

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.	

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 productos 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 estatales¹ 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

al elevarse la liquidez internacional después de 1973, los mercados de capital se mostraran 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

¹IPRA/CEPAL, *Empresas estatales e política económica, Planejamento e controle do setor de empresas estatais*, Brasília, 1983, pág. 19.

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 periodos 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.