

RESTRINGIDA

E/CEPAL/R.253

13 de marzo de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Seminario sobre las Empresas Transnacionales
y el Desarrollo Latinoamericano, auspiciado
por la CEPAL y el Centro de Empresas
Transnacionales (CET)

Santiago, Chile, 30 de marzo al 10 de abril de 1981

LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN UN NUEVO PROCESO DE PLANIFICACION

Arturo Núñez del Prado */

*/ Unidad Conjunta CEPAL/CET de Empresas Transnacionales. El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias de Alfredo E. Calcagno, Adolfo Gurrieri, Pedro Sáinz y de Claudio Marinho y sus otros colegas de la Unidad Conjunta. Como es de rigor ello no los compromete con los planteamientos vertidos en este trabajo. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. LA CONFIGURACION DE UN NUEVO ESCENARIO EN AMERICA LATINA ..	3
II. LA EMPRESA TRANSNACIONAL Y EL CAMBIO EN LA MODALIDAD DE DESARROLLO	10
III. LAS OPCIONES BASICAS	16
IV. LA REEVALUACION DE LA EMPRESA TRANSNACIONAL EN EL CONTEXTO DE LA PLANIFICACION	20
V. LA PLANIFICACION POR EMPRESAS Y LA EVALUACION Y NEGOCIACION CON LA EMPRESA TRANSNACIONAL	27

INTRODUCCION */

Parece muy oportuno reflexionar en torno a los sucesos de orden económico que están aconteciendo en la mayor parte de los países de la región en relación a algunos aspectos de las modalidades de desarrollo y al papel que cumple la empresa transnacional en ese contexto. En los últimos años han ocurrido fenómenos de profunda trascendencia que han alterado en forma significativa el panorama mundial y, ciertamente, el que se ha denominado escenario latinoamericano. Diversos factores pueden identificarse para explicar las causas y formas de esa alteración, pero una consideración especial habría que otorgar al comportamiento de la empresa transnacional.

La forma en que se interpreten estos fenómenos, los mecanismos de defensa que desplieguen los países, la estrategia que se formulen al respecto y el plan de acción que adopten, tendrán consecuencias de gran significación en el porvenir de la región. Ello hace que este tiempo sea el tiempo de la previsión y la anticipación.

La imperiosa necesidad de identificar los perfiles más importantes de la sociedad que se desea alcanzar se hace cada vez más patente e irremunciable si se desea lidiar con la coyuntura no sólo en función de sus apremios sino también con una perspectiva de mayor alcance. Son los propios fenómenos reales que reivindican a la planificación como instrumento de conducción de la actividad socioeconómica en general y, en particular, como mecanismo de regulación del mercado. Las imperfecciones de las que éste adolece no sólo exigen una participación estatal activa sino que también nuevas formas de concierto y participación entre los agentes del sistema socioeconómico, más allá de circunscribirse a la pugna distributiva tradicional.

*/ Este trabajo forma parte de una concepción más general y se complementa con el de Claudio Marinho, Las empresas transnacionales y la modalidad actual de crecimiento económico de América Latina: Algunas consideraciones.

Se han hecho sucesivos diagnósticos y de variada índole sobre las limitaciones y virtudes que han caracterizado a la planificación latinoamericana. Fueron examinadas las condiciones que se deben satisfacer para garantizar progresos y se ha verificado que hay una diversidad de tareas viables de ejecutarse que conducirían a disminuir las fallas del pasado. En este trabajo se plantea un esbozo de lo que podría ser el sentido de un cambio en la metodología básica, a propósito de la necesidad de reevaluar y seleccionar la participación de la empresa transnacional en el desarrollo de América Latina. Se piensa, con modestia, que entre otras tareas, la planificación por empresas en los casos de economía mixta daría inicio a una concepción distinta del proceso de planificación especialmente propicia en la hora presente y ayudaría a fortalecer la capacidad de negociación de la región.^{1/}

^{1/} El autor desea expresar su reconocimiento y gratitud a la memoria de Oscar Varsavsky. Varias de las ideas expuestas en este trabajo tienen origen en sus generosas enseñanzas.

I. LA CONFIGURACION DE UN NUEVO ESCENARIO EN AMERICA LATINA

Una vez más la región está siendo sacudida por fuerzas exógenas que agravan sus ya difíciles situaciones internas. Si bien es cierto que el desarrollo latinoamericano ha estado marcado por continuas adaptaciones a condicionantes que se fueron modificando en el tiempo y de adecuación de los aparatos internos a tales cambios, el fenómeno vigente parecer ser más profundo y, ciertamente, más complejo. Quienquiera que piense en el futuro, percibe que el decenio de los ochenta podría ver consolidarse, en el marco del capitalismo moderno, modalidades o estilos de crecimiento y desarrollo distintos a las del pasado reciente.^{2/} El proceso iniciado en los últimos años, a juzgar por los factores que le dieron origen, permite aquilatar la profundidad y vastedad del fenómeno. Las particularidades de la crisis que vive el mundo han hecho que las propias raíces de los sistemas económicos hubieran acusado el impacto y hayan iniciado, más que un reacondicionamiento a las nuevas circunstancias, una transformación strictu sensu.

Estos son los momentos cruciales que exigen el más detenido análisis de lo que está ocurriendo y del derrotero por el que se está optando, y hacen imprescindible realizar una evaluación de los escenarios que se configurarían con las tendencias que insinúan plasmarse. Por omisión, las inercias podrían conducir a situaciones más apremiantes.

Si se examinan los principales elementos que gravitan sobre las economías latinoamericanas no resulta difícil aceptar la idea de que se ha iniciado una evolución distinta a la que caracterizó buena parte del decenio precedente. Aunque se ha escrito mucho sobre el particular no sobra insistir que la crisis más general del sistema económico mundial,

^{2/} El concepto de modalidad o estilo de desarrollo tenido en cuenta en este trabajo, responde al enfoque de Aníbal Pinto en "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina". Revista de la CEPAL, primer semestre de 1976.

es, por cierto, uno de los factores que más están influyendo en el reajuste y recomposición de los sistemas económicos de la región. Los propios países de los centros están experimentando alteraciones en el funcionamiento de sus economías y aunque disponen, obviamente, de mayores mecanismos de defensa que los países de la región frente a esta crisis, de una u otra forma están siendo más que perturbados por ella y sobrellevan con dificultades la nueva situación. Tanto por el lado de la oferta y demanda reales de productos cuanto por el lado de los flujos financieros, se advierten hoy día cambios que no sólo afectan los contextos y marcos de referencia sino que alteran la substancia del funcionamiento del capitalismo en los sistemas económicos donde se ha asentado. De ahí que se perciba que el escenario mundial está en un proceso de transformación y que se estaría plasmando cualitativa y cuantitativamente un escenario diferente con directas y más severas implicaciones sobre las economías latinoamericanas.

Decisiva influencia en la erupción de la crisis, mas no en su gestación, ha tenido el colapso energético y la casi "veintuplicación" de los precios del petróleo. Por cierto que el origen de este fenómeno hay que buscarlo no sólo en el problema de las reservas petrolíferas y gasíferas y de los acuerdos politicoeconómicos de los productores, sino también en el comportamiento de las unidades productivas que están a la cabeza de los sistemas económicos industrializados. El problema de la energía es hoy uno de los más severos condicionantes de los procesos económicos, sociales y políticos del futuro. Aquello de que en el pasado se desarrolló un proceso de industrialización sobre la base de un par de dólares el barril de petróleo es una dramática verdad, que a la luz de las circunstancias actuales, refleja la profundidad de la transformación que se está gestando. Una multiplicación de aquel precio por veinte provoca y necesariamente provocará cambios de gran significación en la esencia de los procesos de acumulación, producción y consumo, y especialmente en la generación de tecnología.

/Sucedé que

Sucede que gran parte de los países de la región está sufriendo no sólo las consecuencias del sismo original, sino también los remezones provocados por la actuación de los centros en su afán de defenderse mejor de las contingencias traspasando sus impactos hacia los países con mecanismos de resistencia más débiles. Las formas más visibles de esta particular transferencia de efectos negativos son los precios y por sobre todo la manipulación de los mercados internos tanto de bienes de consumo, insumos y bienes de capital, así como las condiciones y destino de los financiamientos, las asociaciones con empresas privadas nacionales, etc. Como ilustración, téngase presente que para el conjunto de los países en desarrollo la "cuenta manufacturera" fue mayor que la petrolera en el período 1970-1978.^{3/}

En el interior de las economías de la región también se han ido agravando las contradicciones inherentes a las modalidades de desarrollo vigentes. Los calificativos de vulnerable, excluyente y concentrador que ha merecido el desarrollo latinoamericano se reflejan con propiedad en una serie de indicadores y análisis que no es del caso insistir. No obstante ello, y sólo con el propósito de dar sustento a los planteos que se presentarán más adelante es útil destacar sus síntomas más evidentes.

A despecho de los significativos crecimientos que en una diversidad de actividades ha experimentado la región bajo la modalidad de desarrollo vigente hasta hace poco, una evaluación de su cuantía, contenido e irradiación, conduce a conclusiones que mueven a reflexión. Por un lado, si se atiende al ritmo de crecimiento del producto por habitante puede verificarse que entre 1970 y 1979 se ha incrementado en un poco más de 30%, es decir en casi un decenio el ingreso por habitante ha pasado de 650 a 860 dólares de 1970.^{4/} Ciertamente se trata de una expansión que

^{3/} Véase CEPAL, El desarrollo de América Latina en los años ochenta, E/CEPAL/G.1150, p. 75.

^{4/} Estimaciones de CEPAL, Centro Latinoamericano de Proyecciones Económicas.

dista de conformar. Si además se hace referencia a los principales beneficiarios del progreso económico, variados estudios y muchos indicios hacen suponer que éstos fueron, en general, los sectores más pudientes. En consecuencia, la irradiación del crecimiento no parece haber alcanzado en igual forma a las capas inferiores de la población de la región. Diversas estimaciones sobre la cuantía de gente clasificada bajo la denominación de extremadamente pobres (30 a 40% de la población) ratifica esta apreciación. La modalidad de desarrollo que ha tenido lugar no ha sido capaz de resolver este problema, en circunstancias que habría mejorado justamente la porción más favorecida de la pirámide de la distribución de ingresos. Esta dicotomía de suyo permite cuestionar la modalidad en referencia y propiciar otra orientación del funcionamiento de la actividad económica en la región.

Si además se considera que la modalidad de desarrollo que ha caracterizado a la región ha exigido crecientes endeudamientos con el exterior, las objeciones a dicha modalidad son aún más pertinentes. En efecto, entre 1970 y 1979 la deuda externa de América Latina se habría duplicado con creces en dólares constantes.^{5/} Como fuere, lo que está claro es que el tipo de desarrollo en cuestión, dado el contexto energético, implica fuertes y crecientes inyecciones de financiamiento externo para la generalidad de los países en desarrollo no exportadores de petróleo en una especie de espiral que se autoalimenta.

Aunque continúan siendo muy débiles las informaciones sobre el stock de capital, se dispone de algunos indicios que permiten estimar que la relación producto-capital habría experimentado disminuciones significativas.^{6/} Puede comprobarse que el coeficiente de inversión bruta ha pasado de poco más de 21% en 1970 a cerca de 27% en 1976.^{7/} En otros términos, en la

^{5/} Estimaciones de CEPAL, Centro de Proyecciones Económicas.

^{6/} Véase CEPAL, Tendencias y perspectivas a largo plazo del desarrollo de América Latina. E/CEPAL/1076. Abril 1979. Cuadro 5.

^{7/} Cabe destacar que este indicador sólo da un orden de magnitud de la relación de ambas variables. Las dificultades de recuento y valoración de los diferentes bienes de capital así como la estimación de su depreciación constituyen limitaciones a ser tenidas en cuenta.

modalidad de desarrollo en cuestión se está encareciendo el crecimiento a un ritmo, al parecer, desusado, lo que implicaría disponer de un mayor número de unidades de capital para generar una unidad de producto.^{8/} Si se llevan en consideración las estructuras de consumo de los diferentes grupos sociales y se comparan la de los estratos superiores con el resto, no se diga con la que caracteriza a la pobreza absoluta, resultan legítimos el cuestionamiento y contestación a las modalidades en boga.^{9/}

Cuando se tiene en cuenta que una parte importante de una sociedad no tiene acceso a lo más esencial para su subsistencia ¿se justifica que la vida útil de un producto se disminuya artificialmente por la aparición del modelo nuevo, muchas veces sin más novedad que el diseño? ¿Es razonable que en ciertos artículos el envase y los envoltorios de presentación valgan más que su contenido? ¿Es defendible, dada la desigualdad imperante, que la manía adquisitiva de bienes no esenciales constituya un factor de dinamismo de una parte no despreciable del sistema económico? Este tipo de interrogantes podría seguir, pero las contradicciones que reflejan adquieren dimensiones más inquietantes cuando se extrapolan a mediano y largo plazo. ¿Cuál será el nivel de las importaciones que sustente esa modalidad? ¿Cuál será la magnitud de la deuda externa y qué proporción de las exportaciones estarán comprometidas en su servicio? ¿Cuál tendrá que ser el esfuerzo exportador para cubrir ese tipo de brechas?

Sea en términos de diagnóstico, sea en función de análisis prospectivos, las condicionantes externas y los factores internos han propiciado el inicio de un proceso de reajuste del funcionamiento de las economías de la región. El asunto de fondo por examinar es hacia dónde conducen las tendencias y las inercias, dónde se está sancionando y quiénes están decidiendo los rumbos que tipificarán el desarrollo latinoamericano en el futuro.

^{8/} El desfase entre inversión y producto podría esgrimirse en contra de esta apreciación, sin embargo sólo tasas sumamente altas de crecimiento del producto en los próximos años podrían parcialmente invalidarla. Aún así, restaría la discusión sobre el tipo de producto generado.

^{9/} Véase Raúl Prebisch. "Estructura socioeconómica y crisis del sistema". Revista de la CEPAL. Segundo semestre de 1978.

No cabe duda que el complejo de problemas que enfrenta la región incluidos los países exportadores de petróleo, incita a una detenida reflexión sobre las posibles estrategias que permitirían encarar el futuro de manera de sortear los obstáculos infranqueables o sobrellevarlos en forma menos acuciante. El planteo de ese tipo de estrategias hace insoslayable optar por modalidades de desarrollo diferentes.

Hasta hace algunos años atrás, la discusión sobre modalidades o estilos de desarrollo alternativos suscitaba interpretaciones con alto contenido ideológico. En verdad, si bien el tema logró concitar el interés de centros académicos e institutos de investigación, no fue objeto de examen y debate en el seno de organizaciones gubernamentales, al menos no con el propósito de rectificar las tendencias que la actividad socioeconómica insinuaba seguir.

Las nuevas condiciones por las que atraviesa la economía mundial y los problemas internos que enfrentan los gobiernos de la región, dan margen a extrapolaciones que hacen visibles las mayores dificultades con las que lidiarán las economías latinoamericanas. Dada la magnitud de los problemas que se ciernen sobre el mundo en desarrollo parece no sólo una oportunidad propicia sino extremadamente urgente para meditar y evaluar las opciones alternativas. Quiérase o no, el propio peso de los problemas vigentes ha abierto la puerta a un debate sobre modalidades o estilos de desarrollo que se había soslayado atribuyendo su planteo a motivaciones políticas radicales o preocupaciones excesivamente teóricas.

De otro modo, la reubicación de la región en el contexto mundial y el funcionamiento de las economías latinoamericanas se adaptarán más a los intereses de los países del mundo desarrollado y de sus unidades económicas más fuertes quienes están encarando la crisis desde una posición de evidente ventaja, y menos, a los de las mayorías latinoamericanas y de gobiernos genuinamente preocupados por ellas. Nada anticipa que en una situación más dramática ambos tipos de intereses converjan, a menos que los gobiernos de la región tomen la iniciativa, encaren con claridad este momento crucial, asuman el liderazgo y presenten una sólida posición negociadora.

/Las sucesivas

Las sucesivas etapas de gestación de la crisis, su maduración y eclosión, así como las reacciones del mundo desarrollado y los intentos de respuesta de los países en desarrollo no son en absoluto ajenas a la actuación de la empresa transnacional. En el siguiente capítulo se esbozarán algunas consideraciones relacionadas con modalidades alternativas de desarrollo.

II. LA EMPRESA TRANSNACIONAL Y EL CAMBIO EN LA MODALIDAD DE DESARROLLO

A pesar de que cada país de la región ha sido afectado por particulares combinaciones de factores internos y externos, la presencia directa o la influencia indirecta de la empresa transnacional constituye uno de los aspectos centrales en los análisis sobre el desarrollo latinoamericano.

Así como la gravitación de este tipo de unidades económicas ha sido determinante en la conformación de la modalidad de desarrollo anterior, en la transformación iniciada también se perfila como uno de los protagonistas. El carácter transnacional de sus actividades le proporciona enormes ventajas no sólo para reubicarse en un marco sustancialmente distinto, sino para tomar iniciativas que le significarían posiciones de real privilegio. Puede decirse que están encarando el cambio apoyadas en una percepción más general y de largo plazo que la que se vislumbra en la mayoría de los gobiernos de la región confrontados, en general, a serios problemas coyunturales que limitan su horizonte.

Si se sopesan el poder económico y político tanto externo como interno, la información con que cuenta y las menores restricciones que significa perseguir en definitiva un único objetivo, la empresa transnacional aparece con claras ventajas frente a la mayoría de los gobiernos con quienes negocia. Por su lado, como ya se anticipó, la conducción gubernamental debe conciliar racionalidades políticas, sociales, económicas y técnicas y sortear contradicciones que en suma configuran un panorama cargado de severas restricciones. En efecto, resulta difícil para los gobiernos compatibilizar los objetivos de crecimiento económico, estabilidad, equidad social, autonomía de decisión y más aún si se agrega el de pluralismo político, con perspectivas coyunturales y de corto plazo.

En ese contexto, la iniciativa no está precisamente en los sectores públicos y esa diferente situación determina que la empresa transnacional esté encarando la transición mediante acciones que traducen políticas con una visión amplia y de plazo largo de sus negocios. Distinta es

/posición de

posición de los gobiernos que responden a la transición preferentemente mediante reacciones defensivas y desfasados en el tiempo con respecto a la aparición de fenómenos previsibles, más bien administrando que conduciendo la actividad socioeconómica y, en ocasiones, otorgando plena libertad de acción y facilidades al capital extranjero, configurando de ese modo una alianza entre sector público, empresa nacional y capital extranjero que reproduce aquellos estilos de desarrollo en tela de juicio.^{10/}

Dada esa situación de desequilibrio determinada principalmente por el desaprovechamiento de la capacidad de negociación efectiva que tienen los gobiernos, en este período de crisis y en la transición que se vislumbra se está produciendo esa suerte de reajuste de las piezas de los sistemas económicos, algunos de cuyos indicios se examinan más adelante. De hecho se inicia una transformación de las modalidades de desarrollo en cuya orientación pesan significativamente las decisiones y el comportamiento de la empresa transnacional y de sus aliados en los países, quedando la actuación gubernamental circunscrita, como se dijo, a reacciones asistemáticas y no a una política deliberada inscrita en una estrategia que responda a los trascendente del fenómeno que vive la región.

La empresa transnacional ha percibido con claridad que la modalidad de desarrollo anterior, dado el nuevo contexto económico general, no proporciona hoy día las mismas condiciones de dinamismo que tuvo en el pasado. El núcleo o motor que impulsaba el crecimiento de sus actividades era, en general y dejando de lado parte del gasto fiscal, el poder de compra de los estratos superiores de la pirámide de distribución del ingreso, particularmente en los países con mayor grado de industrialización.

Frente a ese fenómeno, ciertos comportamientos de la empresa transnacional reflejan que su estrategia básica tiene además la finalidad de ampliar el mercado de sus productos accediendo a consumidores de menor capacidad de compra. Particularmente evidente resulta esta apreciación cuando se observa la estructura del consumo. En efecto, si se analizan algunas de las características de ese mercado de bienes finales se percibe

^{10/} Peter Evans, A Triplíce Aliança. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1980.

que ya en la actualidad presenta algunos rasgos que lo diferencian de la situación vigente hasta hace pocos años.

Aunque continúan siendo dominantes aquellas características de variedad dispendiosa de productos puestos a disposición de la población con mayor capacidad de compra y persiste la vorágine de renovación de modas y modelos, ambos al amparo de despliegues publicitarios realmente anonadantes,^{11/} se advierte un mayor esfuerzo por acceder también a mercados inmediatamente inferiores al representado por el quintil de la población más pudiente.

El abaratamiento relativo de una serie de bienes de consumo: radios transistorizadas, equipos estereofónicos, relojes digitales, televisores, calculadoras electrónicas, etc., junto a la masiva introducción de artículos "desechables" son muestras evidentes de una tendencia hacia la masificación de ciertos consumos que proporciona a sus gestores otro nivel de dinamismo para sus actividades y un ámbito distinto para el cumplimiento de sus objetivos. Varios factores estarían incidiendo en esa distinta dosificación de mercados, de élite, de grupos medios y hasta de sectores de bajo nivel de ingreso, que configura un escenario distinto y altera las modalidades de desarrollo de los países.

Desde luego el creciente número y mayor diversidad de origen de la empresa transnacional que ingresa a la región o vende sus productos en ella ha provocado cierto tipo de competencia, la que a su vez ha redundado en los abaratamientos mencionados. Obviamente, también los efectos de escala y en general el cumplimiento del llamado ciclo del producto resultan en costos y generalmente en precios reales menores, así como la práctica de presentar como "nuevos" en países en desarrollo productos que ya son "maduros" en los países desarrollados.

No obstante, las anteriores no parecen ser las únicas causas de ese tipo de ampliación y mutación de los mercados destinatarios. Evaluaciones costo-beneficio empresarial de producir artículos realmente nuevos o abaratar los antiguos, mediante esfuerzos que van más allá del aumento de escala para copar mercados más vastos podría ser otro factor a considerar.

^{11/} Véase Carlos Filgueira, Consumo y estilos de desarrollo, versión preliminar, mimeo, marzo 1979.

Al paso del tiempo, los estratos económicamente más ricos se han tornado sin duda más exigentes. Resulta más difícil hoy día que anteriormente, introducir en los consumos habituales productos que no signifiquen realmente una novedad auténtica y su consumo no depare satisfacciones de significación. El afán casi irresistible que se observaba hace algún tiempo por adquirir artefactos que habiendo tenido un funcionamiento manual o mecánico hayan pasado a tener uno automático, eléctrico o electrónico, no tiene lugar hoy día con aquella misma fuerza, salvo en los casos de bienes que, como se dijo, constituyan reales progresos tecnológicos y produzcan genuina satisfacción. La renovación de modelos, particularmente en lo referente al vestuario, contraviniendo incluso las leyes de la funcionalidad, constituye un expediente al que se recurre con una persistencia y agresividad inquietantes con el propósito de crear obsolescencias artificiales.

Las cada vez más profusas campañas publicitarias en las que incluso se recurre al uso de insinuaciones y hasta demostraciones que invaden el dominio de lo ético, forzando los comportamientos auténticos de los consumidores, constituye otro elemento que refleja hasta dónde se tiene que llegar para lograr la expansión de mercados y con ello garantizar otras fuentes de dinamismo para el ensanchamiento de ventas y utilidades. La política de crédito al consumo que en ciertos países alcanza gravitación por demás significativa constituye otro mecanismo complementario en el manejo de los mercados. No obstante, a medida que avanzó la tecnología y se puso a disposición de los consumidores una extraordinaria gama de productos, parte de las cúpulas más pudientes, si bien no por consideraciones de poder de compra, se hizo algo renuente a proseguir con la manía adquisitiva. Al fin de cuentas la capacidad de goce también tiene un límite en el tiempo disponible para usufructuar de los productos adquiridos. Aunque el tiempo que se dedicaba al desarrollo cultural ha dado paso a otro tipo de entretenciones, como el consumo de servicios de diversa índole, también absorben tiempo y obligan a optar, generándose de ese modo comportamientos que no se conforman con sofisticaciones que signifiquen sólo aparentes o insignificantes progresos.

/La magnitud

La magnitud del esfuerzo tecnológico y la cuantía del costo financiero tienen una contrapartida más fácil en términos de retorno de utilidades cuando, como ya se dijo, se generan reales innovaciones. El abaratamiento de productos antiguos parece haber sido considerado como una alternativa complementaria y resultado de una política deliberada de los productores y generadores de tecnología al margen de las decisiones de los gobiernos.

Ahora bien, en los países de la región, ¿quién está tomando la decisión de modificar la estructura de consumo? ¿Qué papel directo le estaría correspondiendo al sector público en la configuración de este nuevo escenario? En la generalidad de los casos puede decirse que en la adopción de decisiones en esta órbita, las entidades gubernamentales no han tenido una ingerencia directa y su actuación se ha reducido a influir en el curso de estos sucesos a través del manejo de la coyuntura y la mayor parte de las veces con perspectivas de plazo corto. Una decisión que signifique incorporar a los estratos intermedios y hasta a los populares al consumo de productos que no siempre son esenciales, tiene una trascendencia capital. Más aún si se advierte que ese tipo de decisiones tiene fundamentales implicaciones en los procesos de industrialización de los países, con toda su secuela de efectos directos e indirectos, positivos y negativos, controlables o incontrolables. Por supuesto que cualquier ampliación de la base consumidora, sobre todo si se origina en abaratamiento de precios, provoca una reacción en principio, positiva, pero resta evaluar primero qué tipo de productos llegarían a mayores masas de población y cuál es el quid pro quo de esas ampliaciones de mercados. ¿De qué manera afectan a la población que los recibe y qué cuantía de las disponibilidades de recursos es absorbida en esta nueva dinámica de crecimiento? ¿Qué significa esa modalidad en términos de la atención de las necesidades de los extremadamente pobres? ¿Cuál es la nueva estructura industrial que de ese modo se consolida? ¿Qué efectos tiene sobre el empleo y la distribución del ingreso? ¿Cuánto más o cuánto menos dependiente del financiamiento externo podría ser esa nueva economía?

/Obviamente no

Obviamente no es posible responder esas interrogantes sin antes esclarecer el fenómeno y escrutar hacia dónde conducen esas tendencias en el marco de la actividad socioeconómica de cada país en particular. Se pretende tan sólo llamar la atención sobre un cambio que parece haberse ya iniciado y que puede tornarse incontrolable, así como sucedió con el consumismo elitista. Más aún cuando se considera que los objetivos que persiguen las unidades económicas privadas, particularmente la transnacional, no siempre coinciden y muchas veces son distantes, cuando no contrapuestos, de las necesidades de los países y principalmente de sus mayorías nacionales.

III. LAS OPCIONES BASICAS

Frente al panorama descrito una opción, obviamente, constituye el mercado como mecanismo de resolución de los problemas fundamentales del funcionamiento de la actividad socioeconómica. Se trata de una opción, que, a su manera y con las consecuencias ya experimentadas por la región, ha contribuido a reproducir aquel crecimiento concentrador, excluyente y vulnerable.

No cabe duda que las incoherencias, desajustes y desequilibrios propios de las economías latinoamericanas encuentran en el imperfecto mecanismo de mercado una forma de resolución pero, lamentablemente, con resultados y saldos que están lejos de satisfacer una evaluación que contenga criterios sociales y económicos desde una perspectiva general de la comunidad. En los hechos, el desequilibrio entre la insuficiente capacidad de absorción de empleo por el sistema económico frente a la relativamente abundante oferta de mano de obra se salda con márgenes de desocupación inquietantes. Los desajustes entre la oferta y demanda de bienes son corregidos por el mercado mediante elevaciones de precios. La disparidad entre las necesidades de financiamiento de un tipo de desarrollo cada vez más caro en términos de inversión y de bienes intermedios y la capacidad de generar excedentes exportables devienen en déficit y endeudamientos crecientes con el exterior. Ello generalmente conduce a que se extremen las urgencias por exportar al costo de mermar el consumo interno.

La distinta gravitación de los agentes, sean consumidores o unidades económicas, confieren al irrestricto mecanismo del mercado un grado de imperfección tal que sus atributos son sólo aparentes y sus resultados muchas veces contraproducentes. Huelga extenderse más en el recuento de sus inconveniencias; no es un asunto nuevo, simplemente cabe preguntarse si en la actual crisis permitirá franquear los mayores escollos y dar atención a los problemas sociales cuando no lo hizo en situaciones menos severas y menos complejas.

Demás está decir que la perspectiva de largo plazo, tan dejada de lado por quienes participan de la adopción de decisiones, vuelve con porfía, esta vez con más urgencia que antes, a mostrar su imprescindibilidad. Será útil

/percatarse que

percatarse que la óptica de la coyuntura y hasta la del quinquenio no tienen capacidad de asimilación del real significado de la transformación en ciernes. De hecho, está en juego la construcción de sistemas económicos diferentes y de sociedades distintas y una perspectiva temporal reducida no permite, en el actual contexto visualizar los posibles escenarios de llegada. Más aún, los criterios de evaluación propios del corto plazo no sólo son insuficientes sino que pueden resultar engañosos. ¿Cómo evaluar decisiones que pueden llegar a tener gran trascendencia en el porvenir en función de parámetros circunstanciales y hasta efímeros? ¿Puede el juego de las fuerzas de mercados abiertamente imperfectos asegurar simultáneamente un ingreso creciente y mejor distribuido, consumos austeros, asignación de recursos en favor de lo que la comunidad verdaderamente necesita en términos de bienes y servicios esenciales? ¿Qué visión de largo plazo posee ese tipo de mercados que no sea la de la rentabilidad en último término? En un momento en que la asignación de recursos tendría que merecer un examen detenido de modo que las prioridades se inclinen hacia las urgencias más apremiantes, ¿es razonable que la publicidad y propaganda sean los generadores de necesidades y no éstas las que generen producción?

Cada vez que asoman crisis y convulsiones que afectan en profundidad y con amplitud a los países de la región aparece rehabilitada la planificación como forma de conducción gubernamental de los sistemas económicos. No se deduzca de ello que en esta otra opción los problemas se resuelven sin dificultad. Mientras las necesidades superen a las disponibilidades, es decir, mientras tenga vigencia el problema de la escasez subsistirán las dificultades. La cuestión de fondo a examinar es qué tipo de necesidades y de quiénes, son las que merecen atención prioritaria, lo que lleva a reflexionar sobre modalidades alternativas que hagan más equitativos los sacrificios y oportunidades y mayores las posibilidades de crecimiento. La cuestión de la conducción de la actividad económica no es un asunto trivial y hace a la esencia tanto de la modalidad de desarrollo como de las opciones de largo plazo.

Quiérase o no las modalidades de desarrollo hasta hace poco vigentes sufrirán alteraciones. La dirección de las mismas es relativamente previsible si se deja al juego irrestricto de las fuerzas del mercado encarar los

/problemas fundamentales.

problemas fundamentales. Por lo contrario, la opción de la planificación supone asumir responsabilidades de gran envergadura: identificar los perfiles más importantes del tipo de sociedad que se desea alcanzar, establecer las características primordiales de la modalidad de desarrollo consecuente con esa finalidad y plantear los mecanismos de participación que tendrá la sociedad en las diferentes instancias de la adopción de decisiones.

Por encima de las distintas ideologías y concepciones de la esfera económica, social y política, la planificación como práctica y como método resulta indispensable si se pretende defenderse mejor en las crisis, insertarse con visión y perspectiva en el complejo de las relaciones económicas internacionales y más aún si se quiere respetar el principio de la equidad en la distribución de los frutos del crecimiento. El logro de estos objetivos implica, como ya se anticipó, la reivindicación de la necesidad de planificar en todas sus dimensiones temporales, espaciales, sectoriales e institucionales.

La responsabilidad de la conducción de la actividad socioeconómica recae principalmente en los gobiernos y son éstos los que debieran justipreciar el curso y la evolución del desarrollo futuro e introducir las rectificaciones necesarias si ese derrotero, como es el caso de la región, no conduce a las situaciones deseadas, particularmente para los sectores más postergados. Tal responsabilidad se hace más patente cuando se advierte que se están tomando iniciativas en núcleos lejanos a los gobiernos que comprometen el desarrollo futuro y modifican las modalidades de desarrollo.

Ya fue dicho que la empresa transnacional y las unidades económicas nativas controladas o afines a ellas están dando pasos que podrían orientar, con criterios particulares y muchas veces ajenos, el rumbo del desarrollo de la región hacia destinos que aún no han merecido una evaluación con perspectivas de mayor alcance. En efecto, los criterios relativos a la activación de los procesos económicos, a la morigeración de las presiones inflacionarias y al equilibrio del balance de pagos se han establecido, en general, dentro de un horizonte temporal estrecho y tomando medidas de corte tradicional que en definitiva favorecen a aquella parte de la población cuyo poder adquisitivo se manifiesta con mayor vigor en el juego de las fuerzas del mercado. De esa suerte, no resaltan en su verdadera dimensión las

/incompatibilidades entre

incompatibilidades entre los objetivos de los núcleos económicos privados, en particular los de la empresa transnacional, y las necesidades más genuinas de los sectores mayoritarios de la región. Distinto sería el caso si la presencia y actuación de este tipo de unidades económicas se aquilatara en función de dichas necesidades y con visiones que también incluyeran el mediano y el largo plazo.

Se hace imprescindible identificar los rasgos principales de los escenarios que se configurarían si la cuestión de la modalidad de desarrollo recayera en los centros de decisión que hasta ahora están tomando la iniciativa. De ese modo podría disponerse de indicaciones cualitativas y cuantitativas respecto del tipo de sociedad en gestación y se apreciarían las magnitudes potenciales de las desigualdades y desequilibrios. Ello daría lugar al planteo de estrategias que conduzcan a estadios distintos si es que las consideraciones sobre la equidad distributiva merecen una ponderación si no principal, al menos comparable a las que se inscriben en la esfera económica.

Aun en aquellos países que han mostrado mayor renuencia a planificar sus economías, tarde o temprano las circunstancias les persuadirán que alguna forma de planificación será necesaria para lidiar con la crisis y para reajustar sus modalidades de desarrollo en función de las restricciones externas y de la persistencia de los problemas internos. En unos casos por sensibilidad social y en otros por presiones y exigencias de quienes se les hace insoportable continuar en la extrema pobreza podrían emerger fuerzas que también reclamen por otro estilo de crecimiento y otra dinámica de desarrollo, sumándose a aquéllos que nacen de las propias insuficiencias y contradicciones de las modalidades en curso.

IV. LA REEVALUACION DE LA EMPRESA TRANSNACIONAL EN EL CONTEXTO DE LA PLANIFICACION

En el documento "América Latina en los años ochenta" que presentará la Secretaría de la CEPAL al decimonoveno período de sesiones de la Comisión se plantea con claridad la necesidad de evaluar las actividades de estos agentes desde la perspectiva de la planificación, como una forma de ampliar la capacidad negociadora de los gobiernos. En este trabajo se recogen varios de los planteos allí formulados. Aunque las reflexiones que a continuación se presentan tocan a los diferentes agentes del sistema socioeconómico, este trabajo privilegia el fenómeno de la empresa transnacional, dada la influencia decisiva de este tipo de unidad económica en el desarrollo que experimentó la región, así como el papel determinante que podría jugar en el futuro. De inicio hay que tener en cuenta que la empresa transnacional, a su manera, también planifica, y sus decisiones no sólo tienen base en informaciones detalladas y oportunas sobre aspectos económicos, sociales y políticos de los países donde actúan o tienen intenciones de ingresar, sino que su amplia visión geográfica y temporal de los negocios les confiere aquella posición de ventaja que se planteó con anterioridad. Si el instrumental del que dispone un estado moderno se organiza y se aplica en función de planes, estrategias de desarrollo o políticas económicas planificadas, podrá encararse, desde una posición más sólida, la negociación con esas empresas. Aun en los casos en que la planificación no esté institucionalizada, la reevaluación del papel de la empresa transnacional, a la luz de las nuevas circunstancias, podría resultar beneficiosa.

Se trata en definitiva de analizar de qué manera la empresa transnacional contribuiría al cumplimiento de un plan o de un proyecto político y, obviamente, cuáles de sus actividades no se condicen con los lineamientos de aquéllos. En esencia este es el planteo básico para una nueva evaluación, no sólo de su inversión sino también de toda su área de influencia.

La reevaluación de la empresa transnacional en el marco de un proceso de planificación permitiría primero identificar aquellos sectores y actividades en que su concurso es conveniente y hasta indispensable, aquellos otros

/reservados para

reservados para la actividad nacional, sea pública o privada, y aquéllos en los que su aporte contravendría las líneas maestras de las opciones por las que se han decidido los países. Una reevaluación que contenga ese tipo de criterios, propios de los procesos de planificación, permitiría la selectividad de las empresas transnacionales y de sus actividades, crearía un campo propicio para un nuevo trato con el capital extranjero y posibilitaría acuerdos más estables con esas unidades económicas. Por su lado, la empresa transnacional que contribuya realmente a lograr los objetivos del tipo de desarrollo integrador que se propugna estará más proclive a flexibilizar sus condiciones. La legitimidad de su presencia, ciertamente modificaría las posiciones negociadoras.

Para los gobiernos, el conocer las implicaciones de la presencia de la empresa transnacional sobre las principales variables que juegan en un proceso de planificación significaría, a la par de aumentar su información sobre el impacto de este tipo de unidades económicas, aquilatar con propiedad lo positivo y negativo de su presencia otorgando rigor, mayor perspectiva y fundamento al proceso de adopción de decisiones en esta área.

Ya se ha dicho que la actuación de la empresa transnacional ha sido decisiva en la configuración del estilo de desarrollo y lo puede ser también en el crítico período por el que atraviesa la región. De ahí que una evaluación y negociación distintas con ella sea esencial para dar cumplimiento cabal a aquel principio aceptado de que habrá que maximizar los beneficios que su presencia significa y minimizar los costos que la misma acarrea. Como principio orientador constituye el primer paso para un nuevo trato con la empresa transnacional. No obstante, para determinar con algo de precisión cómo se maximizan los beneficios y cómo se minimizan los costos es indispensable disponer primero de un listado de objetivos cuantitativos y cualitativos a ser alcanzados en distintos plazos y, luego, un esbozo de las políticas alternativas que conducirían al logro de aquéllos. Ambas tareas constituyen pasos fundamentales habituales en los procesos de planificación. A partir de ellos podrá profundizarse el diagnóstico dirigido a esclarecer la actuación vigente de la empresa transnacional y a identificar los componentes principales de las estrategias y planes en relación a este tipo de unidades económicas.

/Ciertamente, la

Ciertamente, la evaluación de su presencia y de su eventual participación futura en el contexto de un proceso de planificación abre posibilidades para un nuevo tipo de negociaciones entre gobiernos y empresas transnacionales.

Cuando un gobierno percibe con claridad los principales efectos, mediatos e inmediatos, directos e indirectos sobre un conjunto de variables económicas y sociales atribuibles a la participación de la empresa transnacional su capacidad de negociación real necesariamente adquiere otra estatura y podrá aquilatar mejor las contrapartidas de cada concesión y de cada exigencia. En efecto, conocer cuál es o sería su influencia sobre el empleo y las remuneraciones, la balanza de pagos, los impuestos, el uso del crédito, las actividades internas que promueve tanto por el lado de los insumos como por el de las ventas, etc., todo ello especificado para distintos plazos en un proceso gradual de perfeccionamiento, permitiría una evaluación rigurosa de la gravitación de ese tipo de unidad económica. Hasta ahora muchos de estos aspectos sólo han merecido superficiales apreciaciones cualitativas, y las más de las veces han primado en las negociaciones factores relacionados con aspectos de mucha trascendencia para situaciones contingentes pero de muy poca para el desarrollo.

Una metodología de evaluación como la sugerida conduciría a una selectividad de la empresa transnacional cuya actividad y forma de actuación serían compatibles con esa nueva modalidad de desarrollo que se plasmaría en la región. La capacidad de discriminar en favor de aquellas empresas que encajen en la modalidad de desarrollo por la que finalmente se opte, sólo puede ser ejercida a cabalidad cuando la evaluación respectiva se inserte en cada una de las instancias básicas de un proceso de planificación.

Por su parte, para la propia empresa transnacional, como se anticipó, las reglas del juego aparecerán más claras y su presencia ganará en legitimidad cuando su concurso efectivamente contribuya al logro de los objetivos que persigue un país. Los volúmenes de inversión, las escalas de producción, las políticas de amortización así como las de reinversión y repatriación de utilidades tendrán otro marco de referencia que probablemente conduciría a flexibilizar sus posiciones de negociación, a percibir con más claridad los verdaderos problemas de los países y a distinguir los que son intereses de grupos económicos de los que son los de las mayorías nacionales.

/En la

En la reevaluación de la empresa transnacional parecería útil contemplar las tres perspectivas clásicas de la planificación: corto, mediano y largo plazo. De ese modo podrá establecerse cuáles serán sus implicaciones en términos de las variables pertinentes de cada uno de esos horizontes. El ingreso de una determinada empresa transnacional puede satisfacer requisitos de corto plazo pero puede entrar en contradicción con aquéllos de plazos más distantes. Es más, en general, los requisitos coyunturales son más fáciles de satisfacer, pero también son más efímeros y muchas veces espurios. Por lo contrario, los que tienen que ver con el trasfondo estructural, aparte de que se reflejan mejor en perspectivas de mayor alcance, no siempre son contemplados por los criterios típicos del corto plazo porque éste aparece mucho más condicionado por presiones contingentes y en él se privilegian con otras ponderaciones los diferentes aspectos y los distintos efectos de la inversión extranjera.

No escapa a nadie que los intentos por evaluar a la empresa transnacional desde la perspectiva de planes y estrategias que pretendan modalidades más sobrias de desarrollo se enfrentarían a fuertes reacciones de los grupos comprometidos con las modalidades que justamente se desea modificar. La resistencia de los grupos económicos ligados a la empresa transnacional a insertarse en otro esquema que alteraría la distribución y captación de excedentes constituirá, a no dudarlo, una barrera de difícil franqueo para cualquier intento rectificador. Atribuirán a la reorientación del desarrollo formas de dirigismo y trasgresión de las leyes del mercado.

Aunque resulta difícil oponerse a la idea de promover un desarrollo más acelerado pero menos dispendioso, más eficiente pero menos injusto, no sorprenderá a nadie que aquellos grupos que justamente se benefician del consumismo desenfrenado opongán todo el poder de su fuerza económica y política para desvirtuar una nueva modalidad de desarrollo. Es previsible que intentos en ese sentido desencadenen reacciones vehementes, pero también lo es que la búsqueda de una modalidad de desarrollo más austera y con mayor contenido social concite apoyos nada despreciables aun de grupos empresariales, descontando los que provendrían de los sectores más sensibilizados por los desequilibrios y debilidades de las modalidades en tela de juicio. Lo

/verdaderamente crucial

verdaderamente crucial en la discusión de estos temas será que los análisis se concentren en la esencia de lo que significa para una sociedad la transformación de su modelo de desarrollo.^{12/} El tema, de suyo, precipita discusiones que se inscriben en la esfera ideológica y es muy proclive a que las verdaderas posiciones contra la rectificación se disfrazen de argumentos falaces y se mistifiquen con proyecciones premonitorias de oscuras consecuencias.

Desde luego que las implicaciones socioeconómicas y políticas de modificaciones de esta índole requieren no sólo de un esclarecido diagnóstico en cada país sino que también de una firme decisión política que tome la iniciativa justamente en el actual período de crisis y no después, cuando los rumbos estarán más asentados y las nuevas relaciones económicas solidificadas. Optar por la planificación como instrumento básico de la conducción económica que ejerza un gobierno, no sólo solidifica una senda deseable del desarrollo, sino también abre nuevas posibilidades para la negociación con el capital extranjero y específicamente con la empresa transnacional. La prescindencia de conducción de la sociedad en un determinado sentido no sólo significa una evasión de una responsabilidad esencial sino que también implica despreciar una capacidad efectiva de negociación que los países de la región, en diversos grados, han incrementado significativamente en los últimos años. Sólo como vía de ilustración piénsese en la capacidad negociadora potencial de las empresas estatales en cada país si actuaran de consuno y en torno a un plan o, en función de una política económica planificada.

En el planteo de una forma distinta de negociación con la iniciativa foránea, enmarcada en un proceso de planificación y en pos de un nuevo desarrollo, emerge un asunto básico a definir: la delimitación de áreas o actividades en que cabría la participación de la empresa transnacional y aquéllas otras reservadas al capital nacional, sea público o privado. En esta delimitación parece vital introducir el criterio de la esencialidad de modo que la inversión extranjera se circunscriba a aquellas actividades que realmente contribuyan a hacer la modalidad de desarrollo más equitativa

^{12/} Véase Jorge Graciarena. "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", Revista de la CEPAL, primer semestre 1976.

y menos vulnerable. No está demás insistir que estos planteos responden a la idea de un proceso gradual que comience por identificar lo más importante y crucial y progrese, en el paso del tiempo y la experiencia acumulada, abarcando un mayor número de aspectos.

La capacidad de negociación de los países se verá incrementada en la medida que mayor sea la generalización de posiciones que privilegian lo esencial y trascendente en sus políticas con respecto al capital extranjero. De otro modo podrían cobrar fuerza los "paraísos consumistas" como producto de políticas de brazos abiertos a cualquier tipo de inversión extranjera.

Una vez delimitados los sectores, actividades o proyectos en que es conveniente la participación de este tipo de empresas, la negociación con ellas no sólo debería abarcar los temas consagrados en la mayoría de las leyes y reglamentos de tratamiento a la inversión foránea. En efecto, aparte de las tradicionales preocupaciones por reglamentar tributos, patentes, reinversiones, repatriación de utilidades, etc., parece aconsejable, introducir también cláusulas relativas a cotas de exportación mínima e importación máxima, de empleo de mano de obra, de uso de crédito doméstico, etc. Cuando su administración lo permita, también se pueden plantear cláusulas relativas a precios, calidades y cantidades de los productos. Naturalmente que la introducción de estas otras variables en la negociación supone tratamientos diferenciados a distintas categorías de empresa transnacional; no obstante la mayor complejidad que ello supone, la magnitud de las inversiones y lo importante de que cumplan con objetivos básicos de las nuevas políticas de desarrollo aconsejan sobrellevar esas subsanables dificultades.

Cuando se plantea la necesidad de tratamientos específicos a cada empresa transnacional, se está pensando en los grandes proyectos, en aquellas actividades que por la cuantía de la inversión o por la gravitación que pudieran tener en el proceso económico merecen una atención especial. Cuando se habla de tratamiento al capital extranjero en términos generales no se va más allá de tipificar una posición global o caracterizar una cierta filosofía frente a su ingreso. Una negociación concreta implica consideraciones factuales y pormenorizadas.

/Si bien

Si bien la empresa transnacional constituye una categoría con rasgos comunes, se trata de un conjunto muy heterogéneo y de diversos orígenes, por su lado los proyectos o actividades que los países desean impulsar son también de una gran diversidad. Frente a ambos tipos de heterogeneidades difícilmente puede pensarse que leyes o reglamentos generales pudieran dar lugar a una "optimización" en la negociación con el capital foráneo.

Tal vez las reglamentaciones globales pudieran reservarse para las inversiones o proyectos de cuantía menor; pero para aquéllos de mayor trascendencia, debería quedar abierta la posibilidad de negociaciones ad hoc capaces de asimilar las especificidades que implica cada una de ellas de manera de obtener de la empresa transnacional el aporte que verdaderamente se sume a la consecución de los objetivos más auténticos de los países.

Puede llegarse por este camino a que la participación de la empresa transnacional obedezca a una especie de licitación que permita evaluar de qué modo cada empresa cumpliría con las especificaciones y criterios previamente establecidos por el país anfitrión para seleccionar a la que mejor cumpla con ellos. El surgimiento de nuevas empresas transnacionales y el interés que demuestran por instalarse en la región anticipan la posibilidad de selección que podrían ejercer los países.

Al margen de esta consideración, auscultar posibilidades de negociación con empresas de dimensión mediana en los países de los centros y en los más avanzados de la región, a más de que sus escalas y modos de operar podrían ser más compatibles con las particularidades de los países latinoamericanos, también ensancharían su posición negociadora. Como fuere, la búsqueda de otras alternativas y el planteo de condiciones que orienten las negociaciones y acuerdos en pos de un nuevo desarrollo parecen ser tareas fundamentales a encarar en el período de transición de manera de aprovechar e incrementar la capacidad efectiva de negociación de la región.

Las reflexiones y planteos hasta aquí expuestos conllevan cambios de significación en el proceso de planificación y particularmente en lo que dice relación con las técnicas y metodologías principales. A continuación se esbozan algunas de las principales modificaciones en el instrumental básico que posibilitaría una evaluación más integral de la empresa transnacional.

/V. LA PLANIFICACION

V. LA PLANIFICACION POR EMPRESAS Y LA EVALUACION Y NEGOCIACION CON LA EMPRESA TRANSNACIONAL

Desde hace tiempo se vienen reiterando juicios sobre los problemas que han afectado a los procesos de planificación en la región. Se ha anotado una serie de causas que explicarían sus principales limitaciones. Podrían distinguirse tres áreas bien diferenciadas que tipifican los diagnósticos sobre su estado actual. Por una parte, se señala un conjunto de factores que tienen relación con la esfera política, es decir, hasta dónde los planes representan efectivamente un compromiso del poder real. Cuando se admite que la adopción de decisiones es ajena o incluso contraria a los lineamientos del plan se está aceptando que éste no refleja las intenciones y no asimila los intereses del poder político y de los grupos que lo sustentan. En verdad, ningún plan puede ir más allá de lo que los verdaderos centros de decisión están dispuestos a llevar a cabo. Cuando se señala que la política económica es divergente de las orientaciones del plan, en rigor se está apuntando a ese tipo de dicotomía que separa las intenciones de quienes conciben los planes y las acciones de quienes ejecutan la política.

Por otra parte, se tiene otro conjunto de causas que se relacionan con la organización de los sistemas de planificación y con la participación de diferentes organismos, entidades y agentes del sistema socio-económico. Las dificultades que encuentran los organismos operativos para tomar en cuenta las categorías propias de la planificación en el manejo coyuntural de la economía, y los problemas que los planificadores tienen para incorporar con oportunidad y flexibilidad las restricciones políticas y las alteraciones que inevitablemente afloran en el desempeño cotidiano de la economía, resumen adecuadamente la esencia de los problemas que desde esta perspectiva aquejan a la planificación. Como fuere, el distinto nivel de preocupaciones y la diferente dimensión de las variables que manejan unos y otros explica un tipo de desajuste fundamental que la planificación de corto plazo y los llamados planes operativos no han podido resolver.

/Finalmente, se

Finalmente, se tiene una tercera área que se relaciona con la información y las metodologías y técnicas de planificación habitualmente utilizadas en América Latina. Si bien se han constatado significativos progresos en este campo, el instrumental que ha sido utilizado, en general, no parece responder adecuadamente a las complejidades que conlleva un esfuerzo planificador. Las diferentes racionalidades implícitas en los procesos económicos, sociales y políticos no han encontrado en la "modelística" empleada un mecanismo apto que permita confrontarlas y evaluarlas de manera de generar alternativas donde aquéllas alcancen coherencia o al menos no se contrapongan. Asimismo, el instrumental en cuestión ha adolecido de rigideces que le impidieron asimilar las conductas y comportamientos de los diferentes agentes del sistema socio-económico. Dicho sea de paso, tales limitaciones en distinta medida y forma, se han hecho patentes en economías de dirección centralizada con una vasta experiencia planificadora. No obstante, es necesario destacar que los modelos basados en la experimentación numérica fueron los que demostraron mayor capacidad para contemplar las particularidades y complejidades de los sucesos reales y para reflejar con propiedad la intencionalidad de los diferentes tipos de planes.^{13/}

A continuación se presenta un planteo sobre una concepción diferente de la planificación que podría allanar varias de las dificultades con las que ésta ha tropezado en la región. Interesa destacar en esta oportunidad, sin embargo, la posibilidad que brinda esta alternativa para evaluar de un modo integral a la empresa transnacional y negociar con ella sobre bases más sólidas.

^{13/} Véase el artículo de Oscar Varsavsky, 'Modelos Matemáticos y Experimentación Numérica' que aparece en América Latina: Modelos Matemáticos, Oscar Varsavsky y Alfredo E. Calcagno (compiladores), Editorial Universitaria, 1971.

El cambio fundamental radica en la definición del elemento o categoría básica a planificar. Hasta ahora la planificación ha sido principalmente de agregados económicos. Las variables macroeconómicas clásicas como el producto, el consumo, la inversión, etc., cuando más se desagregaban en algunas subcategorías; asimismo, los convencionales sectores económicos se desglosaban en algunas actividades para evitar en uno y otro caso, trabajar con conglomerados demasiado heterogéneos. Ni en el ámbito conceptual ni en el terreno práctico aparecen objeciones serias a la posibilidad de utilizar a la empresa, como categoría básica del proceso de planificación.

Desde hace tiempo la computación electrónica ha abierto esta posibilidad. La planificación por empresas o por unidades económicas parece ser una respuesta adecuada a las necesidades de una mejor conducción gubernamental de la actividad socioeconómica y, particularmente, a una evaluación más cabal de la empresa transnacional.

Para los países de tamaño mediano o pequeño en los que 50, 100 o 150 empresas son responsables de elevadas proporciones de producción y comercialización, la planificación por empresas no representa tareas inabordables ni mayores complejidades. Se ha probado en América Latina que se puede trabajar con modelos de varios centenares de ecuaciones, los que a su vez implican el uso de matrices muy desagregadas.

Para los países de mayor tamaño la planificación por empresas puede constituir una eficiente alternativa en los casos de la planificación estadual, provincial o regional; ámbitos donde también un centenar de empresas, por ejemplo, puede representar una gran parte de la actividad económica, quedando la planificación tradicional por agregados económicos para el nivel nacional.

Si dadas las características de un determinado país aparecieran obstáculos para imprimir un cambio de la naturaleza del planteado, una posibilidad sería introducirlo gradualmente, seleccionando en cada sector aquellas empresas líderes que por su gravitación directa o influencia indirecta condicionan el funcionamiento de la actividad económica.

/De esa

De esa manera, en cada sector podrán distinguirse las empresas públicas, las privadas nacionales y extranjeras líderes y el resto. El conocimiento de la actividad económica que se tendría en las oficinas de planificación, después de un seguimiento riguroso de las actividades de las empresas líderes, permitiría compatibilizar con menos dificultades la planificación y la política económica.

Un esfuerzo en este sentido permitiría conocer periódica y continuamente la marcha de estas empresas, sus inversiones, producción, importaciones, exportaciones, contrataciones de personal, créditos, impuestos, utilidades, etc. Cuando se sopesan las dificultades que representa la planificación por agregados económicos, justamente por la necesidad de estimar estos agregados se aprecian con claridad las ventajas de la planificación por empresas.

La planificación por agregados económicos tiene como unidad de tiempo, en general, el año. Difícilmente, la planificación de corto plazo que tiene el mes como unidad de tiempo puede compatibilizarse con un plan trienal o quinquenal. Ahí estriba, en gran parte, el divorcio entre planificadores y los integrantes de los organismos más operativos del sector público. La planificación por empresas dotaría a los planificadores de una extraordinaria cantidad de informaciones de la coyuntura, les facilitaría su contacto y participación de las decisiones de corto plazo y la oportunidad y especificidad de la información recogida continuamente posibilitaría el acercamiento de plan y realidad en un doble sentido: por un lado, haciendo que el plan incorpore oportunamente los hechos reales no contemplados y, por otro, orientando el funcionamiento real de la actividad económica en los términos estipulados en el plan.

Se trata de un cambio en la concepción metodológica de la planificación que, sin duda, tendría repercusiones en la propia organización de los trabajos de una oficina de planificación. Puede constituirse en un salto cualitativo de significación si se pueden resolver los problemas de trabajar con información masiva, diseñar nuevos esquemas contables y en general modificar las rutinas y formas de la obtención de información.

/Justamente en

Justamente en este sentido se han hecho las primeras objeciones a este planteo de la planificación por empresas. El llamado secreto estadístico que se consagra en la legislación sobre empresas en la generalidad de los países y las dificultades de seguimiento continuo de varias decenas de empresas aparecen como posibles obstáculos. Sin embargo, no se trata de barreras infranqueables y es posible encararlas si existiera la decisión de avanzar por este camino. Podría seguirse detallando más las características de la planificación por empresas y abundando en enumerar sus ventajas.^{14/} No es del caso hacerlo aquí, simplemente se pretendió ilustrar sobre su perfil principal de manera de proyectar su utilización a la evaluación de la empresa transnacional.

Cuando el elemento básico de la planificación es la empresa, no es necesario extenderse en ilustraciones sobre la forma en que se evaluaría la presencia de la empresa transnacional. Cada una de estas unidades económicas tendría una consideración y un tratamiento explícitos en esta nueva metodología de la planificación por empresas. De esa manera podría percibirse con claridad y detalle qué efectos directos e indirectos, mediatos e inmediatos tiene su actuación en el sistema económico actual y futuro ante distintas hipótesis. Cuáles son sus efectos positivos y negativos, sobre qué variables influyen en forma decisiva, cuáles son las interrelaciones de este tipo de empresas con las que forman el resto del sistema, etc. La comparación de las empresas transnacionales entre ellas y con las otras unidades públicas y privadas, así como el conocimiento de sus estructuras de costos, de sus programas de ampliación y el papel que juegan en la trama de las relaciones económicas permitiría, a no dudarlo, una evaluación integral de sus comportamientos reales y potenciales.

^{14/} En la Unidad Conjunta CEPAL/CET de Empresas Transnacionales se ha iniciado una investigación tendiente a proponer alternativas metodológicas para la consideración explícita y desagregada de la empresa transnacional en los procesos de planificación.

La capacidad de negociación de un gobierno que ha identificado en detalle los distintos tipos de impacto, así como las magnitudes de sus efectos, adquiriría solidez y rigor muy diferentes a los que caracterizan a las evaluaciones parciales. En esta otra concepción de la planificación por empresas saldrían a luz nuevos elementos de juicio, unos que favorecen a la empresa transnacional y otros que la contravienen. Como sea, una mayor cantidad de información no puede menos que garantizar una mejor evaluación y ésta contribuiría a un trato diferente al capital extranjero, apoyado en una variedad de criterios y juicios con mayor cobertura temporal y espacial y, ciertamente con mayor precisión y alcance.

