

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

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



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

SUMARIO

Crisis, políticas de ajuste y agricultura. <i>Luis López Cordovez.</i>	7
Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: Reseña de algunas cuestiones básicas de política. <i>Richard L. Ground.</i>	31
El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil. <i>Raúl Brignol Mendes.</i>	43
Planificación agrícola en los países de la Comunidad del Caribe. <i>Eduardo Valenzuela.</i>	65
La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica. <i>Trevor Harher.</i>	73
Argentina: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985. <i>Luis R. Cuccia y Fernando H. Navajas.</i>	81
La crisis externa, políticas de ajuste y el desarrollo agrícola en Brasil. <i>Fernando Homem de Melo.</i>	89
Colombia: Efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario. <i>Astrid Martínez.</i>	97
Costa Rica: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural. <i>Juan M. Villasuso.</i>	113
Chile: Efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal. <i>Andrés Sanfuentes.</i>	121
Ecuador: Crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura. <i>Germánico Salgado P.</i>	135
México: Estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola. <i>Jaime Ros y Gonzalo Rodríguez.</i>	153
Perú: Agricultura, crisis y política macroeconómica. <i>Javier Iguñiz.</i>	167
Veinticinco años del ILPES. <i>Alfredo Costa-Filho</i>	183
Publicaciones recientes de la CEPAL.	187

Veinticinco años del ILPES

Extracto de las palabras del Director General del ILPES, Alfredo Costa-Filho, en el ACTO SOLEMNE DE LA CEPAL, conmemorativo del Día de las Naciones Unidas y del XXV Aniversario del Instituto, Santiago de Chile, 23 de octubre de 1987.

En el vigoroso proceso de renovación conceptual, metodológica y técnica que el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) viene impulsando en materia de planificación y coordinación de políticas públicas, se observa una mayor concentración en las economías de mercado, que son mayoritarias en la región. Me limitaré a señalar aquí algunas de las consideraciones que el Instituto ha llevado a la apreciación de los gobiernos en diferentes foros realizados en los últimos tres años, sin insistir en algunas críticas más tradicionales sobre la planificación. Este esbozo —aunque incompleto— pretende mostrar las principales inquietudes del Instituto al llegar a este frente de inflexión en su historia, coincidente con sus 25 años de existencia. En esos 25 años siempre ha tenido como telón de fondo el análisis e interpretación del desarrollo de la región que hace la CEPAL. A continuación he reseñado brevemente esas consideraciones, agrupadas en seis bloques.

El primero de esos bloques se refiere al concepto mismo de planificación. Sostenemos que vivimos todos en una economía real de tipo mixto y que sería ocioso insistir en una opción doctrinaria exclusivista entre planificación y mercado. Respetada la identidad de cada país, habría que convertir el problema en una búsqueda pragmática de cómo combinar los dos procesos de decisión: el que refleja algún grado de articulación global legitimado por el mayor consenso colectivo posible y el que se inspira en el sistema de precios. En este orden de ideas, la planificación estaría, en su límite, inserta en una especie no convencional de derecho público: el de que cada sociedad nacional pueda conocer los rumbos más probables de su desarrollo futuro y condicionarlos a alguna jerarquía de preferencia.

El segundo hace a la teoría y apunta a la nueva esencia de la dinámica económica y social del mundo contemporáneo. A medida que la asignación de recursos para ampliar el conocimiento científico y tecnológico se fue orientando crecientemente hacia su propio potencial industrial, la producción a escala mundial cambió de estrategia. Por un lado, el control de la nueva información se fue transformando en un factor clave para minimizar el riesgo de cada emprendimiento; por otro, la diferenciación acelerada de procesos y productos, acompañada de una dispersión explosiva en la especialización del trabajo, se convirtió en el meollo de los procedimientos para maximizar utilidades. En consecuencia, nuestras sociedades se han tornado cada vez más complejas, tanto en términos de sus elementos estructurales como de las relaciones entre ellos. Si esta visión es válida, la orientación del desarrollo futuro —como proyecto en el ámbito nacional— es una tarea colectiva y no puede ser función exclusiva de este o aquel ministerio.

El tercer bloque, vinculado al anterior, se relaciona con el nuevo modo de inserción de nuestras economías en el contexto internacional. El Instituto insiste, desde hace más de tres años, en que para poner en práctica cualquier estrategia nacional de reactivación y desarrollo es indispensable conseguir condiciones más favorables en la renegociación de la deuda externa. Dado que toda actividad productiva dinámica exige uso intensivo de capital, cualquier apertura que se planifique en nuestros países para recuperar sostenidamente los niveles de producción y empleo es una tarea frustrada de antemano, si proseguimos en esta paradoja histórica de habernos convertido en exportadores netos de capital.

El cuarto bloque encierra casi un corolario de los dos anteriores: el fortalecimiento de la cooperación intrarregional es una condición *sine qua non* para ubicarnos mejor en la economía mundial del futuro. Lo es incluso para recuperar internamente los grados de libertad necesarios para concebir e implementar nuestras propias políticas públicas (tanto económicas como sociales) que en la crisis

hemos perdido. Las instituciones de regulación de la estabilidad económico-financiera mundial, creadas en los años cuarenta, perdieron en los ochenta casi toda su funcionalidad para articular sus designios de estabilidad con la promoción del desarrollo en América Latina y el Caribe. La planificación del desarrollo de largo plazo presupone que se establezca un nuevo marco de regulación internacional más favorable; su construcción, obra sutil de negociación diplomática con el Norte, será entorpecida si los planes de la región no robustecen su plataforma de consensos en esta materia. Por cierto, ésta es una tarea colectiva de extrema complejidad, por cuanto implica fortalecer el sistema multilateral de comercio, reestructurar los mecanismos mundiales en las esferas monetarias y financieras y, especialmente, hacer viable un mayor acceso al desarrollo científico y tecnológico.

El quinto bloque hace hincapié en la dinámica interna de nuestros propios países. Al respecto, quiero destacar sólo una de las tesis en que el Instituto viene insistiendo: la reactivación de nuestras economías de mercado depende, innegablemente, de que se liberen las energías de la empresa privada. En esta perspectiva, la planificación precisa perder su resistencia inicial a legitimar la ganancia empresarial como instrumento privilegiado de desarrollo. El Instituto recoge en la región muchos indicadores de que el freno actual a las ganancias no parte preponderantemente de resistencias laborales; en gran parte de los casos se asiste a un pacífico deterioro de los salarios reales, simultáneo con la declinación de los niveles de empleo. La fluctuación errática de las tasas de cambio, las elevadas tasas de interés, las restricciones del crédito externo y los obstáculos a la renovación tecnológica, son factores con frecuencia más limitantes para el desarrollo a largo plazo. Por esto, el Instituto alerta para que en la demanda de "desreglamentación" se diferencie el marco internacional del marco interno de cada país: a escala mundial, cuanto menos regulación multilateral haya, más limitadas serán las oportunidades de desarrollo de nuestras propias empresas privadas.

El sexto y último bloque hace una breve referencia a ciertos aspectos institucionales de la planificación. El Instituto se suma a los que preconizan el aumento de la eficiencia del Estado, pero insiste en que se distinga entre el Estado como "aparato burocrático" y el Estado como "interacción de agentes sociales", que así lleva la representación política de cada colectividad nacional. Ambos constituyen un complejo institucional que es la principal barrera a una internacionalización abierta de nuestras economías. Estamos convencidos de que dicha internacionalización, si fuera indiscriminada, borraría en pocos años, en la perspectiva del desarrollo productivo, las fronteras de nuestro mapa económico y, en la perspectiva de la historia, las peculiaridades de nuestras propias identidades nacionales. La experiencia de los países que son hoy desarrollados enseña que el Estado ha desempeñado siempre un papel vital en la promoción de la iniciativa privada. Preocupa al Instituto que la miniaturización artificial del Estado pueda provocar la conformación de un empresariado nacional minúsculo y endeble, o concentrado en unos pocos grupos, lo que acrecentaría el sector informal y la exclusión social. De allí parte una de nuestras proposiciones más enfáticas: la planificación debería superar sus tendencias tecnocráticas y convertirse en un generoso ejercicio de concertación social. Los empresarios, así como los demás agentes sociales organizados (ya que al propio Estado cabe considerar directamente a los sectores más débiles y carentes de representación), no deberían ser convocados sólo para llevar a la práctica los aspectos "indicativos" de una planificación decidida normativamente de arriba hacia abajo: por el contrario, deberían participar en cada una de las etapas en las cuales se formula, instrumentaliza, ejecuta y legitima cada política nacional de desarrollo.

Para terminar, quisiera dejar subrayados tres últimos aspectos. Uno, que no hay un modelo único que pueda bastar a cada país para confeccionar sus propios procedimientos e instrumentos de planificación; en lo que expuse parece quedar claro, aunque de manera implícita, que como proceso para producir decisiones colectivas, la planificación encierra un fuerte contenido político y es irreducible a los meros problemas de programación económica. Dos, que el éxito de la planificación en nuestras economías de mercado de la región depende también de cómo se desarrolle y se mantenga esta gran labor de pedagogía social que significa —bajo el papel articulador del Estado— promover la participación y construir consensos; este es el único camino para mejorar nuestras estructuras de convivencia social, sustituyendo conflictos y confrontaciones por un sentido de cooperación y solidaridad. Tres, y con ello termino, con la madurez de sus 25 años el ILPES se inquieta también ante los

enfoques que deshumanizan la comprensión y la orientación del desarrollo en nuestras economías de mercado; especialmente cuando —en este final de siglo— uno de los mayores desafíos de nuestra civilización es preparar un nuevo hombre y una nueva mujer, aptos para convivir y realizarse en situaciones de cambio tecnológico acelerado. Nos inquieta anticipar que el 31 de diciembre de 1999, en la misma noche en que nacerá el siglo **xxi**, la mayor parte de nuestros ciudadanos pasará por nuestras calles quizás con “un pan al hombro”, pero ciertamente aún “contando con sus dedos”, como nos dice la poesía de César Vallejo. Esto nos alienta a repensar el desarrollo y las nuevas responsabilidades que pesan sobre la planificación y la formulación de políticas públicas.