitud no se aferra a lo que vemos desde nuestro propio punto de vista o nuestra propia situación, y reconocemos que otros ven la realidad según la situación o el mundo en que viven y que esa visión puede ser tan válida como la nuestra, aunque nos parezca indeseable, estaremos más dispuestos a conversar y comprender. Y si decidimos luchar, conoceremos mejor los motivos de nuestros oponentes.

vi) Plantea la existencia de múltiples recursos escasos y, en consecuencia, de múltiples criterios de eficacia. Es necesario suponer que cada agente social está restringido por un vector de recursos escasos que debe administrar con eficacia para alcanzar sus objetivos. Este vector de recursos escasos incluye elementos tales como poder político, recursos económicos, capacidad de producción de los recursos naturales, conocimientos e información, valores, etc. La producción de cualquier hecho social exige la aplicación de este vector de recursos y la eficacia de los hechos producidos revierte sobre el agente que los produce, aumentando o disminuyendo las restricciones de tales recursos. Por consiguiente, no existe un criterio de eficacia absoluto, como suele presentarse la eficacia económica en la planificación normativa, sino múltiples criterios de

eficacia, cuya jerarquía depende de las características de la situación y de la naturaleza de los objetivos perseguidos. Así, podemos hablar de eficacia política, eficacia económica, eficacia ecológica, eficacia cognoscitiva, eficacia ideológico-cultural, etc., y no siempre es posible reducir una de ellas a los criterios de las otras.

vii) Desplaza el centro de la planificación al presente y al cálculo político de situación de última instancia que precede las decisiones y las preside, en vez de concentrarse exclusivamente en el cálculo técnico parcial a mediano plazo. El futuro sólo se construye en el presente, y ello marca el objeto terminal de la planificación. Sin embargo, las decisiones de hoy serán racionales no en relación a la situación presente, sino en relación a las situaciones futuras. De esta manera los planes a mediano y largo plazo desempeñan un papel fundamental de guía direccional, pero no rematan su tarea si no se constituyen en un cálculo que precede la acción presente y la preside.

viii) Sustituye el plan-libro por un inventario de operaciones listas para ser ejecutadas en las situaciones previsibles y en situaciones de contingencia; dicho inventario se renueva permanentemente en el cambio de situación.

En la planificación tradicional, las categorías de programas, políticas, proyectos, recomendaciones, criterios, etc., pueden ser ambiguas porque no se intenta agotar el universo de decisiones, y no constituyen módulos de acción homogéneamente definidos. La planificación de situación, en cambio, establece como principio básico que el plan se expresa íntegramente en operaciones o módulos de acción. De esta manera, un programa direccional es una forma de selección y articulación de las operaciones del plan. Por supuesto, esa selección y articulación sólo puede hacerse en relación a una estrategia de acción que le otorgue coherencia y dirección.

El plan puede mirarse como una estructura de comunicación que contiene un sistema articulado de distintos tipos de actos de habla. En realidad, comprende los cinco tipos que enuncia la teoría de las conversaciones (Searle y Flores). Contiene aserciones o afirmaciones, ya que tanto el diagnóstico tradicional como la explicación de situación se componen principalmente de aseveraciones sobre el proceso de producción de los problemas que deben verificarse como verdaderos o falsos en la experiencia práctica, o impu-

társele una veracidad o falsedad provisional mediante la simulación de procesos.

Contiene expresiones, ya que el plan califica los hechos mediante frases adjetivas que aceptan, rechazan y jerarquizan las aserciones. Por ejemplo, en el momento explicativo nos congratulamos de ciertos resultados cuando logramos un crecimiento alto del producto territorial bruto, y lamentamos o condenamos ciertas situaciones cuando declaramos inaceptables los niveles de pobreza crítica.

Contiene declaraciones, ya que, por una parte, designa a encargados o responsables del diseño y la ejecución de las operaciones que incluye y, por otra, fija posición sobre diversos ámbitos de acción. Por ejemplo, damos prioridad a problemas y operaciones cuando afirmamos que, dentro de ciertos límites, el problema de la desocupación es más importante que el de la inflación.

Contiene directivas porque ordena a otros, a los designados por las declaraciones, ejecutar y asumir determinadas obligaciones. Por ejemplo, ordena a un Ministro de Estado ejecutar la operación 04/07.

Y, finalmente, contiene compromisos, porque el responsable del plan se obliga a sí mismo a cumplir las propuestas de éste. Los aspectos operacionales del plan son compromisos que, en última instancia, asume su autor ante la población y las fuerzas sociales de un país.

En la planificación de situación, las operaciones son compromisos de hacer algo para modificar las características de uno o varios problemas. Esos compromisos los asume, como autoridad máxima, el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Naturalmente, y sólo para propósitos operacionales, el Presidente delega en otros funcionarios (mediante una declaración) la responsabilidad de cumplir y validar dichos compromisos.

De manera que el plan se compone, centralmente, de compromisos y, complementariamente, de declaraciones y directivas relacionadas con los primeros. La credibilidad de los planes descansa en la historia de sus cumplimientos.

El contenido propositivo del plan de situación se compone exclusivamente de operaciones y de módulos de desagregación de éstas. Este requisito obliga a precisar con rigor qué es una operación para: i) impedir que los módulos del plan incluyan siempre aserciones, expresiones o

meramente directivas y declaraciones, y ii) verificar que la agregación de los módulos del plan cubran sin duplicaciones ambiguas el universo de la acción comprometida. Por supuesto, el plan es también un proceso de comunicación que contiene los actos de habla mencionados, pero ellos no constituyen su propósito central.

Debemos destacar que la operación es un compromiso. Pero, ¿un compromiso para hacer qué? Evidentemente no se trata de un compromiso para hacer otro compromiso, para hacer una aserción, una expresión, una directiva o una declaración. La respuesta es que se trata de un compromiso de acción, pero, ¿qué tipo de acción? Recuérdesse que Austin y Searle tuvieron que crear el concepto de acto de habla, porque el hombre hace cosas con las palabras y no es clara la distinción entre hacer y decir. En verdad hacemos cuando decimos, pero no hacemos cuanto decimos.

Aquí conviene establecer una distinción entre acto y acción que sea pertinente a nuestro problema. Llamemos actos a los actos de habla que anteceden en la cadena de producción a las acciones. Llamemos acciones a los efectos que siguen a los actos de habla en el sistema de producción social, mediante los cuales ciertos medios son utilizados para: a) modificar los comportamientos sociales, b) construir y modificar capacidades de producción social y c) modificar las reglas de producción social. La acción es el instrumento del hombre para cambiar la situación y los actos son los instrumentos para producir las acciones. Si aceptamos estas precisiones, podemos decir que una operación es un compromiso de realización de una o varias acciones. Pero, este compromiso no puede ser ambiguo, general o vago. Por el contrario, debe cumplir los siguientes requisitos:

- a) definir claramente al responsable directo de cumplirlo y señalar claramente a los destinatarios de los beneficios o sacrificios;
- b) precisar los medios concretos que se utilizarán para alcanzar los efectos y resultados previstos (acciones, subacciones y acciones de regulación); el diseño de una operación debe completarse hasta que sea suficiente para su realización.
- c) prever, en dimensión y alcance, los resultados esperados y precisar dichos resultados

- como una modificación de los nudos componentes del vector de definición del problema que intenta enfrentar;
- d) responder, en el momento del compromiso, a intenciones de producir los resultados que se enuncian, ya que un evento producido por accidente, por error o inadvertidamente puede alcanzar resultados inesperados positivos o negativos que no constituyen una operación;
  - e) exigir una aplicación de recursos y dimensionar los recursos requeridos; algunas operaciones son exigentes en recursos de poder, otras en recursos económicos, y también existen operaciones exigentes en ambos tipos de recursos, y
  - f) establecer el horizonte de tiempo en que debe cumplirse el compromiso y es posible alcanzar los resultados.

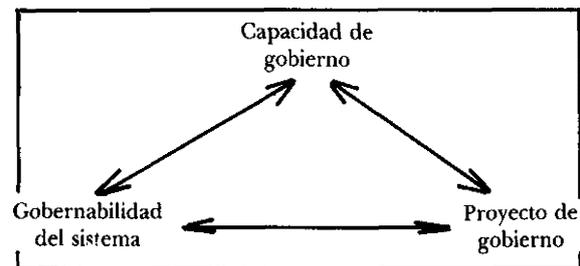
Una operación es un compromiso para producir acciones que asume un agente definido, fundado intencionalmente en una previsión de que las consecuencias imputables a los medios seleccionados coincidirán considerablemente con los resultados esperados en la situación-objetivo.

Una operación y una acción se distinguen claramente de otros actos tales como recomendar, adoptar criterios de acción, fijar una posición o anunciar cualquier evento de contenido proposicional vago o autor indefinido. De esta manera, el texto vago del plan económico tradicional se sustituye por un conjunto preciso de operaciones.

**TESIS 9:** El programa de gobierno, la gobernabilidad del sistema social y la capacidad de gobierno conforman un sistema de relaciones sobre las cuales descansa la eficacia del plan de gobierno. Pero, a su vez, el plan de gobierno sólo puede ser eficaz si se apoya en una planificación operacional política y económica, y la dirección superior del gobierno ejerce activamente el liderazgo del proceso mediante directivas de planificación y un sistema incesante de seguimiento y evaluación de las situaciones. De esta manera, gobierno y planificación se confunden en la coyuntura cotidiana de las decisiones.

La capacidad de gobierno es sólo un elemento de un triángulo de liderazgo que condiciona

siempre a los conductores. La gobernabilidad del sistema y el proyecto de gobierno conforman un sistema con la capacidad de gobierno. Una baja capacidad de gobierno, junto a una alta gobernabilidad del sistema causada por abundancia de recursos y desorganización de las fuerzas sociales opositoras, permite un proyecto de gobierno poco conflictivo y poco renovador, pero suficientemente eficaz para mantener la estabilidad del sistema.

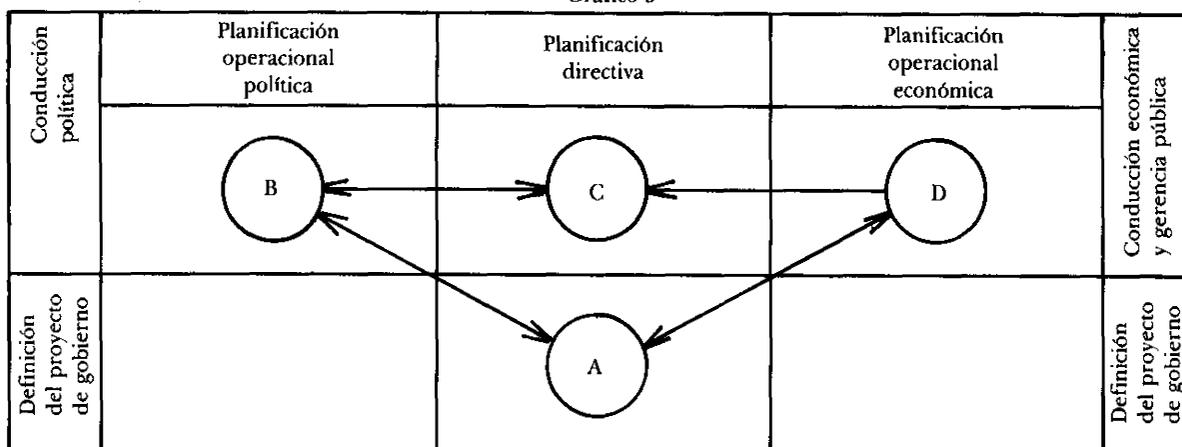


La gobernabilidad de un sistema es un concepto relativo que precisa la relación entre las variables que controlamos y las que escapan a nuestro control. En efecto, no es la misma en una democracia que en un sistema totalitario, en un proyecto de administración que en otro de transformación social, en abundancia que en escasez de recursos. Cada elemento del triángulo de liderazgo es relativo a los otros, de manera que la gobernabilidad del sistema es relativa a la capacidad de gobierno y al proyecto de gobierno. Tampoco es un concepto estático, porque, en el cambio de situación, el sistema puede ganar o perder gobernabilidad en la medida que convertimos variantes en opciones y superamos las restricciones de recursos en un proceso de ganancia de libertad de acción.

La baja capacidad de gobierno de una estructura política convencional es a veces suficiente para producir buenos resultados, si la gobernabilidad del sistema es alta y el proyecto de gobierno es poco exigente. Por el contrario, la baja capacidad de gobierno resulta un factor severamente limitativo en el caso de sistemas poco gobernables por su escasez de recursos o por la naturaleza de sus estructuras políticas. Naturalmente, la capacidad de gobierno limitada es más restrictiva cuando el dirigente intenta proyectos de transformación social muy exigentes.

En los gráficos 5 y 6 se muestran los ámbitos

Gráfico 5



diversificados del proceso de gobierno, así como el sistema unitario que los estructura.

En el espacio "A" se define por la planificación directiva el proyecto de gobierno. La transformación de ese proyecto de gobierno en acción práctica requiere, en "C", de estrategias de acción y directivas políticas y económicas, que en "B" apuntan a la conducción política del gobierno y en "D" a la gerencia pública y la conducción económica. La función sistemática de apoyo tecnopolítico es esencial en los cuatro ámbitos del proceso de gobierno.

La gerencia por operaciones es un sistema de dirección y administración por objetivos. Es, por consiguiente, una gerencia por módulos de acción, los que pueden y deben corresponder con los módulos del plan. En este sentido, la gerencia por operaciones es un sistema esencial del aparato de organización del sistema de planificación y gobierno. La dirección de un gobierno sólo puede hacer coincidir sus acciones económicas cotidianas con los propósitos que persiguen sus planes si los módulos del plan (operaciones, acciones, subacciones, acciones de regulación, etc.) se articulan con los módulos presupuestarios (programas, subprogramas, actividades, etc.) y ambos corresponden a una actividad gerencial organizada para ejecutarlos (gerencia por operaciones, acciones, etc.).

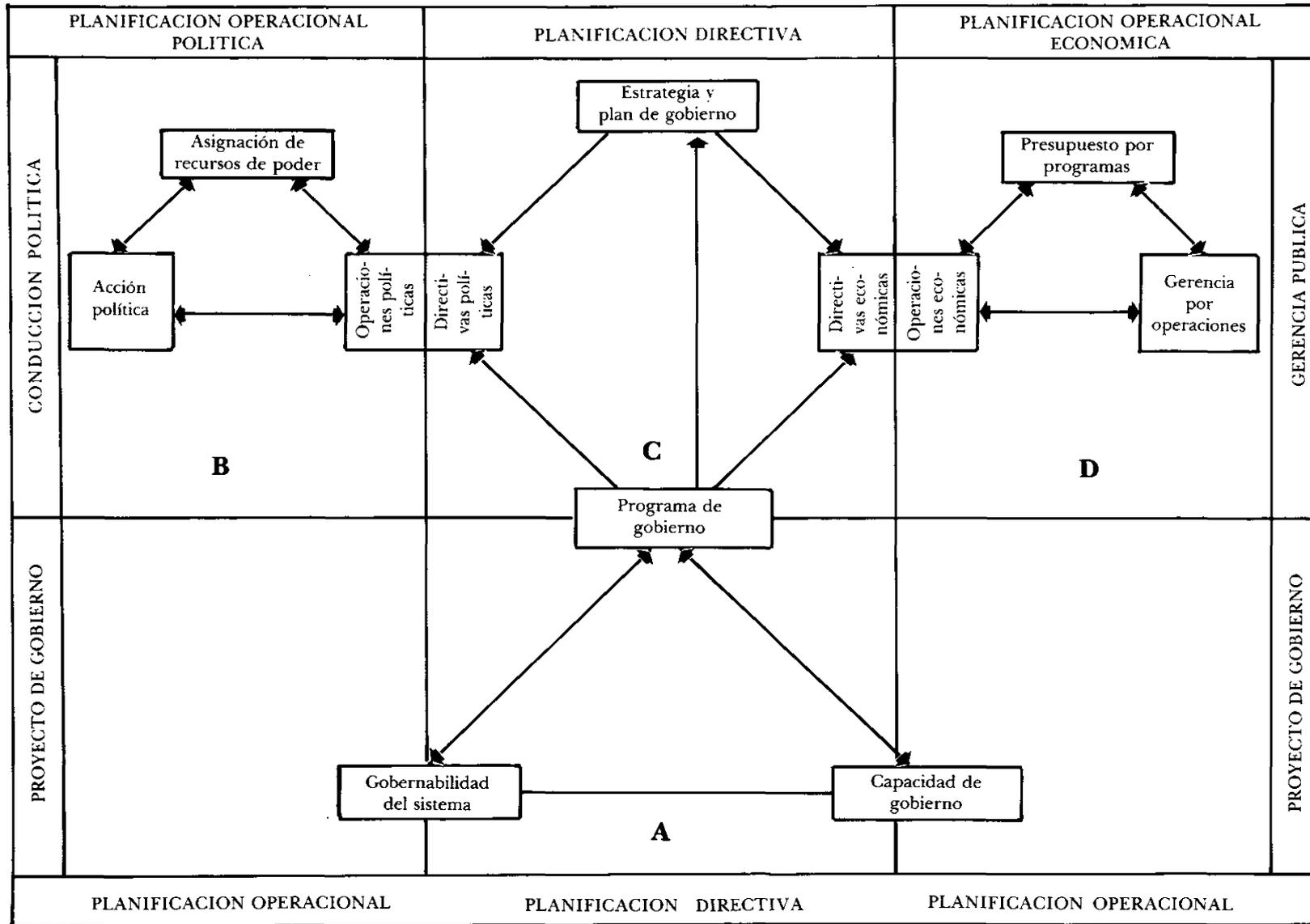
Por consiguiente, el requisito organizativo básico de orden práctico para que un gobierno funcione eficazmente, validando sus planes con hechos, reside en la existencia del sistema triangular: plan modular - presupuesto por progra-

mas - gerencia por operaciones. Naturalmente el sistema de gerencia por operaciones exige, a su vez, un sistema de dirección superior por operaciones.

Este sistema de dirección superior por operaciones plantea el cambio de ciertos hábitos rutinarios típicos de las formas tradicionales de gobierno. Entre estos cambios merecen destacarse:

- a) Nuevas modalidades de funcionamiento del consejo de ministros, a fin de que éste haga un seguimiento periódico de la evolución de los problemas que enfrentan las operaciones;
- b) Nuevas modalidades de rendición de cuenta de los ministros sobre la marcha de las operaciones que se hallan bajo su responsabilidad;
- c) Nuevos procedimientos y criterios para discutir y aprobar el presupuesto por programas en el congreso nacional;
- d) Implantación de un sistema ágil y eficaz de seguimiento descentralizado sobre la marcha de las operaciones y acciones, a fin de que los problemas de ejecución y eficacia direccional de las operaciones se resuelvan descentralizadamente y sólo por excepción lleguen al nivel de ministros o del consejo de ministros, y
- e) Un sistema veloz de planificación en la coyuntura para apreciar las nuevas situaciones, evaluar resultados, ajustar el alcance y diseño de las operaciones, adoptar nuevas operaciones y tomar oportunamente las decisiones que merezca cada nueva situación. Pero este sistema de dirección superior sólo

Gráfico 6



puede existir si se apoya en un sistema recursivo y descentralizado de gerencia por operaciones en los distintos niveles de las instituciones y organismos del sector público.

Ni el plan ni el sistema presupuestario por programas pueden operar sustantivamente sin un sistema de gerencia por operaciones. Si este último falta, las operaciones del plan estratégico no tienen verdaderos agentes responsables y los programas del presupuesto constituyen una mera fachada que disimula la práctica tradicional de presupuestar por instituciones y organismos, sin precisar objetivos ni establecer criterios internos y externos de productividad y eficacia en la gestión pública.

TESIS 10: Las prácticas de gobierno fallan por los pies y por la cabeza. Si observamos con atención el gráfico 6, nos damos cuenta de que la gran debilidad de las prácticas de gobierno en América Latina radica en la planificación directiva y en la gerencia por operaciones. La inexistencia de un sistema de gerencia por operaciones deja sólo

un espacio formal al sistema modular de planificación situacional por operaciones y al sistema de presupuesto por programas. Sin gerencia por objetivos, las operaciones del plan son letra muerta y los programas presupuestarios, apariencias formales. La planificación directiva es la cabeza del sistema y la gerencia por operaciones los pies del mismo. El proceso de gobierno no puede ser eficaz si su cabeza es débil y si tiene los pies pesados. La cabeza no orienta ni produce directivas pertinentes a la solución de los problemas nacionales, mientras que los pies caminan lentamente por su cuenta hacia cualquier rumbo. Este es el drama de la democracia. Por un lado, la cabeza tiene menguada su capacidad de autocrítica, al extremo que declara ser incomprendida por el pueblo cuando pierde las elecciones. Por otro lado, los pies sólo pueden deslastrarse de su peso burocrático por un acto inimaginable de renovación autónoma, impropio de las facultades de las extremidades inferiores. Es como intentar elevarse asido por los propios cabellos. Sólo el rescate profundo de la conciencia de la gran política en las capas dirigentes de la sociedad puede resolver este problema.



## Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina

*Bernardo Kliksberg\**

La crisis que afecta a los países de la región ha intensificado la demanda de administración eficiente, tanto en el aparato público como en el sector privado. Por otra parte, la tendencia reciente hacia regímenes democráticos en América Latina y el Caribe imprime matices específicos a la demanda de gestión eficiente, lo que ha dado lugar a que se planteen interrogantes respecto a la capacidad gerencial de responder a tales requerimientos en la situación presente.

Este artículo se inserta en los esfuerzos por explorar las nuevas fronteras tecnológicas, conceptuales y técnicas de gestión en los países de la región. Es con ese objeto que el autor hace hincapié en tres aspectos fundamentales del problema. Primero, analiza las insuficiencias de los paradigmas tradicionales respecto a la administración pública, como asimismo caracteriza la emergencia de un nuevo modelo para la reforma administrativa del Estado latinoamericano. Segundo, a partir del examen de las experiencias de reforma en los últimos treinta años, pasa revista a lo que considera una crisis paradigmática en las ciencias administrativas en general. Tercero, confronta los resultados de los análisis precedentes con un campo estratégico para el éxito de nuevas propuestas de reforma administrativa del Estado, como es el de la formación de gerentes, otorgando especial atención al papel que las instituciones de enseñanza superior pueden cumplir al respecto.

\*Director del Programa Regional de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público, de las Naciones Unidas.

## Introducción

La demanda histórica de conocimiento administrativo se presenta hoy en América Latina con gran envergadura. Las grandes fuerzas políticas y sociales así como la opinión pública ejercen cotidianamente una fuerte presión histórico-social concreta para alcanzar capacidad administrativa y resultados organizacionales. Puede preverse sin dificultad que, dados los factores que la generan, esa demanda se irá intensificando en la próxima década.

Esta situación obedece a razones concretas. Por una parte, la región está inmersa en el proceso que la Conferencia Económica Continental, convocada por CEPAL y SELA (Quito, 1984), caracterizó como la crisis económica más grave de este siglo. La realidad muestra una crisis profundamente instalada en los sistemas económicos nacionales. No se trata de un problema de coyuntura, sino de una situación definitivamente estructural, con perspectivas de extenderse en el largo plazo, e intensificarse, si no se adoptan las políticas apropiadas.

Esta crisis está generando una demanda de administración eficiente de amplias proporciones. En la mayoría de los países, se le plantean al aparato público exigencias contradictorias. Se le pide que reduzca el gasto, pero, simultáneamente, que asuma misiones nuevas, diferentes de las usuales y más complejas, como el desempeño de funciones estratégicas en la integración económica regional y subregional, la promoción de exportaciones no tradicionales, el avance de tecnologías de punta, el desarrollo de programas sociales en gran escala para los sectores más afectados por la crisis, que constituyen la gran mayoría de la población, etcétera.

La envergadura cualitativa de las demandas al aparato, crea una situación de "sobrecarga" en términos de gestión, y coincide con la acentuada estrechez de recursos, que dificulta seriamente la gestión. Se configura así un cuadro propicio para el desenvolvimiento de una crisis de legitimidad de la acción del Estado, y esta debilidad ha sido ampliamente aprovechada por ciertos sectores de interés, empeñados en minar la credibilidad de la administración pública. La situación de conjunto conformada por esas nuevas misiones organizacionales no tradicionales y la "administración de escasez", plantea severamente la necesidad de incrementos sustanciales en la capacidad de gestión del Estado.

Junto con otras características, esta necesidad se presenta también con fuerza en relación a la empresa privada de la región. Las reglas de juego impuestas por la crisis son bastante definidas. De no producirse aumentos considerables en la capacidad gerencial, habrá sectores importantes de la actividad privada que estarán condenados a desaparecer.

Por otra parte, en el plano político se advierten en nuestras sociedades los inicios de un tipo de demanda de administración eficiente de nuevo cuño. América Latina está en uno de los puntos más altos de avance hacia la democratización que ha alcanzado en su historia, y claramente la corriente histórica va en esa dirección. Lo que las mayorías políticas están planteando, son exigencias cualitativamente muy diferentes a las que se planteaban tradicionalmente, y que tienen fuertes repercusiones en términos de demanda de capacidad administrativa. En varios países del norte de América Latina se ha lanzado un lema que sintetiza algunas de estas aspiraciones y es el de "democratizar la democracia". La "imagen-objetivo" es la de una democracia no reducida a un evento electoral central plurianual, sino que se busca constituir "democracias activas", con determinados rasgos organizativos, como la transparencia absoluta de la gestión pública y el control social de la misma, con mecanismos que garanticen plenamente los derechos de los ciudadanos frente al aparato del Estado, y con conductos de intervención de los ciudadanos en la actividad estatal. Su aplicación requiere realizar transformaciones considerables en las estructuras actuales del aparato público.

Contar con una gerencia eficiente es una necesidad imperiosa para América Latina. Al respecto, existen serios interrogantes sobre la medida en que el conocimiento administrativo predominante en la zona está en condiciones de instaurar el tipo de gerencia que se necesita para esta década y para la próxima. Las dudas sobre las posibilidades de ese conocimiento son muy agudas a nivel internacional. Robert K. Muller, presidente de una de las mayores empresas consultoras mundiales, Arthur D. Little, señala en un trabajo titulado "La interrupción de la simetría en el desarrollo gerencial" (1984), que ha habido un corte radical en la realidad y que es necesario entenderlo así y variar totalmente la formación del gerente. Detalla una serie de fac-

tores, derivados del *status* mismo de la gerencia en el proceso histórico, de su evolución, etc., que hacen que una buena parte del conocimiento existente sea, según su apreciación, cuasi obsoleto frente a los cambios que están en marcha.

En un programa combinado de investigación sobre el gerente de las próximas décadas, efectuado por la Fundación Europea para el Desarrollo Gerencial y la Asociación de Escuelas de Negocios de Estados Unidos se llega a conclusiones similares. Estamos inmersos en variaciones muy profundas del contexto histórico, que determinan una aguda necesidad de cambios del perfil gerencial y de transformaciones del estilo de aproximación a todo el problema de la gestión organizacional.<sup>1</sup> En el estudio *En busca de la excelencia*, de Peters y Waterman, del grupo Consultor McKinsey (1984), se formulan dudas mucho más categóricas aun respecto a la validez de parte de la ciencia administrativa moderna. Se cita, por ejemplo, a H. Edward Wrapp, de la Universidad de Chicago, prominente profesor de política comercial, quien critica acerbamente la formación de administradores en los Estados Unidos, diciendo: "Hemos creado un monstruo. Uno de mis colegas observó —y estoy de acuerdo con él— que las escuelas de negocios han contribuido más que cualquier otro factor para asegurar el éxito del Japón y Alemania occidental en su invasión del mercado norteamericano". En el mismo libro, Michael Thomas, reputado banquero y escritor dice refiriéndose a las escuelas de negocios estadounidenses: "Les falta cultura en las artes liberales... necesitan una visión más extensa, sentido de la historia, aportes literarios y artísticos. Si fuera por mí, yo cerraría todas las escuelas de negocios". Estas posiciones extremas encuentran confirmaciones empíricas bastante interesantes en diversos trabajos de investigación sobre las mencionadas escuelas de negocios norteamericanas.<sup>2</sup>

Es posible hallar fundadas dudas desde las perspectivas de otras disciplinas. Así, el episte-

<sup>1</sup>Véase al respecto: Management and Management Education in a World of Changing Expectations. Proyecto de la Asamblea Americana de Escuelas Colegiadas de Negocios (AACSB) y la Fundación Europea para el Desarrollo Gerencial (EFMD). Informe al Coloquio "Management in the XXI Century" (1979) Arden House Harriman, Nueva York.

<sup>2</sup>Véase Business school solutions may be part of the United States problem. *Time*, 4 de mayo de 1981.

mólogo Mario Bunge, de la Universidad McGill, del Canadá, considera que las ciencias gerenciales contemporáneas se hallan lejos de la ciencia y que, entre otros aspectos, deben librarse de los mitos de la administración tradicional y ser más experimentales, más abiertas a las innovaciones sociales (1984). Desde diferentes puntos de vista se formulan preguntas sobre la capacidad de responder a la demanda histórica de capacidad administrativa. Estas dudas y este tipo de planteos, son característicos de períodos de transición en la evolución del conocimiento científico-técnico en general, en donde los viejos paradigmas retroceden ante los inicios del desarrollo de otros nuevos. Este pareciera ser el signo de los tiempos presentes y futuros en materia de administración —existe una crisis muy aguda en los viejos paradigmas, señalada, entre muchos otros, por los testimonios mencionados, y se están abriendo paso nuevas categorías de análisis, metodologías, modelos, principios y formas de encarar múltiples problemas de gestión.

En el presente trabajo, destinado a contri-

buir a la exploración de algunas de las nuevas fronteras tecnológicas conceptuales y técnicas con respecto a gerencia en la región, nos proponemos un análisis en tres aspectos. El primero está dirigido a examinar la crisis de los viejos paradigmas y el nacimiento de otros nuevos en un caso concreto, que es el del conocimiento relativo a la administración pública. El segundo está dedicado a revisar este proceso de crisis paradigmática en las ciencias gerenciales en general. El último se orienta a confrontar las conclusiones de los análisis anteriores con un campo estratégico: la formación de gerentes; para lo cual se examina la realidad de las escuelas de administración latinoamericanas, lo que enseñan y lo que proyectan enseñar, contrastado con lo que está sucediendo en el campo del conocimiento que constituye su razón de ser. No se trata de agotar esos temas, sino de contribuir a base de investigaciones y experiencias en diversos contextos nacionales en que le cupo participar al autor, al debate que, imprescindiblemente, debe efectuarse en torno a ellos en la región.

## I

### La emergencia de un nuevo paradigma: el caso de la reforma del Estado

El tema de la crisis del antiguo paradigma y el nacimiento de uno nuevo en lo relativo a la transformación de la administración pública tiene gran trascendencia histórica. El Estado se ha ampliado en América Latina a tasas de crecimiento que, en diversos casos, son superiores a las de las estructuras histórico-sociales. Eso significa un incremento en lo que podríamos llamar "la presencia histórica relativa" del Estado. El proceso en estos últimos treinta años ha ido, con intermitencias y retrocesos, en dirección continua hacia un crecimiento de esa presencia, y el Estado se ha convertido en un protagonista central. Todos los indicadores pertinentes —el coeficiente gasto público/producto interno bruto, la proporción de la inversión pública en la inversión bruta fija de la economía, la participación del Estado en el mercado de trabajo, el peso de las empresas pú-

blicas entre las 100 empresas mayores de la economía, etc.— ponen de manifiesto tales tendencias.

La intervención generalizada del Estado surge principalmente de insuficiencias estructurales del sistema económico-social, y, frente a la crisis económica actual, existe la perspectiva de que continúe activándose. Michel Crozier (1984) señala, en referencia a otro contexto claramente aplicable a la realidad de esta región, que la cuestión, vista desde una perspectiva realista, no es si el Estado debe intervenir o no: el Estado está obligado a intervenir. El tema es si el Estado está en condiciones de intervenir, si podrá hacerlo, si tendrá la capacidad necesaria de gestión y de administración.<sup>3</sup>

<sup>3</sup>El tema del papel del Estado en la región y la evolución

El protagonismo del Estado y las necesidades de capacidades de gestión han impulsado a América Latina a emprender, en las tres últimas décadas, amplios programas de reforma administrativa. Todos los países del continente han realizado esfuerzos importantes para reformar su mecanismo estatal e incrementar seriamente la capacidad administrativa disponible en él; y éste es el caso que queremos analizar en términos de paradigma antiguo y nuevo.

Un balance esquemático de treinta años de reformas administrativas en América Latina permite observar, entre los elementos positivos, sintetizados: el desarrollo de una alta sensibilidad en la opinión pública frente a este tema; el establecimiento de instituciones especializadas, los institutos nacionales de administración pública, u organismos de carácter semejante con diferentes denominaciones, que se dedican a trabajar exclusivamente sobre este tema; y la formación, en los movimientos de reforma, de un conjunto de profesionales latinoamericanos que constituyen una "masa crítica" respetable y acreditada. No obstante, junto a estos saldos favorables, los objetivos finales del movimiento de reforma están muy distantes de haberse concretado. En la mayor parte de América Latina no se han modificado apreciablemente los estrangulamientos fundamentales en la capacidad de gestión del aparato público: en muchos países, las decisiones de alto nivel se toman con metodologías técnicamente primarias; el aparato presenta una articulación débil. Los rasgos normales de un Estado latinoamericano son un cuerpo central (presidencia, ministerios) y un amplio sector que conforma la mayor parte del Estado, la administración descentralizada, constituida por las empresas públicas, los institutos autónomos, las distintas formas de descentralización administrativa. Ambos operan muy desconectados entre sí. Las hipótesis básicas de la descentralización, que implicaban independencia administrativa con retención de la fijación de políticas en el poder central, no han funcionado en la realidad. Los servicios de atención masiva a la ciudadanía tie-

nen, asimismo, severas deficiencias. En éstos y otros temas esenciales, la reforma no obtuvo los objetivos de fondo que perseguía.

Cabe preguntar por qué no los logró. Se ha insistido, al respecto, en la falta de apoyo político y económico a los esfuerzos de reforma. Sin embargo, en la práctica, la existencia de dicho apoyo no resolvió el estancamiento de la reforma. En diversas experiencias, ésta dispuso de amplio respaldo presidencial y, sin embargo, los resultados fueron también escasos. Parecería que las limitaciones de apoyo político y económico no constituyen la explicación completa de la falta de logros. Resulta necesario buscar la explicación en otra dimensión que interesa no sólo como retrospectión, sino fundamentalmente como una mirada hacia el futuro. Hace falta una revisión de todo el aparato conceptual, el paradigma, en que se apoyó la búsqueda del cambio de la administración pública en América Latina, para determinar si allí no ha habido errores de fondo. Esta revisión está tomando fuerza creciente en la región,<sup>4</sup> y está generando importantes conocimientos nuevos. Sin agotar el tema y sólo a manera de introducción, señalaremos algunos de ellos, que el autor ha expuesto y analizado en detalle en diversos trabajos.

### 1. *Naturaleza del cambio administrativo*

Existe la necesidad de revisar las ideas aplicadas implícitamente en los procesos de reforma, en diversos casos, sobre la naturaleza íntima de lo que implica la reforma del Estado. La concepción predominante, que tiene mucho que ver con las escuelas tradicionales de pensamiento en administración, gira en torno a las estructuras formales, la jerarquía cargo-labor. Parte de la idea de que reformar el aparato público significa, esencialmente, eliminar ministerios, pasar funciones de un ministerio a otro, reorganizar los organismos de gran número de organismos, preparar nuevos manuales de normas, rediseñar procedimientos. En diversos países, entre ellos Bra-

de dicho papel es abordado en: Ignacio Pérez Salgado, Bernardo Kliksberg (1985): Políticas de gestión pública: El rol del Estado en la presente situación de América Latina y el Caribe, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. LI, N° 3, Bélgica.

<sup>4</sup>Véase Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración Pública (1986). Instituto Nacional de Administración Pública de España. Esta reunión internacional, convocada por el Gobierno español, que congregó, en el plano político, a conductores de la reforma en países democráticos y a especialistas seleccionados, constituyó un importante paso de avance respecto al pensamiento tradicional.

sil, Venezuela, Colombia, Costa Rica, se pusieron en práctica reformas de estas características y los resultados, después de la reforma, son inquietantes. Un trabajo clásico en esta materia, el de Kleber Nascimento,<sup>5</sup> evalúa detenidamente las extensas experiencias del Brasil en la materia, apegadas a esquemas eminentemente formalistas. Señala que el saldo fue, con frecuencia, una confusión mayor que la preexistente; los logros, en términos de eficiencia, fueron limitados; hubo una lucha entre las normas antiguas, apoyadas por estructuras muy sólidas, y las normas nuevas, que eran cambios de superficie y no llegaban a penetrar en los problemas de fondo del aparato público. Una vez que se hubieron desgastado los mecanismos de imposición formal, se produjo un retroceso paulatino de las normas nuevas en beneficio de las antiguas.

Siendo válido y necesario ajustar las estructuras formales, el problema es mucho más complicado. Cambiar el aparato del Estado no se agota en esta dimensión, ella es sólo uno de los aspectos del cambio, y el enfoque unilateral formal lleva a frustraciones de consideración. El problema es de mucha mayor dificultad y entraña múltiples dimensiones; y la experiencia internacional en el proceso de reformar el Estado convalida esa conclusión. Por ejemplo, en el Reino Unido, se hizo en el decenio de 1970 una reforma de gran amplitud de la administración pública, condensada en el Informe Fulton. Una evaluación de esa reforma (Johnson, 1977) indica que los resultados efectivos fueron limitados: "la realidad ha sido por lo general más modesta que las propuestas realizadas y las esperanzas expresadas"; y habla de la "ruta tortuosa de la reforma administrativa", tratando de señalar lo complicado y difícil que resulta el problema. En Italia, la revista *Burocrazia* destaca editorialmente (1984): "Uno de los secretarios de Estado más prestigiosos de la administración italiana me dijo en una conversación hace algunos años: Si llego un día a Presidente del Consejo de Ministros, nombraré a mi

peor enemigo ministro para la reforma burocrática, porque, sobre esa incandescente poltrona, tarde o temprano acabará quemándose quienquiera que sea". Señala el editorial que allí "...se han estrellado las intenciones más generosas de los mayores y más autorizados teóricos en la materia, sin contar las pequeñas veleidades de las más variopintas mediocridades de la política italiana".

La cita resume irónicamente el grado de dificultad de la reforma del Estado. Crozier, en un agudo análisis de la administración pública francesa, tomada con frecuencia como modelo en América Latina, destaca: "Nuestra administración constituye la clave de bóveda de los bloqueos" (1984), refiriéndose a lo que llama "los bloqueos técnico-administrativos y políticos de la sociedad francesa".

Estos testimonios permiten advertir que cambiar el aparato del Estado es probablemente uno de los problemas más difíciles a que hace frente la sociedad contemporánea. Frente a esto, la formación y el énfasis predominante en América Latina, de carácter formalista jurídicista, parece de una alta "ingenuidad". En algunas experiencias se pensó que el problema finalizaba con la promulgación de leyes nuevas que consagraban las reformas. El porcentaje de leyes no aplicadas en la región indica la distancia entre una cultura jurídicista formal y la práctica real de los procesos históricos, que discurre por caminos distintos. La cuestión es de un grado de complejidad muy distante de los supuestos simplistas subyacentes en el viejo paradigma de carácter formalista. Diversas investigaciones recientes ilustran sobre múltiples variables de alta incidencia, de neto carácter no formal.

Un estudio europeo sobre las características comparadas de los aparatos públicos llega a la conclusión que hay una ley de rigidez, una serie de causas estructurales que determinan fenómenos de rigidez y de resistencia al cambio en las burocracias (Leemans, 1977). Entre esas causas se halla, por ejemplo, la de que aun los aparatos públicos más acreditados tienden a formar *élites* administrativas con miembros de origen unilateral, es decir, personas que provienen de un determinado estrato o grupo cultural y social. Ello genera uniformidades u homogeneidades hacia el interior del grupo que cierran el camino a la innovación: "La limitada variedad de valores que

<sup>5</sup>Kleber Nascimento: Reflexiones sobre la estrategia de la reforma administrativa. La experiencia brasileña. Incluido en Bernardo Kliksberg (comp.) (1984): *La reforma de la administración pública en América Latina*. Instituto Nacional de Administración Pública de España. Sobre la experiencia de Venezuela, véase Luis Rodríguez Mena: Algunas consideraciones sobre la reforma administrativa en Venezuela, en la misma obra.

se presenta en estos casos al más alto nivel inhibe los impulsos innovadores”.

Un análisis incluido en los anales de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de los Estados Unidos (1983) llega a la conclusión de que la mayor capacidad de innovación en el aparato público está en los políticos, porque, en principio, no están atados a los procesos administrativos preexistentes. Los funcionarios defenderán férreamente los sistemas administrativos vigentes; los políticos tienen una actitud más abierta frente al aparato público. Cuando adquieren conocimientos de las ciencias de la administración (lo están haciendo rápidamente en América Latina), se dan cuenta de que es imprescindible pactar con el aparato, pues, de lo contrario no hay viabilidad para las decisiones políticas y se frena seriamente toda posibilidad de innovación. La innovación es, en definitiva, más fácil en las organizaciones que estimulan alianzas ocasionales entre los políticos y los altos funcionarios.

El nuevo paradigma plantea una ruptura esencial frente al antiguo. Cambiar el aparato público no implica transformaciones meramente formales, sino que se trata de un complejo y profundo proceso de cambio social, equivalente a cualquiera de los grandes cambios sociales históricos. Se trata de modificar un amplio espectro de relaciones de poder, actitudes, intereses, ideologías, pautas culturales, capacidades tecnológicas y estructuras de organización. En la medida en que se generen conocimientos más sólidos sobre la naturaleza multidimensional de este cambio, surge la posibilidad de producir respuestas técnicas más eficientes.

Las reformas administrativas que se están llevando a cabo actualmente en los países democráticos de América Latina, bajo el signo del nuevo paradigma, están trabajando con orientaciones casi opuestas desde el punto de vista estratégico a las anteriores, basándose en esta visión de la naturaleza del problema. Así, en lugar de buscar reformas globales, la opción técnica basada en la noción de complejidad del proceso en su carácter de transformación social, es la de una estrategia de tipo selectivo. El punto de partida es la idea de que no se puede cambiar el aparato administrativo en su conjunto; si el esfuerzo reformista quiere alcanzar logros concretos, tiene que elegir puntos de estrangulamiento muy pertinentes y acotados y concentrar en ellos el es-

fuerzo reformista. Una vez generados incrementos apreciables de capacidad de gestión en estas esferas, se seguirá avanzando hacia otras metas. La promesa de la reforma global ha sido reemplazada por un “realismo administrativo” derivado del cambio de paradigma.

## 2. Política y administración

El viejo paradigma hizo suya una concepción de la administración pública de comienzos de siglo, que es la dicotomía entre política y administración. Supuestamente, habría una dirección política elegida por la población, que dicta las órdenes, y un aparato que las ejecuta, la administración. Si no cumple las órdenes, es porque está fallando desde el punto de vista puramente técnico y el problema sería modernizar y ajustar ese aparato. Las investigaciones modernas sobre burocracias plantean hipótesis acentuadamente diferentes. Los datos empíricos indican que en las organizaciones se da en la práctica la confluencia de, por lo menos, tres tipos de grupos, que son identificables y que tratan de imprimir a la organización su propio sello: los grupos intraburocráticos de presión, que se coligan en torno a diferentes intereses sectoriales y que tratan de que la organización avance en la dirección que les es conveniente; los grupos externos a la organización, que ejercen presiones para que se sesgue hacia sus objetivos; y, en tercer término, la “clientela”, los beneficiarios legítimos de los servicios de la organización. Las metas y el comportamiento de la organización surgen de la interrelación entre éstos y otros sectores. Las burocracias distan de limitarse a cumplir órdenes. Como describe R. Collins, pueden ser mejor entendidas como “palestras” de intereses en conflicto” (1975).<sup>6</sup>

Un caso de investigación altamente ilustrativo de estas realidades y de la falacia de la dicotomía, es el estudio pionero de Crozier (1963) sobre el fenómeno burocrático. El autor estudió durante varios años dos organizaciones públicas francesas, una de servicios y otra de producción, ambas de bajo rendimiento. El equipo investigador comprobó que la explicación del bajo rendimiento estaba correlacionada con el tipo de lucha por el poder que se daba en torno a las fuentes de

<sup>6</sup>Sobre el particular, véase Oscar Oszlak (comp.) (1985): *Teoría de la Burocracia Estatal*. Paidós.

incertidumbre organizacional. Las principales tenían que ver, hacia el interior de la organización, con aspectos como las remuneraciones, los sistemas de ascensos, los contenidos de las tareas, etc. Quien controla esas fuentes, acumula poder. Crozier desarrolla un enfoque, una metodología del análisis estratégico, en que identifica a los grupos que se combaten así como sus consignas de lucha. Entre los conflictos en marcha descubre un proceso del siguiente tipo: los niveles superiores de la organización tratan de que haya una acentuada incertidumbre sobre planos que ellos manejan y que resultan importantes para el personal, por ejemplo, la carrera administrativa, los sistemas de ascensos, las remuneraciones, etc., y que eso permanezca en la dimensión de las "decisiones oscuras". Los niveles inferiores de la organización procuran que ocurra todo lo contrario, y que todo esté reglado en esos planos para que no haya incertidumbre. Al mismo tiempo tratan de que los contenidos de las tareas estén basados en estructuras abiertas, mientras que los niveles superiores procuran que estén totalmente normados. Hay dos corrientes de presión, y ambas se orientan a delimitar la organización: los de arriba quieren delimitar los contenidos de las tareas; los de abajo, los sistemas de remuneraciones, ascensos, etc. Este esfuerzo entre contendores —los sindicatos y la dirección—, que en el contexto histórico francés tenían un poder parejo, significará un enmarañamiento permanente y creciente de la organización, que resulta asfixiada por el peso de las normas excesivas. En el interior de la burocracia quedan de manifiesto luchas políticas, frente al supuesto del viejo paradigma (política y administración como esferas separadas) que implica, en la práctica, eludir de hecho el tratamiento del tema político en las organizaciones.

Cuando la dicotomía se supera y se incluyen estas variables, surge la posibilidad de diseños técnicos para orientarlas. Un caso interesante fue el efectuado por Jorge Roulet y Jorge Sábato en el Perú (Roulet, Sábato, 1974). El Gobierno peruano solicitó la asesoría de un grupo consultor encabezado por ellos para el planeamiento institucional eficiente de la política de conservación de los recursos naturales y el medio ambiente. La política respectiva estaba distribuida entre organismos distintos, como el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Pesca, etc. El grupo consul-

tor analizó la propuesta tradicional para estos casos de corte formalista, la de crear un Ministerio del Ambiente, que concentrara todas las funciones de los organismos que trabajaban en este tipo de actividades y aplicara una política unificada con respecto al medio ambiente; pero descartó esta propuesta basándose en un análisis político-institucional de sus posibles consecuencias. De crearse un Ministerio que concentrara todas las actividades, el trabajo fundamental de éste se concentraría en los años siguientes en una lucha muy ardua con los organismos respectivos, que procurarían defender las facultades que se les estaban arrebatando; en una sería competencia por los recursos presupuestarios asignados a toda esta esfera, ya que esos organismos no aceptarían retroceder en este aspecto básico; y en una pugna por los recursos humanos especializados existentes para el manejo de políticas de este tipo, que son lógicamente limitados. Se planteó una alternativa a la "estrategia frontal" del Ministerio, que los consultores llamaron la "estrategia indirecta", la cual consistía en fortalecer un organismo de carácter paralelo a los organismos que estaban trabajando en este campo, la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONARP), reforzando su labor de mejoramiento del trabajo global de todos. Entre sus tareas principales figurarían producir información estadística sobre el tema, que sirviera de apoyo a la toma de decisiones de los organismos; desarrollar un programa de formación de recursos humanos de alto nivel para el conjunto de los organismos; y servir de catalizador de un sistema de coordinación permanente de los mismos. La obtención de resultados prácticos apreciables señaló la factibilidad de lograr mayor eficiencia técnica, cuando el marco conceptual previo sobre el comportamiento de la organización es más rico y ajustado a su naturaleza, y, como tal, incluye la dinámica política del aparato.

### 3. Modelos obsoletos de percepción

Un punto crítico de ruptura entre el paradigma nuevo y el antiguo es el de los modelos obsoletos con los que, frente a estos problemas, se han manejado en América Latina amplios sectores de los políticos, los planificadores económicos y los reformadores administrativos. Los políticos daban por supuesto, implícitamente, que los niveles

de mando político del Gobierno dictan decisiones que se cumplen por el solo hecho de ser promulgadas y tener fuerza legal. Hoy saben mucho más, y en algunos casos llegan a conclusiones opuestas. En efecto, es tal la fuerza del aparato que incluso, en ocasiones, es éste el que prepara las decisiones de los políticos y las alternativas que llegan a las cumbres del poder suelen estar configuradas desde abajo y no desde arriba. El fenómeno es complicado, y exige que los políticos manejen "políticamente" las relaciones con el aparato. La necesidad de la "alianza" ya señalada entre los políticos y los funcionarios, se basa en esa realidad muy concreta. Los planificadores económicos utilizaban supuestos semejantes. El "Plan de la Nación" resolvía los problemas definiendo las líneas de acción, y luego venía una etapa "cuasi automática" en la que se ponía en práctica el plan. Actualmente, además de la revisión de aspectos básicos de la planificación económica tradicional, existe un reanálisis muy profundo de la variable "ejecución". Así, entre otras cosas, el estar distanciados los modelos de planificación tradicionales de lo que implica la capacidad administrativa disponible como restricción, determinaba que los planes no contuvieran muchas consideraciones sobre su "viabilidad" en términos de capacidad real de gestión. En el nuevo paradigma, ello se está sustituyendo radicalmente por propuestas que las nuevas modalidades conceptuales en materia de planificación integran una percepción de las dificultades y complejidad de la ejecución.

Los reformadores administrativos no escaparon a estas percepciones obsoletas de la realidad. Se les encomendó reformar el Estado y seleccionaron y aplicaron una serie de medios (organización y métodos, sistemas formales de personal, etc.); pero se observa claramente cómo se ha producido una conversión gradual de lo que eran medios en fines últimos de su actividad. Diversos institutos de administración pública, en vez de dedicarse a reformar el Estado en puntos críticos, se han concentrado en obtener los mayores resultados posibles en términos de producción de medios. Una fuerte tendencia, en los institutos, ha confundido el progreso administrativo con la existencia, por ejemplo, de un mayor número de unidades de organización y métodos. Los reformadores administrativos se han desconectado seriamente de la actividad de

los niveles políticos y de las grandes metas nacionales, encerrándose en "campanas de cristal".

Estos tres comportamientos basados en percepciones erróneas se han reforzado mutuamente en su "enajenación" respecto a la realidad. El nuevo paradigma plantea la sustitución de estos modelos obsoletos y la integración, a partir de percepciones realistas, de la acción de los políticos, los planificadores y los reformadores administrativos.

#### *4. Pobreza de pensamiento estratégico*

El paradigma antiguo se caracteriza en su práctica administrativa por serias deficiencias de pensamiento estratégico, o sea, que el esfuerzo se concentra en cuestiones tácticas. Se trata de introducir mejores metodologías de administración de proyectos en lugar de averiguar, por ejemplo, si son válidos los proyectos para los que se están planificando esas metodologías; de informatizar a todo trance, sin analizar previamente si tiene sentido la existencia de los procesos que se computarizarán; de simplificar procedimientos cuya razón de ser debería revisarse. Esta es la tendencia que Yehzkel Dror (1977) describe como "hacer más eficiente lo incorrecto". El nuevo paradigma, en cambio, hace hincapié en puntos críticos y problemas "focales". Así, verbigracia, se concentra en temas como los modos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas fundamentales, el modelo de decisiones en las alturas del poder o la administración de las empresas públicas por el gobierno central. En lugar de reducirse a tratar de modificar, desde el punto de vista microadministrativo, rutinas externas del funcionamiento de los distintos aparatos del Estado, el enfoque se concentra en aspectos que se han identificado como estratégicos en relación a las metas nacionales prioritarias.

#### *5. Una política de personal meramente "logística"*

Existe acuerdo entre el paradigma nuevo y el antiguo en que el rendimiento de la organización depende, en gran medida, de los niveles de productividad de los funcionarios. Según el paradigma antiguo, la política en materia de personal público consiste en el establecimiento de un siste-

ma administrativo amplio, en el que se manejan una serie de rutinas orientadas básicamente hacia el control de personal, es decir, una gran "logística" de personal. A la luz de la ciencia gerencial moderna, una política eficaz de personal supone, más allá de la logística, un programa de carácter diferente, que contenga temas como la motivación, la participación, la relación entre el mercado de trabajo privado y el mercado de trabajo público, el desarrollo planificado y continuo de los recursos humanos, etcétera.

La visión tradicional lleva a consecuencias organizativas muy concretas. La mayor parte de las oficinas de personal público que existen hoy en América Latina son de jerarquía inferior, y dependen en muchos casos de los directores de administración. Así como éstos deciden sobre aspectos de pura intendencia, lo hacen sobre el personal. El nivel jerárquico de estas oficinas en la estructura de la organización, indica la índole estrecha y la consiguiente importancia secundaria de la política de personal.

Esta situación general se refleja, entre otras cosas, en el mal manejo del tema de la capacitación. Existe consenso tecnológico en que uno de los componentes básicos de una política de personal eficiente es la capacitación, que, además de mejorar la eficiencia, puede constituir un instrumento de modificación de actitudes, promoción del cambio, creación de identificaciones, etc. En los organismos públicos de la mayoría de los países de la región, tales actividades tienen una identidad muy baja en la organización. O no existen unidades de capacitación, o bien se hallan mezcladas con otras divisiones o constituyen oficinas marginales ubicadas en los últimos casilleros del organigrama, sin acceso a los niveles gerenciales. Por otra parte, la visión de lo que significa preparar recursos humanos es atrasada. No se conocen estrategias como formación y desarrollo, y simplemente se adiestra para tareas concretas. A nivel internacional, la concepción denominada "desarrollo de recursos humanos" (DRH) es de mucha mayor amplitud. La idea del DRH, partiendo de las múltiples funciones que puede cumplir la capacitación, se orienta a desenvolver al máximo el potencial humano de la organización mediante la implantación de un sistema de educación parasistemática, un verdadero sistema de educación de adultos, que cubriría múltiples etapas: la preparación para el mejor desempeño

del cargo actual, para otros cargos que pudiera ocupar el funcionario en la organización, y para su propio desarrollo en general.

Asimismo, la organización institucional de la capacitación es irracional en términos de sistema. Al comparar diversas realidades se observa que la formación de los funcionarios se da en dos niveles: los organismos estatales especializados y las universidades, niveles que están coordinados y maximizan el producto final a través de sus acciones conjuntas. Tal es, por ejemplo, el caso del Instituto Administración-Universidad de Bélgica.<sup>7</sup> En la región existe una pronunciada desconexión entre ambos niveles, con los consiguientes efectos de superposición e ineficiencia. Las recomendaciones técnicas modernas van aun más allá. Los sistemas centrales de personal público de los países en desarrollo no sólo deberían ocuparse orgánicamente de la capacitación, sino que tendrían que interesarse seriamente por el sistema educacional escolar global, que va a incidir en la calificación de los futuros agentes públicos. En la práctica real estamos prácticamente en el extremo opuesto.

Las deficiencias en materia de capacitación de los funcionarios muestran las limitaciones de las políticas de personal predominantes. El paradigma antiguo, concentrado en los aspectos administrativos-formales del manejo de personal, margina la formulación y desarrollo de políticas concretas en otros planos de mayor interés como los de identificación, DRH y participación. La capacitación se percibe, desde su perspectiva, como un insumo secundario y que debe reducirse estrictamente a adiestrar en función de la descripción del cargo.

#### 6. Orientación al "consumismo tecnológico"

Otro punto de crisis es el constituido por la política tecnológica vigente en el campo de la administración pública. En líneas generales, la política de producción y transferencia de tecnologías administrativas para el sector público ha reproducido la política tecnológica global de carácter deformado y dependiente, cuya crítica sistemática y superación se ha venido llevando a cabo en toda

<sup>7</sup>Se describe en Bernardo Kliksberg (1983): *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.

la región durante la última década. La política tecnológica se caracteriza, en materia de administración pública, por lo que podríamos llamar el "consumismo tecnológico". Esta tendencia lleva a la importación indiscriminada de las "modas" técnicas del mercado internacional. Existe una ruptura fundamental entre esta actitud modernizante "consumista" del paradigma antiguo y la actitud modernizante que propone el paradigma nuevo. Esta última se funda en desarrollar la capacidad de investigación nacional para conocer detenidamente los problemas de organización locales y elaborar soluciones a partir de la capacidad autónoma y la transferencia selectiva y crítica de desarrollos tecnológicos externos.

Un caso típico de "consumismo" es el de la informática, donde, con frecuencia, a fin de hacer aplicable una "importación", se fuerzan incluso los problemas nacionales, y los profesionales locales tienden a asumir papeles de "usuarios finales" (Sutz, 1986). La vía aconsejable es la opuesta: definir con precisión el problema e indagar la lógica, potencialidades y limitaciones de diversas variantes tecnológicas para producir soluciones apropiadas. Otro ejemplo lo ofrece la incorporación, en aras de la "moda", de técnicas complejas y de pocas aplicaciones en los aparatos públicos de la región y la no integración, en cambio, de técnicas básicas de gran utilidad. Así se procura copiar el avance más reciente en evaluación de cargos y no se implantan sistemas técnicos elementales de gran influencia sobre la productividad, como la ambientación e inducción sistemáticas de los nuevos funcionarios ingresados en la administración pública.

### 7. Estrategias para el cambio administrativo

Un punto de crisis entre los dos paradigmas es el de la estrategia general de cambio. Aquella con que se ha manejado la reforma administrativa tradicional puede denominarse "el despotismo ilustrado". El procedimiento utilizado ha sido con frecuencia el que el grupo de reformadores desarrollara, durante largos períodos de tiempo, diagnósticos y propuestas para culminar en un "Libro de la Reforma", con el plan detallado de la reforma global del Estado. La reforma se basaría en este enfoque en un proceso de "laboratorio". La concepción del paradigma nuevo es diferen-

te, pues ve la reforma como un proceso de cambio social, que debe ser encarado como proceso político. De acuerdo a ello, la estrategia debe seleccionar esferas donde haya viabilidad política para los cambios. El análisis debe incluir la identificación de fuerzas favorables y contrarias al cambio y el diseño de tácticas para actuar en relación a ellas. La reforma debe construirse contando con un amplio apoyo político-social para impulsar las transformaciones que se proponen. Todo ese proceso debe desenvolverse en activo contacto con la ciudadanía, pues proyectos de esta índole no pueden avanzar en ningún país de América Latina si no hay consensos amplios de las fuerzas políticas y apoyo de la opinión pública.

Entre las expresiones de este enfoque "político", el actual Gobierno de Venezuela creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Este organismo está integrado por treinta y cinco personalidades públicas de alto nivel que representan a las fuerzas más importantes del país: los principales partidos políticos, la Central de Trabajadores, los organismos empresariales, las universidades, etc. La idea que, en el seno de esta Comisión, se lleven a cabo la negociación y los acuerdos políticos que resulten imprescindibles para llegar a cambios considerables en el Estado. Se parte de la base de que no hay reforma sin consensos mayoritarios. La Comisión está procurando obtener la participación ciudadana, para lo cual consulta a múltiples sectores y se traslada a distintos lugares del país a fin de recoger impresiones y opiniones de las fuerzas vivas del país. Como uno de sus productos, ha presentado un proyecto de "Acuerdo nacional para la profesionalización de la gerencia pública",<sup>8</sup> en el cual recomienda, en síntesis, que los cargos gerenciales básicos de las empresas del Estado y los cargos de contenido gerencial muy acentuado del aparato central sean objeto de una carrera gerencial orgánica de carácter estable y basada en el mérito, donde la promoción esté ligada a evaluaciones del rendimiento y los gerentes se preparen con visión nacional, democrática y criterio público.

<sup>8</sup>Sus bases son expuestas por el Presidente de la Comisión, Ing. Arnoldo Gabaldón, en Reforma del Estado y gerencia pública (1985), incluido en autores varios, *La gerencia pública necesaria*, GLAD, OGP, Caracas.

### 8. *El mito de la neutralidad tecnológica*

Una concepción difundida en el medio latinoamericano es la de que el campo de las tecnologías administrativas es totalmente neutro, es decir, que sus diseños tecnológicos tendrían carácter universal, al margen de los contextos nacionales y de los regímenes políticos. Concomitantemente se plantea que es un ámbito libre de "ruidos", tales como los valores subyacentes, las corrientes políticas, etc.

Los datos empíricos disponibles refutan estos supuestos. La mayor parte de las tecnologías administrativas son "blandas"; son tecnologías de intervención y cambio social y, por ende, por su misma naturaleza deben incluir necesariamente los rasgos específicos del contexto nacional. Por otra parte, estas tecnologías no son asépticas. En este campo de tecnologías básicamente sociales, existen variantes tecnológicas. Hay así tecnologías coherentes con el autoritarismo y otras con los valores democráticos.

En este sentido, las investigaciones efectuadas sobre el comportamiento organizacional de los regímenes autocráticos en América Latina, en la última década, corroboran la existencia de características muy específicas en el estilo de gestión, que permiten afirmar, como lo hace Oscar Oszlak, la existencia de un estilo de gestión democrático y un estilo de gestión autocrático (1984). El estilo autocrático genera un modo de gerenciar los asuntos públicos desde el nivel alto hasta el bajo que es diferente, desde el punto de vista técnico, del modelo de gestión que puede producir un estilo democrático.

Las posibilidades de productividad de uno y otro estilo son totalmente distintas. En la práctica histórica autocrática de la región en esta década, los niveles de eficiencia en términos globales se redujeron muy seriamente en todos los puntos básicos de funcionamiento del comportamiento del aparato público que tienen que ver, en definitiva, con el rendimiento final (como los puntos de elaboración de políticas, identificación, participación, etc.). La experiencia latinoamericana fue muy terminante en cuanto al bajísimo nivel de eficiencia de estos regímenes. Los diferentes estilos de gestionar guardan, pues, correlación con el régimen político dominante. Las tecnologías de organización no son, en general, neutras. Las hay que se orientan claramente en el sentido del

mejor aprovechamiento de recursos nacionales, mientras que otras se orientan en dirección opuesta, maximizando dependencias externas. Hay tecnologías que tienen ciertas repercusiones en la estructuración educativa de la población y el desarrollo social, y otras de efectos muy diferentes.

El conocimiento administrativo está constituido, en un porcentaje muy importante, por tecnologías de carácter social; el cambio administrativo es, según se ha visto, un proceso de cambio social. Estas tecnologías "blandas", guardan relación con proyectos de carácter más general y contienen valores implícitos. La supuesta neutralidad no existe en la práctica, y significa muchas veces una manera de eludir el análisis y la discusión abierta sobre las opciones tecnológicas y sus consecuencias a mediano y largo plazo.

### 9. *El nuevo programa de reforma*

El paradigma antiguo se manejaba con un programa casi cerrado de lo que implicaba la reforma de la administración pública, el cual se concentraba en el ajuste de los sistemas y subsistemas administrativos al nivel técnico ya mencionado. El paradigma nuevo tiene un programa diferente, dinámico y concentrado en temas prioritarios para las grandes metas nacionales.

En él se ponen de relieve problemas como el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, la creación de una estructura de apoyo que permita mejorar los procesos de elaboración de las políticas económicas, el desarrollo de sistemas de información en aspectos estratégicos, y otros asuntos semejantes. Es un programa que trata de conectarse con las prioridades fundamentales. Una de sus preocupaciones típicas es la organización y gerencia de planes para encarar las consecuencias sociales de la crisis en los sectores más afectados. ¿Cómo manejar eficientemente planes de este tipo a gran escala? ¿Cuáles son las orientaciones gerenciales apropiadas para ellos? Gerenciarlos es un problema técnicamente complicado, que requiere diseños creativos y que exige, entre otros aspectos, conocer y aprovechar las experiencias regionales exitosas.<sup>9</sup>

<sup>9</sup>El Programa Alimentario Nacional (PAN) de la Argentina, establecido como programa de la más alta prioridad por el

Los mencionados puntos de ruptura indican nuevas direcciones de pensamiento abiertas a la discusión y, sobre todo, a la investigación. Esta evolución no surge en abstracto, sino que emerge de la demanda histórico-social creciente de gerencia eficiente en América Latina, tanto para el

sector público como para el privado. La hipótesis planteada en este trabajo es que esta gerencia eficiente no se alcanzará sino a partir de un replanteo de las ideas básicas, de los modelos teóricos y de los enfoques metodológicos.

## II

### El nuevo paradigma y las ciencias gerenciales

La segunda etapa de análisis planteada implica desenvolver algunas de las líneas básicas que presenta el nuevo paradigma en el campo de la reflexión general sobre la gerencia. Conviene destacar varios aspectos que, sin agotar las posibilidades, indican algunas de las direcciones de pensamiento donde se están produciendo avances cualitativos de importancia en esta materia.

#### 1. *Sustitución del enfoque prescriptivo por el heurístico*

El enfoque metodológico tradicional frente a los problemas gerenciales tiene características fundamentalmente prescriptivas, pues trata de someter la realidad a una normativa, para lo cual parte de reglas fijadas de antemano, a menudo de carácter especulativo o basadas en experiencias de orden casuístico, no representativas desde el punto de vista estadístico por muestreo. Este enfoque prescriptivo que dice lo que hay que hacer, y lo dice, en tonos de seguridad absoluta, en muchísimos textos que se manejan tradicionalmente en América Latina, se está sustituyendo en el nuevo paradigma por un enfoque de

carácter fundamentalmente heurístico. Se plantea así un campo que es básicamente de experimentación y de búsqueda. En esta última década se ha venido poniendo en tela de juicio lo que se suponía conocido y se ha visto que la realidad investigada es tan densa y mutable, que resulta "ingenuo" pretender aplicar, en las últimas décadas del siglo xx, un enfoque linealmente prescriptivo al manejo de las organizaciones.

Un aspecto central de la renovación en marcha es que la perspectiva, autosuficiente y omnipotente, que emitía las normas que con toda propiedad Simon (1948) denominó "proverbios de la administración", se sustituye por esta perspectiva heurística, que explora, investiga y experimenta y sabe que está trabajando en marcos muy amplios de incertidumbre, en condiciones de experimentación social altamente complejas.

#### 2. *Cambio de concepción respecto a las fuentes de la eficiencia*

Hay cambios considerables en el análisis de las fuentes de la eficiencia, en términos de la gerencia en general. Varias investigaciones que han conmovido los planes de estudio de las principales escuelas de negocios de los Estados Unidos coinciden en un conjunto de conclusiones similarmente orientadas. Cabe citar la investigación de John P. Kotter, titular de la cátedra de comportamiento organizacional, de la Universidad de Harvard, los estudios del grupo consultor McKinsey y los de Mintzberg (1973) en el Canadá.

Kotter y su grupo de investigadores estudia- ron, desde 1976 hasta 1981, varias empresas pri-

---

Gobierno del Presidente Alfonsín ha sido uno de los de mayor efectividad y cumplimiento de metas. El PAN llega con toda eficiencia a más de 1 400 000 familias de todo el país (17% de la población) e insume para ello recursos muy inferiores a los que le fueron asignados originalmente. Ha alcanzado múltiples objetivos de organización social y desarrollo comunitario, adicionales a sus metas directas. Su gerencia ha empleado a fondo la optimización de recursos disponibles en el mismo aparato público, a través de modelos innovativos de cooperación interinstitucional.

vadas de éxito de la economía norteamericana, aplicando una amplia gama de indicadores. Trabajaban de descubrir las causas de la eficiencia, penetrando, mediante una investigación minuciosa, en el comportamiento e identificando la "piedra filosofal" de estas organizaciones. Durante varios años realizaron un seguimiento prolijo de los directivos máximos de las empresas seleccionadas, tratando de reconstruir su estilo de uso del tiempo. Las conclusiones estadísticas fueron sorprendentes. El perfil de comportamiento resultante es el siguiente, según el informe final: Pasan la mayor parte de su tiempo con otros (pasan su tiempo básicamente conversando). El promedio pasa solo únicamente el 25% de su tiempo de trabajo, y dicho lapso se utiliza fundamentalmente en casa, en aviones o en los viajes por la ciudad. Unos pocos pasan menos del 70% de su tiempo con otros; mientras que algunos pasan con otros el 90% de su tiempo de trabajo.<sup>10</sup> Los gerentes sobresalientes se dedican a conversar; la imagen de un gerente de éxito que proyecta la administración tradicional es casi la opuesta: encerrado en su oficina, protegido por varias secretarías que impiden los accesos, planificando permanentemente a base de métodos cuantitativos, etc.

¿Cómo se explica este contraste? ¿Cómo conversan? Los investigadores hicieron la radiografía de las conversaciones. La imagen se va alejando cada vez más de la imagen prototipo. Las conversaciones se realizan en un contexto no estructurado sino abierto. ¿Con quién conversan? Conversan con un público muy amplio: diversos niveles de la organización, múltiples niveles externos a la misma y personas vinculadas indirectamente al campo de la organización. ¿Cómo pueden tener éxito en sus gestiones? Esta imagen nos devuelve casi la imagen de un gerente latinoamericano, tal como era percibido por la sociología norteamericana de viejo cuño, que consideraba ese estereotipo como expresión y causa importante del subdesarrollo.

Kotter y su grupo sugieren, a base de la investigación, que estos gerentes tienen éxito porque, de hecho, están trabajando en lo que es decisivo como factor de eficiencia y rendimiento,

lo cual, en forma esquematizada, abrazaría dos grupos de cuestiones. Un grupo tiene que ver con la estructuración del calendario de decisiones; esto significa que el gerente tendrá éxito en la medida en que realmente logre identificar los problemas estratégicos y dedicar su tiempo útil a un calendario de decisiones absolutamente fundamental para la organización. Estos gerentes descubrieron que ello no se consigue a través del enfoque prescriptivo y de los principales clásicos de administración, sino mediante un contacto absolutamente vivo y directo con la realidad. Las conversaciones les suministran elementos heterodoxos, frescos, comprobables, ricos, no oficiales, etc., que les permiten ver los problemas con mayor fidelidad que a través de los conductos formales. El segundo gran tema es la construcción de la red de contactos. Dichos gerentes captaron que no basta con tomar las decisiones apropiadas sino que para que las empresas funcionen (aun en las empresas privadas de los Estados Unidos) es imprescindible tener una red de apoyo lo más extendida posible y diversificada, con sólidos puntos de contacto, que dé fluidez a la aplicación de las decisiones. Cuando hablan de esta red no están hablando de una red de amigos; es una red que, según la describen los investigadores, está basada en "trueques", en relaciones de presión, directas o encubiertas, en múltiples procesos sectoriales basados en juegos de intereses dentro de la economía norteamericana. A través de las conversaciones, el gerente construye esta red y la cultiva sistemáticamente.

El grupo, yendo más allá, emitió algunas conclusiones críticas sobre la formación usual de gerentes en Estados Unidos, las cuales resultan muy importantes como tema de reflexión de nuestras escuelas de administración latinoamericanas. Decía en esas conclusiones: "Existe una brecha bastante grande entre el saber convencional acerca de las funciones, instrumentos y funciones gerenciales, por una parte, y el comportamiento gerencial real, por otra. El primero se trata generalmente en términos de planeamiento, control, personal, organización y dirección; el segundo se caracteriza por largas horas, episodios fragmentarios y comunicación oral. El comportamiento real, tal como lo demuestra el estudio de los gerentes generales de éxito, aparece como menos sistemático, más informal, menos reflexivo, más reactivo, menos organizado y más

<sup>10</sup>John P. Kotter (1982): What effective general managers really do? *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre.

frívolo de lo que podría esperar un estudioso de los sistemas de planeamiento estratégico o diseño organizacional. La brecha es importante e inquietante por muchas razones. Antes de todo, plantea serias preguntas acerca de la clase de planeamiento formal, evaluación de rendimiento y otros sistemas comúnmente en uso".

El trabajo del grupo consultor McKinsey estudió a sesenta y dos empresas norteamericanas de éxito y alcanzó por otras vías, conclusiones del mismo corte anterior, que plantea de modo terminante: "Llegamos rápidamente a la conclusión de que los problemas de estructura, a pesar de su innegable importancia, no son sino una pequeña parte de la cuestión de la eficacia de la administración" (Peters y Waterman, 1984). La estructura formal ejerce influencia, pero su incidencia en el rendimiento organizacional final es reducida. Aducen, entre otros elementos de juicio, una observación muy original del presidente de una empresa multinacional, que señala: "considero grotesco un organigrama inflexible, que da por sentado que un individuo en una posición dada actuará exactamente en la misma forma que su antecesor. Esto contradice uno de los fundamentos implícitos del andamiaje formal-tradicional, a saber, que una vez construido detalladamente el organigrama y sus anexos, el cambio de un individuo por otro no implicará alteraciones mayores, porque el sistema formal es el que predomina y maneja el rendimiento organizacional. El presidente aludido recalca: "El individuo no actuará así. En consecuencia, la organización debe moverse, ajustarse y adaptarse al hecho de que es un nuevo individuo el que ocupa esa posición". La experiencia demuestra que la observación es plenamente válida. "El individuo nuevo" en el mismo puesto no actúa como preveía el enfoque prescriptivo; en consecuencia, la organización ha de adaptarse a esta situación.

Las fuentes de la eficiencia gerencial no se hallan, pues, como revelan las investigaciones referidas y otras semejantes, ni en el buen planeamiento formal, ni en el respeto a los principios tradicionales de administración. Se conectan mucho más con variables múltiples políticas, sociológicas, culturales, etc., entre las que resaltan factores como los juegos de poder.<sup>11</sup>

<sup>11</sup>El tema se trata en detalle en B. Kliksberg (1985): *El pensamiento organizativo: del taylorismo a la organiza-*

### 3. El papel central de la innovación

Otra dirección de pensamiento que se plantea en el nuevo marco de reflexión global es la de la innovación, que se convierte en un tema clave en esta parte final del siglo xx. Robert K. Muller señala que las escalas de riesgos han evolucionado de tal modo, que, en realidad, tenemos que crear categorías inéditas para captarlas, e intenta formular algunas. Hablamos normalmente de riesgo organizacional, distinguiendo diferentes niveles y márgenes de riesgos; una categoría más es la de incertidumbre que va más allá de la de riesgo y aborda un terreno más sombrío de decisión, casi de apuestas. Muller agrega una categoría adicional a la de incertidumbre, que es la de ignorancia, situación en la cual la mayor parte de los elementos actuantes no son desconocidos y tenemos información muy escasa de cómo operan y habría una categoría más extrema aún, que destaca: en los tiempos actuales, las organizaciones actúan en contextos en los cuales lo que puede llegar a primar no es ni siquiera la ignorancia, sino el desconocimiento, pues diversos riesgos posibles escapan directamente a nuestro conocimiento.

Frente a un ambiente organizacional "turbulento", donde las amenazas son de este tipo: incertidumbre, ignorancia, desconocimiento, se exige agudizar la capacidad de adaptación a los cambios, que en estos casos son formidables. Yehezkel Dror concibe al respecto una ley que dice lo siguiente: "En situaciones de rápido cambio, cuanto mayor fuese el éxito en el pasado, tanto mayor es la probabilidad de fracaso en el futuro" (1983). La peor guía en estas condiciones de cambio acelerado es el pasado, y la tendencia tradicional a basarse en el pasado y a proyectar a partir de él, puede llevar a serias ineficiencias. Ante estas realidades, Karl Weick, director del *Administrative Quarterly* de Cornell, sugiere que el modelo de la organización necesaria debería ser del siguiente tipo (modelo que escandalizaría a los teóricos del tradicionalismo, aferrados al formalismo): "... que aprecie más la improvisación que la predicción, que trate de las oportunidades

*ción*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 10ª ed.; y en *La racionalidad irracional de la burocracia* (1976); incluido en B. Kliksberg (comp.), M. Crozier, G. Friedmann, Paul Fraisse y otros, *Cuestionando en administración*, Paidós.

más bien que de los obstáculos, que descubra nuevos planes de acción en lugar de defender los antiguos, que aprecie las controversias más que la serenidad, y que estimule la duda y la contradicción más bien que la confianza".<sup>12</sup> El gerente eficiente no es el que no comete ningún error; el que tiene tal historial, ya sea en la empresa pública o en la privada, es realmente un burócrata en la connotación popularizada del término. En las condiciones actuales donde es necesario innovar, cambiar y arriesgarse, un buen gerente será el que, por innovar, cae en un número razonable de errores.

#### 4. El modelo organizacional deseable

¿Qué tipo de organización como diseño organizacional básico, qué tipo de relación entre la organización y sus miembros, que son el motor decisivo del comportamiento organizacional, se proyecta hacia el futuro? En el documento inédito ya mencionado, Mario Bunge formula algunas reflexiones muy agudas al respecto.

Bunge señala que el pensamiento administrativo tradicional ha concebido las organizaciones, tanto en las públicas como en las privadas basándose esencialmente en la idea de la jerarquía. Destaca que Simon, del que disiente, asegura que todos los sistemas estables en la naturaleza están organizados jerárquicamente, como si la condición jerárquica fuera una condición *sine qua non* de dichos sistemas. Como epistemólogo, Bunge considera que el concepto de jerarquía que utiliza Simon es ambiguo y resulta altamente criticable desde el punto de vista metodológico. Las moléculas, por ejemplo, están organizadas jerárquicamente, pero la única jerarquía existente no es la del poder unidireccional, sino que sigue otros cánones totalmente distintos. A partir de allí, establece una clasificación de los grandes tipos de organización conocidos históricamente y los divide en cuatro modelos que se dan simultáneamente en el escenario contemporáneo. Un modelo son las organizaciones autocráticas, donde hay un poder centralizado que no se delega y que maneja unilateralmente la organización hacia abajo (monarquías absolutas, dictaduras militares, etc.). Un segundo modelo es el de las organizaciones que llama delegativas, donde la cúpula

de poder lo conserva para sí, si bien lo comparte con delegados dentro de la organización. Un tercer modelo es el de las organizaciones que denomina consultivas, que están abiertas a recibir insumos de abajo hacia arriba y que están dispuestas a negociar. En cuarto lugar estarían las organizaciones de tipo participativo, donde lo que se recibe no son meramente opiniones y sugerencias, sino que hay participación efectiva en el poder de decisión de modo que, el gerente no está en la cúspide de la pirámide, sino en el centro de una red de decisiones. Esta estructura viola claramente el principio de jerarquía. Bunge sostiene que las conclusiones modernas en ciencias gerenciales demuestran que los niveles más altos de productividad y de satisfacción en el trabajo se alcanzan en las organizaciones participativas; siendo ese el modelo de organización que genera mayor rendimiento. Pone de relieve que las organizaciones participativas no son patrimonio de una parte del mundo, sino que existen experiencias múltiples de ellas en los países occidentales. Un libro reciente prologado por Warren Bennis, uno de los fundadores del desarrollo organizacional, *La colaboración organizacional alternativa a la jerarquía*, expone detalladamente diversas experiencias de este tipo en los países occidentales. Lo que se plantea es que la jerarquía como condición *sine qua non* en el pensamiento tradicional, no es la única posibilidad ni deseable en términos de eficiencia.

#### 5. Hacia organizaciones flexibles

El nuevo paradigma se orienta a la constitución de organizaciones acentuadamente flexibles, a diferencia de los modelos de carácter formal altamente estructurados que constituían el núcleo central del paradigma antiguo. Se trabaja con organizaciones estructuradas, de manera ambigua, que deliberadamente dejan sin definir problemas de jerarquías y de vinculaciones organizacionales, para dar mayor plasticidad a la organización. Diversas empresas japonesas no tienen ni siquiera un organigrama, sino que utilizan mucho más equipos de proyecto flexibles. Entre otras ventajas de este enfoque, se ha comprobado que la innovación se da en mucha mayor proporción en lo que se llama la interfase. La innovación no se da en grupos rígidos, enclaustrados en diferentes departamentos organizacionales, sino

<sup>12</sup>Karl Weick, en T. Peters y R. Waterman, *op. cit.*

en este juego flexible y ambiguo, en el trabajo interproyectos dentro de las organizaciones.

#### 6. *Tecnologías innovativas de intervención organizacional*

En el nuevo pensamiento se están desarrollando una serie de técnicas modernas de intervención organizacional, que, apoyándose en núcleos de pensamiento ya mencionados y otros semejantes, proponen modelos diferentes de cambio administrativo. Un primer modelo es el Programa para la Mejoría del Rendimiento Organizacional (PIR) (1978), diseñado por las Naciones Unidas. Se trata en su conjunto, de una batería de intervención organizacional de naturaleza eminentemente participativa, probada con buenos resultados en numerosos países de Asia, Africa y América Latina. Combina diversos tipos de insumos técnicos: conceptos importantes de desarrollo organizacional, la consultoría de procesos y la dirección por objetivos. Otra tecnología (OPTIMA) (1981), generada por el Instituto Internacional para Empresas Públicas en Países en Desarrollo (ICPE), se orienta a incrementar la eficiencia organizacional a través del crecimiento de la capacidad de consultoría interna de las organizaciones; consta de un conjunto de técnicas que ponen en práctica distintos ejercicios reales de diagnóstico y búsqueda de soluciones a partir de los cuadros directivos de la organización. Favorece así el desarrollo de la capacidad de autoanálisis gerencial de las propias organizaciones. Otro modelo es el de la investigación-acción, metodología de manejo de los conceptos e instrumentos básicos de investigación administrativa, en donde la investigación no produce resultados al final del programa, siendo, al mismo tiempo, la vía de identificación de causas importantes de los problemas, y un instrumento de cambio organizacional. Esta tecnología se basa también en una participación absolutamente activa de los investigados, que coinvestigan con el equipo investigador, y, al mismo tiempo, van efectuando modificaciones en el comportamiento organizacional a base de los resultados de la investigación.

#### 7. *La gerencia de políticas*

La gerencia aparece en estas condiciones con un perfil de diferencias muy notorias respecto al paradigma antiguo. Una de las fundamentales es que la gerencia no sólo administra recursos, sino que administra políticas (que son más importantes en el funcionamiento de la organización). El papel principal de la gerencia de nuestro tiempo es el vinculado con las políticas. Por ello, los gerentes investigados por Kotter tenían éxito, se concentraban en la "fabricación de políticas", y no sólo en la gestión de los recursos organizacionales. La gerencia de políticas implica un enfoque estratégico, una visión totalizadora, una perspectiva a largo plazo, etc. Significa, entre otros aspectos, no reprimir la incertidumbre organizacional, sino hacerle frente. Un ejemplo básico de represión de la incertidumbre organizacional, es la proyección de las cifras presupuestarias a partir de las cifras del año anterior. La gerencia que maneja políticas, en lugar de mirar hacia atrás, se orienta hacia el futuro con un enfoque heurístico.

#### 8. *La pertinencia de los valores*

Una dirección central del nuevo pensamiento gerencial es el regreso a una reflexión que Chester Barnard planteaba pioneramente en el decenio de 1930, a saber, el gerente es, en primer término, un administrador de valores organizacionales. Decía Barnard que: "el papel del jefe ejecutivo es administrar los valores de la organización" y señalaba que los gerentes son "forjadores de valores, preocupados por los bienes sociales de la organización". Subrayamos previamente la correlación entre eficiencia y participación en el trabajo. La participación real se da sólo a través de identificaciones con valores. El papel del gerente moderno es percibido, no como el del autócrata ajeno a valores y basado en la jerarquía, sino como una actividad dirigida a la búsqueda de valores genuinos, su proyección y la constitución de identificaciones organizacionales en torno a ellos.

## III

## La universidad y el gerente que hace falta

En la última etapa de esta reflexión, pasaremos, a base de los elementos anteriores, al análisis de las características del gerente que hace falta en América Latina y del papel actual y deseable de la universidad al respecto.

1. *La cuestión del perfil*

De la evaluación de las formas de pensar sobre este problema, surgen rasgos del perfil de formación que difieren profundamente de los tradicionales. Tomando algunos puntos de referencia internacionales, el Instituto de Formación Arthur D. Little, planea la preparación de los profesionales a partir de una concepción que el Presidente del Instituto reseña como sigue: "El potencial gerencial requiere mucho más que técnicas gerenciales complejas y habilidades estrechas. Requiere educación general humanística".<sup>13</sup>

Se considera que en esta época un gerente eficiente debe prepararse en esta dirección supratécnica, y las metas del Instituto mencionado recalcan, en la formación de gerentes, la creación de habilidades creativas y de relación. Este tipo de conclusiones coincide con las del fundamental estudio realizado por la UNESCO sobre la educación internacional y especialmente sus niveles superiores, *Aprender a ser* (UNESCO, 1973). La comisión de expertos, que fue presidida por el ex Ministro de Educación de Francia, Edgard Faure, afirmó que, en la formación profesional: "Interesa menos poseer un acervo cognoscitivo definido, que haberse iniciado en el método científico".

En América Latina se requiere buscar un perfil gerencial apto para encarar los dilemas de gestión en sociedades que tratan de enfrentar la crisis y afianzar la democracia. Ello implica tomar muy en consideración aproximaciones como las mencionadas. Es necesaria la iniciación en el método científico. Se debe contar con una buena formación en las ciencias que explican el entorno organizacional. La formación en historia econó-

mica y social, economía, sociología sistemática, etc., son elementos de trabajo vitales para poder desentrañar la sobrecomplejidad del contexto contemporáneo. Se debe disponer de las categorías de análisis y modelos que permitan comprender, de modo articulado, serio y riguroso, la realidad de las organizaciones. El perfil necesita, desde luego, de una disponibilidad tecnológica importante, pero no indiscriminada. En América Latina, el gerente que hace falta tendría que manejar las tecnologías que son pertinentes desde el punto de vista de los problemas de gestión fundamentales, como la gestión de materias primas estratégicas, la administración de la salud y la educación, la gerencia de empresas públicas, la dirección de empresas pequeñas y medianas, el desarrollo administrativo regional, la administración de la ciencia y la tecnología, etc.

Por otro lado, el gerente tiene que responder al perfil de Chester Barnard o perfiles semejantes. Se requieren gerentes que sean capaces de generar fenómenos de identificación con la organización y de participación en ella, es decir, dirigir democráticamente a las organizaciones.

Para la capacitación en este plano se dispone hoy de modelos explicativos del comportamiento organizacional y de diversos instrumentos tecnológicos, pero hay que utilizarlos de modo planificado y sistemático. Asimismo, se requiere que el gerente tenga capacidades crítico-creativas. En las décadas próximas, la disyuntiva será entre ser crítico-creativo o ser ineficiente. Los problemas van a ser imprevistos en muchos aspectos, o con variables combinadas de modo muy diverso y que ninguna universidad puede programar en sus planes de estudio. El componente crítico-creativo va a permitir un rediseño de esos problemas y de las soluciones en términos localmente operativos.

A ello se suma un aspecto que se pone especialmente de relieve en las investigaciones efectuadas en la región al respecto, es decir, que el gerente debe tener una sólida conciencia nacional, tiene que trabajar para el país.<sup>14</sup> Esto lo

<sup>13</sup>Roberto K. Muller, *op. cit.*

<sup>14</sup>Véanse sobre el particular los resultados de investiga-

destaca, por ejemplo, el Presidente de México Miguel de la Madrid, quien ha señalado que: "La acción del empresario público no puede concebirse sólo como la gestión de ciertos recursos a la luz de ciertas metas de construcción; debe concebirse como un mecanismo que forma parte de la acción política de la nación para lograr el tipo de sociedad que todos deseamos", y que "para que los problemas del país, que son los de las empresas públicas, puedan solucionarse a través de la política gubernamental, se requiere de la responsabilidad política y social del empresario público. Esta es la única manera de asegurar que las empresas públicas sean administradas no como ínsulas ni como una mera fuente de trabajo, sino como parte integral del sector público".<sup>15</sup> La responsabilidad política y social del gerente destacada debería darse en los dos campos públicos y privado y ella no brota mágicamente. Así, la formación universitaria debería incidir en lo que le es posible, en que esta responsabilidad se adquiere, entre otros medios, a través de la compenetración del educando con los problemas básicos de su país.

## 2. Las deficiencias de la escuela de administración predominante

¿Qué sucede al contrastar este perfil "deseable" con el vigente en las escuelas de administración de América Latina? Planteado el interrogante: ¿estamos preparando o no los gerentes del mañana?, la respuesta posible arroja un déficit muy pronunciado. Predomina en América Latina una escuela de formación muy tradicional, profundamente marcada por el pensamiento administrativo formalista y por formas discutibles de concebir a la universidad en general. De acuerdo a resultados de investigación (Kliksberg, 1983, Escuela Empresarial Andina, 1976), la formación humanística y científica tiene una presencia mínima dentro de los planes de estudio; materias como epistemología o metodología de la investigación ni figuran en las categorías de análisis

para preparar planes de estudio en este tipo de escuelas. Se subestima el tema de la comprensión del medio ambiente histórico-social. Otro aspecto, la comprensión del comportamiento organizacional mismo, implica en nuestro tiempo una base importante de modelos modernos que lo expliquen; eso es lo que llamamos ciencia de la organización, la cual tiene escasa inclusión en la formación que se imparte. Las tecnologías llenan los planes de estudio, pero no fueron seleccionadas a partir de investigaciones nacionales de las necesidades presentes y previsibles del Estado y la empresa privada, sino transferidas de manera no selectiva y mecánica. En esta materia se observa con toda intensidad la situación que plantearon, en su oportunidad, las Naciones Unidas sobre la educación científica superior en general.<sup>16</sup> Extrañamente, los planes de estudio en muchas escuelas y facultades de administración de América Latina se parecen mucho entre sí. Se podría presumir que ha habido una planificación central, coordinada, entre las diferentes casas de estudio. Lo que se ha dado es algo muy diferente, una imitación de conjunto de modelos externos que están, además, en gran medida obsoletos.

No sólo se importa mecánicamente, sino que, además, la dependencia ha estado ligada, en el caso de las ciencias administrativas en América Latina, a ciertos sectores específicos de retaguardia de las ciencias administrativas de los Estados Unidos y del mundo desarrollado en general. Los planes están unificados por el origen común en estas escuelas de otras regiones, que tienden a ser de carácter tradicional. Por otra parte, en diversas escuelas los planes de estudio marginan al sector público. Los temas específicamente relativos a éste son casi inexistentes, como si el sector público fuera en estos países el "prescindente" del siglo XIX y no estuviéramos en presencia del tipo de "Estado protagonista" que se presenta en la región. Tampoco se prepara en las aptitudes para la directiva democrática, ni se cultiva el componente crítico-creativo. En cuanto a la concien-

ción contenidos en Bernardo Kliksberg (1983): *Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.

<sup>15</sup>Miguel de la Madrid (1981): *La Participación de la Empresa Pública en el Proceso de Desarrollo Económico y Social del País*. Plan global de desarrollo en Ciclo de Conferencias, Cenapro, México.

<sup>16</sup>Señalaban: "Actualmente se utilizan los proyectos de educación científica procedentes de los países desarrollados. ¿No podrían considerarse proyectos para los países latinoamericanos preparados en la región? Comité Asesor de las Naciones Unidas sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo (1973): *Plan de Acción Regional para la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.

cia nacional, por lo menos a nivel de planeamiento sistemático, no tiene tampoco mayor representatividad real en estos planes de estudio.

No basta la identificación de estas deficiencias de fondo, sino que ellas requieren una explicación más profunda. Creemos que el mecanismo de imitación se ha visto facilitado por algunas categorías de razonamiento en cuanto a política educativa en las escuelas de administración, las que sería interesante revisar. Entre ellas, aparece con frecuencia la oposición entre teoría y práctica. Se supone que habría un campo que sería la teoría, el cual es tema de otras escuelas distintas pero no de éstas, que son escuelas prácticas. La disociación es falsa. En realidad se trata de un circuito totalmente integrado, donde la buena práctica sólo se puede fundar en una sólida teoría y la buena teoría significa un examen riguroso y fecundo de la práctica. La mala teoría es aquella que no tiene que ver con la práctica, la que se basa en datos empíricos insuficientes o mal analizados. Esta falacia en los planes de estudio resta validez al conocimiento teórico.

Una segunda falacia tiene bases en la anterior. Se supone que estas escuelas tienen por finalidad formar técnicos absolutamente especializados, sectoriales, dotados de conocimientos puramente administrativo-contables, que estarían confinados al manejo de un instrumental técnico básico. Lo que sucede en materia de ciencia organizacional moderna indica que ésta tiene que ver con problemas que implican cambios sociales pertinentes. Esa visión es ineficiente frente a la complejidad del fenómeno organizacional, pues administradores con una formación parcializada están destinados a una baja productividad en términos profesionales. Se requiere una preparación más amplia y de otro orden. Además, países como los de la región necesitan profesionales que, como se ha visto, sean al mismo tiempo buenos ciudadanos y apuntalen el desarrollo nacional y el fortalecimiento de la democracia.

Un tercer tipo de falacia en términos de política educativa es el supuesto de que las escuelas de administración preparan un administrador que sirve para todo orden de organizaciones, esto es, que forman "generalistas". En la práctica, la escuela tradicional prepara para problemas empresariales estrictamente privados, y para determinado tipo de organizaciones privadas, que

no son las predominantes en América Latina, dejando de lado realidades empresariales estratégicas, como las de la empresa pequeña y mediana. La pretensión "generalista" está encubriendo una práctica que no es tal, sino altamente segmentada.

Otro error en materia de política educativa es el estilo de "modernización refleja". La escuela cree que se moderniza en la medida en que logra un mayor nivel de importación mecánica de aquello que está sucediendo en los centros desarrollados. El perfil tecnológico deseable surge a partir de otras consideraciones. La cuestión es partir de las propias necesidades,<sup>17</sup> generar localmente y transferir de manera eficiente y crítica lo que realmente es pertinente para las condiciones nacionales. Estas falacias en política educativa afectan los planes de estudio y tienen fuerte repercusión en el catálogo de deficiencias que queda reseñado.

### *3. Hacia una escuela latinoamericana de administración*

En América Latina está creciendo paso a paso, en los procesos de cambio social y bajo la demanda de las grandes fuerzas políticas y sociales, un nuevo tipo de escuela de administración. En ella se trabaja con planes de estudio preparados para las exigencias de capacidad de gestión que plantean la crisis y la democratización, y se están formando, con enfoques amplios y contenidos abiertos ligados al nuevo paradigma, gerentes de utilidad nacional. En diversas universidades se están desarrollando importantes experiencias de transformación de los planes de estudio, orientadas en esa dirección. Asimismo, se están produciendo cambios muy importantes en la fisonomía interna de las escuelas de administración. Las hay actualmente que trabajan sobre la base de la interacción activa con la realidad organizacional. El aula se traslada en parte a las organizaciones, a través de programas coordinados entre organismos públicos y privados y la Universidad. Se está introduciendo seriamente el tema de la investigación mediante programas de investigación de corto y mediano alcance en las tareas mismas de

<sup>17</sup>Consultar sobre ello, los trabajos clásicos de Oscar Varsavsky, cuyas aportaciones tienen amplia aplicabilidad en esta materia.

las cátedras, los que trabajan sobre realidades organizacionales nacionales. Además, se efectúan programas de investigación en gran escala, con la coparticipación de las cátedras.

También se están transformando las estructuras didácticas. Los sistemas de aprendizaje de carácter tradicional no responden de ninguna manera a las demandas de estas décadas finales del siglo xx, y, en lugar de generar profesionales críticos, están produciendo justamente lo opuesto. Además someten a personas valiosas a metodologías que tienen por resultado la esterilización de su capacidad crítico-creativa, y, como lo indican algunas investigaciones pioneras, ello conduce a que su potencial crítico-creativo resulte en diversos casos menor cuando egresan de la universidad que cuando ingresaron en ella.<sup>18</sup> Se

<sup>18</sup>El tema se trata detalladamente en Naum Kliksberg (1984): Elementos pedagógicos predominantes en la enseñanza universitaria de la administración en América Latina, incluido en su obra *La crisis pedagógica en las universidades latinoamericanas*. Editorial de la Universidad Central de Venezuela, Caracas.

trabaja seriamente en formar docentes a través de programas sistemáticos que favorecen al docente auxiliar/estudiante avanzado como un instrumento fundamental de la universidad activa. Se hacen serios esfuerzos para el establecimiento de estructuras de posgrado que, coordinadas con las de pregrado, pueden constituir un polo de reflexión, creatividad y desarrollo, que esté enriqueciendo continuamente a este último. Al mismo tiempo pueden ser laboratorios de investigación gerencial, que pueden hacer aportaciones importantes a la realidad administrativa nacional.

Frente a la escuela tradicional, aún dominante, está surgiendo el perfil de una nueva escuela latinoamericana de administración, que está a la altura de las necesidades presentes y previsibles. Su emergencia dependerá del esfuerzo de amplios sectores de investigadores, docentes, estudiantes y profesionales. Cambiar el perfil de universidades y escuelas implica transformaciones de gran magnitud, que sólo son posibles gracias a procesos colectivos.

### Referencias bibliográficas

- Barnard, Chester I. (1968): *The Functions of the Executive*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Bunge, Mario (texto preliminar 1984): Sobre el Management.
- Collins, R. (1975): *Conflict Sociology*. Nueva York, Academic.
- Crozier, Michel (1974): *El fenómeno burocrático*. Editions du Seuil, 1963. Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- (1984): *No se cambia la sociedad por decreto*. Instituto Nacional de Administración Pública de España.
- Dror, Yehezkel (1983): Inteligencia para gobernantes del desarrollo. *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, N° 3, Caracas, enero.
- (1984): Reflexiones sobre la producción de tecnología administrativa para el sector público en los países en desarrollo. Incluido en Bernardo Kliksberg (comp.). *La reforma de la administración pública en América Latina*. Instituto Nacional de Administración Pública de España.
- Escuela Empresarial Andina (1976): *Investigación sobre la enseñanza de la administración en la subregión andina*. Lima.
- Faure, Edgard y otros (1973): Comisión Internacional para el Desarrollo de la Educación. *Aprender a ser*. Alianza Universidad, UNESCO.
- Implementing Governmental Change (1983): *The Annals of the USA American Academy of Political and Social Science*. Marzo.
- Johnson, Nevil (1977): Las recientes Reformas Administrativas en Gran Bretaña. Incluido en Arne F. Leemans. *Cómo reformar la administración pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Kliksberg, Bernardo (1983): *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Leemans, Arne F. (1977): Presentación general. En *Cómo reformar la administración pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Mintzberg, Henry (1973): *The Nature of Managerial Work*. Nueva York, Harper & Row.
- Muller, Robert K. (1984): *Cómo preparar mejores gerentes para una época incierta. La interrupción de la simetría en el desarrollo gerencial*. Universidad del Valle. Cuadernos de Administración, Colombia, agosto.
- Naciones Unidas (1985): Guía Práctica para mejorar de forma programada el rendimiento de las organizaciones públicas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1978. Incluido en CLAD, *Selección de documentos clave, Estrategias innovativas de intervención organizacional*. Vol. 2, N° 1, junio.
- Oszlak, Oscar (1984): Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, en CLAD, *Selección de Documentos Clave*, VI, N° 1, octubre.

- Peters, T. y R. Waterman (1984): *En busca de la excelencia*. Editorial Norma.
- Fernández, Praxy Optima (1984): El enfoque del Instituto Internacional de Empresas Públicas para países en desarrollo (ICPE) para una gestión autogenerada de las empresas públicas. Incluido en Bernardo Kliksberg, J. Sulbrandt (comp.), *Para investigar la administración pública*. Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid.
- Revista Burocrazia (1984): Roma.
- Roulet, Jorge, Jorge Sábato y Marcelo Cavarozzi (1984): Desarrollo de una estrategia de cambio organizacional. El caso de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales del Perú (ONERN). Incluido en Bernardo Kliksberg, José Sulbrandt (comp.), *Para investigar la administración pública*. Instituto Nacional de Administración Pública de España, Alcalá de Henares, Madrid.
- Sutz, Judith (1986): La formación de recursos humanos en informática: Una aproximación a la situación latinoamericana. En autores varios, *Informática y sector público en América Latina*. Ediciones Planeta, CLAD, Caracas.



## Vigencia del Estado planificador en la crisis actual

*Adolfo Gurrieri\**

El tema del Estado ha tenido casi siempre en los escritos de la CEPAL un tratamiento paradójico; se lo considera agente decisivo en la formulación y aplicación de las estrategias de desarrollo, pero no se analiza a fondo su cambiante naturaleza. La solución de esa paradoja se ha logrado suponiendo la existencia de un Estado planificador y reformista ideal, que cumpliría a cabalidad la función que se le ha asignado. Tomando como punto de partida dicha paradoja, el objeto de este artículo consiste en presentar el modo en que se ha tratado el tema del Estado en la CEPAL, señalar algunas de las críticas que el mismo ha provocado, y esbozar la manera en que debería reformularse dicho tema a la luz de las circunstancias políticas actuales de la región y de los requisitos de una estrategia de desarrollo autónoma, equitativa y democrática.

En este último sentido se explora el importante problema político referido al papel que el Estado debe tener en la crisis actual, argumentándose que no existe una posición única que pudiera escogerse por criterios meramente técnicos. Por el contrario, las respuestas posibles que puedan darse a esta cuestión giran en torno a tres fórmulas políticas principales (liberal, estatal y democrática) cuyo contenido se analiza y contrasta. Finalmente y con relación al tipo de Estado que se considera deseable se elaboran dos proposiciones básicas: la necesidad de fortalecer el aparato estatal y la de establecer y consolidar las formas democráticas de organización política.

\*Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. El autor agradece los comentarios de Aníbal Pinto y Pedro Sainz.

## I

### El papel del Estado en la concepción de la CEPAL

#### 1. *Las ideas originales*

En su concepción originaria la CEPAL atribuyó al Estado el papel de protanista principal del desarrollo, debido en gran medida a las fallas que observó en los agentes económicos privados y en el mecanismo de mercado. Tal atribución no fue el resultado de la aplicación de principios doctrinarios; por el contrario, del mismo modo que el programa de desarrollo que entonces propuso, fue sobre todo una respuesta a las consecuencias de la crisis de los años treinta en América Latina. (Prebisch, 1973a; Prebisch, 1973b).

Dicha crisis impulsó a la CEPAL a poner en tela de juicio tanto el patrón de desarrollo que habían seguido los países de la región como los fundamentos institucionales del orden económico nacional e internacional que le habían servido de base<sup>1</sup>. Ponerlos en tela de juicio no significaba rechazarlos sino sólo evitar que se los aceptara de manera acrítica como consecuencia de la influencia doctrinaria proveniente de los centros; ellos debían ser evaluados para determinar si podrían servir de sustento a las economías periféricas que estaban procurando transformar su patrón de desarrollo.

En los documentos cepalinos de la época no existe un análisis sistemático de esos fundamentos institucionales; quizás su carácter controvertido impidió que se los discutiera abiertamente. De todos modos, las alusiones dispersas que a los mismos se hicieron permiten esbozar el orden institucional que la CEPAL consideró deseable y el

<sup>1</sup>Desde una perspectiva muy general, los principales fundamentos institucionales de una economía capitalista de mercado son la propiedad privada del capital, la gestión privada de las empresas, la apropiación privada de los beneficios, la competencia, el sistema de precios como guía básica de los agentes económicos, la libre disponibilidad de los factores productivos y, en el plano internacional, la libre circulación de bienes y factores. Conviene tener presente esta lista de fundamentos —de los cuales los primeros tres corresponden al aspecto capitalista del concepto y los restantes al mercado— pues puede servir de guía para esclarecer la profundidad y amplitud de la intervención estatal que presentan las diversas formas híbridas de organización económica (teóricas y concretas), como la propuesta por la CEPAL en sus comienzos.

papel que el Estado debía cumplir en el mismo. (Rodríguez, 1980; Gurrieri, 1982b).

La imagen que presenta la CEPAL sobre esos temas resulta ambivalente. Por un lado, subraya la importancia del dinamismo y la creatividad que surgen del impulso individual alentado por el interés privado, y de la mayor eficiencia económica que hace posible la gestión privada de las empresas. Por otro, señala las debilidades de algunos de aquellos fundamentos para servir de base eficaz a las decisiones y tareas que exige el desarrollo.

Las debilidades principales derivan de algunas características de los agentes económicos privados y del mercado. Dichos agentes suelen carecer de los recursos y del impulso necesarios para llevar adelante las tareas requeridas por el desarrollo, pero, sobre todo, no poseen la perspectiva global que les permitiría tomar las decisiones más apropiadas. Dicha perspectiva global exige superar los límites de una visión orientada por el interés de la empresa individual y tomar en consideración aspectos tales como las relaciones entre los distintos sectores de la estructura económica nacional, las relaciones económicas con el exterior, las repercusiones sociales y políticas de las decisiones económicas, las transformaciones tecnológicas apropiadas y otros, los que, además, deben ser colocados en una dilatada perspectiva temporal.

Por añadidura, esta debilidad de los agentes económicos privados no puede ser suplida por el mecanismo de mercado, cuyas señales tampoco toman en consideración aquellos aspectos en tanto son un mero reflejo de la demanda efectiva que emerge de esos mismos agentes; la suma de las racionalidades individuales no conduce a la racionalidad global. Además, las economías periféricas deben controlar y reorientar los estímulos que provienen del mercado internacional pues, si quedaran libradas a ellos, sólo reproducirían una estructura económica cuyos defectos fueron puestos en evidencia por la crisis. El desarrollo no se logrará mediante la acción espontánea de las fuerzas del mercado, sino por la acción deliberada de toda la sociedad conducida por el Estado.

Estas carencias son, entonces, las que justifican y, a la vez, orientan y delimitan la intervención estatal que proponía la CEPAL en aquellos años. En términos generales, la amplitud y profundidad de dicha intervención deriva de las exi-

gencias del programa de desarrollo propuesto y de la debilidad de los agentes privados y del mecanismo de mercado para llevarlo a cabo.

Son muchos los ámbitos económicos en que la CEPAL consideraba necesaria la intervención estatal, pero algunos destacan por su importancia. Primero, la ya señalada visión de conjunto y a largo plazo; que se estructura de manera sistemática en un plan orientado a transformar la estructura heredada del patrón de desarrollo hacia afuera para convertirla en una economía industrial moderna. Segundo, la acción directa en las áreas decisivas de ese plan de transformación, como el impulso a la acumulación de capital, mediante la elevación del coeficiente de ahorro interno y la captación y canalización de recursos externos; la protección y fomento de la industrialización; la atenuación de la vulnerabilidad externa; la creación de infraestructura; y el incentivo y orientación del cambio tecnológico. Tercero, en relación estrecha con los dos anteriores, la prevención y control de los desequilibrios económicos de variada naturaleza que inevitablemente acarrea una transformación estructural como la implicada en ese plan.

Se trataba de una intervención amplia y profunda, si se la juzga por los cánones doctrinarios entonces imperantes en América Latina, pero sería erróneo suponer que la CEPAL propuso que la misma se ampliara hasta el punto de sofocar a los agentes económicos privados o al mecanismo de mercado. En efecto, su ideal consistía más bien en encontrar un equilibrio entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado, que aprovechara los aspectos positivos de cada uno, facilitara su complementación y evitara las consecuencias negativas que produce el predominio excesivo de alguno de ellos sobre el resto. Dicho equilibrio debía ser la expresión de un marco institucional que combinara los principales fundamentos de una economía capitalista de mercado con la indispensable intervención estatal. En la peculiar combinación de la propuesta cepalina originaria, la intervención estatal tiende mucho más a complementar, suplementar y sustentar aquellos rasgos que a transformarlos de manera radical. O sea, dicha intervención debía estimular la actividad privada siempre que fuera posible y sustituirla sólo cuando fuera inevitable. En suma, proponía un Estado planificador que, guiado por el plan de desarrollo y utilizando los ins-

trumentos monetarios, fiscales, cambiarios y arancelarios, conduciría la actividad económica de la sociedad en su conjunto; pero la realización directa de tal actividad debía permanecer, preferente y principalmente, en manos privadas. El resultado final de tal proceso debería ser el fortalecimiento mutuo de la economía privada y del Estado.

A partir de principios de la década de los años sesenta, la CEPAL introdujo algunos cambios en su programa originario que tuvieron como consecuencia una ampliación y profundización adicional del papel económico y social del Estado. Entre dichos cambios destaca la exigencia de reformas estructurales —que impulsarían la acumulación de capital, orientarían de manera adecuada el uso del mismo, distribuirían de modo más equitativo la riqueza y promoverían la producción— y de políticas dirigidas de manera directa a redistribuir los frutos del progreso económico. En ambos casos, el Estado debía tener un importante papel, ampliando su intervención para ocuparse de la redistribución de los medios productivos —cuando la gestión ineficiente de las empresas privadas así lo aconsejara, como en la estructura agraria— y de los ingresos, para aminorar la desigualdad social y los problemas sociales y políticos que la misma provocaba.

A partir de mediados de la década de los años setenta hasta el presente, se introdujeron otros cambios en las propuestas globales de la CEPAL, pero ellos no alteraron de manera decisiva la concepción originaria sobre el papel del Estado, ni tampoco la combinación público/privada que ha servido de base a su orden institucional deseable.

## 2. *El Estado organizador y el keynesianismo*

En la elaboración de su pensamiento sobre el papel del Estado, la CEPAL se surtió de las teorías y experiencias de los centros, aunque debió modificarlas para adecuarlas a la situación de los países periféricos. Desde los años treinta en adelante, las tendencias históricas predominantes en los centros giran en torno a la constitución del Estado de Bienestar o Estado Social de Derecho; en el plano teórico, dichas tendencias pueden ser ejemplificadas por la propuesta del “Estado organizador” (Myrdal, 1961) y las formas de inter-

vención estatal vinculadas al pensamiento keynesiano.

En un rápido recuento histórico, conviene recordar que la pretensión de los detentadores originarios del poder estatal consistió en ordenar la sociedad de acuerdo a sus criterios e intereses; los arquetipos de esa pretensión fueron el “Estado absoluto” y el establecimiento de una economía organizada en función de los intereses del poder estatal (mercantilismo). Pero la propia expansión económica que el orden impuesto por el Estado absoluto hizo posible, y que le era necesaria para su propia sustentación y ampliación, diversificó los núcleos de poder ajenos al poder estatal, que reaccionaron en contra del absolutismo. Esa reacción se expresó, especialmente, en la doctrina liberal de raigambre económica, que pretende subordinar el poder estatal a los criterios, intereses y poderes de la organización económica; y la liberal-democrática de raigambre política, que intenta disolver el absolutismo mediante la soberanía de la ley y la ampliación de los derechos civiles y políticos. (Tilly, 1975; Neumann, 1968).

La consolidación de las tendencias liberales y democráticas —lograda en mayor o menor grado en las distintas situaciones concretas— produjo la multiplicación de los poderes internos; en efecto, en toda sociedad en que estos procesos tuvieron vigencia, se percibía la existencia de estructuras de poder crecientemente complejas, donde heterogéneos núcleos de poder, de distinto origen, ejercían influencias en múltiples ámbitos de la sociedad. Además, tal complejidad se daba en sociedades que, en gran parte debido a esos mismos procesos, habían alcanzado un alto nivel de interdependencia económica e integración política.

Tal multiplicación de núcleos de poder, y sus conflictos, colocaron otra vez en primer plano el problema del “orden”, que el Estado absoluto había procurado resolver mediante una alta dosis de compulsión; pero dicho problema se plantea de manera distinta en sociedades altamente integradas e interdependientes, con múltiples núcleos de poder —en especial económicos y políticos— ajenos al poder estatal. Dicho orden es procurado, en principio mediante el mecanismo de mercado y las instituciones democrático-representativas. Las crisis económicas y políticas de las primeras décadas del siglo ponen en evi-

dencia la necesidad de compensar las debilidades del mecanismo de mercado y de ampliar y profundizar las instituciones democráticas. Este es el problema que intenta resolver el Estado organizador, armonizando intereses contrapuestos y coordinando la acción de las distintas partes en pos de una finalidad colectiva. Para ello debe recuperar para el Estado una porción mayor del poder disperso en la sociedad, establecer mecanismos institucionales de resolución de conflictos que sean adecuados a sociedades con un alto grado de diversificación económica y participación política y, sobre todo, ser capaz de orientar y coordinar la acción colectiva.

En cuanto a la intervención estatal en la economía, el modelo lo brinda el pensamiento keynesiano. En síntesis, el mismo sostiene que el sistema capitalista de mercado no logra establecer de manera espontánea un volumen de producción que haga posible la ocupación plena, por lo que propone que el Estado compense dicho volumen mediante una regulación de la demanda efectiva lograda por medio de las políticas fiscal y monetaria. Logrado ese volumen de producción por la acción compensatoria y reguladora del Estado, los mecanismos de la economía capitalista de mercado pueden establecer qué se produce, cómo se lo produce, y de qué modo se distribuye el valor del producto final entre los factores productivos (aunque en este último aspecto aparece otra vez el papel regulador y compensatorio del Estado).

### 3. *El Estado periférico*

Cuando en América Latina se colocó sobre el tapete la cuestión de la intervención estatal a consecuencia de la crisis de 1929 y la segunda guerra, se advirtió que las sociedades no tenían ante sí únicamente los problemas derivados de dicha crisis. Por el contrario, en su agenda también estaba, como lo señalara la CEPAL, la necesidad de transformar el patrón de crecimiento económico; no era cuestión de impulsar la expansión de un sistema existente sino de crear uno nuevo, para lo cual se requerían nuevos agentes económicos —con capacidades y potencialidades distintas— y nuevos medios materiales.

Por añadidura, el anterior patrón de desarrollo tampoco había resuelto la cuestión de la

integración nacional; al contrario, la vinculación apéndice de algunas áreas y sectores económicos con el exterior sólo había agudizado la heterogeneidad de la estructura económica y social. En realidad, era necesario promover no sólo la integración física y económica sino también la social, pues existían importantes contingentes de población que no se reconocían como miembros de la sociedad en la cual habitaban. Se trataba, en suma, de sociedades que tenían ante sí la tarea de construir la Nación, a fin de convertirse en verdaderos Estados nacionales (Anderson, 1974; Oszlak, 1982).

Los aspectos políticos de la construcción de la Nación se vinculan también a la democratización. Como se ha dicho, en muchos países era necesario realizar la imperiosa tarea política de convertir a todos los habitantes en ciudadanos, pero también debían armonizarse intereses contrapuestos, como en las sociedades de los centros. Se trataba en realidad de una doble demanda; por un lado, incorporar a los políticamente marginados y, por otro, armonizar los conflictos que surgían entre los que ya participaban políticamente. Tarea no siempre exitosa como lo muestra la inestabilidad política de la región.

A todos estos problemas deben agregarse los que derivan del carácter periférico de las sociedades latinoamericanas. Desde el punto de vista del Estado ello implica que está sujeto a factores "externos" que afectan sus decisiones y su desempeño de manera significativa, tanto por la posición y función que aquellas tienen en la estructura económica internacional como por la presencia de importantes núcleos de poder internos, cuyas decisiones están orientadas desde el exterior. En consecuencia, el Estado debía superar esta situación periférica y tratar de colocarse en un pie de igualdad con los Estados de los cuales era dependiente.

En suma, la crisis del modelo de crecimiento hacia afuera puso en evidencia la amplitud de los desafíos que las sociedades y los Estados latinoamericanos tenían por delante. Dichos desafíos habían sido afrontados en los centros durante un periodo de tiempo mucho más prolongado que permitió, asimismo, que dichos problemas se fueran planteando de manera gradual. En los países de América Latina ellos se superponen unos a otros —aunque de distinta forma en los

diferentes países— dando una imagen de capas superpuestas y heterogéneas.

Siendo esa la agenda de problemas que las sociedades latinoamericanas debían afrontar, y siendo el Estado un agente decisivo en ese proceso, los modelos reflejados por el Estado de Bienestar y las formas keynesianas de intervención eran manifiestamente insuficientes. El papel del Estado en América Latina debía ser más amplio y profundo que en los países centrales pues, si bien éstos estaban en medio de una grave crisis, no tenían que afrontar la transformación del patrón de crecimiento, la integración económica y política de estructuras profundamente heterogéneas, ni la absorción productiva de amplios contingentes pertenecientes a modos de producción precapitalistas.

El Estado planificador de la CEPAL propone una intervención mayor que la sugerida por el modelo keynesiano porque sus objetivos no consisten sólo en garantizar el pleno empleo e impulsar el crecimiento económico (cuánto producir), y asegurar una distribución más equitativa del ingreso (cómo distribuir), sino reestructurar la economía para industrializarla (qué producir), orientar la utilización de los factores productivos de acuerdo a su disponibilidad (cómo producir), y todo ello hacerlo desde una posición periférica que obliga a un control mucho más estricto de las relaciones económicas exteriores y de sus influencias. El keynesianismo procura sobre todo compensar la actividad privada mediante una actividad reguladora orientada básicamente a estabilizar la economía a corto plazo; el cepalismo propone que el Estado tome la iniciativa por sí mismo —debido a la ausencia de importantes

agentes privados— mediante una acción transformadora orientada a reestructurar y desarrollar la economía a largo plazo. Ambas corrientes coinciden en otorgar importancia a la actividad “indirecta” del Estado; o sea, la que utiliza los instrumentos convencionales de política para influir sobre la actividad “directa” de los agentes privados. Sin embargo, el keynesianismo sólo de manera ocasional (por ejemplo, en las últimas páginas de la “Teoría General”) está de acuerdo con la CEPAL en que el Estado debe desempeñar un papel decisivo y “directo” en la acumulación de capital cuando se trata de promover el crecimiento a largo plazo.

Si el pensamiento de la CEPAL sobre el papel del Estado es contrastado con las experiencias históricas de los países centrales, se arriba a una conclusión esclarecedora: los problemas que la CEPAL creyó que los Estados latinoamericanos debían afrontar también han formado parte —excepto el vinculado al carácter periférico— de la agenda de los Estados centrales en algún momento de su evolución, con la única y gran diferencia de que éstos los fueron tratando en el prolongado lapso que va del absolutismo hasta nuestros días, mientras aquéllos deben hacerlo al mismo tiempo y durante un período mucho más reducido. Por lo tanto, a la luz de las experiencias y teorías de los centros y de las necesidades de nuestras sociedades, la CEPAL acertó en aquel momento en los puntos claves de la agenda de tareas que nuestros Estados *debían* encarar; agenda que la crisis de hoy ha reforzado y actualizado. Empero, la CEPAL no se preguntó entonces si los Estados latinoamericanos estaban a la altura de dichas tareas, si *podrían* realizarlas con éxito.

## II

### Las críticas a la concepción del Estado de la CEPAL

#### 1. *La naturaleza del Estado*

Aunque el Estado debía cumplir un papel protagónico en el programa de desarrollo, poco se hizo en los primeros años de la CEPAL para desentrañar su naturaleza y la capacidad real que po-

seía para llevar a cabo las tareas encomendadas. En efecto, la elaboración y aplicación del programa de desarrollo requería, como condición mínima, la presencia previa de un Estado con características específicas; pero la existencia de tal Estado no constituyó una cuestión central, al menos

de manera explícita. Por ello, las ideas de la CEPAL sobre la naturaleza del Estado permanecieron, en gran medida, tácitas.

Sin embargo, los lineamientos principales de esas ideas tácitas pueden ser esbozados con facilidad. El Estado era considerado un agente económico que interactuaba con otros agentes individuales y colectivos dentro y fuera de la sociedad nacional. Se trataba, sin embargo, de un agente múltiple pues su representación la asumían todos aquellos que ocupaban posiciones dentro del aparato estatal; entre ellos destacaban los "políticos" y los "técnicos".

Los principales rasgos de este agente múltiple que, a la vez, constituían requisitos para su acción eficaz y se daban por supuestos, eran los siguientes:

- a) *unidad y coherencia* internas de los distintos agentes que representan al Estado, bajo la autoridad de los líderes gubernamentales;
- b) *autonomía frente* a los otros agentes, que le permite superar las visiones parciales y sectoriales de éstos y elaborar una visión de conjunto (Plan) que las supera y expresa los intereses generales de la colectividad nacional;
- c) *poder político y económico*, mediante el cual impone sus criterios a los otros agentes, ya sea como mandatos que emergen de la autoridad política o como influencia ejercida mediante los instrumentos de política económica y los recursos que controla el Estado;
- d) *capacidad técnico-administrativa y de gestión* para llevar adelante con eficiencia el programa propuesto;
- e) *control de las relaciones económicas externas*, del mismo modo que todos los Estados lo han ejercido en el plano de las relaciones políticas internas.

Podría decirse que el Estado, en el pensamiento inicial de la CEPAL, era concebido como un director de orquesta, que defendía la autonomía y libertad de los músicos que la integraban, pero los influía de variadas maneras para que tocaran las partituras que él había compuesto. Por otro lado, el énfasis que la CEPAL ponía en el papel del Estado derivaba de una concepción de la acción política donde la racionalidad técnica tenía un papel decisivo; el Estado era el que formulaba y llevaba a la práctica la racionalidad

mediante el Plan de desarrollo y el instrumento de la planificación.

## 2. *Algunas dimensiones de la autocrítica*

Entre las críticas más persistentes que se han formulado a la concepción cepalina del Estado debe mencionarse en primer lugar a la que proviene del pensamiento liberal; como es sabido, esta doctrina critica toda intervención estatal, excepto la que está orientada a sustentar y expandir la economía capitalista del mercado. A su juicio, el Estado no puede ser el que elabore y aplique una racionalidad técnica general, tarea que debe ser el resultado espontáneo de la actividad de los agentes privados y del mercado; el Estado, por su propia naturaleza, tiende a limitar la libertad de los agentes económicos privados, y cae con facilidad en la ineficiencia y la corrupción. Por ello, no propicia la expansión de la intervención del Estado, sino el control del mismo para que realice sus funciones de manera adecuada a los intereses económicos privados ("Estado subsidiario").

No es posible presentar en pocas líneas la crítica del pensamiento liberal; sin embargo, deben señalarse dos aspectos importantes de la misma. Por un lado, tal pensamiento desea controlar el poder que emana del Estado, pero presta una atención mucho menor a la concentración de poder económico y político en manos privadas; por otro, ha aplicado en los últimos años sus principios antiestatistas, tanto en los centros como en la periferia, para dismantelar las estructuras y funciones estatales que habían emergido de los esfuerzos por construir sociedades más democráticas y equitativas. En efecto, ha cometido la equivocación de no distinguir entre las intervenciones estatales dirigidas a afirmar criterios autoritarios y oligárquicos y las destinadas a ampliar la democracia y la equidad (Gurrieri, 1982b).

Debido a éstas y otras debilidades, ya mencionadas, el pensamiento político liberal no representa una opción teórica que pueda sustituir a la de la CEPAL; al contrario, su exagerada confianza en las virtudes del mercado se une a una visión inadecuada de la importancia del poder privado y de la naturaleza de las intervenciones estatales. Sin embargo, la CEPAL misma no estaba conforme con su análisis del Estado y por ello se sometió a una crítica pertinaz.

En el desarrollo interno del pensamiento cepalino, dicha crítica surgió a mediados de los años sesenta desde dos frentes: el análisis sociológico y las reflexiones provocadas por la denominada "crisis de la planificación".

El análisis sociológico en la CEPAL siempre se orientó hacia la búsqueda de un "enfoque integrado" del desarrollo, búsqueda que lo condujo rápidamente hacia las estructuras de poder. Si se estudia la cambiante historia de los procesos económicos y políticos, ellos aparecen como el resultado de conflictos y alianzas entre clases y grupos sociales; los "patrones" o "estilos" económicos y políticos que se consolidan son la expresión de estructuras de dominación que han logrado la permanencia necesaria para imponer un derrotero estable a aquellos procesos (Cardoso y Faletto, 1969). Si se analiza el desarrollo como resultado de una actividad colectiva, surgen las preguntas acerca de quiénes serán los "agentes" económicos y políticos que querrían y podrían formularlo y realizarlo (Medina, 1963). Desde ambas perspectivas, como análisis histórico y como programa de acción, la sociología derivó hacia la cuestión del poder: sus principales núcleos, su distribución en la sociedad, sus diversas manifestaciones (económicas, políticas, culturales, etc.). Sin embargo, su esfuerzo no tuvo como resultado un examen más detallado del aparato estatal y sus actividades pues se concentró en las fuerzas sociales que, se suponía, moldeaban la estructura y orientación del Estado. Es decir, prestaron mucha mayor atención al Estado definido como sistema de dominación que como aparato, a las fuerzas sociales y políticas que pugnaban por controlar su estructura institucional que a la conformación y funcionamiento de la misma.

Las ideas que surgieron de los análisis de la llamada "crisis de la planificación" tuvieron resultados complementarios a los de la crítica sociológica. En efecto, al examinar las dificultades que había enfrentado la aplicación de los planes de desarrollo surgió otra vez el fenómeno del poder, aunque esta vez referido de manera más directa al aparato estatal (Boeninger, 1976; Matus, 1972 y 1980; ILPES, 1973 y 1974). Se advirtió que dicho aparato no tenía la unidad y coherencia internas que se había supuesto y que, más bien, era una estructura sumamente compleja, donde, en medio de una tarea de magnitud creciente, múltiples actores procuraban imponer

sus intereses apelando a variados recursos de poder. Además, la orientación de la acción estatal no solía ser resultado de la aplicación autónoma e imperativa de su racionalidad técnica sino, más bien de complicados procesos de decisión en que interactuaban núcleos de poder estatales y privados y en que la racionalidad técnica se entremezclaba con las racionalidades política y burocrática. (Medina, 1972). La eficiencia técnico-administrativa y de gestión del Estado no podía ser considerada un dato de la situación sino, al contrario, un problema de difícil solución; y, finalmente, el control estatal de las relaciones económicas con el exterior resultaba cada vez más limitado en una economía internacional que se transnacionalizaba con rapidez.

A partir de estas críticas, se fue conformando una imagen distinta de la naturaleza del Estado, de la política y de la planificación y, en consecuencia, del modo en que debían formularse y realizarse los planes de desarrollo. En otras palabras, era necesario cambiar la "fórmula política" que durante un lapso prolongado había utilizado la CEPAL para los problemas políticos del desarrollo. La concepción del proceso político donde un único actor, el Estado, tenía una influencia decisiva, debía ser superada por otra donde múltiples actores, con recursos de poder heterogéneos, influían en el proceso decisorio; y el Estado no era, necesariamente, el más poderoso. El supuesto Estado externo y sobreimpuesto a la sociedad debía ser pensado como una parte de la sociedad; generalmente una parte central y decisiva, pero inextricablemente unida a aquélla. La dualidad Estado y sociedad en que el primero ocupa la posición dominante, debía ser concebida como una fusión estrecha entre ambos; la visión del Estado unitario y coherente debía ser dejada de lado en favor de otra donde aquél apareciera siendo múltiple y a menudo incoherente; el Estado concebido como sujeto de una racionalidad general superior debía ser sustituido por otro donde prevalecieran las racionalidades particulares y sectoriales que emanan de su heterogéneo aparato. La clara separación entre la economía y la política, donde la primera es considerada el reino de la racionalidad técnica frente a la supuesta arbitrariedad y "acientificidad" de la segunda, debía ser abandonada en favor de una perspectiva donde las racionalidades técnico-económica, política y burocrática fueran puestas

al servicio de una planificación dirigida por una racionalidad sustantiva surgida del seno mismo de la sociedad.

Ese conjunto de críticas tuvo la suficiente solidez y profundidad como para provocar un impacto profundo en el cuadro convencional en que la CEPAL había examinado las cuestiones políticas en general y el Estado en particular. Pero no alteran en principio, los programas de desarrollo propuestos por la CEPAL. Planteada la cuestión desde una óptica cepalina, la pregunta decisiva es ¿cómo formular y realizar las estrategias orientadas hacia el desarrollo, la autonomía, la equidad y la democracia sin el apoyo de los Estados ideales cuya existencia siempre se dio por supuesta, sino basándolas en las sociedades y Estados realmente existentes?

### 3. Otros enfoques críticos

Sin embargo, otras críticas han llevado también a la formulación de puntos de vista que consideran equivocado o ilusorio el plantearse estrategias que impliquen transformaciones profundas, dadas las características reales del Estado y del proceso político (Canak, 1984).

El primero de esos puntos de vista, situado a la derecha del espectro doctrinario, pone el acento en que la pretensión de un Estado planificador que realice transformaciones en gran escala implica una concepción errónea de la realidad social y de los cambios a que puede ser sometida. Hay dos factores que limitarían la acción de dicho Estado; por un lado, el limitado conocimiento que posee de la realidad social estrecha los alcances de la racionalidad técnica sobre la que pretende fundamentar su acción. Por otro, la mayor parte de las decisiones de política genera conflictos que terminan modificando los resultados de la acción. Si la acción estatal ignora ambos factores, puede cometer errores y provocar conflictos que perturben y distorsionen las finalidades originales que se había propuesto alcanzar. Por ello, una acción estatal inteligente no debería plantearse un plan de acción profundo y amplio sino, por el contrario, una ingeniería social de alcance limitado que redujese en lo posible los conflictos y errores. Aún más, tal acción limitada debería ir adaptando paso a paso sus fines y sus medios, de modo de tomar en consideración los

efectos reales que ella misma va provocando. (Oszlak, 1980).

No cabe duda que esta posición doctrinaria señala aspectos importantes del proceso político de toma de decisiones, pero adolece del defecto fundamental de no adecuarse a los grandes dilemas de política que enfrentan los países de la región. Tales dilemas, y las decisiones a ellos referidas, implican transformaciones profundas que no son producto de un exagerado fervor revolucionario sino de las encrucijadas de la historia; lo que debe encontrarse es un tipo de acción estatal que, sin caer en la ingenuidad o en la soberbia de creerse omnipotente u omnisciente, pueda llevar adelante las tareas que debe realizar.

El segundo punto de vista, situado a la izquierda del espectro doctrinario por su raigambre neomarxista, afirma que el Estado en nuestros países debe ser siempre concebido como parte de una sociedad capitalista dependiente; ese carácter le impondría funciones y restricciones decisivas a la acción que pueda desarrollar. El Estado en una sociedad capitalista sería, siempre e inevitablemente, un Estado capitalista. Es posible que el aparato estatal pueda alcanzar cierta autonomía con respecto a la sociedad capitalista cuyo orden se supone que garantiza y organiza, pero se trataría siempre de una autonomía limitada y conflictiva en tanto se contraponga a los núcleos de poder cuyos intereses coincidan con ese tipo de organización económica y social, o a los principios sobre los que el mismo se sustenta. Estas limitaciones se habrían puesto en evidencia en la crisis de los regímenes reformistas latinoamericanos que procuraron impulsar el crecimiento económico y la transformación social mediante soluciones "ambiguas" desde el punto de vista capitalista. Si se desea impulsar el crecimiento económico dentro de un sistema de este tipo, deberían respetarse sus principios de acumulación y redistribución y apoyarse en los núcleos de poder económico más dinámicos, es decir, en los más concentrados y transnacionalizados. (O'Donnell, 1982; Kesselman, 1983; Hamilton, 1981).

En realidad, ambas posiciones se fundamentan en el peso de las estructuras de poder existentes para justificar su escepticismo con respecto al éxito en la aplicación de reformas amplias y profundas. Dado que los gobiernos reformistas no

tendrían el poder suficiente para someter o encauzar a los núcleos de poder estatales y privados que le son adversos, convendría que limitaran sus impulsos de cambio a lo que pueden realizar, dada la estructura de poder existente, o simplemente abandonar tales impulsos y adecuaran su acción a la lógica económica y política del sistema que habían pretendido transformar. Sin embargo, en desacuerdo con ambos puntos de vista, la CEPAL siempre ha creído que los límites del reformismo y las posibilidades de la planificación democrática son más amplios y profundos de lo que tales críticas sostienen. A su juicio, muchas experiencias históricas muestran que entre la conservadora ingeniería social en pequeña escala y la revolución radical existe un amplio campo, de límites difusos, donde estrategias como la cepalina pueden encontrar su lugar (Maravall, 1981).

#### 4. *La experiencia latinoamericana*

Resulta útil contrastar esta última afirmación con la experiencia latinoamericana. En tal sentido puede sostenerse que la evolución histórica y la situación actual de las funciones y estructura del Estado en América Latina derivan del papel que ha cumplido en los procesos económicos, sociales y políticos, los cuales están vinculados sobre todo a la afirmación de su poder interno y externo. En general, la naturaleza de esos procesos y los problemas que ellos han traído aparejados han hecho que el Estado haya dilatado y diversificado su estructura para absorber funciones cada vez más amplias.

El núcleo central de la acción estatal en el proceso económico ha consistido en sentar las bases económicas y políticas del crecimiento y el desarrollo e impulsarlo mediante actividades reguladoras y productivas. Desde la etapa de crecimiento hacia afuera en adelante, a través de las diversas fases de la industrialización, el Estado ha tenido que ampliar su ámbito de acción debido a que es el principal responsable de la sustentación de esos procesos.

Observada esta evolución desde la perspectiva de la función productiva del Estado, se advierte que en la etapa basada en la exportación primaria éste suministró la infraestructura específica que requería este patrón de crecimiento (caminos, ferrocarriles, puertos); en la fase inicial de

industrialización proveyó además la infraestructura general (como la destinada a las actividades energéticas y a las comunicaciones) y el fomento financiero; y en las fases ulteriores de la misma, se hizo cargo también de la industria de insumos básicos de baja rentabilidad relativa de mercado (acero, astilleros, etc.). Conjuntamente con todo ello, a menudo asumía la responsabilidad de explotar los productos primarios de exportación y otras múltiples empresas productivas.

Las causas principales que explican la incidencia creciente del Estado latinoamericano en el proceso económico en general y en la industrialización en particular enraízan en el carácter subdesarrollado y periférico de las economías y sociedades del área. Debido a ese carácter, los agentes privados locales son intrínsecamente débiles frente a los desafíos del crecimiento económico, a la par que los externos son tan poderosos que su penetración irrestricta podría afectar la pretensión de autonomía de todo Estado nacional. La debilidad relativa de unos y la fortaleza de otros, en un marco de crecientes exigencias económicas, financieras y tecnológicas, imponen al Estado un papel cada vez más vasto. Tal situación, sobre todo en las fases iniciales de la industrialización, ha sido característica de la mayoría de los países de desarrollo "tardío", incluidos algunos ejemplos notorios como el Japón. En tales casos, el Estado ha intentado atraer y/o controlar a los agentes externos a la par que favorecer el desarrollo del sector privado nacional; en efecto, a menudo ha creado o fomentado la actividad de este último, al ofrecerle oportunidades de inversión, financiarlo, protegerlo de la competencia externa y de los riesgos internos, asegurarle una demanda estable (mediante el "poder de compra" estatal), brindarle insumos baratos, garantizarle la rentabilidad, etc. Si el subdesarrollo periférico suele caracterizarse por la debilidad de los sectores sociales locales que han sido decisivos en el desarrollo de los centros —tanto la burguesía como el proletariado— desde el Estado con frecuencia se han hecho esfuerzos considerables para vigorizarlos.

El Estado ha fortalecido al sector privado, y el vigor de éste ha servido a su vez para aumentar el poder económico estatal. Empero, ha sido tensa la coexistencia entre el Estado y el sector privado, pues los dos mantienen la pretensión de controlar el proceso económico. La historia de Amé-

rica Latina ofrece muchos ejemplos de la pugna entre "nacionalismo" y "liberalismo", "dirigismo estatal" y "libre empresa", como también de diversas soluciones inestables de convivencia práctica, situadas dentro de una gama que va desde la economía mixta hasta el capitalismo de Estado.

Sin embargo, no se trata sólo de una compleja relación de poder entre dos actores que rivalizan por la supremacía, a la par que se sustentan mutuamente, sino que también ha de considerarse el papel ambivalente que el Estado debe cumplir en el desarrollo de los sistemas capitalistas periféricos. Por lo ya dicho, parece equivocado suponer —con una perspectiva de que el juego es de "suma cero"— que todo incremento de la acción estatal implica una reducción concomitante del ámbito privado; al contrario, parte importante de dicho incremento ha sido una condición necesaria de la expansión privada. Aún más, los sectores público y privado se han entremezclado de manera estrecha en la modalidad predominante de crecimiento, y los casos de mayor éxito de la misma se han basado en una combinación relativamente estable y de mutuo entendimiento.

Esa es una cara de la moneda. La otra deriva del hecho que el crecimiento económico latinoamericano ha puesto de manifiesto tendencias a la heteronomía, la concentración social y regional del poder, la riqueza y el ingreso, la exclusión de vastos grupos sociales de los frutos del crecimiento, y la exacerbación del conflicto social. Estas tendencias provocan desequilibrios que han aumentado por los procesos sociales y políticos de creciente movilización y democratización. Al impulsar el crecimiento económico, el Estado ha debido resolver difíciles desequilibrios sectoriales; del mismo modo ha debido actuar en relación con los conflictos sociales que surgen del propio crecimiento, de la disparidad entre éste y las expectativas de la población, y de las demandas sociales y políticas derivadas de la movilización y la democratización.

En efecto, la acción del Estado en el proceso social está dirigida primordialmente a afrontar las dificultades originadas por la confluencia de las corrientes contrapuestas de un proceso económico concentrador y excluyente y un proceso social impulsado por el principio de la distribución equitativa de los frutos del crecimiento. Ello implica asumir la responsabilidad de mitigar las desigualdades sociales y regionales y promover una amplia política social.

Asimismo, con relación al proceso político el Estado también ha enfrentado tendencias contrarias. Además de las funciones clásicas relativas a su consolidación interna y externa, el Estado debe, por un lado, garantizar la vigencia de un orden institucional cuyo dinamismo impulsa una concentración creciente del poder económico y, por otro, no sólo representar una instancia de racionalidad general, que supere los poderosos intereses particulares, sino también constituirse en un ámbito institucional flexible que incorpore a todas las fuerzas sociales activadas por la democratización.

Tales son, en apretada síntesis, los principales desafíos que afronta el Estado en los planos económico, social y político. Las formas concretas en que han sido encarados son muy diversas, lo mismo que las prioridades que entre ellos se han establecido, pero, en su conjunto, han determinado los rasgos principales de la anatomía y fisiología de los actuales estados latinoamericanos. Dichos desafíos aumentaron durante los años recientes debido a la crisis económica y a los procesos de redemocratización, de modo que el dilema no consiste en saber si el Estado debe intervenir o no, porque de hecho lo hará y en gran escala, sino en determinar cuáles debieran ser las características de la acción del Estado en las circunstancias históricas concretas de la América Latina actual y en el marco de estrategias orientadas hacia la democracia, la autonomía, el crecimiento y la equidad.

### III

## La construcción del Estado

### 1. Las fórmulas políticas

Si el Estado es a la vez objeto y sujeto de la estrategia del desarrollo y si, en consecuencia, la "construcción" del Estado constituye uno de los principales objetivos de la misma, es imprescindible definir el tipo de Estado que se considera deseable y la amplitud y profundidad de la intervención del mismo en la economía y la sociedad.

Se trata, en suma, de tomar posiciones con respecto al papel deseable del Estado. En tal toma de posiciones, de poco sirven los criterios técnicos ya que la misma se fundamenta en principios políticos; en otras palabras, ante dicha cuestión no es posible alcanzar soluciones óptimas de naturaleza técnica, sino sólo afirmar posiciones de valor y tratar de llevarlas a la práctica en el marco de situaciones concretas. Tal combinación de principios políticos y circunstancias reales debe fundamentar la posición que se asuma en una situación dada acerca del papel deseable del Estado. Tales principios pueden ser ordenados en ciertas "fórmulas políticas" claves, las que, a su vez, tienen su propia y específica definición del papel del Estado.

Si se toma como eje la cuestión del papel del Estado, se destacan tres "fórmulas políticas" que se diferencian entre sí por los actores sociales en los que depositan su confianza, el tipo de racionalidad que sostienen que debería predominar, el diagnóstico de la crítica circunstancia actual, y la propuesta sobre el camino a seguir para enfrentarla.

Para la *fórmula liberal*, los actores sociales decisivos son las empresas privadas, en especial las más dinámicas y las de más alta productividad, y la racionalidad predominante debería ser la que surge del cálculo económico de dichas empresas y de la lógica del mercado que sirve como marco de su acción. De acuerdo a la *fórmula estatal*, el agente decisivo es el aparato del Estado y la lógica que debería privar es la racionalidad técnica y política que emana del mismo. Finalmente, para la *fórmula democrática*, todos los actores sociales, estatales y privados, son considerados agentes importantes del proceso político-económico

—aunque privilegia a los actores excluidos o subordinados en las dos fórmulas anteriores— y la racionalidad que debería orientar al mismo debería surgir de la interacción entre ellos y de la toma de decisiones acorde con los mecanismos democráticos.

Esta presentación sucinta de tres fórmulas políticas tan importantes puede resultar simplista; sin embargo, su objeto es llamar la atención sobre las diferencias decisivas que existen entre ellas en cuanto a los actores sociales que deberían liderar, en última instancia, el proceso político-económico y el tipo de racionalidad que debería predominar en el mismo. Gran parte de las controversias políticas pueden ser reducidas, en su sustrato profundo, a una discrepancia de principio acerca de la fórmula política que se considera deseable.

Cada una de las fórmulas tiene su propio diagnóstico sobre la crisis actual, donde la responsabilidad recae fundamentalmente sobre las otras fórmulas políticas, es decir, sobre los actores y los tipos de racionalidad pertenecientes a las otras fórmulas políticas. Por ejemplo, ha tenido gran difusión en los últimos años el diagnóstico de la fórmula liberal según el cual las principales causas de la crisis actual se encuentran en los excesos a que arriban los Estados "sobrecargados" por la multiplicidad de demandas impulsadas y exarcebadas por un proceso democrático "ingobernable" (Birch, 1984). Tales fenómenos habrían debilitado a los actores sociales decisivos —las empresas privadas más dinámicas— y desbaratado tanto el cálculo económico de las mismas como la lógica del mecanismo del mercado, con graves consecuencias sobre la inversión, la productividad, el crecimiento económico, la tasa de inflación, la estabilidad política, etc. Del mismo modo, las restantes fórmulas también fundamentan sus diagnósticos en el comportamiento perverso de las demás y en los efectos que tal comportamiento tendría sobre los actores y el tipo de racionalidad que, a juicio de las mismas, debería privar (Hearn, 1983).

De todo lo anterior, se deriva con facilidad el papel, que en cada fórmula política se atribuye al

Estado. En términos sintéticos, la fórmula liberal sostiene que la función primordial del Estado consiste en apoyar a los agentes privados y al mecanismo de mercado, de modo tal que los mismos puedan llevar adelante su acción de la mejor manera posible. La fórmula estatal se caracteriza porque todos aquellos que la sustentan afirman que la racionalidad predominante debe ser la del Estado; aceptado este rasgo de manera unánime, existe una gran variedad de posiciones acerca de las funciones que el Estado debería desempeñar. Tales posiciones se refieren, sobre todo, a la regulación estatal de la actividad privada, a la participación directa del Estado en las actividades económicas, y al papel "social" del Estado: unas y otras pueden ser concebidas con grados muy variables de amplitud y profundidad.

En la fórmula democrática, el Estado es concebido como un campo de lucha y armonización de intereses de los distintos grupos sociales: en este sentido, el mismo no tiene una actividad autónoma importante sino que la misma es el reflejo de la sociedad. En este caso, la función principal del Estado consiste en garantizar la vigencia de los mecanismos democráticos sin conducir a la sociedad, pues se supone que la sociedad en su conjunto encontrará su derrotero como resultado de la acción de dichos mecanismos.

Cada una de estas fórmulas, si es concebida y aplicada de manera unilateral oscurece y estrecha el papel de los otros actores y de las otras racionalidades y, en esas circunstancias, puede asumir una forma "perversa". En realidad, las experiencias concretas tienden a combinar elementos de las tres fórmulas, aunque como es sabido, también han existido intentos históricos de privilegiar de manera especial los principios de una de ellas en desmedro de las demás.

Cada una de las fórmulas llama la atención sobre algún aspecto de la realidad que no puede ser dejado de lado al diseñar el papel del Estado en la crisis actual. La fortaleza de la fórmula liberal radica en el considerable proceso de concentración del poder económico privado que se ha producido en las últimas décadas; en una economía que mantenga sus fundamentos sería ingenuo ignorar tal poder dada la influencia que tiene en el proceso político-económico, del mismo modo que no pueden alterarse a voluntad los factores sobre los cuales las empresas privadas

basan su cálculo y, por ende, su comportamiento económico.

Por tales razones, los actores y racionalidades de la fórmula liberal deben cumplir un papel en cualquier fórmula política realista que pretenda aplicarse a tal tipo de organización económica. Sin embargo, no debería olvidarse que su racionalidad responde al interés de sus actores, que no coincide necesariamente con el de la sociedad en su conjunto, y que en su mayoría son empresas transnacionales, por lo que el predominio de las mismas incidiría directamente en el nivel de autonomía posible de los países latinoamericanos. Por lo tanto, es tan necesario aprovechar su potencial dinámico como regular y controlar su actividad para hacerla coherente con la de los otros actores y racionalidades.

Del mismo modo, la fórmula estatal también se fundamenta de hecho en el incremento notorio del poder del Estado. En efecto, no se puede negar su enorme influencia junto a la necesidad de su papel orientador e interventor en sociedades que son cada vez más complejas económica y socialmente, que se caracterizan por un poder económico privado cada vez más concentrado y transnacionalizado, y una gran activación política de todos los grupos sociales. Pero es sabido también que el Estado no suele orientarse únicamente por criterios técnicos y que a menudo su actividad está influida por el interés de los propios grupos que lo componen. De modo tal que los actores estatales y su racionalidad deben brindar una contribución muy importante, pero ella tiene que ser combinada también con elementos de las otras fórmulas.

Finalmente, la fórmula democrática se justificaría aunque sólo fuera por el hecho de que los agentes y las racionalidades de las otras fórmulas no representan al conjunto de la sociedad y, muy especialmente, a los grupos sociales mayoritarios y postergados. Por ello, el papel del Estado y de los actores privados importantes debe ser influido de manera decisiva por decisiones que surjan de la participación política de todos los grupos sociales; participación que está cobrando ritmo actualmente gracias al impulso que le brindan los procesos de democratización.

Ninguna fórmula básica reúne todos los elementos que podrían convertirla al mismo tiempo en una economía mixta, en deseable y viable y es necesario combinarlos. De hecho, la experiencia

histórica muestra una gran variedad de fórmulas políticas "híbridas" que mezclan los elementos de las anteriores, de maneras diversas, tales como el capitalismo de Estado, el estatismo democrático y otras (Oszlak, 1982). El camino para responder a la cuestión del papel del Estado en la crisis actual debería comenzar entonces por una exploración sistemática de estas fórmulas políticas híbridas deseables y viables en las actuales situaciones concretas y debería, desde la partida, tenerse el convencimiento de que cualquiera sea la combinación que se proponga, siempre existirá una inevitable tensión entre los elementos provenientes de las distintas fórmulas (Wolfe, 1984). La resolución de dicha tensión sería la expresión más cabal del arte político del desarrollo, que debería estar siempre acompañado por una buena dosis de originalidad y flexibilidad.

## 2. La fórmula política deseable

Las consideraciones anteriores procuraron sustentar la idea de que las propuestas de acción que se formulen frente a la crisis actual y a los problemas del desarrollo latinoamericano deben incluir los lineamientos de la fórmula política que se considere deseable y viable, la cual, de ese modo, pasa a ser tanto objeto como sujeto de dicha propuesta de acción. Tal fórmula política debería ser básicamente una combinación, variable según las cambiantes situaciones concretas, de los ingredientes de las tres fórmulas básicas —liberal, estatal, democrática— pues todas ellas tienen argumentos en su favor, sean ellos *de facto* o de valor, que fundamentan la necesidad de considerarlos en la elaboración de dicha fórmula. El papel que se atribuya al Estado y la naturaleza y amplitud de la "intervención" económica y social del mismo que se considere deseable derivarán de la fórmula política elegida y de su adaptación a las diferentes situaciones nacionales. Se argumentó, además, que cualquiera fuese la fórmula política considerada deseable, tendría siempre un carácter tenso e inestable por el hecho de ser una combinación de elementos heterogéneos, y a menudo contrapuestos, de las fórmulas básicas; por ese motivo, los actores sociales deberían estar preparados para actuar de manera flexible y no dogmática en condiciones políticas que requerirían esfuerzos permanentes para acordar intereses y armonizar racionalidades.

Sobre esta base, es posible dar un paso más, y concretar algunos de los rasgos de la fórmula política deseable, tomando en consideración algunos de los principales valores que deberían orientar a una estrategia general de acción a saber, autonomía, equidad, democracia y estabilidad. Dichos valores delimitan de manera considerable el ámbito de elección de la fórmula política deseable y permiten destacar algunos de los rasgos que tal fórmula debería poseer de manera inevitable, si su naturaleza ha de ser coherente con aquellos valores.

Entre esos rasgos, hay dos que destacan por su importancia: el fortalecimiento del aparato estatal y el establecimiento y consolidación de las formas democráticas de organización política.

a) Varias razones avalan la necesidad de fortalecer el aparato estatal. Primero, la historia del desarrollo de los países centrales y periféricos muestra que el aparato estatal ha expandido sus funciones y atribuciones sobre todo en los períodos de crisis económica, durante los cuales resulta especialmente necesario que un poder central controle los desequilibrios provocados por dicha crisis y busque el camino para salir de ella; la crisis actual no será seguramente una excepción.

Segundo, se ha mencionado ya la falta de integración económica, social y política de la mayoría de las sociedades latinoamericanas, que suelen mostrar profundos clivajes internos. Sigue prevaleciendo en ellas la heterogeneidad estructural, con sus disparidades de productividad e ingreso entre regiones y sectores económicos, la aguda desigualdad de poder y de condiciones y posibilidades de vida entre grupos sociales, la existencia de grupos excluidos de la participación política, la persistencia de desigualdades étnicas y el acceso diferencial a los bienes y servicios y a la ciudadanía plena. Como consecuencia, suelen ser débiles los sentimientos de pertenencia nacional; tales sentimientos, factor de integración decisivo sobre todo en los Estados "nuevos", se ven aún más debilitados por la situación de dependencia cultural que debilita las formas nacionales de vida y de expresión. Se trata en suma de una debilidad manifiesta de los fundamentos materiales e ideales sobre los cuales se construyen los Estados Nacionales, los que deben ser fortalecidos mediante un proceso en que el propio aparato estatal debe tener un papel principal.

Tercero, en la actual situación internacional

cobran primacía las tendencias que debilitan la capacidad de gobernar y reducen los márgenes de autonomía de los gobiernos de los países periféricos, tales como la agudización del conflicto político-militar entre las grandes potencias, la progresiva transnacionalización de los aparatos productivos de dichos países, o el incremento notorio de su dependencia financiera. Debe recordarse que ellos podrán bregar contra esas tendencias, y mantener o aumentar sus márgenes de autonomía, sólo si logran fortalecer sus aparatos estatales; tal es la única barrera de contención que pueden oponerles.

El proceso de fortalecimiento del aparato estatal debería seguir, a grandes rasgos, el arquetipo de Estado planificador que concibió la CEPAL y cuyos rasgos ya fueron destacados. Dicha capacidad planificadora se basa en tres factores principales: eficiencia técnico-administrativa, capacidad política y poder económico-financiero. El aumento de la eficiencia técnico-administrativa del aparato estatal es un objetivo aceptado por todos, siempre y cuando no se coloque fuera y por encima de los otros objetivos que deben orientar la acción de dicho aparato. En efecto, después de muchos años en que el modelo de racionalidad burocrática weberiana imperó sin obstáculos en los procesos de "reforma administrativa", en América Latina se ha llegado a un punto en que resulta evidente que la eficiencia que se procura por medio de tal modelo debe estar subordinada a la "eficiencia social" de la acción global del Estado; eficacia social que se expresa en la coherencia de la acción estatal con los objetivos de diversa índole que deben regir su acción (Pérez Salgado, 1984).

La capacidad política del Estado se refiere básicamente a su disposición a establecer obligaciones o mandatos para todos los grupos sociales y a exigir su cumplimiento aun mediante la compulsión (Myrdal, 1968); sin embargo, tal estado "fuerte" o "efectivo" no puede basarse sólo o preferentemente en el uso del poder coercitivo, propio de una organización política autoritaria, sino que debe sustentarse en principios que, en opinión de los ciudadanos, otorguen legitimidad a aquellos mandatos. Dentro de la presente cultura política occidental, a la que pertenecen los países latinoamericanos, tal legitimidad sólo puede alcanzarse mediante la vigencia de los principios políticos democráticos; es decir, serán consi-

deradas legítimas las obligaciones y compulsiones que emanen de un Estado que las haya establecido mediante procedimientos democráticos. Sólo así podrá lograrse el alto nivel de responsabilidad y disciplina individual y colectiva que debería ser el sólido fundamento de una capacidad política estatal vigorosa y estable.

El poder económico y financiero del Estado tiene una estrecha relación con su capacidad política pues ambos atributos se apoyan mutuamente. Dicho poder se expresa y ejerce de variadas maneras, pero su núcleo central gira en torno al proceso de acumulación de capital; en última instancia, el grado real que ha alcanzado ese poder en una situación dada debe ser evaluado en relación a la capacidad de controlar dicho proceso de acumulación (Prebisch, 1981). Sólo así el Estado podrá ponerse en un plano de igualdad con los poderes económicos privados. Resulta difícil decidir cuáles serían los mecanismos más apropiados para afianzar tal poder, pero los más difundidos son el control y uso apropiado de los instrumentos de política económica y la inversión directa de tipo productivo; sólo las circunstancias concretas podrán indicar qué combinación de mecanismos es la más apropiada.

b) El establecimiento y consolidación de las formas democráticas de organización política se justifican, en el marco de los temas tratados, en este ensayo, por tres razones principales: por el valor intrínseco que poseen los principios democráticos (Medina, 1977), por el papel que los mecanismos democráticos de articulación de intereses pueden jugar en la estabilización e institucionalización del proceso político, y por la relación que la vigencia de unos y otros tiene con los objetivos de equidad social.

Al sustentar una estrategia de desarrollo de raigambre democrática debe tomarse en consideración que ella implica una forma específica de solucionar el problema decisivo de coordinar sociedades complejas y políticamente activadas. Por un lado, debe dejar de lado los mecanismos autoritarios de toma de decisiones pues ellos se contraponen a la esencia misma de la democracia, que supone una amplia participación en los mismos. Por otro, no le son suficientes otros mecanismos de articulación como el mercado y los sentimientos de pertenencia nacionales. La integración física, económica y social de la sociedad es un requisito necesario para el funcionamiento

de una democracia plena, del mismo modo que la solidaridad que brindan los sentimientos nacionales es un importante elemento para establecer y consolidar mecanismos democráticos estables de toma de decisiones y de resolución de conflictos. Pero la planificación democrática —ideal que resume la forma de articulación democrática— sólo puede ser concebida como un proceso en que todos los actores sociales —estatales y privados— participen en la formulación y realización coordinada de los objetivos nacionales.

Los mecanismos institucionales de articulación democrática son, en primer lugar, los propios de la democracia liberal, basados en la función agregativa y representativa de los partidos políticos, en elecciones libres, instituciones parlamentarias, y en los derechos civiles y políticos en que dichos mecanismos se fundamentan. Los obstáculos que la aplicación plena de tales mecanismos encuentra en muchos países latinoamericanos, y los retrocesos que se han producido en algunos de ellos, señalan lo difícil de la tarea futura y lo incompleto de la ya realizada, a la vez que el renovado fortalecimiento de los movimientos democráticos indica la persistencia de esos valores políticos.

Sin embargo, sobre todo en los países centrales pero también en los periféricos, se ha puesto de manifiesto que existen núcleos importantes de poder económico cuya articulación, imprescindible para estabilizar y orientar los procesos político y económico, no era llevada a cabo de manera cabal por los mecanismos de concertación social entre dichos poderes, que no pretenden sustituir a los convencionales sino complementarlos (Van Klaveren, 1983). Del mismo modo que las instituciones clásicas de la democracia liberal, estos procedimientos representan una senda promisoriosa en el esfuerzo de construcción de formas de armonización y concertación de intereses; empero, así como aquéllas se fundamentan en la vigencia de los derechos civiles y políticos, éstas requieren que todos los grupos sociales alcancen un grado considerable de conciencia y organización de sus intereses. De poco sirve una concertación que deja fuera a una parte importante de los grupos sociales. Tanto las formas clásicas como modernas de la democracia y la concertación pueden ser parciales, limitadas o restringidas; el objetivo consiste en convertirlas en amplias o totales.

Empero, los mecanismos liberal-democráticos y los procedimientos de concertación no agotan el proceso de democratización. La creciente concentración del poder estatal y privado obliga a buscar mecanismos por los cuales dicho poder pueda ser dispersado y controlado. El objetivo es evidente y ha sido subrayado con énfasis por muchos; profundizar la democratización del aparato estatal y de la empresa, que constituyen las actuales formas supremas de concentración del poder económico (Cardoso, 1984). Si ello no se lograra, los mecanismos democráticos convencionales serían desbordados y la concertación dejaría fuera a todos aquellos que no entran en tales estructuras concentradas de poder.

Los mecanismos de democratización señalados requieren como fundamento imprescindible la existencia de una sociedad democrática, es decir, de una sociedad donde se acepte la diversidad, la controversia y el conflicto y, a la vez, se respete la vigencia de los mecanismos institucionales mediante los cuales se organizan, se expresan e influyen los diversos intereses. Los mecanismos son formas vacías si no encajan en un acuerdo social profundo que los legitime. Tal acuerdo constituye la base de la "disciplina democrática", componente imprescindible de un Estado con la autoridad suficiente para llevar adelante las decisiones alcanzadas democráticamente (Portantiero, 1984).

Las tres dimensiones del proceso de democratización —instituciones democrático-liberales de tipo clásico, concertación social y control democrático de los principales núcleos de poder estatales y privados— junto al acuerdo social que debe servirles de base, constituyen el andamiaje de los objetivos de una democratización profunda. Constituyen casi una afirmación utópica, pero no deben ser descartados por ese motivo. No se trata de alcanzar a corto plazo y plenamente la sociedad democrática sino saber cuáles son sus formas principales y caminar hacia ellas; las instituciones se consolidan con el actuar humano constante y prolongado, de tal modo que la única manera de llegar a dicha sociedad es aplicando sus principios de la manera más amplia y permanente que sea posible. Por añadidura, los procesos actuales de redemocratización en América Latina indican que aquellos objetivos apuntan en la dirección correcta, y le otorgan viabilidad a lo que hasta hace poco tiempo parecía irrealizable.

La vigencia de una organización política democrática constituye asimismo una condición necesaria para la aplicación de una estrategia orientada hacia la equidad (Gurrieri y Sainz, 1983). Cuando ya no es posible presuponer la existencia cierta del Estado planificador y reformista, se torna evidente que sin democracia no habrá equidad y, en consecuencia, el arraigo y fortalecimiento de la democracia debe convertirse en un objetivo prioritario de una estrategia de ese tipo; sobre todo, en democracias débiles como las latinoamericanas. Ello es particularmente importante durante crisis como la actual, pues la democracia brinda la única barrera real que pueden levantar los grupos menos poderosos para evitar que los costos de la crisis recaigan desproporcionadamente sobre ellos.

Por añadidura, la estabilidad de los ordenamientos políticos democráticos depende de que la sociedad supere cierto umbral mínimo en relación a la equidad; en otras palabras, no será posible establecer instituciones democráticas vigorosas y estables si ellas están localizadas en socieda-

des donde impera una profunda desigualdad económica, étnica, social y cultural. Por ello, puede sostenerse que equidad y democracia se refuerzan mutuamente, constituyendo ambas dos aspectos casi inseparables de la estrategia global.

Finalmente, cabe reiterar que el proceso de democratización abarca dos aspectos vinculados. Por un lado, la activación y formación de los actores, para que puedan participar en los procedimientos democráticos de toma de decisiones; ello es especialmente importante en sociedades como las latinoamericanas, donde muchos de ellos están lejos de poseer la necesaria conciencia y organización para poder hacerlo. Por otro, la racionalización e institucionalización de los procesos democráticos de toma de decisiones. Si la activación y formación de actores sociales no va acompañada del establecimiento de mecanismos sólidos de articulación, el proceso político desemboca en el caos; si estos últimos mecanismos no incorporan a todos los actores relevantes, sólo representan una forma espuria e inestable de democracia.

### Referencias bibliográficas

- Anderson, Charles (1974): *Cambio político y económico en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Birch, Anthony (1984): Overload, ungovernability and delegitimation: the theories and the British case, *British Journal of Political Sciences*, Vol. 14, Part 2, abril.
- Boeninger, Edgardo (et al.) (1976), Documentos presentados al Seminario sobre Estado y Planificación, ILPES/IEC, Bogotá, Colombia. Véase especialmente: Botana, Natalio, *Aspectos políticos en el proceso de planificación: el caso de Argentina*.
- Canak, William (1984): The peripheral state debate: State capitalist and bureaucratic authoritarian regimes, *Latin American Research Review*.
- Cardoso Fernando H. (1984): La sociedad y el Estado. *Pensamiento Iberoamericano*, N° 5.
- Cardoso, F. H. y Faletto E. (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI. Editores.
- Cordera, Rolando (1979), Estado y economía en México: la perspectiva histórica. *Economía de América Latina*, N° 3.
- Fitzgerald, E.V.K. (1977): *The public sector in Latin America*, University of Cambridge, Working Paper Series of the Centre of Latin American Studies, N° 18.
- (1981): *La economía política del Perú 1956-1978*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Gurrieri, Adolfo (1982a), La economía política de Raúl Prebisch, en *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México: Fondo de Cultura Económica.
- (1982b), Democracia y políticas neoliberales, CEPAL, (mimeo).
- Gurrieri, Adolfo y Sainz, Pedro (1983): ¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis? Algunas propuestas a la luz del pensamiento de la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, agosto.
- Hamilton, Nora (1981): State autonomy and dependent capitalism in Latin America, *British Journal of Sociology*, Vol. 32, N° 3, septiembre.
- Hearn, Frank (1983): *The corporatist mood in the United States*, Telos, tercer trimestre.
- ILPES (1973): *Discusiones sobre planificación*. México: Siglo XXI, Editores.
- (1974) *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, México, Siglo XXI, Editores.
- Kesselman, Mark (1983), From State theory to class struggle and compromise: contemporary marxist political studies, *Social Science Quarterly*, Vol. 64, N° 4, diciembre.
- Kliksberg, Bernardo (1984): Elementos de formulación de políticas nacionales de administración pública en América Latina (mimeo), Documento presentado al Congreso Iberoamericano sobre "Democracia, Sociedad y Administración Pública". Alcalá de Henares (España), junio.
- Maravall, José M. (1981): *La política de la transición*. 1975-1980. Madrid: Taurus.
- Martins, Luciano (1984): *Expansão e crise do Estado (Refle-*

- xões sobre o caso brasileiro), *Pensamiento Iberoamericano*, N° 5.
- Matus, Carlos (1980): *Planificación de situaciones*, México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1972) *Estrategia y plan*, México: Siglo XXI, Editores.
- Medina Echavarría, José (1963): *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*. Buenos Aires, Solar Hachette.
- \_\_\_\_\_ (1972): La planeación en las formas de racionalidad, en *Discurso sobre política y planeamiento*, México: Siglo XXI, Editores.
- \_\_\_\_\_ (1977): Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales, *Revista de la CEPAL*, N° 4, segundo semestre.
- Myrdal, Gunnar (1961): *El Estado del futuro*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1968): *Asian Drama, An inquiry into the poverty of nations*. Gran Bretaña: Allen Lane.
- Neumann, Franz (1968): *El Estado democrático y el Estado autoritario*, Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (1982): *El Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Oszlak, Oscar (1980): Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, *Estudios CEDES*, vol. 3, N° 2.
- \_\_\_\_\_ (1982): *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Pérez Salgado Ignacio (1984): *Balance de los movimientos de reforma administrativa en América Latina: enseñanzas*. Documento presentado al Congreso Iberoamericano sobre Democracia, Sociedad y Administración Pública. Alcalá de Henares (España), junio.
- Portantiero, Juan Carlos (1984): La democratización del Estado, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 5.
- Prebisch, Raúl (1973a): *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, CEPAL, Santiago de Chile (la primera edición data de 1952).
- (1973b): *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*, CEPAL, Santiago de Chile (la primera edición data de 1954).
- \_\_\_\_\_ (1981): *Crítica al capitalismo periférico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, Octavio (1980): *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México: Siglo XXI, Editores.
- Sonntag, Heinz (1984): En torno al Estado productor: el caso de Venezuela, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 5.
- Tilly, Charles (1975): *The formation of the Western European States*, Princeton: Princeton University Press.
- Van Klaveren, Alberto (1983): *Instituciones consociativas y estabilización democrática. ¿Alternativas para Chile?*, Centro de Estudios del Desarrollo, Documento de Trabajo N° 6 (mimeo).
- Weber, Max (1964): *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Wolfe, Marshall (1984): La participación: una visión desde arriba, *Revista de la CEPAL*, N° 23, agosto.



## El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina

*Christian Anglade  
Carlos Fortin\**

En el decenio de 1980 se ha visto un vigoroso resurgimiento del interés respecto al papel del Estado en el desarrollo económico del Tercer Mundo en general. En el caso de América Latina, el debate ha girado en torno a la cuestión de su papel en estrategias orientadas a superar los desequilibrios y rezagos de su desarrollo. Sin embargo, en el curso del debate varios conjuntos de problemas, conexos entre sí pero distintos, se han entremezclado de manera bastante estéril. De ahí que su desacoplamiento sea un requisito previo para que el debate tenga sentido.

A fin de llevar adelante dicho análisis, los autores comienzan por esclarecer las características de dos distintas estrategias de desarrollo (sustitutiva de importaciones y orientada a la exportación) y del papel que el Estado ha tenido en ellas. Para concretar el análisis de las mismas, comparan algunas experiencias del Sudeste Asiático con otras de América, resaltando no sólo las diferencias en el contenido de las estrategias sino también en las estructuras sociales y políticas que les sirvieron de base y las hicieron posibles.

La segunda mitad del artículo está destinado a evaluar de manera crítica la propuesta de ajuste estructural, señalando los principales obstáculos que enfrenta, y a esbozar los lineamientos de una senda alternativa basada en la idea de un tipo de desarrollo "inclusivo" (en contraste al "excluyente").

\*Los autores son, respectivamente, Profesor del Departamento de Gobierno de la Universidad de Essex (Reino Unido) y Profesor del Instituto de Estudios del Desarrollo, de la Universidad de Sussex (Reino Unido). Este artículo se basa en Anglade y Fortin (1985, en prensa) que presentan estudios de casos de diez países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela) que juntos comprenden 89% de la población y 94% del producto interno bruto de la región.

## I

### La industrialización mediante la sustitución de importaciones contrapuesta a la orientación a la exportación

En años recientes se ha dado una controversia persistente respecto a los méritos relativos de dos estrategias de desarrollo, y las relaciones entre ambas, a saber, la industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI) y la orientación a la exportación (OE). Durante el último decenio, las instituciones financieras internacionales así como los bancos privados internacionales han criticado a los países latinoamericanos, profundamente endeudados, por el resultado poco satisfactorio de sus exportaciones. La exhortación que se les da es que dichos países deberían abrazar plenamente un modelo de crecimiento y acumulación orientado a la exportación, que hasta ahora han aplicado sólo parcialmente. El éxito obtenido por los países de industrialización reciente del Asia oriental, que han acoplado por entero sus economías a las exportaciones, se señala como prueba concluyente de las ventajas de la orientación a la exportación. A los países latinoamericanos se les aconseja, para que restablezcan su capacidad crediticia en constante reducción, que incrementen la proporción de las exportaciones en su PNB del 10 a 20%, que es actualmente en promedio, a una cifra de 30 a 35%, que es el promedio de los países de industrialización reciente del Asia oriental. Esto exige un giro fundamental en las políticas gubernamentales, o sea, un abandono de las estrategias ISI, que imponen perjudiciales restricciones al comercio internacional mediante las barreras arancelarias y no arancelarias y, muy en especial, mediante tipos de cambio sobrevalorados.

Sin embargo, en este punto se introduce en el debate un conjunto diferente de problemas, que tienen que ver con el papel del Estado en la gestión de la economía. Con diferencias de grado, los defensores de la orientación a la exportación explican en términos de una excesiva intervención estatal en la economía el que los países

latinoamericanos no hayan podido convertir en realidad esa estrategia.<sup>1</sup> Se acusa a la intervención estatal de ser especialmente perjudicial en tres esferas: 1) el comercio internacional, por la introducción de restricciones que tienden a "aislar" la economía del resto del mundo y "cerrarla" a éste; 2) la fijación interna de precios, por la introducción de rigideces en los mercados de factores y productos y la desorganización general de los precios relativos, de resultas de la elevada inflación, la cual, a su vez, es producto de políticas fiscales, monetarias y salariales carentes de disciplina; y 3) la producción directa, mediante el establecimiento de empresas estatales ineficientes y subvencionadas, cuyos precios se mantienen artificialmente bajos y que se convierten en una fuente importante de déficit presupuestarios. Se dice que todos estos factores representan una "orientación hacia adentro" de la estrategia de desarrollo, que es inherentemente ineficiente y dañina para el verdadero desarrollo. La política que se recomienda es que el Estado se retire del mercado, elimine todas las restricciones al comercio internacional así como las rigideces internas y emplee sus instrumentos de política para contener la inflación y promover la orientación a la exportación mediante la introducción de tipos de cambio "realistas", esto es, la devaluación.

El resumen precedente nos permite identificar varias confusiones y errores en este análisis de la crisis latinoamericana. En *primer* lugar, si bien el raciocinio se expresa en términos de la orientación a la exportación en general, parece claro que se refiere fundamentalmente a la exportación de manufacturas. Eso es, de hecho, lo que ocurre en los países de industrialización reciente del Asia oriental que se presentan como modelos. Además, la explicación teórica expuesta hace hincapié en las ganancias de productividad que resultan del progreso tecnológico, que, a su vez, responden a un aumento de las remuneraciones y una reducción de las utilidades.<sup>2</sup> En-

<sup>1</sup>Una exposición general de esta idea —no limitada al caso latinoamericano— la cual reconoce, sin embargo, que la orientación a las exportaciones es compatible con diversos grados de intervención estatal, es la de Krueger (1984). Una versión más absolutista, aplicada al caso africano, aparece en Balassa (1984).

<sup>2</sup>Little (1982); Balassa (1982). Un buen análisis de estas ideas es el de Fransman (1984).

tran en juego asimismo conceptos tales como ventajas comparativas a corto plazo, competitividad internacional, alivio de las insuficiencias de divisas y una mayor capacidad de atraer préstamos e inversiones del exterior; pero el fundamento teórico parece referirse a un proceso dinámico de industrialización más que a la orientación a la exportación de por sí.

En *segundo* lugar, no cabe decir necesariamente que la ISI y la OE sean estrategias contradictorias. Tres consideraciones son pertinentes a este respecto: i) es verdad que una política de ISI completa plantea problemas difíciles de costos alternativos y usos del excedente en términos de la promoción de las exportaciones; si se la aplica uniformemente, orientaría la acumulación a la producción de manera sucesiva de *todos* los bienes industriales que previamente se importaban, obstruyendo así la acumulación en las industrias destinadas a la exportación. Sin embargo, este enfoque autártico es difícil de encontrar en el mundo real, al paso que es claramente posible concebir políticas que combinen la protección del mercado local con estímulos a otros sectores de la industria que producen para la exportación;<sup>3</sup> ii) ciertos tipos de ISI pueden sentar las bases para ulteriores campañas de exportación; pueden darse así dos *fases* de política sucesivas, como lo muestra claramente la experiencia de los países de industrialización reciente del Asia oriental, que se examina más adelante; iii) la ISI no entraña necesariamente una reducción de importaciones. En efecto, en economías capitalistas periféricas, la ISI conduce a menudo a un aumento del volumen de importaciones, sólo que la composición de éstas cambia, pasando de los bienes de consumo a los bienes intermedios y bienes de capital. Por lo tanto, es perfectamente compatible con un aumento del comercio exterior, del cual la promoción de las exportaciones podría ser un componente más.

En *tercer* lugar —y lo que es de la mayor importancia para las finalidades presentes— la orientación a la exportación no parece constituir

<sup>3</sup>La objeción principal a esta solución por parte de los partidarios de las estrategias orientadas a las exportaciones no es teórica sino práctica, a saber, las dificultades de administrar un sistema de estímulos diferenciales al comercio. Véase Krueger (1984).

una consecuencia del retiro del Estado del mercado. Una gran variedad de estudios contemporáneos sobre las economías del Asia oriental han mostrado que, en esos casos, el Estado ha sido fuertemente intervencionista, utilizando toda la gama de instrumentos que estaban a su disposición para regular el mercado, controlar las importaciones y organizar la producción.<sup>4</sup>

Para comprender por qué los países de industrialización reciente del Asia oriental han tenido mejor éxito que los latinoamericanos, es preciso ir más allá de los actuales mitos y excesivas simplificaciones e identificar las diferencias básicas de política entre ambos modelos, por me-

dio de un enfoque de economía política que pone de relieve las relaciones continuamente cambiantes entre el Estado y la sociedad civil. Lo que aquí se pretende mostrar es que la intervención estatal ha sido determinante en los países de industrialización reciente, tanto los de Asia oriental como los latinoamericanos; pero que el alcance y la repercusión de esa intervención han sido diferentes porque, después de la segunda guerra mundial, la autonomía de la acción estatal frente a la sociedad civil fue mayor en el Asia oriental que en América Latina. La razón de ello y sus consecuencias son objeto de una breve comparación en la sección siguiente.

## II

### La industrialización y el Estado: comparación entre el Asia oriental y América Latina

Los casos de Corea del Sur, Taiwán, Hong-Kong y Singapur ilustran el modelo de desarrollo orientado a las exportaciones aplicado en el Asia oriental. Para los fines de este estudio se prescindirá de los dos últimos, porque su índole de estados-ciudades no permite una comparación fructífera con ningún país latinoamericano.

#### 1. *Propiedad de la tierra, distribución del ingreso e industrialización*

Tanto Corea del Sur (que en adelante denominaremos simplemente Corea) como Taiwán iniciaron su industrialización en el período de post-guerra, después que la derrota militar del Japón les permitió alcanzar su independencia. Por entrar en la carrera de la industrialización en época muy tardía debieron haber tropezado con más dificultades que muchos países latinoamericanos, cuyo proceso de industrialización se había puesto en marcha mucho antes. Sin embargo, tenían la ventaja fundamental de que la distribución del ingreso y la composición de la demanda

en el período pertinente eran considerablemente menos desiguales que en América Latina, hasta el punto de mostrar pautas de distribución del ingreso por unidades familiares más análogas a las de los países capitalistas adelantados que a las del Tercer Mundo.<sup>5</sup>

Como se ha señalado reiteradamente en los estudios existentes, esto era consecuencia de las políticas agrarias seguidas tanto por el gobierno colonial japonés en la primera parte del siglo xx como por los gobiernos de Corea y Taiwán, bajo la influencia de los Estados Unidos, después de 1945<sup>6</sup>. Como resultado de ello, primero se debilitó y terminó por eliminarse la clase terrateniente, estableciéndose una estructura de pequeños propietarios agrarios, lo que iba a tener una repercusión fundamental en la distribución del ingreso. A fin de hacer más productiva la agricultura, los japoneses anexaron la tierra en gran escala en Corea; y en Taiwán, expropiaron a los grandes terratenientes ausentistas, distribuyeron sus tie-

<sup>4</sup>Véase: Fajnzylber (1981); Evans y Alizadeh (1984); Schmitz (1984); Hamilton (1983) (1984); Moore (1984); Wade (1984); Westphal (1978); Amsden (1985), Kuznets (1977).

<sup>5</sup>Véase Adelman y Robinson (1978); Fei, Ranis y Kuo (1978); Rao (1978); Kuo (1984); Kuznets (1977); Amsden (1985).

<sup>6</sup>Véase Koo (1968); Kuznets (1977); Ho (1971); Hamilton (1983); Amsden (1985).

rras entre los dueños de títulos secundarios y abolieron la subtenencia de la tierra.<sup>7</sup>

Sin embargo, la clase terrateniente no fue destruida por el régimen colonial japonés, y en ella ocurrieron frecuentemente ejemplos clásicos de colaboración. Esto, junto con los elevados cánones que pagaban los arrendatarios, explica el fuerte movimiento antiterrateniente que se produjo inmediatamente después de la independencia, sobre todo en Corea.<sup>8</sup> El Gobierno militar norteamericano, que empezó compartiendo el poder con el gobierno nacionalista provisional de Syngman Rhee después de la rendición de los japoneses, pronto se sintió tan inquieto por la creciente influencia comunista sobre el movimiento antiterrateniente, que, después de ciertas vacilaciones, decidió proceder a la reforma agraria; en 1948, soslayando el veto de la Asamblea Provisional, que estaba dominada por los terratenientes, inició la distribución entre los arrendatarios de las tierras confiscadas a los japoneses que el régimen tenía en su poder. Más del 90% de las tierras que habían sido de los japoneses fueron distribuidas entre aproximadamente un cuarto de la población rural de Corea.<sup>9</sup> Al acrecentarse la influencia de los Estados Unidos por el conflicto de Corea, se aplicaron leyes sucesivas de reforma agraria, que prácticamente eliminaron la gran propiedad y distribuyeron toda parcela de más de 3 hectáreas en favor de los anteriores arrendatarios, dándose a los antiguos terratenientes una compensación nominal en bonos.<sup>10</sup> El efecto sobre la tenencia de la tierra fue impresionante: "Anteriormente, el 19% de los agricultores eran dueños del 90% de toda la tierra, y más del 50% de los agricultores eran campesinos carentes de tierra. Después, el 69% de los agricultores eran dueños de toda la tierra que trabajaban, el 24% eran dueños parciales, y sólo el 7% eran arrendatarios".<sup>11</sup>

El mismo proceso pudo observarse en Taiwán, donde la reforma agraria se introdujo también por etapas a partir de 1948. Esto se efectuó,

primero, mediante una reducción de los cánones de arrendamiento y la seguridad de la tenencia; más tarde, mediante la venta de las tierras públicas confiscadas a los propietarios japoneses en 1945, las que pasaron en pequeñas parcelas, con grandes facilidades de pago, a manos de familias campesinas. Por último, la ley de "la tierra al cultivador", de 1953, supuso la adquisición forzosa de todas las tierras de más de 3 hectáreas, con compensación en bonos; enseguida, la tierra se distribuyó entre los campesinos, que podían comprarla con pequeños pagos escalonados a lo largo de 10 años.<sup>12</sup> Como resultado de estas reformas, "para 1973, casi el 80% de la población rural consistía en propietarios-cultivadores, y otro 10% en propietarios parciales. Sólo el 6% del ingreso agrícola llegaba a los terratenientes o a los prestamistas".<sup>13</sup> Además, ya en 1956 la mayoría de las familias rurales poseían menos de 3 hectáreas (el 93%), y no había propiedades agrícolas de más de 10 hectáreas.<sup>14</sup>

Corea y Taiwán desarrollaron, pues, al igual que el Japón, una baja relación tierra/hombre. En contra del supuesto clásico de que una división de la tierra agrícola en unidades más pequeñas ocasiona un descenso de productividad, ello dio lugar en ambos países a aumentos de productividad y a tasas anuales de crecimiento del producto agrícola superiores a 4% en Corea, en los decenios de 1960 y 1970,<sup>15</sup> y de 5% en Taiwán desde comienzos del decenio de 1950.<sup>16</sup> Esto ejerció un efecto favorable sobre la acumulación, al liberar un excedente de mano de obra que fue absorbido por la industria, donde mantuvo bajos los salarios. Al mismo tiempo, los beneficios del aumento de productividad se esparcían de ma-

<sup>12</sup>Koo (1968) p. 38.

<sup>13</sup>Amsden (1985) p. 85.

<sup>14</sup>Koo (1968) p. 41, cuadro 11. Aunque la índole radical de ambas reformas agrarias fue notablemente similar, su aplicación fue mucho más fácil en Taiwán que en Corea, por cuanto el gobierno del Kuomintang que la llevó a cabo era no autóctono y, por tanto, enteramente ajeno a los intereses agrarios. El gobierno nacionalista chino estaba compuesto de individuos del continente que tendían a mirar en menos a habitantes de la isla y que, además, insistían en la reforma agraria "en parte porque atribuían su derrota en el continente a la desigualdad en la propiedad de la tierra, y en parte porque ellos mismos ya no estaban vinculados a la tierra". Hamilton (1983) p. 50.

<sup>15</sup>Ro, Adams y Hushak (1981) p. 184.

<sup>16</sup>Ong, Adams y Singh (1976) p. 578.

<sup>7</sup>Kuznets (1977) pp. 16-17; Koo (1968) p. 12; Hamilton (1983) p. 38.

<sup>8</sup>Hamilton (1983) p. 42.

<sup>9</sup>Kuznets (1977) p. 31.

<sup>10</sup>Adelman y Robinson (1978) p. 39.

<sup>11</sup>Datos del Banco Mundial citados por Paukert, Skolka y Maton (1981) p. 39.

nera bastante pareja entre las unidades familiares rurales. Pese a niveles de ingreso que seguían siendo bajos en términos absolutos,<sup>17</sup> la pauta resultante de distribución del ingreso contribuyó a un aumento del consumo en la población rural, lo cual, a su vez, hizo crecer la demanda de bienes/salario de gran densidad de mano de obra. El mercado más amplio así creado favoreció también el crecimiento de la demanda masiva urbana de bienes similares. Esta fase, que ocurrió en el decenio de 1950, puede describirse acertadamente como una “industrialización mediante la sustitución primaria de importaciones”.<sup>18</sup>

La pauta latinoamericana era completamente diferente. En las sociedades de América Latina, tradicionalmente orientadas a las exportaciones, la concentración muy elevada del ingreso que prevalecía antes de 1930 era consecuencia directa de la desigualdad en la distribución de los activos (sobre todo de la tierra), unida a existencias ilimitadas de mano de obra y a una orientación predominante a las exportaciones primarias; estos últimos hechos hacían que la demanda interna fuera básicamente ajena al crecimiento y que los salarios fueran bajos (y con frecuencia inexistentes, en los campos). Esto ayudaba también a imponer en todas partes formas estrictas de control de la fuerza de trabajo, que de hecho eran mecanismos para la dominación política de estas sociedades por los intereses agrarios.

En los países más avanzados industrialmente, hubo cierta mejora de los niveles de salarios a partir de 1930, cuando la industrialización “espontánea” y restringida que había ocurrido hasta entonces cedió su lugar a la llamada sustitución de importaciones “forzada”, caracterizada por altos niveles de densidad de mano de obra en la manufactura. Sin embargo, este proceso se veía restringido por la combinación de pautas invariables de tenencia de la tierra con la carencia de tierra y las existencias ilimitadas de fuerza de trabajo en los campos; esto, de hecho, excluía del mercado a la amplia mayoría de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo que mantenía bajos los salarios en la industria misma. Como la distribución del ingreso seguía siendo muy desigual, era

limitado el crecimiento de una demanda masiva de bienes de consumo básicos; la pauta de oferta resultante se orientaba cada vez más hacia la satisfacción de la demanda de ingreso elevado, y mostraba niveles crecientes de diferenciación de productos.

Una distribución cada vez más desigual del ingreso llegó, pues, a ser condición, así como consecuencia, de una estructura sesgada de oferta industrial. Hablar de ese período de industrialización latinoamericana como de “sustitución primaria de importaciones”, dando a entender que había semejanzas fundamentales entre ambos modelos hasta comienzos del decenio de 1960, es, por consiguiente, en gran medida un equívoco. En la segunda mitad del decenio de 1950, la distribución del ingreso era suficientemente sesgada en los países latinoamericanos más industrializados para que la demanda de bienes de consumo de producción local se fuera expandiendo, no “horizontalmente”, es decir, mediante la ampliación social de la demanda popular de manufacturas básicas, sino “verticalmente”, o sea, mediante una constante diversificación de la demanda en los tramos superiores del mercado. Las plantas de montaje se multiplicaron a fin de suministrar una oferta así diferenciada de artículos de consumo duraderos. Desde mediados del decenio de 1950, las tasas de crecimiento industrial más elevadas en estos países se encontraban ya en equipo eléctrico y de transporte, siguiendo el desplazamiento de los tramos superiores del mercado hacia los artículos electrodomésticos y los automóviles privados.<sup>19</sup>

## 2. *La propiedad de la tierra y las fuentes de excedente para la acumulación*

Además de afectar de manera diferente la composición de la demanda y la estructura de la

<sup>19</sup>En realidad, la expresión misma “sustitución de importaciones” puede considerarse como un término equivocado para describir este proceso, puesto que en muchos casos se establecieron industrias detrás de barreras protectoras para producir bienes que antes simplemente eran no disponibles, o sólo en cantidades muy pequeñas. Lo que se encuentra es en realidad el establecimiento de industrias para la satisfacción local de nuevas demandas creadas —por medio de la publicidad, el efecto de demostración, etc.— o previstas a medida que se eleva el nivel de vida de los grupos de más altos ingresos. Véase Pinto (1980) p. 47.

<sup>17</sup>Ro, Adams y Hushak (1981) p. 183; Hyun, Adams y Hushak (1979) p. 449. Amsden (1985) p. 95, cuadro 3.3.

<sup>18</sup>Respecto al concepto de *isis* primaria y secundaria, véase Ranis y Orrock (1985).

oferta industrial, la estructura de propiedad y control en los campos suministraba otra diferencia importante entre las dos experiencias de industrialización por sustitución de importaciones. Esto se refiere a la pauta de inversión industrial y, de forma más precisa, a la manera como el ahorro interno contribuyó a la inversión industrial. Aquí, una vez más, la teoría clásica es desfavorable a las propiedades agrícolas pequeñas: se supone que éstas crean aumentos de consumo y generan un excedente más reducido para inversión. Es interesante, pues, examinar la información disponible de ambas experiencias sobre esta materia; pues los países del Asia oriental deberían mostrar, en las unidades familiares rurales, tasas de ahorro e inversión internas más bajas que en América Latina.

De hecho, en el Asia oriental la agricultura contribuyó de dos maneras a la inversión en la industria manufacturera. La primera fue a través del *ahorro voluntario*. Los datos relativos a Corea y Taiwán indican que, si bien el consumo de las unidades familiares rurales creció en los decenios de 1950 y 1960, no creció tan rápidamente como el aumento del ingreso. Esto dio lugar a un aumento gradual de la propensión media al ahorro (PMA), sobre todo en el decenio de 1960.<sup>20</sup> Además, gracias al establecimiento de mercados financieros rurales, que ofrecían tasas de interés atractivas, se movilizó una proporción apreciable de ese ahorro para servir al resto de la economía.<sup>21</sup>

La otra manera como la agricultura contribuyó a la industrialización en el Asia oriental fue mediante la *extracción del excedente* por el Gobierno. Las transferencias forzosas de la agricultura a la industria se iniciaron ya como parte del programa de reforma agraria, al pagarse una parte considerable de la compensación a los terratenientes con bonos gubernamentales basados en los activos industriales que se habían expropiado a los japoneses.<sup>22</sup> Esto dejó vinculados a la industria a muchos antiguos terratenientes, y marcó también el ritmo para las futuras transferencias de capital. En ambos países, éstas se lograron mediante cupos de producción (sobre todo de

arroz), que estaban sujetos a compra obligatoria por el Gobierno a precios inferiores a los del mercado y se vendían barato a los trabajadores urbanos, haciendo bajar así los salarios industriales y los costos de producción.<sup>23</sup> En Taiwán, además, el Gobierno utilizó el monopolio estatal de fertilizantes para extraer el excedente mediante la fijación de la tasa de trueque entre fertilizantes y arroz,<sup>24</sup> y el control estatal del comercio exterior para lograr un margen entre el precio pagado a los productores y el obtenido en el extranjero.<sup>25</sup> En Corea, que a diferencia de Taiwán, "tenía y sigue teniendo un considerable déficit alimentario, el mecanismo básico para la explotación de la agricultura era negarle la protección concedida a la industria e importar grandes cantidades de cereales, a menudo en condiciones de favor".<sup>26</sup>

El punto clave de una comparación a este respecto entre los países de industrialización reciente del Asia oriental y de América Latina reside, sin embargo, en el problema de la utilización de ese ahorro interno. En América Latina, el ahorro generado en el amplio sector de unidades familiares rurales tendía a invertirse de manera más bien especulativa que productiva, fenómeno relacionado con la creciente densidad de capital de la producción industrial y la insuficiencia del mercado en los decenios de 1950 y 1960. Por otra parte, ahí donde hubo durante ese período cierta extracción del excedente agrícola, su peso se hizo recaer, de hecho, sobre los campesinos gracias al poder político de los terratenientes. Esto, unido a la existencia de un excedente de mano de obra en el agro latinoamericano, hizo innecesario que la agricultura se sometiera a un proceso de modernización; su productividad y su ingreso siguieron siendo bajos, lo que afectaba negativamente tanto a la demanda agregada como a la disponibilidad de bienes salariales. En Corea y Taiwán, el ahorro voluntario así como la extracción del excedente fueron de especial importancia para la formación de capital en el decenio de 1960. En el

<sup>20</sup>Véase Ro, Adams y Hushak (1981); Ong, Adams y Singh (1976); Hyun, Adams y Hushak (1979).

<sup>21</sup>Véase Adams (1978).

<sup>22</sup>Hamilton (1983) p. 50.

<sup>23</sup>Hamilton (1983 p. 51; Amsden (1985) p. 86.

<sup>24</sup>Koo (1968) pp. 79-82.

<sup>25</sup>Esto se parece a la desafortunada política IAPI aplicada en la Argentina por el gobierno peronista a fines del decenio de 1940, pero rápidamente abandonada porque tuvo en gran parte la culpa de la caída de la producción agrícola.

<sup>26</sup>Moore (1984) p. 58.

anterior, la fuente principal de excedente de inversión había sido el ahorro extranjero, en forma no de inversión extranjera directa, sino de donaciones y préstamos del Gobierno de los Estados Unidos. Esto representaba más de la mitad de la inversión bruta en ambos países,<sup>27</sup> y resultó fundamental para la industrialización de alto contenido de importaciones adoptada, al permitir la financiación de los grandes déficits resultantes en el comercio exterior.

El éxito con que se completó la primera etapa de la ISI en ambos países contó, pues, con mucha ayuda extranjera; la cual obedecía en gran parte a la existencia de la "amenaza comunista" que, a su vez, justificaba la expansión del poder gubernamental en la esfera interna. Las condiciones políticas y económicas creadas durante la etapa inicial fueron decisivas para el éxito de la fase siguiente de la industrialización, en los decenios de 1960 y 1970. El crecimiento del mercado interno así como la densidad de mano de obra de la producción manufacturera hicieron atractivo para el capital local, bajo una vigorosa orientación estatal, invertir en industrias que requerían desembolsos de capital inicial relativamente pequeños y empleaban tecnologías no sujetas a ritmos rápidos de obsolescencia ni a economías de escala.

Esto no quiere decir que el decenio de 1950 fue de éxito absoluto. Por una parte, las tasas de crecimiento fueron considerablemente más bajas que en el decenio de 1960, sobre todo en Corea, donde, además, una tasa elevada de crecimiento demográfico dio lugar a un nivel muy modesto de crecimiento del PIB por habitante. Por otra parte, la corrupción y la especulación tendían a desviar de la inversión productiva algo de capital, de maneras evocativas de la experiencia latinoamericana. Lo más importante tal vez, en una evaluación global, es que los regímenes políticos eran sumamente opresivos, si bien esto no excluía cierto grado de flexibilidad estatal frente a la opinión pública. En Corea, por ejemplo, las acusaciones de corrupción y la revuelta de los estudiantes en 1960 contribuyeron a la sustitución

del régimen de Rhee por el de Park.<sup>28</sup> En Taiwán, el Gobierno del Kuomintang se mostró preocupado por la falta de contacto con la población autóctona, y se hicieron esfuerzos para "colmar la brecha política",<sup>29</sup> prestándose incluso atención al desarrollo económico.<sup>30</sup>

No obstante, en contraste directo con el caso latinoamericano, la experiencia de la ISI en Corea y Taiwán fue una experiencia de desarrollo capitalista de carácter económicamente expansivo hacia adentro, en el sentido de que su dinamismo se basaba en la progresiva incorporación de los sectores populares, merced a la ampliación del mercado masivo interno. Esto se explicaba: i) por el hecho de que, en ambos países, la estructura de propiedad de los activos y de distribución del ingreso era, al iniciarse el proceso, relativamente igualitaria para el contexto de un país en desarrollo; y ii) por la presencia de un Estado que gozaba de un alto grado de relativa autonomía de los intereses tradicionales, lo que le permitía garantizar las condiciones de una mayor reducción de las desigualdades de ingresos y orientar la asignación del excedente hacia la expansión del capital industrial que producía para el mercado de masas en condiciones razonablemente eficientes. Sin embargo, esto significaba que el modelo era políticamente cerrado, en cuanto impedía toda auténtica participación de los sectores populares en la adopción de decisiones políticas, rasgo que se haría cada vez más importante, a medida que los modelos tendieran a orientarse hacia las exportaciones, lo que requeriría una fuerza de trabajo barata y dócil.

Cuando la ISI mostró síntomas de agotamiento, tanto en el modelo del Asia oriental como en el latinoamericano, hicieron su aparición nuevas diferencias, que eran resultado, a su vez, de los anteriores rasgos diferentes de los dos procesos.

### 3. *El paso de la sustitución de importaciones hacia la orientación a las exportaciones*

No hay que dejarse engañar por la semejanza aparente de la crisis provocada en el Asia oriental y en América Latina por la estrechez de los mercados locales y por estrangulamientos externos.

<sup>27</sup>La ayuda representaba un porcentaje mayor de la inversión total en Corea que en Taiwán —durante un período más prolongado— como resultado del compromiso más firme de los Estados Unidos de apoyar a Corea. Véase Kuznets (1977) p. 77.

<sup>28</sup>Hamilton (1984) p. 41.

<sup>29</sup>Moore (1984) p. 58.

<sup>30</sup>Amsden (1985) pp. 99-101.

Como ya se ha señalado, la insuficiencia de los mercados internos en América Latina era consecuencia de la creciente concentración del ingreso, que ya había llevado en el decenio de 1950 a una pauta de oferta característica de la "industrialización mediante la sustitución secundaria de importaciones", con una creciente densidad de capital. Hacia finales del decenio de 1950 se presentó una caída de la inversión mediante capital interno, a medida que las necesidades de capital para inversión productiva iban en aumento mientras que el mercado se contraía. Los gobiernos hicieron frente a esta situación con políticas para atraer capital extranjero, incluso aumento de la protección y subvenciones, a menudo en forma de insumos baratos suministrados por grandes industrias básicas estatales (en especial la siderúrgica). La afluencia de empresas extranjeras reforzó la pauta de creciente densidad de capital y diferenciación de productos, concentración del ingreso y demanda sesgada, y redujo aún más la competitividad de las empresas nacionales, muy desprovistas de capital.

La intensificación de estas contradicciones condujo a los más adelantados entre los países latinoamericanos de industrialización reciente a iniciar, en la segunda mitad del decenio de 1960, un desplazamiento en dirección hacia la industrialización orientada a las exportaciones (IOE). Sin embargo, este movimiento se efectuó en condiciones muy desfavorables. El capital extranjero, de cuya afluencia dependía, se sentía más atraído por las altas utilidades que prometían los mercados locales, no protegidos, para artículos de consumo de alto valor agregado, que por los mercados de exportación, que eran muy competitivos. A medida que avanzaba una mayor industrialización encabezada por el capital extranjero, mediante un aumento de la densidad de capital, esto tuvo consecuencias negativas para la diversificación potencial de las exportaciones, ya que el valor agregado más alto de los artículos producidos les daba menos probabilidades de penetrar en mercados protegidos.

En consecuencia, las empresas extranjeras no contribuyeron ni a la expansión de las exportaciones ni a la mitigación de las restricciones de divisas.<sup>31</sup> En esto, su interés coincidía con el de la clase terrateniente, cuya oposición al crecimiento

de las exportaciones no tradicionales se basaba en la amenaza que ello planteaba a su propia posición de poder; en un contexto de urbanización rápida y de bases de poder cambiantes, su posición reposaba en que las exportaciones primarias siguieran siendo la única fuente de divisas. La respuesta latinoamericana fue, pues, fundamentalmente el resultado de las muchas contradicciones engendradas por las alianzas populistas del decenio de 1950 y comienzos del de 1960, y se debía, en última instancia, a la incapacidad del Estado desarrollista para imponer un modelo de industrialización más viable, con una pauta diferente de oferta-demanda y un control interno de la acumulación de capital.

En el Asia oriental, en cambio, la estrechez de los mercados locales se debía a una relativa saturación de la demanda popular de bienes no duraderos, y la respuesta fue una expansión de la exportación de las manufacturas de mucha densidad de mano de obra, que habían sido la columna vertebral del proceso de industrialización. La "industrialización mediante la sustitución primaria de importaciones" cedió su lugar a la "sustitución primaria de exportaciones". Esto permitió que siguiera siendo vigorosa la demanda interna global y ayudó a que las exportaciones del Asia oriental penetraran en los mercados de Europa y la América del Norte, dado su valor agregado bajo. Además, su temprana aparición en esos mercados en el decenio de 1960 les permitió elevar el valor agregado en las exportaciones durante el decenio de 1970, sin incurrir, en el mismo grado, en la reacción proteccionista a que hacían frente otros competidores nuevos.

En cierto modo, el desplazamiento hacia la "sustitución primaria de exportaciones" podía explicarse simplemente como una función del exceso de capacidad, que obedecía, a su vez, a la saturación de la demanda masiva interna, dado sobre todo que ese paso reduciría también la presión que el elevado contenido importado de la sustitución de importaciones ejercía sobre la balanza de pagos. De ser así, sin embargo, el exceso de capacidad en América Latina debiera haber producido resultados igualmente impresionantes en el nivel de exportaciones, lo que no ha ocurrido. En realidad, el proceso en el Asia oriental fue más complejo. El déficit en balanza de pagos daba lugar a constantes exhortaciones de los Estados Unidos (que financiaban ese défi-

<sup>31</sup>Véase Lahera (1985).

cit) a mejorar el nivel de exportaciones. La perspectiva de una reducción de la ayuda de los Estados Unidos fue ciertamente de importancia en la decisión de los gobiernos de Corea y Taiwán de ampliar la producción industrial y encaminarla hacia los mercados externos. Sin embargo, este paso no era simplemente una reacción a estrangulamientos externos; era resultado de una estrategia a largo plazo planificada por el Estado, en colaboración con el capital local y con apoyo de los Estados Unidos, y destinada a convertir a esos países en éxitos capitalistas, pese a su escasa dotación de recursos naturales y a la pequeñez de sus mercados.

#### 4. *Las diferencias en las políticas*

Parece haber tres factores decisivos, dimanados de las políticas, que explican las diferencias en los resultados alcanzados por los países de industrialización reciente del Asia oriental y de América Latina.

##### a) *La índole de la protección*

El carácter altamente selectivo de las políticas proteccionistas en el Asia oriental forma agudo contraste con América Latina, donde ya en época temprana se concedió una protección indiscriminada a los bienes de consumo, mientras que se permitía la libre entrada de los bienes intermedios. En cambio, las políticas en el Asia oriental discriminaban en gran medida, no sólo *entre* sectores de producción, de modo que las importaciones de bienes de consumo no se excluían sistemáticamente o se permitía la entrada de bienes intermedios o bienes de capital, sino también *dentro de* esos sectores, seleccionándose a industrias determinadas para que recibieran protección, mientras que otras no la recibían. Los criterios de selección parecen haber estado concebidos para promover la eficiencia entre los productores locales, sometiéndolos a la competencia, y para favorecer tanto a las industrias más eficientes como a las más orientadas hacia la exportación; pero es interesante que las industrias claves de sustitución de importaciones se beneficiaban también de elevadas tasas efectivas de protección; lo que deja ver la preocupación del Estado por vincular la ISI con la IOE y, por ende, la compatibilidad de ambas estrategias. Excepción

hecha de los productos primarios y de los bienes de inversión, que en su mayoría han estado exentos, se ha hecho amplio uso de cupos y aranceles, decidiendo por lo general el valor agregado de los artículos importados las tasas de aranceles que se aplicaban. En ambos países, la llamada "liberalización" de fines de decenio de 1950 y comienzos del de 1960 no influyó en la tasa de protección efectiva, que siguió siendo alta para todos los principales sucedáneos de importaciones: en Taiwán, la mayor parte de los aranceles de importación siguen siendo redundantes, es decir, más elevados de lo necesario,<sup>32</sup> y lo mismo puede decirse de Corea.<sup>33</sup> A las empresas exportadoras se les exigen mínimos de exportación a cambio de la liberación de derechos para sus importaciones; y el acceso al crédito externo que se requiere para financiar las importaciones sigue estando controlado en Corea. Estas diferencias entre las políticas proteccionistas de América Latina y las del Asia oriental tuvo una fuerte repercusión sobre los tipos de cambio: en América Latina, para compensar el costo creciente de las importaciones, que era resultado de los aranceles, se introdujeron políticas de sobrevaloración monetaria, que constituyeron un nuevo obstáculo para el nivel de exportaciones; en cambio, en el Asia oriental los tipos de cambio se reajustaban continuamente a fin de satisfacer las metas de exportación.

Es importante recalcar que la selección de conjuntos de políticas estuvo determinada en gran parte por la libertad de acción del Estado en el Asia oriental, y su carencia en América Latina. En aquellos países, la industrialización a través de las exportaciones era una estrategia estatal, apoyada por los Estados Unidos, que no encontraba oposición política de ningún sector importante de la sociedad civil, debido a la represión pero, asimismo, a que el régimen colonial y las guerras habían hecho tabla rasa, y a la amenaza externa. En América Latina, la protección indiscriminada a los productores de bienes de consumo tuvo su origen en las alianzas políticas que pusieron en práctica la ISI después de 1930; las políticas proteccionistas adoptadas entonces han sido descritas por Hirschman como "una conspi-

<sup>32</sup>Amsden (1985) p. 89.

<sup>33</sup>Kuznest (1977) p. 153.

ración por parte de los dueños del poder en esa época para corromper a los nuevos industriales o comprar su alejamiento".<sup>34</sup> Cuando el capital extranjero hizo su entrada, en los decenios de 1960 y 1970, también empezó beneficiándose de las mismas políticas y, puesto que no le interesaban más que los mercados locales, el proteccionismo siguió adelante sin modificación, encapsulando a los pequeños mercados cautivos frente a la competencia, y estimulando la ineficiencia en la producción.

b) *La relación de intercambio en la agricultura y la movilización del ahorro interno*

Ya se ha visto que, en Corea y Taiwán, el Estado comenzó basando su estrategia industrial de alta densidad de mano de obra en la extracción de capital y del excedente de fuerza de trabajo de la agricultura, la cual, de esta manera, hubo de contribuir intensamente a la industrialización. A mediados del decenio de 1960, la absorción del excedente de fuerza de trabajo había sido tan eficaz, que empezó a surgir una situación de relativa escasez de este factor; al mismo tiempo, las continuas transferencias de capital desde la agricultura habían hecho que la producción agrícola se retardara y que el ingreso de las unidades familiares rurales se quedara gradualmente rezagado con respecto a los ingresos no rurales; lo que amenazaba tanto la acumulación a nivel nacional como la estabilidad política en los campos. En vez de emplear la represión contra los agricultores, cuyo apoyo necesitaban, los gobiernos diseñaron entonces programas nuevos, que empezaron a inclinar la relación de intercambio a favor de la agricultura en ambos países, y que son tanto más interesantes, cuanto que también encierran una respuesta política. Esta asumió la forma de un acercamiento entre el Kuomintang y los agricultores en Taiwán, promovido por el hijo de Chiang Kai Shek, y de un movimiento ideológico de orientación rural bajo la influencia del Presidente Park, en Corea.<sup>35</sup> Estos programas nuevos eran un ejemplo más, no sólo del grado de intervención estatal en la economía, sino de la preocupación del Estado para no permitir que se acentuaran demasiado

los desequilibrios entre la agricultura y la industria, a fin de proteger las fuentes de la acumulación. Ese objetivo se logró mediante cambios en las políticas de fijación de precios y en las prioridades de inversión, y mediante esquemas destinados a mejorar los niveles de ingreso de las unidades familiares rurales, mediante el desarrollo de industrias rurales. Tal esquema dio resultados notables en Taiwán, "donde la proporción del ingreso de la familia rural procedente de actividades no agrícolas se elevó de 33% en 1964 a 53% en 1972",<sup>36</sup> en Corea, el resultado es menos impresionante a este respecto, pues su estructura industrial seguía siendo relativamente dispersa y rural antes de 1968.<sup>37</sup>

A lo largo de los decenios de 1960 y 1970, los niveles de ingreso de las unidades familiares tanto rurales como no rurales se mantuvieron bajos, en términos absolutos.<sup>38</sup> Los salarios industriales reales se elevaron, pero más lentamente que la productividad de la mano de obra,<sup>39</sup> lo que permitió una tasa considerable de extracción de excedente en el sector industrial; hacia 1978, mientras que los salarios coreanos se comparaban favorablemente con los de Hong-Kong, los de Taiwán eran mucho más bajos en todo su espectro, lo que se reflejaba en políticas sumamente represivas hacia los sindicatos. El hecho de que la distribución del ingreso no se deterioró en Corea y mejoró en Taiwán, se debe en gran parte al dinamismo de las economías, que ampliaron de manera dramática el empleo industrial, más que a alguna reducción de la desigualdad de ingresos en la industria. Sin embargo, el aumento de los ingresos internos como proporción del PNB durante ese período no puede explicarse únicamente por la proporción creciente de las utilidades industriales dentro del ingreso nacional; la propensión media al ahorro (PMA) de las unidades familiares de bajos ingresos siguió aumentando en ambos países,<sup>40</sup> a medida que su ingreso se elevaba en términos reales.<sup>41</sup>

La lección que puede sacarse de Corea y Taiwán es que los niveles absolutos de ingreso

<sup>34</sup>Hirschman (1971) p. 107.

<sup>35</sup>Moore (1984) pp: 59-60.

<sup>36</sup>Ranis (1978) p. 400.

<sup>37</sup>Véase Ho (1982).

<sup>38</sup>Amsden (1985) p. 95, cuadro 3.3.

<sup>39</sup>Amsden (1985) p. 96, cuadro 3.4.

<sup>40</sup>Adams (1978) pp. 551 y 554.

<sup>41</sup>Ong, Adams y Singh (1976) p. 580; Hyun, Adams y Hushak (1979) p. 449.

son tan poco determinantes de la PMA de un país, como lo es el porcentaje ahorrado del ingreso nacional para la formación de capital. Hasta mediados del decenio de 1960, la proporción del ahorro en ambos países del Asia oriental había sido baja (6 a 7% del PNB), en comparación con el promedio latinoamericano de ahorro interno; enseguida subió con rapidez, pero, a comienzos del decenio de 1970, el ahorro interno de Corea, estando en 17%,<sup>42</sup> era igualado por Bolivia, Colombia y México y superado por el Ecuador; mientras que el ahorro de Taiwán, estando en 26,8%,<sup>43</sup> era igualada por el Brasil y sobrepasado en mucho por Venezuela (36,2%).<sup>44</sup> Del mismo modo, había diferencias apreciables en formación bruta de capital fijo entre Asia oriental y América Latina en el decenio de 1970.

Las diferencias entre ellas se presentan en dos niveles. El *primero* tiene que ver con las tendencias del ahorro interno y de la formación de capital en los decenios de 1970 y 1980. Mientras que en todos los países latinoamericanos se observó un descenso constante de ambos durante ese período, los países del Asia oriental mantuvieron sus niveles o incluso, en el caso de Taiwán, los mejoraron.<sup>45</sup> El *segundo* se refiere al ya mencionado mayor éxito de los países del Asia oriental en la movilización del ahorro interno para la formación de capital. Si bien la existencia de mercados financieros adecuados en Asia oriental y su inexistencia en América Latina es un factor importante, parecería ser que la diferencia fundamental entre las dos experiencias es *la composición del ahorro interno privado*. En América Latina, la elevada concentración del ingreso ha dado lugar a una elevada concentración del ahorro, y éste ha tendido a irse por circuitos que están menos disponibles para el ahorro popular, tales como inversiones especulativas y fugas de capital. En cambio, la formación de capital en los países de industrialización reciente del Asia oriental se financió, en el decenio de 1970, en grado creciente con el ahorro interno, sobre todo en Corea que, a diferencia de Taiwán, mantenía una política de industrialización de gran densidad de mano de obra. En Corea, la mayor densidad de capital

introducida en el decenio de 1970 exigió fuertes inversiones, que se financiaron con el ahorro extranjero; sin embargo, la deuda externa resultante —de 40 000 millones de dólares a fines de 1983— no parecía tan excesiva como la de los países latinoamericanos de industrialización reciente, dado que los ingresos de exportación coreanos en el mismo año eran de 31 000 millones de dólares. En cambio, el crecimiento de la deuda externa en América Latina se utilizó cada vez más para cubrir el servicio de la deuda y el déficit fiscal, contribuyendo así cada vez menos a la formación de capital. Cuando las fuentes del ahorro extranjero se secaron para América Latina a comienzos del decenio de 1980, la formación de capital se desplomó, pese a esfuerzos estatales desesperados para mantener algún ímpetu en la inversión, a fin de reducir la repercusión de la crisis económica.

### c) *El tratamiento del capital extranjero*

La cuestión de la cual aquí se trata es tanto de política como del grado objetivo de control interno sobre la acumulación de capital conseguido en el Asia oriental y en América Latina. En ésta, el creciente y efectivo control extranjero sobre la acumulación de capital, unido a políticas internas que tratan de atraer la mayor cantidad posible de inversión extranjera directa (IED), ha significado que toda forma de control sobre el capital extranjero siempre ha resultado en gran parte ineficaz. Por el contrario, y gracias a su proceso interno de acumulación de capital, los países del Asia oriental pudieron imponer un control mucho más estricto sobre la IED, y hacerlo eficaz.

Esta forma de control vino en pos de las políticas proteccionistas respecto a las importaciones, y se introdujo para regular las corrientes de IED atraídas por el éxito económico de fines del decenio de 1960. En Taiwán, la gran caída en la proporción de la propiedad pública dentro de la producción industrial total que ocurrió entre 1962 y 1975 (de 46 a 19%)<sup>46</sup> no tuvo por resultado que el capital extranjero asumiera una posición dominante en la economía. Entre 1973 y 1980, las empresas extranjeras representaban sólo el 10% de la inversión total en la manufactu-

<sup>42</sup>Westphal (1978) p. 349, cuadro 1.

<sup>43</sup>Amsden (1985) p. 97.

<sup>44</sup>Véase IDB (varios números).

<sup>45</sup>Amsden (1985) p. 105, nota 70.

<sup>46</sup>Amsden (1985) p. 92, cuadro 3.2.

ra;<sup>47</sup> y el Estado, más bien que las empresas multinacionales, mantenía el control sobre los sectores claves de la economía, de modo que la proporción estatal de la inversión interna bruta aún ascendía al 50% en 1980. La pauta coreana ha sido semejante, si bien la IED ha contribuido todavía menos a la formación de capital que en Taiwán (apenas 1,2% en el período 1962-1979).<sup>48</sup> Se reconoce que la tendencia era más pronunciada en ambos países en el decenio de 1970 que en el de 1980, pero, incluso entonces, la política hacia la IED estaba lejos de ser liberal, y la participación de la misma en la manufactura se mantenía muy baja.<sup>49</sup> El control sobre la IED ha permitido a ambos países mantener bajo control una fuente importante de concentración de capital y de densidad de capital que, por el contrario, ha tenido una repercusión especialmente negativa en las economías latinoamericanas.

Sin embargo, en la segunda mitad del decenio de 1970 ocurrió un movimiento en dirección de una mayor densidad de capital en el Asia oriental. Estuvo inspirado en gran parte por el deseo de reducir la dependencia de las exportaciones de gran densidad de mano de obra e incrementar el valor agregado de las exportaciones. Fue más pronunciado en Corea, donde el Gobierno tiende más a prestar oído a los grandes intereses empresariales, que en Taiwán. Es interesante observar que las consecuencias de esa medida sobre la economía de Corea pronto empezaron a acentuar sus diferencias con la economía de Taiwán y a aproximarla a los países de industrialización reciente de América Latina. Tendencias de desempleo, desigualdad del ingreso, elevados costos y transferencias de tecnología, déficit creciente en cuenta corriente, financiación inflacionaria, sobrevaloración monetaria, exceso de capacidad y bancarrota: todas estas características de esta última empezaron a aparecer también en la economía coreana.<sup>50</sup> En Taiwán, el Gobierno del Kuomintang era menos optimista respecto a esa manera de profundizar la industrialización y las tendencias monopolísticas eran más discretas, teniendo, por ende, menos consecuencias negativas que en Corea. Sin

embargo, las lecciones se aprendieron con rapidez, y en 1981 tuvo lugar un retorno a exportaciones de gran densidad de mano de obra de tipo más tradicional.<sup>51</sup> Esto se facilitó por la posición minoritaria de la IED en la manufactura y por el alto grado de control estatal sobre la acumulación de capital, lo que, a su vez, era resultado de su "relativa autonomía" de las clases dominantes. De hecho, el Estado era relativamente más autónomo en Taiwán que en Corea y podía tener una mayor estabilidad general en la formación de políticas económicas.

El cuadro que surge de lo anterior es que una fuerte intervención estatal tuvo una repercusión decisiva sobre el éxito del modelo de crecimiento encabezado por las exportaciones que se ve en el Asia oriental, que comenzó con la reforma agraria y se desarrolló a través de una estrategia económica dirigida por el Estado. Esto ofrece escaso parecido con los modelos de mercado libre, que supuestamente explican ese éxito por el análisis monetarista y se presentan a América Latina como ejemplos que se han de seguir mediante un vasto retiro estatal.

Parece igualmente claro que hubo condiciones políticas excepcionales que permitieron esa decisiva acción estatal, inclusive el pasado colonial de ambos países y su posición en la vanguardia de la Guerra Fría. Esto último explica el grado de apoyo de los Estados Unidos; y la combinación de los dos factores aclara la índole excepcionalmente radical de las reformas agrarias, que constituyeron el primer paso decisivo para liberar al Estado de los intereses agrarios tradicionales, que han bloqueado el desarrollo en otras partes del Tercer Mundo. En suma, la capacidad de dichos países del Asia oriental para llevar a cabo con éxito su experiencia de desarrollo capitalista periférico, estuvo en función de los cuatro factores siguientes:

- 1) el carácter económicamente "inclusivo", de su fase ISI;
- 2) la relativa autonomía del Estado para poner en práctica ese proceso y para orientar el excedente desde los sectores agrarios tradicionales hacia el capital industrial naciente, que funcionaba con razonable eficiencia para abastecer un mercado masivo;

<sup>47</sup>Amsden (1985) p. 93.

<sup>48</sup>Hamilton (1983) p. 61.

<sup>49</sup>Luedde-Neurath (1984) p. 18.

<sup>50</sup>Véase Koo (1984).

<sup>51</sup>Hamilton (1983) pp. 68-9.

- 3) en la fase IOE, la capacidad del Estado para encaminar la inversión industrial hacia esferas en que podía lograrse la competitividad internacional (una vez más, una cuestión de autonomía del Estado, ahora frente a sectores y grupos dentro del capital industrial) y reprimir y constreñir a la fuerza de trabajo a fin de obtener el costo bajo y la fiabilidad que requiere la competitividad internacional;
- 4) la aparición de una clase capitalista autóctona dotada de una visión dinámica e innovadora y capaz de llevar a cabo el proceso de cambio industrial y desarrollo previsto por el Estado. Esto introdujo en el modelo una contradicción potencial, ya que esta clase capitalista empezó a invadir la autonomía estatal, al mismo tiempo que el desarrollo logrado tendía a producir una movilización de los sectores populares, lo cual, a su vez, amenazaba las condiciones de reproducción del modelo. Tal proceso es especialmente visible en Corea a fines del decenio de 1970 y en el de 1980.

Las condiciones señaladas no se daban en

América Latina, donde el modelo fue siempre fundamentalmente "excluyente"; donde el Estado tenía una autonomía muy reducida con respecto a las clases dominantes nacionales y al capital extranjero; donde el capital industrial local no cumplía el papel de agente dinámico del cambio industrial; y donde los sectores populares quedaron movilizados y controlados ya en época temprana por los movimientos populistas. Más adelante se formulará la idea de que estas diferencias hacen inalcanzable en América Latina una reproducción de la experiencia del Asia oriental en materia de desarrollo capitalista periférico. Por ahora queremos recalcar que el contexto diferente de intervención estatal en América Latina —más representativa de los países del Tercer Mundo que Corea y Taiwán— ha determinado el papel especial desempeñado por el Estado en la acumulación. Esto, a su vez, ha dado origen a una crisis fiscal, cuyas repercusiones van más allá del impacto de la crisis fiscal en las economías de planificación centralizada, puesto que en América Latina tiende a generar una crisis global de acumulación.

### III

## La receta ortodoxa estructural y sus problemas

El enfoque ortodoxo al problema del reajuste en América Latina entraña no sólo medidas de estabilización a corto plazo, sino también un componente estructural central. Detrás de los "criterios de desempeño" y los "entendimientos de política" que el FMI adjunta a sus acuerdos de créditos contingentes y a sus facilidades de financiación ampliada, está el claro concepto de que, en última instancia, la única solución a los crónicos problemas fiscales y de balanza de pagos de los países latinoamericanos consiste en una reestructuración fundamental de sus economías.

Los objetivos principales son dos. El *primero* es desplazar la estructura productiva hacia la esfera de bienes comerciables y, más concretamente, aumentar la proporción de las exportaciones en el PNB. Las medidas recomendadas a este fin

apuntan a: a) una reducción de la demanda interna (mediante restricciones salariales, alzas de precios internos y contracción del crédito) para aumentar así el ahorro interno que se invertirá en ampliar la capacidad productiva en el sector de bienes comerciables; b) devaluación y liberalización del comercio a fin de estimular las exportaciones y alentar la inversión privada en industrias competitivas. Junto con un aumento del ahorro interno y una inflación más baja, esto debería dar marcha atrás a la fuga de capitales y reducir la dependencia del crédito extranjero. El *segundo* es reducir el papel del Estado, tanto como interventor y como productor directo. El estatismo ha de ceder su lugar a la privatización; esta es también una condición previa para la recuperación que ha de cumplirse con rapidez,

porque se supone que la corriente de la fuga de capitales no se invertirá hasta que el Estado se retire de los muchos sectores en que ha estado quitando espacio al capital privado.

Estas recomendaciones plantean varias cuestiones de carácter general con respecto al papel del Estado en la acumulación. Sin embargo, también plantean, además, algunas cuestiones concretas respecto a la repercusión inmediata y a largo plazo de esa estrategia en América Latina.

La *primera* cuestión resulta casi autoevidente por la acentuada orientación de la estrategia hacia las exportaciones; tiene que ver con las perspectivas de exportación de América Latina. Los acreedores parecen estar convencidos de que, en un contexto de recuperación económica y liberación del comercio en todo el mundo, el éxito de las exportaciones latinoamericanas debería depender sobre todo de la determinación de estos países en su campaña por exportar. Es preciso, pues, evaluar tales perspectivas de exportación tanto en relación al crecimiento y la acumulación a largo plazo como en cuanto solución viable a la crisis del endeudamiento.

La *segunda* cuestión tiene que ver con el nuevo ambiente político en que habrá de aplicarse esa estrategia de exportación (diseñada en su mayor parte a comienzos del decenio de 1980). Si bien era posible suponer sin temor a equivocarse que los gobiernos autoritarios basados en la represión estaban en general de acuerdo con las políticas de reajuste recomendadas por los acreedores de América Latina a comienzos del decenio de 1980, ahora el establecimiento en algunos de los países latinoamericanos deficitarios de sistemas políticos que de nuevo tienen que tener en cuenta a la opinión pública, plantea cuestiones nuevas. Estas se refieren tanto a la repercusión de la "redemocratización" sobre el reajuste y, a la inversa, a la repercusión que la aplicación de las políticas de reajuste que han heredado puede tener para la estabilidad de los nuevos mecanismos democráticos.

### 1. *Las perspectivas de exportación para América Latina*

La actual estrategia global para América Latina se basa de modo peligroso en hechos futuros sobre los cuales ejerce escaso control. El apoyo de

los acreedores al crecimiento encabezado por las exportaciones se reforzó por el nivel que éstas alcanzaron en 1984 (cuadro 1): si bien el crecimiento medio de las exportaciones de América Latina era modesto en comparación con el Asia oriental, ya que sólo el Brasil y Colombia mostraban tasas verdaderamente elevadas de crecimiento,<sup>52</sup> esos resultados se tomaron como pruebas que respaldaban las proyecciones de la recuperación económica mundial. Además, parecían confirmar los asertos hechos reiteradamente desde 1982 por el FMI y los acreedores, a saber, que las tasas de interés internacionales eran de menos importancia para América Latina que las perspectivas de exportación que ofrecía la recuperación de los países de la OCDE.

Sin embargo, pese a las esperanzas anteriormente expresadas de que la recuperación estaría más difundida, en 1984 permaneció restringida a los Estados Unidos; además, no duró, y a mediados de 1985 se reconocía ampliamente que las predicciones anteriores habían sido demasiado optimistas y que el crecimiento real del PNB sería de aproximadamente 2,5% en los países de la OCDE, y también en los Estados Unidos. Esto sólo vino a confirmar los signos visibles en la economía de los Estados Unidos desde mediados de 1984, que mostraban una considerable desaceleración en la demanda interna de ese país (de 8,8 a 3,3%) y, por consiguiente, en sus importaciones. Las importaciones desde América Latina se habían basado en el supuesto de que la recuperación proseguiría en los Estados Unidos y que sus efectos se transmitirían a los países de la OCDE. En 1985 la disminución de las importaciones de los Estados Unidos y la persistencia de las reducciones japonesas y europeas de sus importaciones de países latinoamericanos ya habían afectado a las exportaciones de éstos, con la excepción de la Argentina, Colombia, Chile y Ecuador; en comparación con 1984, hubo pérdidas de valor de 5,2% para el Brasil y de 9,1% para México (cuadro 1). Para los diez países estudiados, en su

<sup>52</sup>Es interesante que, aunque el crecimiento de las exportaciones en el Brasil y Colombia en 1984 fue más elevado que en Corea (13,3%), y se comparaba favorablemente con el de Taiwán (20,6%), los países del Asia oriental lograron un resultado mucho mejor en crecimiento del PIB —Corea (7,5%) y Taiwán (10,9%)— contra Brasil (4,8%) y Colombia (3,6%). *World Financial Markets* (1985b) p. 4, cuadros 5 y 6; ECLAC (1986a) p. 24, cuadro 2.

Cuadro 1  
 EXPORTACIONES DE MERCADERIAS DE DIEZ PAISES  
 LATINOAMERICANOS  
 (Variación porcentual anual)

	1983		1984		1985	
	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
Argentina	2.8	14.0	3.0	- 3.4	2.8	16.8
Bolivia	- 8.8	-11.5	- 4.1	- 6.7	-14.4	-10.8
Brasil	8.6	13.5	23.5	18.5	- 5.2	2.3
Colombia	- 4.6	- 0.6	45.1	36.6	8.8	12.1
Chile	3.3	5.8	- 4.6	- 0.2	4.1	9.6
Ecuador	0.9	9.5	10.9	11.3	5.6	10.1
México	5.1	15.7	7.7	4.9	- 9.1	- 5.0
Perú	- 8.4	- 9.9	4.4	0.9	- 5.7	- 0.2
Uruguay	- 8.0	- 0.7	-20.0	-21.3	- 8.1	- 0.1
Venezuela	-10.8	- 2.9	8.8	3.7	-10.4	- 7.6

Fuente: ECLAC (1986a) p. 28, cuadro 9.

conjunto, el valor de las exportaciones en 1985 era el mismo, en términos corrientes, que el de 1984.<sup>53</sup>

Una consecuencia de que el resultado de las exportaciones en 1985 fuese inferior a lo previsto, fue que no se mantuvo el mejoramiento habido en 1983-1984 en los resultados de la cuenta comercial (incluso su efecto positivo sobre la cuenta corriente). Esto colocó a los países latinoamericanos ante una disyuntiva: o bien las importaciones debían seguir reduciéndose, y la producción bajaría aún más, o debían reactivarse a lo menos en algunos sectores de insumos esenciales, a fin de evitar un ahondamiento de la recesión así como perturbaciones sociales y políticas. El segundo enfoque parecía menos probable, dado sobre todo que una de las recomendaciones más constantes de los acreedores era la relativa a la liberalización del comercio; pero, ante la insuficiente entrada de divisas por concepto de exportaciones, los costos de las importaciones—que se elevaron tanto en términos absolutos como en relación a los decrecientes ingresos de exportación— tendrían que cubrirse mediante nuevos préstamos extranjeros. Si el crédito externo se haría presente entonces, era (y sigue siendo) sumamente problemático.

<sup>53</sup>Calculado a base de ECLAC (1986a) p. 28, cuadro 9 y CEPAL (1986) *passim*.

En vista de la cuasi insignificancia de otros mercados de exportación, los resultados descritos de las importaciones hechas por los principales países de la OCDE sugerían la necesidad de una proyección más realista de las exportaciones latinoamericanas para el resto del decenio. Es imposible, por supuesto, predecir cuánto durará, más allá de 1990, la depresión de la coyuntura. Mientras dure, tendrá severos efectos sobre economías que han sido puestas en una dependencia demasiado estrecha de los mercados de exportación: 1) los precios de los productos básicos (inclusive el petróleo) seguirán estando deprimidos, pese a la depreciación del dólar;<sup>54</sup> 2) las exportaciones de manufacturas seguirán tropezando con el proteccionismo en Europa y el Japón; pero también se puede predecir con bastante seguridad que la necesidad de reducir el vasto déficit comercial de los Estados Unidos inducirá al Departamento de Comercio de ese país a multiplicar sus denuncias de prácticas comerciales irregulares por parte de los países latinoamericanos, a fin de justificar nuevas restricciones a las importaciones.

<sup>54</sup>Para los diez países abarcados en el presente estudio, la relación de intercambio se deterioró a una tasa media acumulativa de aproximadamente 17% a lo largo del período 1980-1985. Según datos contenidos en ECLAC (1986a) p. 29, cuadro 11.

Las perspectivas de exportación de América Latina no son mejores si se miran en una perspectiva aún más larga. El modelo IOE seguiría siendo una falacia para la mayor parte de los países de la región, incluso en la forma de gran densidad de mano de obra que algunas propuestas recientes parecen inclinadas a resucitar. Esto obedece a dos motivos: 1) los costos de la mano de obra latinoamericana, con ser bajos, no pueden compararse con los costos aún más bajos de muchos otros países del Tercer Mundo; y 2) "una generalización a todos los países en desarrollo del modelo de desarrollo encabezado por las exportaciones, que es el del Asia oriental, daría por resultado una insostenible penetración del mercado en los países industriales".<sup>55</sup> De los países latinoamericanos que ya están clasificados como países de industrialización reciente, sólo podría permitirse que siguieran adelante el Brasil y México—y en menor grado Colombia— a condición de que también introduzcan las medidas de apoyo de orden fiscal, monetario, salarial y de tipo de cambio que se precisan para el éxito de las exportaciones, pero que podrían ser políticamente difíciles de negociar en el contexto de regímenes que tienen que contar con cierto grado de consenso nacional para seguir siendo estables. En los demás países, los productos primarios seguirán dominando las exportaciones, acaso con mayor grado de elaboración de las materias primas; sin embargo, esto aumentará tanto la dependencia de mercados oligopólicos como el riesgo de choques externos adversos (ya inherente en las exportaciones de productos primarios) al someter a las exportaciones "a mayores riesgos de sustitución por productos nuevos o a obsolescencia por obra de la nueva tecnología".<sup>56</sup>

## 2. *La crisis de la deuda externa*

Los datos disponibles señalan inequívocamente que la base de la estrategia encabezada por las exportaciones es débil y poco realista: sencillamente no dependerá de los países latinoamericanos mejorar su nivel de exportaciones en el futuro predecible, y las condiciones que tienen más probabilidades de determinar ese nivel no son favorables a un crecimiento de las exportaciones

latinoamericanas. En tales circunstancias, ¿qué solución existe a la crisis de la deuda, y qué justificación para la restricción impuesta a la demanda interna?

El problema de la deuda externa se hizo especialmente agudo en 1985. En comparación con 1982, la relación entre deuda y exportaciones empeoró para todos los países, a excepción del Brasil y Colombia, donde mejoró ligeramente, y el Ecuador, donde permaneció igual. La deuda externa llegó a representar entre dos y seis veces el valor en dólares de las exportaciones anuales de mercaderías de los países incluidos en el presente estudio.<sup>57</sup> Más aún, la gran disminución de las tasas de interés internacionales, que en 1985, fluctuando alrededor de 8%, estaban a la mitad de su nivel de 1982, no contribuyó mucho a mitigar la relación entre pago de intereses y exportaciones: igual que en 1982, tales pagos siguieron absorbiendo entre un cuarto y tres quintos de los ingresos totales de los países por concepto de exportaciones.<sup>58</sup> Hay que recordar que con esto no se agota el servicio total de la deuda externa bruta, ya que sólo representa los pagos de intereses sobre la deuda a mediano y largo plazo; esto no incluye la amortización del principal que vence al final de cada ejercicio financiero, ni el interés y el principal de la deuda a corto plazo (esto es, la que tiene un plazo de vencimiento no mayor de un año), cuyo volumen ha tendido a crecer continuamente desde fines del decenio de 1970. No es fácil obtener información fidedigna y al día respecto a esta última, pero, si se la incluye, el servicio total de la deuda externa bruta (y, por ende, su relación a las exportaciones) sería mucho peor, sobre todo para países como la Argentina, Brasil, México y Venezuela, que dependen mucho de la deuda a corto plazo.<sup>59</sup>

Dadas una crisis de deuda que no puede hacer más que empeorar, y malas perspectivas de exportación, parecen débiles las probabilidades de cubrir un déficit de divisas creciente por medio de préstamos nuevos. En una situación en que el retiro gradual del FMI de las actividades crediticias dejará a los bancos comerciales encar-

<sup>55</sup>Cline (1982) p. 88.

<sup>56</sup>Roemer (1981) p. 432.

<sup>57</sup>Calculado a base de datos en CEPAL (1986) y ECLAC (1986a) p. 30, cuadro 14 y p. 32, cuadro 17.

<sup>58</sup>ECLAC (1986a) p. 32, cuadro 18.

<sup>59</sup>World Financial Markets (1983) p. 5, cuadro 3.

gados de manejar el grueso del crédito disponible, aun más de lo que ha ocurrido hasta ahora, el escenario futuro más probable es que los bancos —ansiosos de no quedar nuevamente expuestos en exceso frente a sus mayores deudores— podrían estar dispuestos a extender un crédito nuevo pero limitado sólo en la medida en que se satisfagan los pagos de interés sobre la deuda existente. En esta situación, los bancos parecen no hacerse ilusiones respecto al reembolso de las deudas; su objetivo, más bien, parece ser el de evitar una amplia crisis financiera mundial, ejerciendo presión sobre los países deudores para que expandan una moratoria de hecho a lo largo de un período prolongado, a fin de atenuar su repercusión tanto sobre sí mismos como sobre los países acreedores. Al reducir su exposición frente a los deudores principales y al reducir radicalmente sus préstamos a países latinoamericanos y otros del Tercer Mundo entre 1982 y 1986, los bancos recuperaron una posición más fuerte con respecto a los países deudores. Habiendo aprendido su lección de la crisis, los mercados financieros internacionales no estarán cerrados a los países en desarrollo, pero el acceso a los mismos será más difícil que antes, incluso para la mayoría de los países de industrialización reciente.

El consejo de los acreedores extranjeros a los prestatarios es, pues, que se atengan a su propio *ahorro interno*. Sin embargo, el ahorro nacional, junto con la inversión interna, se ha reducido desde mediados del decenio de 1970, y la caída de ambos se acentuó desde 1979-1980 (cuadro 2). Hasta 1982, el descenso era más rápido en el ahorro que en la inversión, manteniendo sólo el Perú —de forma sorprendente— la misma tasa de ahorro (reconocidamente baja incluso para los niveles latinoamericanos) y mostrando un aumento de la inversión respecto al promedio, igualmente bajo, de 1977-1980. La inversión se comportó mejor que el ahorro gracias al capital extranjero, que siguió entrando, si bien a tasas reducidas. En el período siguiente, 1982-1984, hubo una nueva disminución del ahorro y la inversión, pero esta vez la baja fue más aguda en la inversión que en el ahorro, debido a una virtual detención de las entradas de capital extranjero. Países como el Brasil y México, donde eran grandes las posibilidades de especular, incluso lograron experimentar un pequeño aumento del ahorro nacional, aunque continuaron

las fugas de capital; en cuanto a la inversión, se redujo de nuevo en todas partes, excepto en Chile, donde se recuperó ligeramente.

Es evidente que se necesita una reanudación de la inversión, tanto como de las importaciones. Puesto que se trata de hacer más autosuficientes

Cuadro 2  
INVERSION INTERNA BRUTA Y AHORRO  
NACIONAL,  
1977-1980,  
1982, 1984  
EN DIEZ PAISES LATINOAMERICANOS  
(como porcentaje del PIB)

	Promedio 1977-80	1982	1984
Argentina			
Inversión	24.8	17.9	14.8
Ahorro	25.0	12.4	11.2
Bolivia			
Inversión	18.5	5.1	4.2 <sup>a</sup>
Ahorro	11.0	3.0	-1.1 <sup>a</sup>
Brasil			
Inversión	23.9	21.3	17.3
Ahorro	20.0	15.5	17.5
Colombia			
Inversión	17.8	11.3	13.6
Ahorro	11.7	1.7	2.4
Chile			
Inversión	20.6	22.7	21.5 <sup>a</sup>
Ahorro	19.7	17.5	16.4 <sup>a</sup>
Ecuador			
Inversión	26.6	25.2	19.6
Ahorro	20.8	15.5	12.6
México			
Inversión	25.1	21.9	16.9
Ahorro	22.0	17.8	19.2
Perú			
Inversión	15.4	22.7	16.2
Ahorro	16.0	16.1	16.0
Uruguay			
Inversión	19.1	14.1	10.5 <sup>a</sup>
Ahorro	14.7	13.1	10.6 <sup>a</sup>
Venezuela			
Inversión	35.2	25.9	11.6
Ahorro	32.4	20.5	18.2

**Fuente:** Los datos relativos a la Argentina, el Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela proceden de *World Financial Markets* (1985c) p. 6, cuadro 10, para el promedio 1977-80 y se han calculado a partir del mismo cuadro para 1982 y 1984; los datos sobre la inversión respecto a Bolivia, Colombia y Uruguay están calculados a base de BID (diversos números); los datos sobre el ahorro relativos a Bolivia, Colombia y Uruguay están calculados a base de cifras en CEPAL (1984) pp. 224-5, cuadro 106 y pp. 248-9, cuadro 118.

<sup>a</sup> 1983.

a los deudores, el objetivo no consiste en aumentar la tasa del ahorro interno bruto, sino de 1) reducir la tasa de sus remesas al exterior, que ha sido una de las fallas más persistentes de todas las políticas latinoamericanas destinadas hasta ahora a elevar el ahorro para la inversión; y 2) alejar ese ahorro nacional de la especulación y encaminarlo hacia la inversión productiva. Según los acreedores, esto se logrará si se crea un nuevo clima para la inversión, con lo cual quieren decir básicamente una disminución de la inflación y una liberalización del comercio en los países deudores. Se supone, además, que el aumento de producción resultante se moverá hacia los mercados de exportación; en tanto que el objetivo de una disminución de la inflación ha de conseguirse mediante una reducción de la demanda interna (restricción salarial, contracción del crédito y reducción del déficit del sector público). Sin embargo, dadas las malas perspectivas de exportación anteriormente analizadas, es poco probable que las exportaciones se expandan a la tasa requerida; mientras que una disminución de la demanda interna puede significar tan sólo una disminución de la demanda global y dar lugar, por ende, a una nueva baja de producción. Esta es una tendencia que ya puede verse en el sector clave de la industria manufacturera, donde la baja de la demanda interna y la consiguiente baja de la producción desde 1981 han conducido —según una evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— a “un aumento de la capacidad de planta instalada que no se utiliza —habiendo bajado los niveles de su utilización en casi 50% en varios países— y a una consiguiente disminución de la productividad, pero los niveles de inversión industrial han bajado también a un punto tan bajo, que sin duda afectarán al potencial de crecimiento durante los años venideros en la mayoría de los grandes productores de la región”.<sup>60</sup>

La misma tendencia ha de continuar inevitablemente si las bajas perspectivas de exportación se combinan con medidas de austeridad que depriman el mercado interno. Dado que una baja demanda global sólo puede alejar el ahorro interno de la inversión productiva, es difícil ver de qué manera puede invertirse la tendencia a la especulación y la fuga de capitales. Es cierto que

acaso la principal deficiencia de la acumulación en América Latina es que nunca ha podido contar suficientemente con el ahorro interno. Sin embargo, el error de las estrategias de “reajuste” consiste en creer que puede restablecerse un clima para la inversión sin garantías de que la demanda del mercado puede equipararse con la oferta. Como los mercados de exportación son claramente incapaces de ofrecer tales garantías, éstas pueden proceder tan sólo de una expansión del mercado interno, largo tiempo descuidado; no verticalmente, como ha ocurrido siempre desde el decenio de 1950, sino horizontalmente, mediante una difusión más igualitaria del ingreso. Esto tendría sentido, tanto económico como político, en el contexto de la apertura de los sistemas políticos latinoamericanos.

### 3. *El reajuste y la apertura de los sistemas políticos*

La cuestión del reajuste se presenta en momentos en que los sistemas políticos de América Latina están experimentando, o probablemente experimenten, cambios fundamentales. Tales cambios no se refieren únicamente a un retorno al régimen civil. En la mayoría de los países, el movimiento laboral urbano está apareciendo como una fuerza política más autónoma, que ha de resultar difícil de controlar por medio de la represión o de la cooptación, como lo han hecho anteriormente diversos tipos de regímenes. En cuanto a la fuerza de trabajo rural, largo tiempo desatendida, también está dejando oír su voz y presentará sin duda un nuevo desafío en muchos países de la región.

En un contexto de intranquilidad política y de cambio deben, pues, los gobiernos latinoamericanos formular políticas para reanimar la acumulación, restablecer el crecimiento y lograr el desarrollo. Esto plantea inmediatamente la cuestión de la magnitud del esfuerzo requerido para reanimar la acumulación, y sus consecuencias en lo que se refiere a la distribución del ingreso, el nivel de consumo de los sectores populares, el nivel del gasto público, el déficit fiscal y el aumento de las necesidades de divisas desde el punto de vista del endeudamiento. En 1984, el BID publicó algunas proyecciones que abarcaban a siete países, las que resultan útiles para evaluar la

<sup>60</sup>BID (1984b) p. 201.

magnitud del problema.<sup>61</sup> Se proponían dos escenarios, en ambos de los cuales se suponía que los países iban a “perseverar en aplicar las medidas de austeridad económica iniciadas durante la crisis de 1982-1983. Esto supone medidas restrictivas de política monetaria y fiscal para contener una expansión de la absorción interna de recursos en consumo e inversión, de modo que la suma del gasto interno permanezca dentro de los límites del valor real del PIB”.<sup>62</sup> La diferencia principal entre ambos consiste en la magnitud de la financiación externa neta que se requiere para sostener la tasa de crecimiento económico que se toma como hipótesis.

El primer escenario postula una tasa de crecimiento del PIB del 2,7% anual en 1986-1990, o sea, aproximadamente la mitad de la tasa de crecimiento de los veinte años anteriores a la crisis del decenio de 1980. Dentro de esta hipótesis, el consumo en los países de que se trata no debiera crecer a más de 2,8% anual (una vez más, aproximadamente la mitad de la tasa de 1960-1980), en tanto que la inversión debiera crecer a un 2,9% anual; esta última cifra sería, por supuesto, una gran inversión de la tendencia habida desde 1981, que indica una caída de la inversión interna bruta de 11,4% anual en los países de que se trata hasta 1984, el año más reciente respecto al cual se dispone de estadísticas. En contradicción con las necesidades sociales y políticas de los nuevos regímenes, tal esfuerzo requeriría una fuerte restricción del mejoramiento del nivel de vida de los sectores populares. El escenario supone, en realidad, que los niveles de consumo por habitante permanecerían a la misma altura que en 1983, el año de la crisis; y, aunque supone que no habrá cambio en la distribución del ingreso, sugiere que la necesidad de imponer un equilibrio en la balanza de pagos podría originar una inflación que pudiera “desplazar el costo del reajuste en el sector de unidades familiares”.<sup>63</sup> El escenario requeriría también un incremento de la inversión estatal, sobre todo en infraestructura.

De no haber ninguna importante reforma tributaria, esto chocaría con la política de control del endeudamiento interno, o necesitaría un aumento del endeudamiento externo. El modelo

admite una brecha de financiación externa de 4 300 millones de dólares al año a lo largo del período, con un aumento de la deuda externa de los países de que se trata de 20% en comparación con 1983. Puesto que, al mismo tiempo, el pago de intereses sobre la deuda existente se proyecta a razón de unos 40 000 millones de dólares anuales, el escenario postula un excedente comercial conjunto para los países de que se trata de 50 700 millones de dólares a lo largo de dicho período. Para estos fines, el modelo supone una tasa de crecimiento de los ingresos por concepto de exportación de 11,7% anual durante el período 1984-1990. A la luz de nuestro análisis previo, este es, obviamente, un supuesto sumamente cuestionable, y que ya ha quedado desmentido por el funcionamiento de las economías de que se trata en los dos años siguientes a la proyección: después de un aumento de 12,7% en el valor de las exportaciones de mercaderías de esas economías en 1984, hubo una baja de 5,4% en 1985,<sup>64</sup> y la tendencia descendente continuó en 1986.

El segundo escenario del BID postula una tasa de crecimiento del PIB de 5,5% en los siete países durante el período 1986-1990, dejando margen para una tasa de crecimiento del consumo de 5,7% y suponiendo una tasa de crecimiento del escenario a una cifra más realista de 30 000 millones de dólares. Sin embargo, este escenario postula un nivel de financiación externa neta de 55 700 millones de dólares al año, que aumentaría el endeudamiento externo total de los siete países en 75% para 1990, en comparación con 1983, y mantendría una relación intereses/exportaciones de aproximadamente 30% durante el resto del decenio. Una vez más, las necesidades de financiación externa de este escenario y las consecuencias de las mismas, ponen en duda su carácter realista.

Este análisis ayuda a ilustrar la idea de que nada que no sea una reformulación fundamental de la pauta de desarrollo seguida hasta ahora parece ofrecer alguna esperanza de progreso verdadero. Esto plantea cuestiones en cuanto al tipo de reformulación de que se trata, sus condiciones previas políticas y, en última instancia, su viabilidad política.

<sup>61</sup>BID (1984a) pp. 49 y sigs.

<sup>62</sup>*Ibid.* p. 49.

<sup>63</sup>*Ibid.* p. 63.

<sup>64</sup>ECLAC (1986a) p. 30, cuadro 14.

## IV

## La senda alternativa: problemas y posibilidades

1. *La índole de la transformación*

Aquí se impone una advertencia previa. El concepto de "senda alternativa" u "otro desarrollo"<sup>65</sup> a que se refiere el modelo considerado aquí, se interpreta a veces en el sentido de un retorno a formas preindustriales de producción, consumo y relaciones sociales, restando importancia deliberadamente a la tecnología y situando a la industria en segundo lugar frente al desarrollo de la agricultura. Si bien está claro que el tipo de desarrollo industrial y tecnológico que ha tenido lugar en América Latina ha llegado a un callejón sin salida, también debe estar claro que la manera de seguir adelante no puede verse en forma de una regresión a la sociedad preindustrial. Los países latinoamericanos han alcanzado, en diversos grados, un nivel de desarrollo industrial y urbano que haría inconveniente e imposible modificar radicalmente la trayectoria en que la expansión de la industria es el factor dinámico de la economía y la sociedad. No se trata de saber si debe haber desarrollo industrial, sino cuál ha de ser su forma.

Al respecto se ha venido constituyendo en América Latina una amplia zona de consenso, que parece ofrecer una vía prometedora para la reflexión ulterior sobre el problema: es ella el concepto de "industrialización endógena".<sup>66</sup> No debe inducir a engaño la semejanza semántica del concepto con el de industrialización "orientada hacia adentro". La industrialización endógena está orientada, en realidad, hacia la economía nacional, pero no entraña un proteccionismo cerrado ni metas autárquicas. Postula fundamentalmente que la política de industrialización se defina en términos de las necesidades de la mayoría y también en términos de maximizar sus

vinculaciones internas y sus efectos multiplicadores.

Esto significa, en primer lugar, que la pauta de capacidad y producción industriales ha de estar orientada hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población y, por consiguiente, hacia los mercados internos masivos. Para que esto sea viable deben cumplirse varios requisitos estrechamente vinculados entre sí:

a) La estructura de distribución del ingreso debe modificarse a fin de que contribuya a la aparición de un mercado masivo de bienes salariales. Esto no sólo exige una política de ingresos que sea más igualitaria en la industria, sino también—como lo ha mostrado el análisis de la experiencia de los países de industrialización reciente en el Asia oriental— una reorganización de las relaciones de poder económico y social en los campos. En aquella experiencia, la reforma agraria fue un componente central en el proceso de generar un mercado para los bienes que producía la industria naciente, mientras que la productividad creciente de ésta permitía, al mismo tiempo, el crecimiento del ingreso real tanto en la industria como en la agricultura.

b) La industrialización debe hacer hincapié en la densidad de mano de obra en la producción, de modo que se cree la demanda de mercado junto con la producción. Ocurre, asimismo, que la producción de bienes salario masivos es, en igualdad de otras condiciones, de mayor densidad de mano de obra que la producción de bienes de lujo. Esto no significa que se deba sacrificar la productividad, sino más bien que ésta debe concebirse en términos de unidades de mano de obra más bien que de unidades de capital o de producto. Ello tendría también la ventaja de reducir las necesidades de divisas, que se ampliaban continuamente en el modelo anterior por los costos tecnológicos que entrañaba el querer satisfacer la demanda de los estratos superiores en el país y mantener la competitividad internacional en exportaciones de manufacturas.

c) La industrialización debe maximizar también las vinculaciones dentro de la economía na-

<sup>65</sup>El mejor análisis de este concepto es el de Nerfin (1977), recopilación de ensayos en que explícitamente se rechaza la versión "fundamentalista", antiindustrial de este enfoque.

<sup>66</sup>Fajnzylber (1983); Villarreal (1984).

cional. Esto significaría aumentar el empleo de insumos locales y adaptar la tecnología a este fin. Una esfera especialmente prometedora para el desarrollo industrial y tecnológico es la de la elaboración de recursos naturales, tanto agrícolas como mineros. La experiencia de otros países ha mostrado que estas industrias pueden convertirse en polos dinámicos de desarrollo en general; ellas podrían incluir la producción tanto de bienes intermedios como de bienes de capital, siendo estos últimos, como se sabe, de gran densidad de mano de obra calificada. Así se pone en marcha un efecto multiplicador de aprendizaje.

Un componente fundamental del nuevo modelo sería la relación entre la agricultura y la industria. Ya se ha recalcado que una reforma agraria es un requisito previo para un desarrollo equilibrado. Hay dos aspectos, sin embargo, que deben señalarse también. En primer lugar, ha de definirse cuidadosamente el equilibrio entre la producción agrícola para el mercado alimentario interno y para la exportación. La seguridad alimentaria ha de ser una meta primordial de la política agrícola en el nuevo modelo, pero eso no extraña necesariamente la autosuficiencia en alimentos. La característica básica de un sistema alimentario que ofrezca seguridad es, más bien, la capacidad de suministrar un abastecimiento interno suficiente de alimentos mediante la producción, el manejo de las reservas, y las importaciones, a fin de satisfacer las necesidades alimentarias básicas de todos los grupos sociales. Un sistema tal se determina por sí mismo, en cuanto minimiza la vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado y las presiones políticas de orden internacional; sin embargo, su meta no es la autarquía sino más bien la seguridad de suministro, al mismo tiempo que aprovecha las ventajas de la especialización.<sup>67</sup> En el nuevo modelo existe, por consiguiente, un papel para la agricultura de exportación, con tal que esté concebida y organizada de acuerdo a las necesidades de la economía y la sociedad nacionales (esto es, la obtención de divisas para importaciones fundamentales), más bien que a los intereses del agronegocio internacional o de la burguesía agraria nacional. Y otro punto que ha de formularse en cuanto a la relación entre agricultura e industria es la necesidad

de dar importancia al establecimiento de industrias rurales. Aquí, una vez más, es aleccionadora la experiencia de los países de industrialización reciente del Asia oriental. Las industrias rurales son más eficientes bajo los aspectos de la explotación de insumos locales, de la densidad de mano de obra, de reducir el fenómeno de la migración rural-urbana, y de generar demanda en los campos para productos manufacturados.

La viabilidad económica del modelo dependerá de la gestión cuidadosa de las divisas. Desde el punto de vista de la balanza comercial, esto supondrá, en primer lugar, el mantenimiento (y, si es posible, la intensificación) de las restricciones a las importaciones de artículos de consumo duraderos y de bienes de lujo, y la concentración de las divisas en las importaciones que son necesarias para la actividad económica, por ejemplo, bienes intermedios y bienes de capital, repuestos, materias primas. En segundo lugar, entrañará un esfuerzo para ampliar las exportaciones, ya sean productos primarios, productos agrícolas o manufacturas. Esto plantea evidentemente problemas difíciles para optar entre usos diversos de los recursos, problemas que sólo pueden analizarse en la situación de cada país por separado, pero que son comunes a todos. Del mismo modo, la necesidad de reducir las salidas de capital—sobre todo, el servicio de la deuda externa y la fuga de capitales— parece una exigencia común ineludible. El aspecto de la deuda da lugar también a complejas cuestiones de negociación internacional para todos los países de que se trata, ya que los intentos de países aislados para obtener una mitigación apreciable han sido infructuosos, como lo ha sido también la acción colectiva.

Respecto a la cuestión de las políticas sobre comercio y orientación del mercado, en este estudio se ha recalcado la índole espuria de la dicotomía entre sustitución de importaciones y promoción de las exportaciones. El error estaba en la protección indiscriminada y excesiva a los productos manufacturados acabados, sobre todo los destinados a los mercados de más altos ingresos. Lejos de crear un ambiente favorable para industrias nacientes—y sería difícil calificar de “naciente” a la filial local de una gran empresa automotriz multinacional— esto creó una verdadera industria para rentistas, cuyo potencial dinámico era muy limitado. En cambio, los países de industrialización reciente del Asia oriental dan ejem-

<sup>67</sup>Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social (1986) pp. 2-3.

plo del tipo de sustitución de importaciones que entraña un proceso de aprendizaje, tiene potencial de exportación y debe, por consiguiente, ser altamente selectiva y definida en su propósito. La experiencia de esos países socava así aún más el concepto de ventaja comparativa estática como criterio de especialización internacional. Antes que empezara este complejo proceso de aprendizaje que representaba la sustitución de importaciones, Corea no poseía ventaja comparativa en los sectores siderúrgico y de construcción naval; diez años más tarde era un país de avanzada en ambos en el mercado mundial. La experiencia de esos países pone aún más en duda la corrección del rechazo corriente de las restricciones cuantitativas —en comparación con los aranceles y subvenciones— al seleccionarse los instrumentos de protección. Como puede leerse en una evaluación reciente: “desde el punto de vista de un gobierno como el de Corea del Sur, que parece haber estado preocupado por estimular y, a veces, por obligar a las empresas privadas a entrar en determinadas esferas de producción, una de las ventajas principales de utilizar las restricciones cuantitativas es que proporcionan a las empresas interesadas un mayor grado de certidumbre respecto al tamaño del mercado y, por consiguiente, a las ventas y la rentabilidad, de lo que pueden hacer los aranceles (como no sean prohibitivos) o las subvenciones”.<sup>68</sup>

La forma selectiva y dirigida de protección que implicaría la variante de modelo debería definirse en el contexto de la promoción de un proceso auténtico de integración regional y continental. Es éste, por supuesto, un asunto que se sale del ámbito del comercio exterior, ya que hay poderosos argumentos de una índole económica y política amplia que recomiendan la senda de la integración latinoamericana. Lo que hay que recalcar aquí, sin embargo, es la necesidad de transformar el concepto de integración regional en un auténtico proyecto de desarrollo e independencia continentales. En este sentido, el concepto exigiría una connotación fundamentalmente diferente de la que tenía en el decenio de 1960, cuando surgió como solución a las restricciones que la limitación de los mercados nacionales imponían a la fase transnacional del modelo desarrollista. El nuevo proyecto de integración debe-

ría retornar a la filosofía que inspiró la creación del Pacto Andino, más bien que la de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Este último aspecto se vincula naturalmente con la cuestión importante siguiente que hay que abordar al formular una variante de modelo: el papel del Estado. La crítica ortodoxa del Estado en los papeles de “intervencionista” y “acumulador” pierde mucha validez ante el hecho de que la variante ortodoxa no ha logrado generar desarrollo. Por otra parte, un retorno a la fase desarrollista en América Latina no es solución, pues los problemas con que tropezó y las contradicciones que generó al desempeñar el papel de apoyo a la acumulación privada existe aún, en especial la cuasi carencia de una clase empresarial nacional dinámica, capaz de actuar como el agente central del proceso. Asimismo, la opinión de que los países latinoamericanos podrían de algún modo reproducir la experiencia de los países de industrialización reciente del Asia oriental y lograr un crecimiento económico rápido dentro de un marco capitalista dirigido por el Estado, está refutada por la comparación anterior entre los dos casos. Los Estados latinoamericanos no pueden beneficiarse de las circunstancias históricas excepcionales que contribuyeron al grado de autonomía disfrutado por los gobiernos de Corea y Taiwán frente a sus propias sociedades, que les permitió seguir un camino de desarrollo capitalista acelerado. Ya están recargados con una estructura de poder económico y político que es fundamentalmente hostil al desarrollo de las fuerzas productivas internas; mientras que, al mismo tiempo, no pueden hacer caso omiso de la presencia y las demandas de los sectores populares, especial, pero no exclusivamente, en esos países donde están ocurriendo procesos de retorno al régimen civil. Un modelo “inclusivo” de desarrollo,<sup>69</sup> que parece económica y políticamente necesario, es al mismo tiempo inalcanzable sin un cambio fundamental en la estructura de poder y en la organización social misma de los países latinoamericanos. Tal cambio permitiría al Estado asumir el papel central de agente de crecimiento, cambio y desarrollo, en un contexto en el cual la organización y participación de bases de-

<sup>68</sup>Fransman (1984) p. 54.

<sup>69</sup>En O'Donnell (1973) y Stepan (1978) se encuentran análisis de los conceptos de los modelos “inclusivo” y “excluyente”.

sempeñaría también un papel fundamental, en cuanto fuera compatible con la gestión de una economía industrial compleja.<sup>70</sup>

El papel del Estado en el modelo consistirá tanto en generar como en captar excedentes para la acumulación. Una lección de la experiencia es que es preciso evitar los dos caminos principales por los cuales se intentó hasta ahora llegar a excedentes invertibles. Son estos la inflación como impuesto y el endeudamiento externo. Ambos han acelerado la crisis fiscal, sin lograr aumentar la proporción interna de inversión productiva. Como se sabe, esto no se debe a una carencia de recursos de capital en América Latina (como lo demuestran la especulación y la fuga de capitales), sino a una movilización insuficiente de esos recursos para la inversión productiva interna. A fin de alcanzar este objetivo, los excedentes deben generarse por medio de: 1) el ahorro interno, que como lo sugieren los ejemplos de los países de industrialización reciente del Asia oriental, no sólo es compatible con una distribución más igualitaria del ingreso, sino que en realidad es aumentado por ésta; y 2) el establecimiento de un mercado de capital es eficiente, siendo naturalmente fundamental, para que funcione, que se controle la inflación.

## 2. Algunos problemas en el camino hacia el nuevo modelo

Esta especie de nuevo modelo hace frente a varios problemas y obstáculos. De especial importancia es la cuestión de la transición desde la situación actual a una en que la introducción del nuevo modelo pueda mirarse de forma realista como una posibilidad. En esta transición, el papel del Estado es asimismo fundamental, pero igualmente problemático. En economías que pasan por una crisis de acumulación, está abierta la cuestión de la disponibilidad de recursos tanto para reanudar el crecimiento como para efectuar la vasta reestructuración que el modelo entraña. Especialmente dificultoso parece el problema de hacer compatibles las demandas muy legítimas de los sectores populares para que se eleven sus

niveles de consumo, con la necesidad de generar excedentes invertibles. Sin embargo, una vez más, la lección que puede aprenderse de las experiencias del Asia oriental, es que está fuera de lugar la obsesión de la economía clásica con las fuentes de ingresos, y la de la ciencia económica monetarista con los niveles absolutos de ingreso en cuanto factor *determinante* del ahorro y la inversión. Del mismo modo, la supuesta identidad entre ahorro e inversión, postulada por ambas versiones de la ciencia económica, es rechazada por las experiencias latinoamericanas. Como lo muestran los casos del Asia oriental, en un contexto de ingreso popular creciente, puede darse una difusión social más amplia en la composición del ahorro interno, el cual, si es adecuadamente encauzado por el Estado, puede ser movilizado para el objeto de la inversión interna productiva de una manera mucho más eficaz para ésta, que la problemática movilización del elevado ahorro individual de los receptores de altos ingresos. El éxito del Estado en atraer el ahorro voluntario y en generar y movilizar un excedente será fundamental para el éxito global del modelo, pues al Estado incumbirá aumentar el suministro de vivienda, educación, salud y seguridad social, como también satisfacer las necesidades alimentarias básicas de la población en su conjunto. Un aumento de la demanda popular de bienestar renovará, pues, la presión sobre el presupuesto fiscal que fue característica de los decenios de 1970 y 1980.

En términos más generales —y contrariamente a la receta ortodoxa— el papel del Estado deberá aumentarse, no reducirse. Sin embargo, está claro que el tipo de Estado que se requiere para concebir y aplicar estas políticas no se encuentra con facilidad en la América Latina contemporánea. La capacidad de resistencia de las fuerzas políticas antirreformistas y la insistencia de las presiones externas en favor del reajuste parecen, al contrario, combinarse de manera ideal para justificar medidas de austeridad que, a su vez, sólo pueden aplazar más aún las políticas que hemos llamado “inclusivas”. Los programas de reajustes basados en controles de precios y salarios —tales como los que han introducido los gobiernos civiles en la Argentina y el Brasil— no son más que una respuesta temporal; los controles de precios no pueden mantenerse indefinidamente y, de no haber un cambio estructural, su

<sup>70</sup>Hay un enjundioso debate sobre este asunto, tanto a un nivel teórico general como con referencia a América Latina. Véase Bahro (1978) y (1982); Heller (1984); Portantiero (1981); Franco (1982); y Bruna y colaboradores (1982).

levantamiento significa el retorno a una elevada inflación y probablemente a medidas de austeridad, que harán rezagarse a los salarios. Los gobiernos se ven entonces convertidos en blanco del descontento popular. Esto puede conducir o bien al fortalecimiento de los que —dentro del Estado— propugnan un cambio social urgente e incluso radical, o bien a intentos de hacer revivir las anteriores estrategias de cooptación limitada del Estado populista.

La tentación “populista” sigue teniendo un fuerte atractivo para muchos gobiernos latinoamericanos contemporáneos, encerrados en la malla de las muchas contradicciones que han heredado. Sin embargo, no parece quedar mucho margen para estrategias populistas. Esto se debe, por una parte, a la forma de industrialización ahorradora de mano de obra que se ha aplicado, la cual, en la etapa de IOE quedó, además, firmemente vinculada a normas de competitividad internacional que entrañaban bajos salarios industriales, tendencia que se reforzó como consecuencia de la crisis fiscal. Las limitaciones del empleo industrial y las restricciones impuestas a una demanda urbana creciente de manufacturas, junto con la reducción de los gastos de beneficio social, crearon el ambiente menos propicio posible para volver a recurrir a las soluciones populistas. Por otra parte, toda estrategia política debe tener en cuenta la reaparición del problema de la tierra en un contexto que ya no se caracteriza por el atraso de la agricultura, sino por su capitalización orientada hacia las exportaciones. Esta última sigue siendo opuesta a un modelo “inclusivo”, y conduce a la concentración de la propiedad de la tierra y del ingreso rural, a una erosión de la seguridad alimentaria y a incrementos en el costo de los bienes salariales. Una estrategia populista no podría ahora, así como no pudo antes, incorporar las demandas radicalizadas de los sectores populares rurales altamente movilizados, que siguen agrupados en torno al poderoso símbolo de la redistribución de la tierra. Por el contrario, toda formulación populista adoptaría ahora probablemente el argumento de la productividad agrícola para justificar políticas no redistributivas.

De la misma manera que las políticas que condujeron a la crisis estaban basadas en la exclusión de grandes sectores de la sociedad de la participación en la riqueza y el ingreso naciona-

les, las recomendaciones ortodoxas para superar la crisis mantienen —o incluso refuerzan— las mismas pautas de exclusión social. Esto representa un peligro a largo plazo mucho mayor que la crisis fiscal. Los intentos de revitalizar los modelos excluyentes de acumulación no pueden tener éxito, ni política ni económicamente, en un contexto de políticas democráticas, habiendo sectores populares altamente movilizados. Tan sólo pueden conseguir la destrucción de la capacidad de los regímenes para consolidar su legitimidad mediante un amplio consenso social, que diera cabida a sectores populares marginados.

El problema central con respecto a la viabilidad política de un nuevo modelo de desarrollo es el papel clave que han de desempeñar los sectores populares en la coalición política que podría poner en acción ese modelo. No tienen justificación en este lugar generalizaciones para el conjunto del continente, y nada puede sustituir a la evaluación detallada de las potencialidades políticas de cada situación nacional. La diversidad de orígenes de los sectores populares, como también de su composición, evolución e inserción en los diferentes contextos nacionales, será decisiva para configurar las estrategias políticas que se adopten.

También debe quedar en claro que el nuevo proyecto, aunque esté diseñado para que obtenga el apoyo de una amplia gama de la población, no es un proyecto basado en el “consenso nacional”, por cuanto significa ir en contra de los intereses de algunos sectores determinados de la población. En general, los sectores nacionales que han definido sus intereses en términos de una integración con el capital internacional, no parecen encontrar ningún lugar en el nuevo modelo, a no ser que consigan redefinir su papel. En muchos países habrá también sectores tradicionales vinculados a los intereses agrarios a los que se les obligará a abandonar su influjo sobre la sociedad y la economía. Por último, el capital especulativo, que floreció especialmente en el modelo “aperturista”, también se sentirá amenazado.

En cambio, el nuevo modelo debe ser capaz de incorporar los intereses de esos sectores del capital industrial que tienen una auténtica vocación nacional, y que en general han resultado perjudicados por el modelo “aperturista”. Tam-

bién deberá recibir el apoyo del estrato medio de gerentes, profesionales y personal técnico estatales. Una amplia coalición de tan variados elementos —recalcándose que ésta ha de definirse de manera más concreta en cada caso nacional— debiera estar en condiciones de configurar un frente bastante sólido para encarar lo que será probablemente la oposición del capital internacional y de las organizaciones financieras internacionales, con cuyas recetas de una apertura aun más amplia de las economías y su integración en el sistema capitalista mundial, el nuevo modelo estará en contradicción directa. El apoyo de algunos gobiernos de los países centrales —los denominados países de “pensamiento análogo”— podría ser de gran importancia a este respecto.

En suma, las contradicciones del nuevo Estado democrático en América Latina surgen de la necesidad de promover un modelo de desarrollo “inclusivo” —que supone aumentar sus funciones como interventor y acumulador— en un medio económico externo hostil y uno interno desequilibrado y sumamente conflictivo, lo que entraña mayores demandas a los sectores hasta ahora excluidos. Además, esto ha de hacerse en un contexto que minimiza el empleo de la coacción, maximiza el papel legitimador de la ideología participatoria y aumenta las actividades de bienestar. Es este, sin duda, un desafío formidable. Aún está por ver hasta qué punto responderán a él las estructurales estatales y los liderazgos de los diversos componentes de las potenciales coaliciones.

#### Referencias bibliográficas

- Adams, D.W. (1978): Mobilizing households savings through rural financial markets. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 26, N° 3, pp. 547-60.
- Adelman, I. y Robinson, S. (1978): *Income Distribution Policy in Developing Countries - A Case Study of Korea*. Oxford University Press.
- Amsden, A. (1985): The State and Taiwan's economic development, en: Evans, P.B., Rueschmeyer, D. y Skocpol, T. (eds.), *Bringing the State Back*. Cambridge University Press. pp. 76-106.
- Bahro, R. (1978): *The Alternative in Eastern Europe*. Londres: New Left Books.
- (1982): *Socialism and Survival*. Londres: Heretic Press.
- Balassa, B. (ed.) (1982): *Development Strategies in Semi-industrial Economies*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (diversos números) *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington.
- (1984a): *External Debt and Economic Development in Latin America*. Washington.
- (1984b) (1985) (1986): *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington.
- Bruna, S. y colaboradores (1982): *América Latina: desarrollo y perspectivas democráticas*. San José de Costa Rica: Ediciones FLACSO.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1984): *Anuario Estadístico de América Latina*. Santiago de Chile.
- (1986): *América Latina y el Caribe: Balance de pagos 1950-84*. Cuadernos Estadísticos N° 10. Santiago de Chile.
- Cline, W.R. (1982): Can the East Asian Model of Development Be Generalized? *World Development*, vol. 10, N° 2, febrero, pp. 81-90.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (1986a): *Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 1985: Advance Summary*. Doc. LC/G 1413 (SES 21/8), 16 de febrero.
- Evans, D. y Alizadeh, P. (1984): Trade, industrialisation and the visible hand. *The Journal of Development Studies*, vol. 21, N° 1, octubre, pp. 22-46.
- Fajnzylber, F. (1981): Some reflections on South-East Asian export industrialization. *CEPAL Review*, N° 15, pp. 11-132.
- (1983): *La industrialización trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen.
- Fei, J.C.H., Ranis, G. y Kuo, S.W.Y. (1978): Growth and the family distribution of income by factor components. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 92, N° 1, febrero, pp. 1-16.
- Franco, C. (1982): Los sujetos sociales y el movimiento para el socialismo. *Socialismo y participación*. Vol. v, N° 20. Lima, diciembre, pp. 81-103.
- Fransman, M. (1984): Explaining the success of the Asian NICSS: incentives and technology. *IDS Bulletin*, vol. 15, N° 2, abril, pp. 50-56.
- Hamilton, C. (1983): Capitalist industrialisation in East Asia's four little tigers. *Journal of Contemporary Asia*, vol. 13, N° 1, pp. 35-73.
- (1984): Class, State and industrialisation in South Korea. *IDS Bulletin*, vol. 15, N° 2, abril, pp. 38-43.
- Heller, A. (1984): *A Radical Philosophy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hirschman, A.O. (1971): *A Bias for Hope*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

- Ho, S.P.S. (1971): The development policy of the Japanese colonial government in Taiwan, 1895-1945, en: Ranis, G. (ed.): *Government and Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale University Press, pp. 287-328.
- (1982): Economic development and rural industry in South Korea and Taiwan. *World Development*, vol. 10, N° 11, noviembre, pp. 973-90.
- Hyun, K.N., Adams, D.W. y Hushak, L.J. (1979): Rural household savings behavior in South Korea, 1962-76. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 61, N° 3, agosto, pp. 448-54.
- Koo, A.Y.C. (1968): *The Role of Land Reform in Economic Development - A Case Study of Taiwan*. Nueva York: Praeger.
- Koo, H. (1984): The political economy of income distribution in South Korea: The impact of the State's industrialization policies. *World Development*, vol. 12, N° 10, octubre, pp. 1029-37.
- Krueger, A.O. (1984): Comparative advantage and development policy trends twenty years later, en: Syrquin, M., Taylor, L. y Westphal, L. (eds.): *Economic Structure and Performance: Essays in Honor of Hollis B. Chenery*, Nueva York: Academic Press, pp. 135-56.
- Kuo, S.W.Y. (1984): Urbanization and income distribution: The case of Taiwan, 1966-80, en: Syrquin, M., Taylor, L. y Westphal, L. (eds.): *Economic Structure and Performance: Essays in Honor of Hollis B. Chenery*, Nueva York: Academic Press, pp. 217-34.
- Kuznets, P.W. (1977): *Economic Growth and Structure in the Republic of Korea*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Lahera, E. (1985): The transnational corporations and Latin America's international trade. *CEPAL Review*, N° 25, pp. 45-65.
- Little, I.M.D. (1982): *Economic Development - Theory, Policies and International Relations*. Nueva York: Basic Books.
- Luedde-Neurath, R. (1984): State intervention and foreign direct investment in South Korea. *IDS Bulletin*, vol. 15, N° 2, abril, pp. 18-25.
- Moore, M. (1984): Agriculture in Taiwan and South Korea: The minimalist state? *IDS Bulletin*, vol. 15, N° 2, abril, pp. 57-64.
- Nerfin, M. (ed.) (1977): *Another Development: Approaches and Strategies*. Uppsala: The Dag Hammarskjöld Foundation.
- O'Donnell, G. (1973): *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de California, Politics of Modernization Series, N° 9.
- OEI (Organización de los Estados Americanos) (1984): *Short Term Economic Reports*, vol. ix - Bolivia. Washington.
- Ong, M.L., Adams, D.W. y Singh, I.J. (1976): Voluntary rural savings capacities in Taiwan, 1960-70. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 58, N° 3, agosto, pp. 578-82.
- Paukert, F., Skolka, J. y Maton, J. (1981): *Income Distribution, Structure of Economy and Employment - The Philippines, Iran, The Republic of Korea and Malaysia*. Londres: Croom Helm.
- Pinto, A. (1980): The opening up of Latin America to the exterior. *CEPAL Review*, N° 11, Santiago de Chile, agosto, pp. 31-56.
- Portantiero, J.C. (1981): El socialismo como construcción de un orden político democrático. *Socialismo y participación*, vol. iv, N° 15, Lima, septiembre, pp. 63-72.
- Ranis, G. (1978): Equity with growth in Taiwan: How "special" is the "special" case? *World Development*, vol. 6, N° 3, marzo, pp. 397-409.
- y L. Orrock (1985): Latin America and East Asian Nics: Development strategies compared, en: Duran, E. (ed.): *Latin America and the World Recession*. Londres: Instituto Real de Asuntos Internacionales y Cambridge University Press, pp. 48-68.
- Rao, D.C. (1978): Economic growth and equity in the Republic of Korea. *World Development*, vol. 6, N° 3, marzo, pp. 383-96.
- Ro, Y.K., Adams, D.W. y Hushak, L.J. (1981): Income instability and consumption-savings in South Korean farm households, 1965-70. *World Development*, vol. 9, N° 2, febrero, pp. 183-91.
- Roemer, M. (1981): Dependence and industrialization strategies. *World Development*, vol. 9, N° 5, mayo, pp. 429-34.
- Schmitz, H. (1984): Industrialization strategies in less developed countries: Some lessons of historical experience. *The Journal of Development Studies*, vol. 21, N° 1, octubre, pp. 1-21.
- Stepan, A. (1978): *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton University Press.
- Villarreal, R. (1984): La estrategia de industrialización y comercio exterior en América Latina. *Economía de América Latina*, N° 12, México, segundo semestre, pp. 33-51.
- Wade, R. (1984): Dirigisme Taiwan-Style. *IDS Bulletin*, vol. 15, N° 2, abril, pp. 65-71.
- Westphal, L.E. (1978): The Republic of Korea's experience with export-led industrial development. *World Development*, vol. 6, N° 3, marzo, pp. 347-82. *World Financial Markets* (1983) junio.
- (1985b), mayo.
- (1985c), septiembre-octubre.

# Lista de Publicaciones de la CEPAL

## PUBLICACIONES PERIODICAS

### Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL*, se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1987 son de US\$ 16 para la versión en español y de US\$ 18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 6 para ambas versiones.

### Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980, 664 pp. (US\$ 14.50)  
1981, 863 pp. (US\$ 21.00)  
1982, vol. I 693 pp. (US\$ 21.00)  
1982, vol. II 199 pp. (US\$ 6.50)  
1983, vol. I 694 pp. (US\$ 22.00)  
1983, vol. II 179 pp. (US\$ 6.50)  
1984, vol. I 702 pp. (US\$ 25.00)  
1984, vol. II 233 pp. (US\$ 7.00)

### Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980, 629 pp. (US\$ 14.50)  
1981, 837 pp. (US\$ 21.00)  
1982, vol. I 658 pp. (US\$ 21.00)  
1982, vol. II 186 pp. (US\$ 6.50)  
1983, vol. I 686 pp. (US\$ 22.00)  
1983, vol. II 166 pp. (US\$ 6.50)  
1984, vol. I 685 pp. (US\$ 25.00)  
1984, vol. II 216 pp. (US\$ 7.00)

(También hay ejemplares de años anteriores)

### Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/ Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980, 617 pp. (US\$ 14.50)  
1981, 727 pp. (US\$ 17.50)  
1983, (correspondiente a 1982/1983), 749 pp. (US\$ 20.00)

1984, 765 pp. (US\$ 20.00)

1985, 795 pp. (US\$ 27.00)

(También hay ejemplares de años anteriores)

□ Precios vigentes hasta el 30 de junio de 1987.

## Libros de la CEPAL

*Manual de proyectos de desarrollo económico*. 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp. (US\$ 7.50)

*Manual on economic development projects* 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp. (US\$ 5.00)

*América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp. (US\$ 6.00).

*Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp. (US\$ 9.00).

*Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú. 1965-1976*, por Robert Devlin, 1980, 265 pp. (US\$ 6.00).

*Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp. (US\$ 6.00)

*La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp. (US\$ 5.00).

*Women and development: guidelines for programme and project planning* 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp. (US\$ 6.00).

*La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp. (US\$ 6.00).

*Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp. (US\$ 9.00).

*Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp. (US\$ 12.00).

*La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp. (US\$ 8.00).

*Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp. (US\$ 10.00).

*El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1985, 222 pp. (US\$ 6.00).

## SERIES MONOGRAFICAS

### Cuadernos de la CEPAL

1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/ Latin America: the new regional and world setting* (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp. (US\$ 4.00)

2 *Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp. (US\$ 4.00)

2 *Regional appraisals of the International Development Strategy*, 1975, 2ª ed. 1985, 92 pp. (US\$ 4.00)

3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp. (US\$ 4.00).

4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp. (US\$ 3.00).

5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp. (US\$ 3.00).

6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp. (US\$ 4.00).

7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 117 pp. (US\$ 3.00).

8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*. 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp. (US\$ 4.00).

- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp. (US\$ 4.00)
- **Canada and the foreign firm**, D. Pollock, 1976, 43 pp. (US\$ 4.00).
- 10 *Reactivación del Mercado Común Centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp. (US\$ 6.00).
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp. (US\$ 4.00)
- 12 *Temas del Nuevo Orden Económico Internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp. (US\$ 4.00)
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 64 pp. (US\$ 4.00).
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp. (US\$ 4.00)
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp. (US\$ 4.00).
- 15 **The water resources of Latin America. Regional report**, 1977, 2ª ed. 1985, 90 pp. (US\$ 4.00)
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp. (US\$ 4.00).
- 17 *Estrategia Internacional de Desarrollo y establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp. (US\$ 4.00).
- 17 **International Development Strategy and establishment of a New International Economic Order**, 1977, 3ª ed. 1985, 70 pp. (US\$ 4.00)
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 67 pp. (US\$ 3.00)
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 72 pp. (US\$ 4.00).
- **United States—Latin American Trade and Financial Relations: Some Policy Recommendations**, S. Weintraub, 1977, 44 pp. (US\$ 4.00)
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 144 pp. (US\$ 4.00).
- 21 *25 años en la agricultura de América latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 128 pp. (US\$ 4.00).
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp. (US\$ 4.00).
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 66 pp. (US\$ 3.00).
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 69 pp. (US\$ 4.00).
- **Energy in Latin America: The Historical Record**, J. Mullen, 1978, 66 pp. (US\$ 4.00).
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 158 pp. (US\$ 5.00).
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 165 pp. (US\$ 5.00).
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 95 pp. (US\$ 3.00).
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa—El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 41 pp. (US\$ 3.00).
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 67 pp. (US\$ 4.00).
- 29 **Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies**, 1979, 60 pp. (US\$ 3.00).
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 243 pp. (US\$ 6.00).
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 77 pp. (US\$ 4.00).
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R.H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp. (US\$ 4.00).
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp. (US\$ 4.00).
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp. (US\$ 6.00)
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp. (US\$ 4.00).
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp. (US\$ 4.00).
- **The Economic Relations of Latin America with Europe**, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp. (US\$ 6.00).
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 152 pp. (US\$ 6.00).
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 119 pp. (US\$ 4.00).
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 172 pp. (US\$ 6.00).
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 69 pp. (US\$ 3.00).
- 40 **Regional programme of action for Latin America in the 1980s**, 1981, 2ª ed. 1984, 66 pp. (US\$ 3.00).
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 254 pp. (US\$ 6.00)
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 104 pp. (US\$ 4.00).
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 168 pp. (US\$ 6.00)
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 130 pp. (US\$ 6.00).
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 109 pp. (US\$ 4.00).
- 45 **National accounts in Latin America and the Caribbean**, 1983, 97 pp. (US\$ 4.00).
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 201 pp. (US\$ 6.00).
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 113 pp. (US\$ 4.00)
- 48 *Política de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 112 pp. (US\$ 4.00).
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 106 pp. (US\$ 4.00).
- 49 **The economy of Latin America and the Caribbean in**

- 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes**, 1985, 104 pp. (US\$ 4.00).
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 84 pp. (US\$ 4.00).
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 240 pp. (US\$ 6.00).
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 118 pp. (US\$ 6.00).
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*, 1986, 128 pp. (US\$ 6.00).
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 130 pp. (US\$ 6.00).
- 54 **The economic crisis: policies for adjustment, stabilization and growth**, 1986, 132 pp. (US\$ 6.00).
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requerimientos y opciones*, 1987 (en prensa).
- 55 **Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options**, 1987 (en prensa).

#### Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed., 1984, 66 pp. (US\$ 3.00).
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp. (US\$ 8.00).
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp. (US\$ 8.00).
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8).
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp. (US\$ 8.00).
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp. (US\$ 6.00).
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp. (US\$ 8.00).
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp. (US\$ 6.00).
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp. (US\$ 12.00).
- 10 *América Latina: Balance de pagos 1950-1984*, 1986, 357 pp. (US\$ 12.00).
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp. (US\$ 8.00).
- 12 *América Latina: Índices del comercio exterior, 1970-1984* (en prensa).
- agricultura latinoamericana, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp. (US\$ 5.00).
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp. (US\$ 6.00).
- 5 **Latin American development in the 1980s**, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp. (US\$ 6.00).
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp. (US\$ 4.00).
- 6 **Latin American development projections for the 1980s**, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp. (US\$ 4.00).
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp. (US\$ 6.00).
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp. (US\$ 6.00).
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp. (US\$ 4.00).
- 10 *Dinámica de subempleo en América Latina* PREALC, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp. (US\$ 4.00).
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp. (US\$ 6.00).
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp. (US\$ 6.00).
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp. (US\$ 6.00).
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp. (US\$ 6.00).
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp. (US\$ 10.00).
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp. (US\$ 6.00).
- 16 **Five studies on the situation of women in Latin America**, 1983, 2nd. ed. 1984, 188 pp. (US\$ 6.00).
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp. (US\$ 6.00).
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp. (US\$ 6.00).
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp. (US\$ 6.00).
- 19 **Measurement of employment and income in rural areas**, 1983, 184 pp. (US\$ 6.00).
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 79 pp. (US\$ 4.00).
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp. (US\$ 6.00).
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp. (US\$ 6.00).
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp. (US\$ 6.00).
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp. (US\$ 6.00).
- 24 **Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean**, 1983, 236 pp. (US\$ 6.00).
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp. (US\$ 6.00).

#### Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp. (US\$ 6.00).
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp. (US\$ 6.00).
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (US\$ 5.00) (Agotado, no será reimpresso).
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la*

- 26 *Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp. (US\$ 6.00).
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp. (US\$ 6.00).
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp. (US\$ 6.00).
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp. (US\$ 4.00).
- 30 *Industrialización en Centro América, 1960-1980*, 1983, 168 pp. (US\$ 6.00).
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp. (US\$ 6.00).
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp. (US\$ 4.00).
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp. (US\$ 4.00).
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp. (US\$ 6.00).
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp. (US\$ 6.00).
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp. (US\$ 6.00).
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp. (US\$ 4.00).
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp. (US\$ 6.00).
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp. (US\$ 6.00).
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp. (US\$ 6.00).
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp. (US\$ 4.00).
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp. (US\$ 6.00).
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp. (US\$ 6.00).
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp. (US\$ 4.00).
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp. (US\$ 6.00).
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp. (US\$ 4.00).
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp. (US\$ 6.00).
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 152 pp. (US\$ 6.00).
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 230 pp. (US\$ 6.00).
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 128 pp. (US\$ 4.00).
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 96 pp. (US\$ 4.00).
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 154 pp. (US\$ 6.00).
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 144 pp. (US\$ 6.00).
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 142 pp. (US\$ 6.00).
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 162 pp. (US\$ 6.00).
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 304 pp. (US\$ 6.00).
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 228 pp. (US\$ 6.00).
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 234 pp. (US\$ 6.00).
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 148 pp. (US\$ 6.00).
- 59 *Expansión de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 170 pp. (US\$ 6.00).
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 218 pp. (US\$ 6.00).
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay* (en prensa).
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 110 pp. (US\$ 4.00).
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe* (en prensa).
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización* (en prensa).

### Serie INFOPLAN

#### Temas especiales del desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp. (US\$ 10.00).
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp. (US\$ 10.00).
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp. (US\$ 10.00).

Precios vigentes hasta el 30 de junio de 1987

Estas publicaciones pueden obtenerse más rápida y económicamente enviando sus órdenes de compra desde:

Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay a:  
Unidad de Distribución  
CEPAL  
Casilla 179-D  
Santiago, Chile

Resto de América, Asia y Oceanía a:  
Sección Ventas, DC-2-866  
Naciones Unidas  
Nueva York, NY 10017  
Estados Unidos de América

Europa y África a:  
Sección Ventas  
Naciones Unidas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

o adquiriéndolas directamente en las librerías siguientes:

**Argentina:** Riverside Agency SAC. Av. Belgrano 2786, 1096 Buenos Aires. **Bolivia:** Gibert y Cla. S.A. Comercio 1270, La Paz. **Brasil:** Moster Importadora y Exportadora Ltda. Caixa Postal 07-1129, Brasília. **Chile:** 1.- Librería Editorial Universitaria. Edif. Naciones Unidas, Santiago. 2.- DIPUBLIC. Av. Antonio Varas 671, Píno 2, Santiago. **Colombia:** Editorial Tercer Mundo Ltda. Carrera 30, 42-32, Bogotá, DE. **Costa Rica:** Librería Trejos S.A. Apartado Postal 1313, San José. **México:** 1.- CEPAL. Presidente Masarik 29, 11570 México, DF. 2.- Distribuidora Literaria S.A. Puebla 182, Local D, México, DF 7. **Panamá:** Librería Cultural Panameña. Vía España 16, Panamá 1. **Perú:** 1.- Enrique Capelletti Ltda. Av. República de Panamá 22199, Lima 13. 2.- Librería Studium S.A. Plaza Francia 1164, Lima. **Venezuela:** Librería del Este. Apartado 60337, Caracas 1060-A.

Los precios arriba indicados no incluyen costos de envío. Sólo se aceptan cheques en dólares pagaderos en bancos de los Estados Unidos de América.

# PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

## Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)  
y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

**Junta de asesores:** Raúl Prebisch (Presidente). Rodrigo Botero, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, Norberto González, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, Andreu Mas-Colell, José Matos Mar, Francisco Orrego Vicuña, Manuel Prado y Colón de Carvajal, Luis Angel Rojo, Santiago Roldán, Germánico Salgado, José L. Sampedro, María M. Silva, José A. Silva Michelena, Alfredo de Souza, Osvaldo Sunkel, María C. Tavares, Edelberto Torres-Rivas, Juan Velarde Fuertes y Luis Yáñez Barnuevo (Vocales). Gert Rosenthal y Emilio de la Fuente (Secretarios).

**Director:** Anibal Pinto

**Consejo de Redacción:** Carlo Bazdresch P. (*El trimestre económico*; Secretaría de Redacción en México, D.F.), Adolfo Canitrot (*Desarrollo Económico*, Argentina), José L. García Delgado (*Investigaciones económicas*, España), Adolfo Gurrieri (*Revista de la CEPAL*; Secretaría de Redacción en Santiago de Chile), Augusto Mateus (Portugal), Juan Muñoz (ICI), Luis Rodríguez-Zúñiga (CEDEAL, España). Angel Serrano (Secretario de redacción).

Nº 9 (601 páginas)

Enero-Junio 1986

### SUMARIO

#### COLOQUIO EN CARACAS

##### El Tema Central: Inflación, Aceleración y Contención

- América Latina y la inflación: panorama general.  
H. Assael, *Análisis retrospectivo de los ciclos inflacionarios en América Latina, 1950-1985*. A. O. Hirschmann, *Ciclos inflacionarios en América Latina, 1950-1985. Comentario*. F. Pazos, *Ciclos inflacionarios en América Latina, 1950-1985. Comentario*.
- Inflación latinoamericana. Experiencias nacionales.  
*Argentina y Brasil*  
C.D. Heymann, *La inflación argentina de los 80 y el Plan Austral*. A.E. Calcagno, *El programa antiinflacionario argentino*. A. Kandir, *O choque antiinflacionario brasileiro*. I. Wonssewer, *La inflación en el Uruguay*. G. Salgado, *La evolución de las tendencias inflacionarias en el Ecuador*. E. Rodríguez Céspedes, *Costa Rica: Inflación y crecimiento ante la crisis de deuda externa*.  
*Venezuela*  
M.A. Rodríguez F., *Causas y efectos de la inflación y de las políticas antiinflacionarias en Venezuela*. A. Lovera, *La aceleración inflacionaria en Venezuela*.  
*Bolivia y Perú*  
A. Núñez del Prado, *Bolivia: inflación y democracia*. J. Chávez, *Perú: Análisis de una experiencia heterodoxa de estabilización económica*. J. Iguíñiz, *La inflación en el Perú (1950-1984). Síntesis descriptiva*.
- Inflación y democratización.  
J.P. Arellano y R. Cortázar, *Inflación, conflictos macroeconómicos y democratización en Chile*.
- España y Portugal  
J.V. Sevilla Segura, *Inflación y política antiinflacionista en la transición democrática española*. A. García de Blas, *La necesidad de consenso democrático para afrontar la crisis económica*. D. Bessa, *O proceso inflacionario português no pós-25 de abril de 1974*

#### Y LAS SECCIONES FIJAS DE:

- **Reseñas temáticas:** examen y comentarios —realizados por personalidades y especialistas en los temas en cuestión— de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en el área latinoamericana, España y Portugal. Se incluyen 15 reseñas temáticas realizadas por: M.A. Carrillo, L. Domínguez Villalobos, A. Frambes-Buxeda, R. Leis, C. Mesa Lago, J. Quartim de Moraes e I. Torres Dujisin (de América Latina). J.A. Rodríguez, E.A. Eizaguirre y J.A. Gallego Serna, M. de los A. Durán, M. Guedán y J.A. Sotillo e I. Santillana del Barrio (de España). J. Bettencourt Da Camara, I. Kovacs y S. Mainardi (de Portugal).
- **Resúmenes de artículos:** publicados en revistas latinoamericanas, españolas y portuguesas
- **Revista de revistas iberoamericanas:** Contenido de las revistas, clasificadas alfabéticamente por áreas y países.
- **Suscripción por cuatro números:** España y Portugal 3.600 pesetas o 40 dólares; Europa 45 dólares; América y resto del mundo 50 dólares.
- **Número suelto:** 1.300 pesetas o 15 dólares.
- **Pago:** mediante talón nominativo a nombre de Pensamiento Iberoamericano.
- **Redacción, administración y suscripciones:**

INSTITUTO DE COOPERACION IBEROAMERICANA

Dirección de Cooperación Económica, Revista Pensamiento Iberoamericano  
Teléf. 2440600 (Ext. 300) Av. de los Reyes Católicos, 4. 28040 MADRID

# EL TRIMESTRE ECONOMICO

**Comité dictaminador:** Carlos Bazdresch P., Nisso Bucay, Jaime Ros, Eduardo Turrent (Secretario), Kurt Unger. **Consejo editorial:** Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Héctor Diéguez, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Flores Cano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Francisco López, Guillermo Maldonado, José Antonio Ocampo, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Ernesto Zedillo.

**Director:** Carlos Bazdresch P.

**Secretario de Redacción:** Guillermo Escalante A.

Vol. LIV (1)

México, enero-marzo de 1987

Núm. 213

## SUMARIO

**Artículos:** Moisés Ikonoff, *La industrialización del Tercer Mundo en la prueba de los grandes cambios* • Joaquín Pi Anguita, *Endeudamiento externo, tipos de cambio flexibles y eficacia de las políticas fiscal y monetaria* • Richard L. Ground, *El sesgo recesivo de las políticas de ajuste del Fondo Monetario Internacional* • Roberto Frenkel y José María Fanelli, *La Argentina y el Fondo en la década pasada* • Rodrigo Parot, *Las expectativas en el ajuste inflacionario. Chile 1973-1978* • Ricardo Ffrench-Davis, *Orígenes y efectos del endeudamiento externo en Chile.*

**Notas y comentarios:** Federico Rubli Kaiser, *¿Qué sabemos de las teorías cuantitativas de la inflación que no se conociera cuando menos desde hace 400 años?* • David Ibarra, *Antonio Sacristán Colás, un Quijote de la razón económica* • Pedro Vusovic, *Sobre el doctor Antonio Sacristán Colás* •

**Reseñas bibliográficas:** Joseph Hodara: G. Marshall, *En busca del espíritu del capitalismo* • Rafael F. Parra Somoza, Isidro Parra Peña, *El subdesarrollo y la crisis.*

**Documentos:** CEPAL: *El proteccionismo de los países industrializados: Estrategias regionales de negociación y defensa.* Argentina: *Nuevo esquema de pautas para tarifas y precios*

## FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Avda. de la Universidad 975, Apartado Postal 44975, México 12, D.F.

# O P C I O N E S

(Ex Alternativas)

Nº 9 - Mayo - Septiembre 1986

Revista del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC)  
de la Academia de Humanismo Cristiano

**Director:** Enrique d'Etigny. **Comité Editorial:** Rodrigo Alvaay, Carlos Bascuñán, Enrique d'Etigny, Cristián Gazmuri, Carlos Hunneus, Heraldo Muñoz, Cristián Parker, Carlos Ruiz, Sol Serrano.

## CONTENIDO

**TEMAS DE HISTORIA DE CHILE CONTEMPORANEO:** Alan Angell, *Algunos problemas de la interpretación de la historia chilena reciente* • Sofía Correa, *La derecha política chilena de la década de 1950* • Cristián Gazmuri, *Algunos antecedentes acerca de la gestación de la crisis chilena de 1970-73* • Alfredo Jocelyn-Holt, *La idea de nación en el pensamiento liberal chileno del siglo XIX* • Emilio Meneses, *Los límites del equilibrio de poder: la política exterior chilena a fines del siglo pasado, 1891-1902.*

**PENSAMIENTO CONSERVADOR EN CHILE:** Renato Cristi/Carlos Ruiz, *Pensamiento conservador en Chile (1903-1974).*

**RESEÑAS DE LIBROS:** Eduardo Ortiz, *Las relaciones exteriores del Gobierno chileno (Heraldo Muñoz)* • Martín Hopenhayn, *Investigación sobre la prensa en Chile (1974-1984)* • Armando de Ramón, *Harry Hoetink: El pueblo dominicano (1850-1900). Apuntes para una sociología histórica* • Joaquín Fermandois, *Anotación a la reseña de Roberto Durán.*

Dirigir correspondencia a: Academia de Humanismo Cristiano,  
Catedral 1063, 5º piso, Santiago de Chile  
Fonos: 6980864 - 6989915

# CONTRIBUCIONES

## Estudios Interdisciplinarios sobre desarrollo y cooperación Internacional

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

Año III - N° 4 (12) - Octubre-diciembre, 1986

**Artículos:** Bruno Heck, *Patria y Nación hoy. La cultura política de la República Federal de Alemania en su dimensión histórica* • Carlota Jackisch, *Latinoamérica: Cultura política y estabilidad democrática* • José Luis Alemán, *Compensación social a nivel internacional para las desventajas del Tercer Mundo* • **Entrevistas:** Osvaldo Hurtado, *Los valores cristianos y personalistas tienen un mensaje para América Latina* • **Notas:** Vinicio Cerezo Arévalo y José Napoleón Duarte, *Una esperanza para Guatemala y El Salvador* • **Dossier '86:** José María Cartas, *Viabilidad de la economía social de mercado en América Latina* • Hermann Sautter, *Acerca de la relación entre ética y economía, en formas alternativas de ordenamiento de la economía* • Hans-Rimbert Hemmer, *La relación entre orden económico y éxito en el desarrollo. Algunas reflexiones teóricas* • Miguel Angel Rodríguez Echeverría, *La economía social de mercado: ruta para el desarrollo de América Latina* • Gernot Gutmann, *Acerca de la cuestión de la transferibilidad de la economía social de mercado a los países de América Latina* • Armando Méndez Morales, *Respuestas a las limitaciones del mercado en la economía social de mercado* • Ronald Clapham, *Política social en el concepto de la economía social de mercado* • Santiago García Echevarría, *El papel del empresario en la economía social de mercado* • Rolf Eschenburg, *Comentarios sobre la aplicabilidad de la economía social de mercado en América Latina y especialmente sobre el rol de la pequeña y mediana empresa* • Ernst Dürr, *La importancia de tipos de cambio realistas para el funcionamiento de una economía social de mercado* • Roberto Horta Berro, *Viabilidad de la economía social de mercado en Uruguay: algunos comentarios* • Miguel von Hoegen, *¿Es viable la economía social de mercado en Guatemala?* • **Documentos:** Helmut Kohl, *Los grandes temas del futuro* • Gabriel Valdés, *Empresarios y Estado en un desarrollo democrático* • *Declaración ministerial sobre la Ronda Uruguay. Reunión GATT. Punta del Este* • *Resolución de la Asamblea General de la Internacional Demócrata Cristiana. Personas y hechos.*

Suscripción anual - US\$32. Cheques extendidos a la orden de Konrad Adenauer Stiftung A.C.

Redacción y Administración: CIEDLA, Suipacha 1380 - 10° Piso  
1011 Buenos Aires, República Argentina  
Teléfonos: (00541) 393-7050/393-6961/393-6730/393-6713  
TLX 25132 KASBA AR

## CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Boletín  
demográfico



Edición bilingüe, contiene estimaciones y proyecciones de población, tasas de natalidad, de mortalidad, etc., de la región.

Suscripción anual (2 números): ..... US\$ 10

Presenta estudios y resultados de investigaciones, eventos que se están desarrollando y, además, comentarios de libros y documentos de actualidad.

Suscripción anual (3 números): ..... US\$ 20



Notas de Población

Resúmenes sobre  
Población en  
América Latina



Resúmenes sustantivos en español de la literatura: citas bibliográficas con títulos en español e inglés; índices temáticos, geográficos y de autores.

Suscripción anual (2 números): ..... US\$ 20

CELADE

Edificio Naciones Unidas, Avenida Dag Hammarskjöld - Casilla 91

Santiago, CHILE

# ENCUENTRO<sup>44</sup>

SELECCIONES PARA LATINOAMERICA

ARTICULOS DEL NUMERO CUARENTAICUATRO

- LA RADICALIZACION POLITICA DE LA JUVENTUD POPULAR EN EL PERU / JULIO COTLER / *REVISTA DE LA CEPAL*
- LOS ESTADOS UNIDOS, DE LA EUFORIA AL DESENCANTO: ESTAGNACION ECONOMICA Y DEFICITS CRECIENTES / BERNARD GUETTA / *LE MONDE*
- COOPERATIVISMO Y PARTICIPACION POPULAR: NUEVAS CONSIDERACIONES RESPECTO DE UN VIEJO TEMA / ROBERTO GUIMARAES / *REVISTA DE LA CEPAL* / CHILE
- LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y LOS SERVICIOS FINANCIEROS, LOS SEGUROS, EL TURISMO, EL TRANSPORTE MARITIMO, LA PUBLICIDAD Y LOS SERVICIOS CONTABLES (PRIMERA PARTE) / F. CLAIRMONT, J. CAVANAGH / *C. EXT.*
- SE CUMPLEN 50 AÑOS DE LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA / LUIS CEBRIAN, ANTONIO TOVAR, PEDRO LAIN ENTRALGO, ALFONSO ALVAREZ BOLADO / *EL PAIS, VIDA NUEVA*
- GORBACHEV Y LA ECONOMIA SOVIETICA / A. ANTONKIN / *ETUDES* / FRANCIA
- ADAM SMITH ¿PENSADOR LIBERAL? / J. WEYDERT / *PROJET*
- OCDE: EVALUACION Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL AL 31 DE MAYO DE 1986
- AUGUSTO ROA BASTOS: EL DILEMA DE LA INTEGRACION IBEROAMERICANA / *CUADERNOS HISPANOAMERICANOS*
- LA JUVENTUD LATINOAMERICANA ENTRE EL DESARROLLO Y LA CRISIS / GERMAN RAMA / *REVISTA DE LA CEPAL*
- MAX WEBER, EL ESTADO Y LA CULTURA / JEAN-YVES CALVEZ / *PROJET* / FRANCIA
- LESZEK KOLAKOWSKI: EL FILOSOFO Y LA RELIGION / M. KROL / *ESPRIT* / FRANCIA
- IMAGENES DE LA MATERIA EN LAS DIFERENTES EPOCAS HISTORICAS Y EL MATERIALISMO / *ETUDES*
- FICHAS DE CINE: EL COLOR PURPURA, UN LOCO SUELTO EN BEVERLY HILLS, F.X. ASESINATO SIN MUERTE, RUNAWAY TRAIN, MACARONI, SHORT CIRCUIT, etc.
- MENSAJE SOCIAL DE JUAN PABLO II EN COLOMBIA / *ECCLESIA* / ESPAÑA
- LA IGLESIA Y LA REVOLUCION: LA SOLUCION DE FILIPINAS / FRANCISCO CLAVER / *ETUDES*
- LA HORA DE LA IGLESIA EN HAITI / LUIS UGALDE / *SIC*
- MENSAJE DE LOS OBISPOS AL PUEBLO VENEZOLANO ANTE EL GRAVE PROBLEMA DEL DESEMPLEO / *ECCLESIA*
- JUAN PABLO II: LA IGLESIA SIEMPRE FAVORABLE A LAS COOPERATIVAS / *ECCLESIA*
- LOS CATOLICOS EN LA VIDA PUBLICA / CONFERENCIA EPISCOPAL ESPAÑOLA

Editado por el CENTRO DE PROYECCION CRISTIANA, Jr. Aguarico 586, Breña-Lima - PERU; Telf.: 292609.

#### SUSCRIPCIONES PERU

ENCUENTRO nn. 45 al 55: 1/800.00  
ENCUENTRO (tomo I: nn. 1 al 11; tomo II: nn. 12 al 22; tomo III: nn. 23 al 33; tomo IV: nn. 34 al 44) 1/800.00 cada tomo de la Revista-Enciclopedia.

#### SUSCRIPCIONES AMERICA LATINA

Via superficie, correo certificado, ENCUENTRO nn. 45 al 55: 75 \$ USA.  
ENCUENTRO (tomo I: nn. 1 al 11; tomo II: nn. 12 al 22; tomo III: nn. 23 al 33; tomo IV: nn. 34 al 44): 85 \$ USA cada tomo.  
Via aérea, correo certificado, ENCUENTRO nn. 45 al 55: 100 \$ USA.  
ENCUENTRO (tomo I: nn. 1 al 11; tomo II: nn. 12 al 22; tomo III: nn. 23 al 33; tomo IV: nn. 34 al 44): 80 \$ USA cada tomo.



# NUEVA SOCIEDAD

NOVIEMBRE/DICIEMBRE 1986 N° 86

Director: Alberto Koschuetzke

Jefe de Redacción: Daniel González V.

**COYUNTURA:** Carlos D. Mesa Gisbert: Bolivia. La dramática transición; Luis Verdesoto: Ecuador. ¿Hacia el derrumbe de la derecha?; Franklin J. Franco: República Dominicana. Entre la libertad y el miedo.

**ANALISIS:** Darcy Ribeiro: Revolución en la educación. El sistema escolar brasileño; Enrique Neira: Colombia: las guerrillas y el proceso de paz; Carlos M. Vilas: Nicaragua: las organizaciones de masas. Problemática actual y perspectivas; Ferran Brunet: El Estado, la política, las clases sociales y el capital; Lawrence Nurse: Los sindicatos en el Caribe anglófono; Oscar Ugarteche G.: Lo interno de la deuda externa. Los casos de Bolivia y Perú.

**POSICIONES:** Alan García: No hay democracia sin antimperialismo.

**TEMA CENTRAL:** Samir Amin: ¿Socialismos particulares o nacionalismo burgués? A treinta años de Bandung; Karl Grobe-Hagel: China y Vietnam: dos revoluciones campesinas. ¿Qué ha sido de ellas?; Sidney de Miguel: Angola y Mozambique: ruptura y liberación; Volker Grabowsky: Corea del Norte: culto a la personalidad; Enrique Dus-sel: ¿Hay Teología de la Liberación en Africa y Asia?; Emil C. Ndonde: Tanzania: ¿El fin del sueño socialista?

#### SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)

	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 20	US\$ 35
Resto del Mundo	US\$ 30	US\$ 50
Venezuela	Bs. 150	Bs. 250

PAGOS: Cheques en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD

Dirección: Apartado 61.712 - Chacao, Caracas 1060-A, Venezuela.

Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

# ESTUDIOS INTERNACIONALES

CONSEJO DE REDACCION: PILAR ARMANET, RAYMUNDO BARROS, FELIPE HERRERA, ENRIQUE IGLESIAS, HELIO JAGUARIBE, ALBERTO VAN KLAVEREN, GUSTAVO LAGOS, JOSE MATOS MAR, ALISTER MC INTYRE, CANDIDO MENDES, HERALDO MUÑOZ, FRANCISCO ORREGO VICUÑA, CLEANTHO DE PAIVA LEITE, CARLOS PEREZ LLANA, GERMANICO SALGADO, WALTER SANCHEZ, OSVALDO SUNKEL, LUCIANO TOMASSINI, VICTOR URQUIDI, CLAUDIO VELIZ

Fundador: Claudio Véliz

Director: Luciano Tomassini

Publicada por el Instituto de Estudios Internacionales  
de la Universidad de Chile

Año XX

Octubre-Diciembre 1986

Nº 76

## SUMARIO

Carlos Ominami, *América Latina y la Tercera Revolución Industrial* • Carlota Pérez, *Las Nuevas Tecnologías: una visión de conjunto* • Fillipe Lorino, *La Comunidad Económica Europea, en la competencia tecnológica mundial* • Francisco Sagasti, *Perspectivas futuras de la ciencia y la tecnología en América Latina* • Sergio Bitar, *Política Económica de países desarrollados. Consecuencias para América Latina.*

Suscripción anual (cuatro números)  
Instituciones US\$ 40  
Individuos US\$ 30

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Casilla 14187, Suc. 21

SANTIAGO - CHILE

## *cuadernos del claeH*

revista uruguaya de ciencias sociales

Nº 39

1986/3

## SUMARIO

*La profesión sociológica en América Latina*, Alain Touraine • *Las clases sociales en la sociología uruguaya*, Alfredo Errandonea (h.) • *Democratización en Uruguay: Disyuntivas para la izquierda*, Pablo Mieres • *Participación y movimientos sociales*, José Luis Castagnola • *Evolución de precios e ingresos 1985-1986*, Pablo Martínez Bengochea y Alicia Melgar • *Política económica en la encrucijada*, José Pedro Alberti • *La conferencia del GATT: Los actores y sus máscaras*, Carlos Luján.

## SUSCRIPCION

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay ..... US\$ 25  
Resto de América (excluidos EE.UU. y Canadá) ..... US\$ 30  
Canadá, EE.UU., Europa, Africa, Asia y Oceanía. .... US\$ 35

## CLAEH

Centro Latinoamericano de Economía Humana  
Zelmar Michelini 1220 - Casilla Postal 5021  
Montevideo - URUGUAY

En el precio de la SUSCRIPCION del EXTERIOR se incluye flete  
vía aérea. Remitir cheque o giro bancario a nombre de:

CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMIA HUMANA  
Caja de Ahorros en Moneda Extranjera Nº 1/10752/6  
Banco de Montevideo - Rincón y Misiones  
Montevideo, URUGUAY

centro de investigación y docencia económicas

## NOVEDAD EDITORIAL

*ECONOMIA DE AMERICA LATINA*  
Respuestas en curso frente a la crisis

Número 14

1986

### ARTICULOS

¿Ajuste o reactivación?: los dilemas de de la política económica en la actual crisis, *Hilda Sánchez y José Luis Solís*.

Más allá del ajuste: el desafío latinoamericano, *Carlos Ominami*.

La hiperinflación como instrumento de política económica. Argentina 1975-1985, *Guillermo Vitelli*.

El servicio de la deuda externa y su efecto en los programas de recuperación: el caso de México, *Manuel Aguilera*.

La nueva política económica en Nicaragua: un reajuste necesario, *Roberto Pizarro*.

Auge petrolero, estancamiento, políticas de ajuste y posibilidades de reactivación económica en Venezuela, *Miguel A. Rodríguez*.

### ESTUDIOS TRANSNACIONALES

Crisis de endeudamiento y primeras redefiniciones respecto al tratamiento del capital extranjero en América Latina. *Samuel Lichténsztejn*.

Concentración y transnacionalización: tendencias durante los últimos veinte años, *Raúl Trajtenberg*.

Las empresas transnacionales y la crisis del sector externo de la economía latinoamericana: situación y alternativas. *Eugenia Lahera*.

Deuda y dolarización, *Pierre Salama*.

### DIFUSION E INFORMACION

Tres apreciaciones de la crisis latinoamericana, *Antonio Avila*.

La apertura externa y el sector industrial: la experiencia reciente del Perú, *Germán Alarco y César Falconi*.

## *ECONOMIA MEXICANA*

Análisis y perspectivas

Número 7

### ARTICULOS

Evolución de la economía mexicana y perspectivas.

Ahorro y balanza de pagos: un análisis de las restricciones al crecimiento económico en México, *José I. Casar, Gonzalo Rodríguez y Jaime Ros*.

La industria pequeña y mediana en México, *Eduardo Jacobs y Jorge Máttar*.

Dimensión y naturaleza de la desocupación en la crisis de 1982-1983, *Carlos Márquez Padilla*.

La liberación de importaciones de 1984-1985 y su posible impacto sobre las exportaciones de México, *Claudia Schatan Pérez*.

Efectos del sistema generalizado de preferencias estadounidenses en las exportaciones mexicanas, *Mario Dehesa y Carla Pederzini*.

La estructura de la industria estatal 1970-1985, *Jorge Machado, Wilson Peres y Orlando Delgado*.

Informes para ventas y suscripciones:

CIDE

**Unidad de Difusión y Distribución de Publicaciones**

Apartado Postal 116-114

01130 México, D.F.

Deleg. Alvaro Obregón

Tel. 259-12-10 exts. 140 y 187

570-49-43 directo

# Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL  
DEL INTAL

Año 11, N° 117, Octubre 1986

**Editorial:** *La nueva rueda de negociaciones en el GATT* • **Estudios:** *Negociaciones comerciales: desafíos y oportunidades*, por C. Michael Aho • *América Latina y las negociaciones en el GATT*, por Elvio Baldinelli • *El papel del GATT en el sistema de comercio internacional*, por Diana Tussie • *Las relaciones Estados Unidos-Japón en los próximos años. ¿Hacia la articulación de un nuevo eje económico dominante?*, por Carlos J. Moneta • **Comentarios:** *América Latina frente a la nueva rueda de negociaciones comerciales multilaterales en el GATT*, por Alberto Zelada Castedo.

Información de América Latina y el mundo • Documentación • Estadística • Bibliografía

Instituto para la Integración de América Latina  
Esmeralda 130  
1035 Buenos Aires, República Argentina

## REVISTA DE CIENCIA POLITICA

Publicación semestral  
del Instituto de Ciencia Política

Vol. VIII N° 1-2, 1986

### SUMARIO

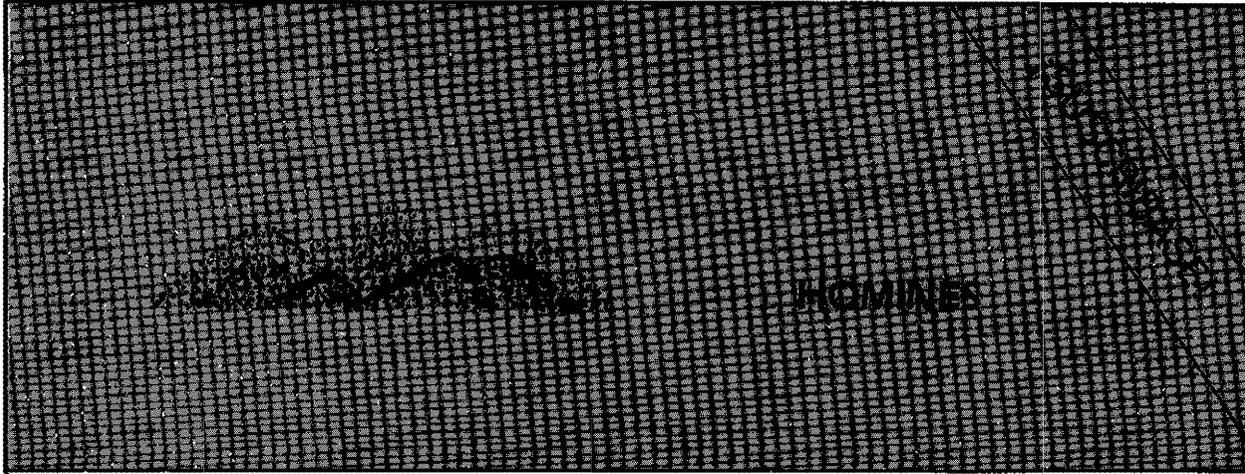
**Artículos:** Mark Falcoff, *El dilema de la política exterior norteamericana*. Carlos Hunneus Madge, *La inauguración de la democracia en Chile: ¿Reforma en el procedimiento y ruptura en el contenido democrático?* Carlos Miranda Vergara, *Realismo e idealismo en el estudio de las relaciones internacionales: la influencia de Hobbes y Kant*. Felipe Agüero Piwonka, *La Constitución y las fuerzas armadas en algunos países de América del sur y España*.

**Conferencias:** Norberto Bobbio, *Democracia y pluralismo*. Mario Góngora del Campo, *Romanticismo y tradicionalismo*. Fernando Moreno Valencia, *Apuntes sobre la democracia*.

**Comentarios:** Comentarios a la "Instrucción sobre la liberación y libertad cristiana". François Francou, *La segunda instrucción vaticana*. Antonio Bentue, *Libertad y procesos de liberación*. Exequiel Rivas, *Algunos aspectos de la instrucción*.

**Recensiones:** Luis Pacheco Pastene, *El pensamiento sociopolítico de los obispos chilenos* (José S. Arellano M.). Heraldo Muñoz V., *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno* (Tamara Avetikian B.). Genaro Arriagada, *La política militar de Pinochet* (Mercedes Aubá A.). Bernardino Bravo Lira, *De Portales a Pinochet* (Carmen Fariña V.).

Suscripción anual: 1500 pesos  
(comprende 2 números de la revista y 4 cuadernos)  
Belgrado 11, Santiago de Chile



**Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**  
**— Puerto Rico —**

*(Directora: Aline Frambes-Buxeda)*

**SECCIONES**

- |   |                     |
|---|---------------------|
| A. Investigación                          | E. Sobre la Mujer   |
| B. Divulgación                            | F. Vida Cultural    |
| C. Diálogo entre América, Europa y África | G. Reseñas — Libros |
| D. Hechos e Ideas de Actualidad           |                     |

**AUTORES Y TEMAS**

*Jaime Camuñas*

La Danza Puertorriqueña: Punto de Partida Sociológico

*Agustín Cueva*

El Marxismo Latinoamericano: Historia y Problemas Actuales

*Sylvia Arocho Velázquez*

En búsqueda de una socio-historia económica de la música puertorriqueña

*Leopoldo Mámara*

El movimiento Verde Alemán

*Pedro J. Saadé Lloréns*

El Problema del Militarismo en Puerto Rico

*Aline Frambes-Buxeda*

El Caribe, transformación de la ciudad de San Juan

*Lydia Vélez*

Más Allá de las Máscaras: Una estrategia radical feminista

*Jorge Rodríguez Beruff*

Emerger del Reformismo Ideológico de Militares Peruanos, 1948-68.

**TARIFA DE SUSCRIPCION ANUAL (Dos Números)**

Puerto Rico: \$ 15.00    Estados Unidos, Caribe y Centro América: \$ 22.00    Europa y Sur América: \$ 25.00

Envíe su cheque a **Directora - Revista Homines**. Depto. de Ciencias Sociales.

Universidad Interamericana. Apartado 1293, Hato Rey **Puerto Rico** 00919



**46° Congreso Internacional de Americanistas  
46<sup>th</sup> International Congress of Americanists  
4-8 de Julio de 1988, Amsterdam, Holanda**

Nos complacemos en invitarle a participar en el 46° Congreso Internacional de Americanistas a celebrarse en Amsterdam, Países Bajos, del 4 al 8 de julio de 1988. Se ruega a quienes desean proponer simposios sobre temas específicos que quieran tener la bondad de escribirnos antes del 31 de mayo de 1987, especificando el tema del simposio propuesto, así como los nombres de posibles participantes. Los que deseen presentar una ponencia o quieran participar como observadores, deberán comunicarlo a más tardar el 1° de octubre de 1987. Esta última es también la fecha final para la aprobación de simposios.

46° Congreso Internacional de Americanistas  
c/o CEDLA, Keizersgracht 395 - 397  
1016 EK Amsterdam  
Países Bajos

**CONSEJO INTERNACIONAL DE BIENESTAR SOCIAL (ICSW)**

24ª Conferencia Internacional de Bienestar Social  
Berlín, 31 de julio al 5 de agosto de 1988

Invitación a presentar ponencias:  
Derecho - Bienestar social - Desarrollo social

El Consejo Internacional de Bienestar Social fue fundado en 1928. Es un organismo no gubernamental al servicio de la acción y el pensamiento sociales, reconocido como entidad consultiva de las Naciones Unidas. El ICSW celebrará su 24ª Conferencia Internacional en Berlín del 31 de julio al 5 de agosto de 1988. Se tratará el tema "Derecho - Bienestar Social - Desarrollo social". Estos tres elementos no deben verse por separado, sino que la Conferencia versará sobre el papel que desempeña el derecho para el bienestar social y el desarrollo social.

A las personas que deseen enviar ponencias sobre estos temas (sobre todo en forma comparativa) se les ruega presentar un resumen (de una a tres págs.) y un *curriculum vitae* (relativo en especial a su experiencia y calificaciones pertinentes) al Presidente del Comité Internacional de Programación:

Professor Dr. Hans F. Zacher  
c/o Max-Planck. Institut für ausländisches  
und internationales Sozialrecht  
Leopoldstrasse, 24, D-8000 München 40, R.F. de Alemania.

Research Committee

# **Sociology of Education**

International Sociological Association

## **PRIMERA CONVOCATORIA**

22 de septiembre de 1986

### **CONFERENCIA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE SOCIOLOGIA DE LA EDUCACION**

El Comité de Investigación en Sociología de la Educación, de la Asociación Internacional de Sociología, convoca a una reunión técnica en la ciudad de Caracas, a efectuarse los días 24-26 de noviembre de 1987. La misma tendrá como tópico central el siguiente:

#### **EL ESTADO Y LA FORMULACION Y EFECTO DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS: UNA VISION SOCIOLOGICA**

La idea de la Conferencia es examinar la relación entre la políticas educativas que formulan los Estados y su efecto objetivo en las condiciones de operación de los sistemas educativos y en los propios sistemas sociales, en las estructuras sociales en donde se insertan los sistemas escolares, propiamente dichos. El nivel de análisis es el sociológico, pero abierto a las diversas concepciones teóricas que se amparan dentro de la sociología contemporánea. En términos óptimos lo ideal sería poder examinar la situación aludida dentro de los más diversos planos de la actual realidad continental: la influencia de los países metropolitanos en los países de la región; la naturaleza del Estado y su posibilidad de iniciar o frenar cambios en los sistemas escolares, tras las políticas que formule; la incidencia de las mismas en la propia estructura social, según las variantes étnicas, de sexo, de clase social y de las diversas instituciones otras que las escolares y las propiamente tales. De manera inevitable que espera abordar el tema de la reforma o la revolución en el cambio de los sistemas escolares y educativos y el papel de las instituciones y formas políticas en la práctica social de la elaboración de las políticas educativas.

Los interesados escribir a: Profesor Orlando Alborno, Presidente del Comité de Investigación en Sociología de la Educación, Asociación Internacional de Sociología, 1986-90. Apartado N° 50.061, Caracas 1050-A, Venezuela.

Patrocinado por la Universidad Central de Venezuela,  
el IESA, el CRESALC, la Asociación Venezolana de Sociología  
y el Ministerio de Educación.

# REVISTA DE ESTUDIOS AGRO - SOCIALES

ABRIL **135** JUNIO  
1986

## ESTUDIOS

HERBERT KELLNER  
ENRIQUE BALLESTERO PAREJA  
ANTONIO AZNAR ENGUIANOS  
JOAQUÍN DOMINGO SANZ  
JESÚS NAVARRO CARO y FRANCISCO YUSTE MOLINA  
JÁNOS JUHASZ  
*Estudios sobre Cooperativismo y Asociacionismo Agrario.*  
JAVIER CASARES RIPOI  
*Características estructurales del mercado vinícola.*  
FRANCISCO JUÁREZ RUBIO  
*La forma del área de mercados y el transporte.*  
ENRIQUE PALAZUELO MANSO  
*La industria del café en España.*  
JOSÉ JUAN ROMERO RODRÍGUEZ  
*Aprovechamientos agrícolas en el secano andaluz.*  
MARÍA DOLORES GRAMUNT FOMBUENA  
*Recopilación bibliográfica sobre cooperativismo agrario y pesquero.*

NOTAS  
INFORMACION, DOCUMENTACION Y CONVOCATORIAS  
RECENSIONES DE LIBROS  
REVISTA DE REVISTAS

EXTRA **137** SEPTIEMBRE  
1986

NUMERO MONOGRAFICO DEDICADO AL  
XIX CONGRESO INTERNACIONAL DE  
ECONOMISTAS AGRARIOS

## ESTUDIOS

VARIOS AUTORES  
*Agricultura y uso del suelo.*  
*Recursos naturales y desarrollo agrario.*  
*Innovaciones tecnológicas en la agricultura.*  
*La informática en el Sector Agrario.*  
*Marketing agrario.*  
*Agricultura y comercio internacional.*  
*La política agrícola común.*  
*Agricultura y desarrollo.*

## NOTAS SOBRE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

VARIOS AUTORES  
*Resultados económicos de la actividad agraria.*  
*Actividad, ocupación y productividad agraria en España: Un análisis de la población y del empleo.*  
*Modos de producción en la agricultura española.*  
*El capital real en la agricultura española.*  
*La oferta de productos agrarios en España.*  
*El sindicalismo democrático en la agricultura española.*

Director: Antonio Herrero Alcón

Edita: Secretaría General Técnica  
Ministerio de Agricultura, Pesca y  
Alimentación

Solicitudes: A través de librerías especializadas o dirigiéndose al Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Paseo de Infanta Isabel, n.º 1. 28014 - MADRID (ESPAÑA).

JULIO **136** SEPTIEMBRE  
1986

## ESTUDIOS

TOMÁS GARCÍA AZCÁRATE  
JOSE LUIS HERRANZ SAEZ  
CRISTINA BLASCO VIZCAINO y FRANCISCA PARRA GUERRERO  
*Estudios sobre la Comunidad Económica Europea.*  
GREGORIA CARMENA  
JESÚS GONZÁLEZ REGIDOR  
*Estudios sobre la Formación Profesional Agraria.*  
RICARDO VELEZ  
*Incendios forestales y su relación con el medio rural.*  
JOSÉ JUAN ROMERO RODRÍGUEZ  
*Los «arriendos» de parcelas a colonos en el secano andaluz.*  
FERNANDO GONZÁLEZ LAXE  
*Los cultivos marinos en España y sus tendencias.*  
ARMANDO SALVADOR SANCHO  
*Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de agricultura, pesca y alimentación.*

NOTAS  
INFORMACION, DOCUMENTACION Y CONVOCATORIAS  
RECENSIONES DE LIBROS  
REVISTA DE REVISTAS

OCTUBRE **138** DICIEMBRE  
1986

## ESTUDIOS

MANUEL GARCÍA FERRANDO y JULIÁN BRIZ ESCRIBANO y LUIS RUIZ MAYA  
*Estudios sobre el Censo Agrario.*  
LAUREANO LAZARO ARAUJO y M. AMPARO GÓMEZ ALVAREZ  
*El régimen especial agrario de la Seguridad Social: su financiación.*  
JOSEFINA CRUZ VILLALÓN y OTOS  
*Agricultura a tiempo parcial en Andalucía.*  
LUIS PÉREZ y PÉREZ  
*Metodología de delimitación de áreas rurales desfavorecidas. Su aplicación a Aragón.*  
JOSÉ M.º FRANCO GÓMEZ  
*Administración pública y ordenación del territorio en Galicia.*  
ANTONIO FERNÁNDEZ GONZÁLEZ  
*Actividades de la O.C.D.E. sobre nuevas tecnologías.*  
GUILLERMO DIAZ PINTOS  
*El I.V.A. en la C.E.E. y su régimen especial agrario.*  
FERNANDO GONZÁLEZ LAXE  
*Ordenación pesquera del área mediterránea.*

NOTAS  
INFORMACION, DOCUMENTACION Y CONVOCATORIAS  
RECENSIONES DE LIBROS  
REVISTA DE REVISTAS

## Suscripción anual para 1987

— España .....	3.300 pts.
— Estudiantes .....	2.500 pts.
— Extranjero .....	4.000 pts.
— Número suelto .....	1.000 pts.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

#### 如何获取联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o dirijase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

La *Revista de la CEPAL* —tanto en español como en inglés— se publica *tres* veces por año, en abril, agosto y diciembre.

Precios de la suscripción (dólares estadounidenses):

Revista en español 16.00      Revista en inglés 18.00

Las suscripciones son por año calendario. Los pagos se reciben solamente en la moneda indicada.

Para obtener la *Revista* así como las demás publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, dirigirse a los distribuidores locales, o directamente a:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas - DC - 2 - 866  
Nueva York, N.Y. 10017  
Estados Unidos de América

Unidad de Distribución  
CEPAL - Casilla 179-D  
Santiago Chile

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza