

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

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 Miguel</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.	

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 encaraban 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 mercaderistas 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 perio-

do. 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 propicio (rentable) para las actividades económicas privadas;
- iv) *disciplinar* a los grupos que pudieran trastornar los planes de los intereses dominantes;
- v) *emprender* las tareas de gestión *macroeconómica* que son inherentes a la competencia de un gobierno central;
- vi) *vigilar* 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 síquica.

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.