

INT-0686



Alcances sobre dimensiones  
regionales de los dispositivos  
de planificación.

PAVEZ, DAVID

1

2

3

4

## ALCANCES SOBRE DIMENSIONES REGIONALES DE LOS DISPOSITIVOS DE PLANIFICACION.

### 1.- La planificación cuestionada.

1.1 En el transcurso del decenio de los setenta el desarrollo económico de América Latina experimenta tasas excepcionales de expansión a tenor de un renovado shock de demanda con origen en el mayor dinamismo del sector de exportación y en la absorción de cuantiosos recursos financieros. Así, la permanente restricción en balanza de pagos, constituida en freno estructural de la economía latinoamericana y origen de recurrentes controles sobre el gasto interno perdió en poco tiempo dicho carácter en virtud de una coyuntura dominada por la amplificación de las magnitudes del mercado internacional.

El aprovechamiento de las oportunidades que brindaba ese cambio de proporciones precipitó a corto plazo una drástica revisión relativa al modo de inserción de la economía regional en las nuevas corrientes de comercio y financiamiento y, con ésta, el cuestionamiento del patrón de desarrollo cumplido hasta entonces. Las prescripciones de política adoptadas en un largo decurso para expandir y diversificar la producción interna, especialmente con cargo a la sustitución de importaciones, la concentración de una fuerte proporción de las inversiones dentro del ámbito público y la regimentación y represaje de los movimientos de capital se sindicaron, desde esta ocasión, como innecesarios obstáculos a una nueva forma de despliegue de los recursos que, en correspondencia con los atributos del orden económico emergente, parecía ser portadora de opciones de desarrollo más eficientes.

1.2 También las iniciativas de integración programada de los mercados nacionales de América Latina en beneficio de un espacio reservado a la promoción de inversiones e intercambio de la producción regional tendieron a perder su atractivo frente a la magnitud de los estímulos que operaban fuera de sus límites. Fue ganando cuerpo, en cambio, la idea de convertir el espacio económico de América Latina en continuidad del campo en el cual se verificaban las mayores modificaciones estructurales relativas a la intermediación mundial de bienes, factores, financiamiento y transferencias tecnológicas.

1.3 Cuanto que el Estado había alcanzado una elevada centralidad tanto en el ritmo, composición y destino de la demanda como en la movilización de los recursos productivos,

en virtud de su poder regulatorio, este predominio - a juicio de los sostenedores de la nueva estrategia, reducía la libertad de los agentes privados y oscurecía las funciones del sistema de precios.

Desde ahí todos los esfuerzos apuntaron, en consecuencia, a revertir tal protagonismo en la medida que fuera calificado como obstrucción al crecimiento y constituir fuente de endémicos desequilibrios inflacionarios y de pagos. La liberalización entendida como restauración plena de las capacidades necesarias para que los agentes económicos individuales optimizaran sus objetivos, expresadas en la automaticidad de las relaciones mercantiles, pasó a constituirse, en cambio, en el eje ordenador de un proceso al que se le atribuyó un potente poder maximizador del bienestar social.

En los países en que esta ola librecambista alcanza sus cotas más altas - fundamentalmente el Cono Sur del continente, la planificación y sus mecanismos de implementación se tornaron - por definición, contradictorios a dicho cambio de orientación. Por este motivo esos dispositivos pasaron a cumplir funciones de información macroeconómica o a desempeñarse como instancias de coordinación de la red de actividades estrictamente públicas.

1.4 Tal desplazamiento de la planificación y de las políticas de regulación del Estado, se vio facilitado en no poca medida por las dificultades instrumentales que, desde mucho antes, la acción pública venía enfrentando para asegurar el dinamismo del desarrollo en un contexto de responsabilidades compartidas entre los agentes privados y los órganos del Estado. La carga de voluntarismo, formalismo procesal y reduccionismo economicista ( C.A. de Mattos ) terminaron por precipitar la crisis de la teoría y la práctica de la planificación latinoamericana, abriendo una brecha entre su diseño conceptual y la dirección concreta de los procesos que se pretendía abarcar. De esta forma se incubó el propio aislamiento de las ONP las que encontraron crecientes obstáculos para " ...lograr una articulación satisfactoria con el resto de los componentes de la burocracia estatal" ( Mattos ).

En ocasión de cambios de orientación en los gobiernos y de sus políticas matrices o a causa de coyunturas de grave excepción, los sistemas de planificación formal se vieron enfrentados a la presión de los organismos del Estado por recuperar espacios de autonomía - tanto en el diseño de contenidos como en términos operacionales, en el ánimo de dar respuesta inmediata a las demandas suscitadas en esas situaciones. Ello condujo a fracturas entre la gestión cotidiana de gobierno y las prácticas adoptadas por la planificación, separación que contribuiría a aumentar los grados de entropía del sistema y a hacer todavía más

vulnerable su conducción con todas las consecuencias que ello habría de ejercer en la estabilidad política.

1.5 Con todo, en ningún país se llegó a un desahucio definitivo y expreso de los mecanismos de programación heredados del pasado. En distinta medida estos últimos conservan hasta hoy su latencia institucional pese a que fueran relegados a niveles secundarios. Este hecho obedece a que el poder público, confrontado a la renovación de su legitimidad siempre precaria en América Latina, necesita presentarse a sí mismo dotado de una racionalidad propia para juzgar y actuar sobre el futuro, comprensiva del interés general y autonomizada formalmente de la lógica del mercado y del desempeño de los agentes privados.

En suma, bajo esta evidencia, subsiste una situación que los altibajos de la planificación no han modificado: los sistemas, dispositivos y normativas en este campo de la acción del Estado se han hecho partes del orden jurídico por necesidad de cohesión de la institucionalidad pública y de su pretensión a la imagen de la modernidad, más allá de su gravitación efectiva, constituyéndose por ello en una de las tantas fuentes de legitimación gubernamental. Es por este motivo que las capacidades orgánico-jurídicas reconocidas a los sistemas de planificación pudieron sobrevivir a las situaciones límites y al debilitamiento de sus competencias.

## 2.- Posibilidades que abre la post-crisis.

2.1 La magnitud de la recesión ocurrida a comienzos de los ochenta, en pleno auge de liberalismo económico y de notable recogimiento de la regulación pública, puso de manifiesto la incapacidad del mercado - en un entorno estructural como el latinoamericano, para adecuarse a las variaciones de la coyuntura con un simultáneo resguardo de la estabilidad del sistema. " Las fallas del mercado surgen cuando los precios dejan de reflejar la necesidad social... " ( J. Ramos) y sus falsas señales, podría agregarse, motivan comportamientos perversos de los agentes individuales.

La automaticidad de las relaciones de mercado demostró por sí misma ser insuficiente para preservar el nivel de actividad global bajo condiciones de agudo deterioro externo y, muy por el contrario, la erosión de los mecanismos de regulación no hizo más que facilitar la propagación de los efectos negativos del sobreendeudamiento y de relaciones de intercambio desfavorables.

2.2 Pese a la evidencia interpuesta por la crisis el sentido impreso a las políticas implementadas en lo inmediato a su desencadenamiento consistió - en virtud de la doble condicionalidad financiera, en reforzar sus elementos más

restrictivos extendiéndose hacia economías de la región que aunque resistentes a la ortodoxia librecambista se habían comprometido igualmente en fuertes volúmenes de deuda externa.

Aplacados los más sobresalientes peligros cernidos sobre la solvencia del sistema financiero pero sin resolverse el peso de largo plazo que el servicio de la deuda proyecta sobre el crecimiento económico, las políticas de ajuste recesivo hicieron efectivo el costo que para América latina significó diferir las reestructuraciones productivas, institucionales y sociales preanunciadas desde el tiempo del primer shock petrolero. Sin embargo los problemas develados por la crisis y sus efectos posteriores han continuado siendo los que históricamente ha debido enfrentar el desarrollo de la región: "...se ha constituido una moda decir que los problemas actuales de América Latina son diferentes de aquellos de los años cincuenta, estando por tanto obsoletas tanto las interpretaciones teóricas como sus prescripciones de política. Un observador imparcial sin embargo, vería que en la mayoría de los países, los problemas son los mismos, probablemente agravados por el peso de la deuda, por la agudización de los conflictos internos y por las políticas fiscales y comerciales de los países industrializados."(E. García d'Acuña ) .

2.3 Si tanto la liberalización expansiva de pre-crisis como la posterior disciplina de ajuste no han podido dar cuenta de los temas pendientes del desarrollo latinoamericano, así como el marco conceptual y operativo de los sesenta-setenta tampoco había culminado su itinerario, cobra urgencia, entonces, la reformulación de mecanismos de gobernabilidad económica para un durante el cual la dislocación estructural y sus efectos perversos en la estabilidad del sistema macrosocial tendrán que ser asumidos como atributos dominantes y de prolongada duración.

No es casual, pues, que bajo el rigor de la experiencia reciente haya aflorado nuevamente la discusión en torno al rol de los agentes económicos, el ámbito de sus respectivas competencias articuladas en un régimen de funcionamiento mixto y las restricciones originadas en el alto grado de conflictividad social.

Esta discusión no es académica. Ella marca el retorno desde un proceso de ideologización que, alternativamente, ha atribuido virtualidades no cumplidas a los protagonistas clásicos del desarrollo. Comenzó, primero, por reducir las zonas de pragmatismo de la política gubernamental cuando se hizo la apuesta a las virtudes técnicas de la planificación y de sus posibilidades de abarcar y conducir una totalidad social y económica heterogénea y estructuralmente conflictual. A su turno, cuando fue el caso, la política de prescindencia relativa - en forma opuesta, estimuló a los agentes privados a tomar riesgos que al momento de la crisis,

convertidos en siniestros generalizados, llegaron a amenazar su propia identidad. Ha quedado al trasluz, sin embargo, en el entorno socio-cultural latinoamericano que ni el Estado en su autonomía y discrecionalidad es un optimizador de las potencialidades confiadas a su competencia y que su expansión no escapa a los rendimientos decrecientes, en buena medida por las debilidades de la integración nacional, ni los agentes privados y sus formas de articulación mercantil - librados exclusivamente a la valoración de expectativas, son sustitutos de una racionalidad alternativa.

2.4 Cabe convenir, pues, que esta discusión reabre un temario que se ajusta con más propiedad a las exigencias de una coyuntura dominada por la incertidumbre pero que brinda a la planificación y el instrumental de regulación económica la oportunidad de reactualizar su vigencia, en un trance en que América Latina reemprende caminos de democratización política y se hace necesario encontrar mecanismos de consensualidad para controlar conflictos de progresión acumulativa.

Si esto es así, la planificación tiene por delante, más que una revisión de su particular tecnología, la reestructuración de los mecanismos que la relacionan con la diversidad de actores individuales privados y el tejido institucional público. Al efecto sólo cabría indicar que, dada la experiencia cumplida, la planificación debería aspirar a percibirse como un sistema con dos cualidades perturbadas en su práctica pasada: primero, ser generadora de señales dirigidas a motorizar el comportamiento de los agentes privados pero en ningún caso sustitutivas de las relaciones mercantiles y de sus parámetros convencionales sino, por el contrario, apuntando a la renovada transparencia del mercado y a la difusión de la red de intercambios en la medida que estos últimos son, entre otros factores, vehículos de un lento proceso de integración productiva que está a medio camino e, incluso, en involución debido a la estampida de la economía informal.

En segundo lugar, el carácter normativo de la planificación reservado para las actividades del Estado, lejos de ser un ordenamiento lineal de gestión de los recursos que descende y envuelve al conjunto de las rutinas administrativas, debería, preferentemente, señalar zonas de compromiso para la ejecución de los aspectos más decisivos y claves del plan, celebrado entre una vasta trama de instituciones y las instancias superiores de decisión política con la concesión de apreciables espacios de autonomía que hagan posible la intervención eficiente de dichos entes en la corriente de intercambios, tanto dentro como fuera del espacio nacional. Esta flexibilidad se torna más apremiante en el caso de las empresas públicas volcadas a la exportación.

En suma, las dos caracterizaciones señaladas tienen por finalidad que los impulsos transformadores de la planificación conviertan a ésta en :

a) un locus de concertación entre el Estado y sus órganos, por una parte, y el espectro representativo de la sociedad civil, por otra;

b) un centro de co-responsabilidad pública entre autoridad política, planificadores y entidades de gestión.

2.5 Si a la planificación le corresponde, en consecuencia, desempeñar la función promotora de la concertación y formular - con el trasfondo de opciones estratégicas de desarrollo, su agenda de materias, todo indica que un juego de acuerdos sociales e institucionales en esa dirección es irremediablemente anterior a la elaboración y sanción de cualquier plan específico de desarrollo. Ya no parece existir márgenes de legitimidad para reclamar la aquiescencia, más allá de lo formal, hacia un plan finiquitado centralmente sino, al revés, se hace necesario pactar con antelación los referentes o ejes de su formulación en el deliberado propósito de garantizar cierta plataforma de gobernabilidad económica.

No obstante la amplitud de los temas de esa agenda de concertación, a tenor de los desequilibrios manifiestos y agudizados en los años recientes, resaltan, en todo caso, grandes bloques que se reiteran en cada una de las economías latinoamericanas, sin perjuicio desde luego, de la necesaria apertura y matización derivadas de las correspondientes especificidades, tamaño y desarrollo relativo y de los cuales vale la pena listar los siguientes ítem:

a) el reequilibrio expansivo del balance de pagos y los esfuerzos compartidos para una inserción externa eficiente;

b) la contención de las presiones inflacionarias;

c) la crisis fiscal del Estado;

d) la instrumentación de un régimen compartido de acumulación;

e) la industrialización y modernización del sistema productivo;

f) la integración económica interna, en la dimensión social y espacial de los agentes de la producción;

g) las coberturas elementales a la población vulnerable.

4.- Los mayores obstáculos externos.



4.1 En el centro de la reflexión latinoamericana sobresale como preocupación central las nuevas modalidades que ha de revestir la inserción de la región en un escenario mundial caracterizado por su alta velocidad de cambio. En cada país este desafío es hoy internalizado - con distintas precisiones y alcances, dentro de lo que podría denominarse una deliberada política de Estado, en su más amplio y permanente sentido, circunstancia que empuja, a su vez, a precisar los vínculos entre las exigencias de gobernabilidad económica interna y la más inestable e incierta área del crecimiento.

Constituyendo un reto que individualmente no pueden recusar los países de la región, todas las proyecciones del escenario internacional en sus diversas dimensiones - comercio, financiamiento, tecnología, estructuras de hábitos y gastos, reorganización productiva, etc., permiten deducir que, para economías por debajo de cierto tamaño crítico, la adaptación se les impone a costos más que proporcionales, cuando menos medidos en términos de crecimiento. En otras palabras, la elevada competitividad del sistema y los mecanismos de autodefensa a que han dado origen los crecientes diferenciales de productividad y su cambiante polarización se articulan hoy para copar con máxima celeridad todos aquellos accesos que en un pasado todavía muy cercano sostuvieron fuertes tasas de crecimiento para economías de tamaño discreto pero cuya subsistencia ya no es tolerada en la actualidad a causa del inestable dinamismo del comercio, de los desequilibrios de pagos, reconversión industrial, lenta absorción del paro y dificultades crecientes para elevar la productividad del capital.

Esta tensión, agudizada por las ventajas que han alcanzado Estados Unidos y Japón en la redistribución de los mercados y, sobre todo, por su distanciamiento tecnológico fundado en la cooperación de los mayores conglomerados industriales, ha puesto también en posición defensiva a economías de alto grado de desarrollo cuyos niveles de cooperación no se han condensado en renglones claves tales como la microelectrónica, la telemática, las biotecnologías, la mecatrónica y la reorganización de los talleres al amparo de la robotización que, por su parte, están regulando el perfil de reconversión de la industria convencional. Es así como ha emergido el cuestionamiento a los mecanismos de asociación contruidos esencialmente en torno a la unificación del espacio comercial que, siendo tránsito inevitable de la integración productiva, no han podido contrarrestar la poderosa y desarticulante atracción que ejercen aquellas nuevas líneas de fuerza; es la encrucijada que vive la Comunidad Económica Europea.

4.2 Ciertamente que los países de América Latina y el Caribe no están, en lo inmediato, en situación de afrontar todas las sinuosidades de su reinserción externa desde una plataforma continental de intereses y de cara a la

reorganización que se despliega en el mundo desarrollado. El tratamiento parcelado de la deuda externa ha sido, sin duda, muy demostrativo de ese déficit, más allá de las connotaciones retóricas.

Aun así, la dimensión latinoamericana, en su variedad, crea atajos de notable proyección como sucede con los recientes protocolos brasileño-argentinos, los cuales han representado un salto cualitativo en lo que había sido hasta ahora la concertación bilateral. Dichas iniciativas, a escala de la magnitud y diversificación de esas dos economías y de las complejas urgencias de su desarrollo interno - difícilmente homologables con el resto de la región, habría que reconocerlas, en su primera consecuencia, como una opción forzada por la asincronía manifiesta que existe entre los problemas develados por la crisis y el ritmo de concertación efectiva alcanzado en la región.

Enseguida, tales acuerdos - independientemente de los términos en que se desenvuelva su aplicación futura, tienen la virtud de reponer la fuerza de la integración al nivel de bloques subregionales, configurándolos como la vía más expedita que hoy disponen países desiguales en magnitud para multiplicar su espacio económico virtual, amortiguar sus heterogeneidades y unificar la capacidad de ajuste a la vulnerabilidad externa.

4.3 No es aventurado, entonces, admitir que sean las opciones de crecimiento subregional deducidas del escenario ampliado del intercambio y de la oportunidad de inversiones asociadas a su expansión, las llamadas a predefinir, en primer lugar, una zona de objetivos de los planes nacionales estrictamente vinculados a las participaciones posibles en ese nivel y, en segundo término, configurar el relacionamiento de cada país con el resto del mundo como producto de una acción colectiva desplegable a esta misma escala.

4.4 El tratamiento convencional del sector externo ha sido punto menos que exclusivo de los Ministerios de Comercio y Bancos Centrales, circunstancia que ha obturado la tantas veces reclamada compatibilidad entre las políticas de coyuntura y las de largo plazo. Esta situación se ha hecho todavía más ostensible en oportunidad de la aplicación de los programas de ajuste del balance de pagos.

Nadie pone en duda que esta área constituye uno de los ejes de actividad de esos organismos y es crucial que así continúe siéndolo. Otra cosa es el divorcio manifiesto entre ese ámbito y las ONP, el cual hace de estas últimas receptores pasivos de información. Pero si el tema consiste en que las ONP desarrollen - junto a dichas entidades, las iniciativas conducentes a concertar a los agentes económicos en torno a una respuesta nacional y regional a los

efectos perdurables de la crisis es, asimismo, imprescindible radicar en la planificación el diseño de escenarios alternativos del sector externo en los cuales se considere:

i) las tendencias predominantes en la economía internacional en relación a :

- al ritmo y cambios de estructura del intercambio comercial que se preanuncian en el reordenamiento de post-crisis y sus consecuencias en la futura inserción conjunta de las distintas subregiones ;

- al ritmo y estructura de los cambios que se advierten en el mercado financiero internacional, instrumentos e instituciones, originados en la post-crisis en los países centros y las nuevas modalidades que revisten para el conjunto de la región;

- al ritmo de reorganización de los sectores productivos centralizadores del crecimiento;

ii) los escenarios de repliegue del intercambio intraregional vinculados al doble propósito de generar ahorro en divisas convertibles y dinamizar la plataforma productiva;

Estos aspectos han sido resaltados en el documento preparado por ILPES para la Reunión de La Habana. El proyecto de los " observatorios del escenario internacional " responde precisamente a estas inquietudes cuando señala: " Al igual que los países desarrollados, América Latina necesita de información adecuada respecto a la probable evolución de la economía internacional acompañada de sus consecuencias macroeconómicas internas , con el fin de dar un marco apropiado a la toma de decisiones que dice relación a la política económica de corto plazo. Para estos efectos el observatorio que se propone deberá desarrollar un modelo propio a la región que permita cuantificar la evolución de las economías de los países miembros dentro de un contexto mundial." (ILPES : " El papel de los organismos de planificación en la cooperación.....).

## 5.- La interlocución de los niveles.

5.1 Ya con anterioridad a la pérdida de perfil de la planificación, en los términos descritos más arriba, se comprueba un curso descendente en la relación entre los mecanismos nacionales planificadores y los órganos encargados de promover la integración de la región.

Las ONP quedaron, por obra de sus respectivos gobiernos, gradualmente ausentes de las iniciativas de ese género, circunstancia que les impidió revertir hacia su ámbito de actuación las decisiones y prácticas desplegadas por los organismos especializados de la integración, con excepción de algunos programas sectoriales fundados en la acción exclusiva del sector público. Esto mismo determinó

que JUNAC, ALADI, SIECA, CAF y otros privilegiaran las mediaciones desarrolladas por las instancias operacionales correspondientes a cada campo sectorial, vale decir, Ministerios de Industrias, Institutos de Comercio Exterior, Bancos Centrales, Instituciones de Fomento, etc.

5.2 Reconstruir alguna suerte de interlocución sistemática entre esos dos niveles emerge como inevitable punto de partida del giro que se espera de ambos procesos en la perspectiva de reactivar las economías latinoamericanas y encontrar alivio a las restricciones de su frente externo. En otras palabras, el problema se plantea de ida y vuelta: analizar cómo las ONP se convierten en vehículos eficaces a las dinámicas de integración y cómo estas últimas, a su turno, contribuyen a fortalecer la planificación para cumplir aquel doble propósito.

Este es el trasfondo de los acuerdos de la Reunión de Ministros de Planificación celebrada en La Habana en Abril del año en curso : "...los esfuerzos de integración no se agotan en el objetivo de la reactivación y disminución de la vulnerabilidad externa, lograda por la vía de un reforzamiento del comercio intraregional. Tanto o más importante es aprovechar este esfuerzo, para colocar en el centro del proceso de integración y cooperación, los problemas de la industrialización y el desarrollo, así como el papel que juegan los distintos agentes económicos que participan en este proceso, en particular el Estado y el sector privado. (ILPES : " El papel de los organismos de planificación en la cooperación e integración regional en el marco de una estrategia de reactivación y desarrollo " ).

Una tarea con estas proyecciones trasciende la disponibilidad y aptitud técnica de los órganos nacionales y de la región. Al igual que durante la etapa de ascenso de la integración, requiere todavía con más vigor - dadas las dificultades de mediano y largo plazo, un acto de renovación de la decisión política de los gobiernos latinoamericanos en ese mismo sentido. Desde ahí no sólo parecería posible redefinir un "patrón de desarrollo post-crisis" - en el marco de una integración creciente sino, además, institucionalizar un marco de compromisos que regule y garantice la doble acción a escala nacional y regional, respectivamente.

Sin embargo tal disposición no se logra en un vacío ni menos aun cuando, por el contrario, lo que predomina es la renuencia oficial a suscribir responsabilidades de mayor envergadura que aquella correspondiente a la eliminación parcial de barreras arancelarias y que deja a las fuerzas del mercado la responsabilidad de su propia expansión.

Precisamente, la creación de una ambientación previa a la interpelación a las autoridades políticas brinda a las ONP una excepcional oportunidad para mejorar su interlocución con la institucionalidad regional y a su validación en el plano

nacional, objetivo que requeriría un conjunto de operaciones de enlace entre los organismos de planificación nacional. Una interlocución eficaz entre las ONP hasta delinear métodos y propuestas articuladoras del escenario regional con los eventuales contenidos de los planes nacionales equivale a anticipar los presuntos campos de negociación entre países e identificar los respectivos escollos para su desarrollo posterior a cargo de las instancias operativas que corresponda.

5.3 En aquel orden de ideas surgen, esquemáticamente, iniciativas de diálogo del siguiente tenor susceptibles de ser asumidas por las ONP pertenecientes a un mismo contorno subregional:

1o. el intercambio de metodologías orientadas a tratar los problemas concernientes a la diversificación de la demanda subregional y sus efectos, directos e indirectos, en la oferta local con especial tratamiento de las actividades industriales y agropecuarias.

2o. el intercambio de información entre las ONP relativo a la factibilidad y evaluación de potenciales líneas de producción local, ampliables o nuevas, y de sus correspondientes encadenamientos intersectoriales cuando se trata de:

- sustitución de importaciones en el ámbito nacional;
- sustitución de importaciones a escala subregional;
- exportaciones fuera de la subregión : otras subregiones y resto del mundo.

3o. el intercambio de información sobre iniciativas de reconversión productiva inminente con efectos en la oferta de destino regional; sus exigencias técnicas y normas de política económica y administrativa.

4o. la interconsulta sobre escenarios alternativos de los mercados de productos básicos de exportación y de propuestas instrumentales de intervención colectiva en esos mercados en los casos de productos comunes a la subregión o negociables en "paquetes comerciales".

5o. la interconsulta sobre escenarios alternativos de financiamiento y movimiento de capitales y de criterios relativos al tratamiento de la deuda en su incidencia de mediano y largo plazo sobre el ahorro externo requerido según las hipótesis de desarrollo nacional y conjunto.

6o. la discusión entre las ONP y órganos tales como JUNAC, SIECA Y SELA de los resultados alcanzados en esta fase de diálogo interinstitucional en contraste con las

postulaciones de desarrollo regional y de proyectos sectoriales formulados en ese nivel.

## 6.- La inversión en su proyección integradora.

6.1 Uno de los resultados deplorables de la crisis reciente lo exhibe el descenso de los coeficientes de inversión, desde todas sus fuentes de activación y en todas sus aplicaciones. La crisis fiscal y las restricciones sobre el ahorro público, con visible desarticulación de la capacidad inversionista del Estado se unieron, por lo demás, a márgenes de incertidumbre de amplitud desconocida en el comportamiento histórico de los agentes privados de la región, en un retroceso neto que no se ha compadecido con la necesidad de asegurar el empleo y mantener el volumen de la actividad global.

Sin embargo, este hecho, sindicado como resultado del cambio negativo experimentado en la afluencia financiera externa en su condición de sostén del gasto y muy particularmente de la inversión, se encargó de poner en evidencia, además, nuevas debilidades albergadas en este último proceso. La acumulación pública y privada bajo el aliento del endeudamiento no logró, pese al elevado compromiso de esas disponibilidades, convertirse en factor de endogeneización del crecimiento y compensar, a la hora de la reversión del shock externo, sus consecuencias adversas. Tan sólo Brasil y México, con fuertes inversiones estratégicas realizadas con cargo a la deuda externa, han estado en condiciones de rentabilizarlas en términos de ajuste exportador, subsistiendo la incógnita respecto a la relación costo/beneficio de aquel esfuerzo.

6.2 El trastocamiento de la concepción del riesgo con preferencia por las oportunidades sustentadas en la expansión de una liquidez externa inusitada, con los correspondientes sesgos derivados del origen de la demanda y de su proyección cualitativa en la estructura del gasto interno, terminaron por transformar al inversor privado, exigido por sus necesidades de reproducción, en bisagra de la rotación financiera.

6.3 Dentro de sus propias connotaciones la inversión pública también se vio envuelta en la misma turbulencia. Los países con mejores accesos al financiamiento internacional intentaron descontar las exigencias de tiempo que secularmente había limitado la puesta en marcha de planes de inversión exigentes en moneda extranjera. Sin embargo, llegada esta oportunidad, la capacidad inversionista del sector público estuvo distante de exhibir niveles eficaces de absorción, razón por la cual las decisiones en esta materia terminaron por conspirar contra los estándares de eficiencia empresarial desembocando en proyectos de dudosa rentabilidad social, desaprensivos en los costos y acumuladores instantáneos de gastos corrientes y deficit fiscal.

Es así que más allá de los resultados que pudieran esperarse de los ajustes disciplinarios al consumo y de cambios todavía inciertos en los condicionantes externos, favorables ambos al redespiegue de la inversión, emerge a todas luces la necesidad de revisar la lógica inversionista que antecedió al colapso de los ochenta y de los mecanismos de su materialización. Y esta es, sin duda, una obligación que no escapa al desarrollo próximo de los dispositivos de planificación: inscrita dentro del proceso de gobernabilidad económica a que ya se hecho mención, debería plasmarse en en la reformulación de los criterios de selección de técnicas, regimenes de ejecución y administración de inversiones y, finalmente, normas de sanción de los recursos financieros.

6.4 Como es sabido, el espacio económico regional presenta la clara ventaja de abrir oportunidad a la promoción de inversiones que medidas con criterios de eficiencia pública o privada no logran ser factibles a escala nacional o , cuando menos, exigen un largo transcurso para serlo. Pero, a la vez, para que dicho espacio pueda satisfacer tal condición se hace indispensable, entre otras acciones, acometer también aquellas inversiones que remuevan los obstáculos al intercambio de bienes, principal vehículo de la integración.

Esta es una de las misiones de la inversión pública, dentro de la cual existe una zona de proyectos que concebidos en dimensión nacional reúnen, sin embargo, virtualidades para generar, adiconalmente, una red de capacidades físicas de disponibilidad y uso regional. En todo caso el problema no termina ahí: la escasa penetración de esas posibilidades, oscurecidas por las presiones internas que actúan sobre los agentes inversionistas públicos y los órganos de decisión política, se concitan con frecuencia para darles a esas inversiones un tratamiento indiferente al momento de asignar los recursos presupuestarios.

6.5 Sin duda las ONP están en expectable posición de imprimirle a la inversión pública una dimensión integradora a sus respectivos planes nacionales si mediante un procedimiento de interconsulta se arribara, en una primera fase de coordinación, a la formulación de un " un mapa de proyectos de interés regional" sobre la base de las carteras de proyectos públicos que efectivamente han alcanzado algún grado de sanción por parte de las instituciones inversionistas, en el cual se identifiquen :

- a) efectos en la oferta e intercambio multilateral de bienes;
- b) complementariedad entre proyectos de igual género;
- c) entorno espacial común ( caso de zonas fronterizas);

- d) empleo de capacidades conjuntas de diseño, ingeniería y tecnologías y sistemas de cooperación en servicios complementarios;
- e) intercambio de insumos críticos, instalaciones y equipamientos para los cuales existe oferta, efectiva o virtual, dentro de la región;
- f) administración concertada de sus fases de realización;
- g) negociación conjunta de financiamientos no convencionales.

Un relevamiento como el indicado, traducido en **compromisos de inversión**, celebrado al nivel de las ONP con consideración de los dispositivos de preparación de los proyectos, evaluación conjunta, financiamiento, determinación de competencias administrativas, horizontes de ejecución, etc., tendría el mérito de ser informante en la preparación de los planes nacionales, para enseguida, someterlos a la priorización de la autoridad política en la fase de asignación de recursos financieros.

Ciertamente que no se pretende, desde ahí, postular un plan regional o subregional de inversiones públicas, el cual carecería de todo grado de realidad en atención a las restricciones económicas e institucionales existentes en cada nación, especialmente en lo que toca a la destinación de recursos fuera de su ámbito político-administrativo.

Pese a esta reserva es factible concebir que una vez madurado una experiencia de tal naturaleza las ONP den impulso, más adelante, a la formulación de lo que podrían denominarse **planes maestros de inversión pública regionalizable** gestados desde los órganos sectoriales, vale decir, ministerios, institutos autónomos y empresas públicas y con sanción simultánea y protocolizada por las autoridades políticas de la región.

6.6 Una segunda etapa corresponde a la identificación de nuevas líneas de inversión pública de proyección regional que se se anticipen a la ampliación de los mercados, al desarrollo de nuevos productos de distribución regional y al establecimiento de capacidades productivas del mismo rango. Esto supone un esfuerzo mayor por parte de las ONP para abordar en un accionar común los problemas metodológicos y procesales propios de iniciativas que entrarán a competir por recursos que en cada país, por lo general, tienen algún grado de compromiso interno avalado por insuficiencias o déficit existente.



6.7 Remover los más ostensibles cuellos de botella que bloquean la producción intercambiable en la región o que incomunican decisiones de co-inversión del sector productivo privado de dos o más países sitúa la gestión inversionista pública en una función catalítica homologable con la de aquel período durante el cual el Estado costó la apertura de oportunidades a escala nacional.

Sin embargo, circunscribir este tema al proceso de formación de capital social en líneas de obras públicas o de servicios paraproduktivos cuyo deficit, innegablemente, gravita en forma negativa en la decisión privada, significaría imprimirle un sentido horizontal a la inversión. También se trata de explorar el relanzamiento de las capacidades empresariales que en distinta intensidad y magnitud se han desarrollados al interior del sector público, y que, colocadas en plataforma regional, son susceptibles de orientarse a renglones productivos con ventajas dinámicas en la disponibilidad de recursos explotables, diferenciales de costos y adecuación de nuevas tecnologías, que abran el espectro existente hacia líneas de elevada sensibilidad a los intercambios futuros, con todos los efectos previsibles en la demanda derivada y la apertura de campos de inversión colateral a los agentes privados.

Este planteamiento apunta especialmente a las subregiones conformadas por países de tamaño pequeño y medio como es el caso de Centroamérica, el Caribe y la Región Andina, respectivamente, y en las cuales las políticas de integración consultaron alguna vez, con sus peculiaridades, esta temática. Así, la programación sectorial emprendida por JUNAC para la metalmecánica, petroquímica y automotriz no excluía esa presencia, quedando en manos nacionales la decisión de carácter operacional. Distinto fue el criterio de asignación entre países de las llamadas industrias de integración en el caso centroamericano.

Indudablemente que lo anterior vuelve a poner en discusión las cuestionadas aptitudes del Estado-empresario y la pertinencia de los instrumentos que favorecieron su inserción en la actividad productiva para el mercado. Sin pretender entrar en ella, es indiscutible que la empresa pública se hizo presente ahí donde el monto, complejidad y retorno de las inversiones aplicadas a la sustitución de importaciones básicas quedaban fuera del horizonte del inversionista privado. Es igualmente efectivo que la sobreprotección arancelaria, las discriminaciones cambiarias, los auxilios fiscales, subsidios y otros mecanismos de este orden, dieron lugar a sistemas de gestión caracterizados por su opacidad e ineficiencias que al no resistir el test del mercado se expresaron en crecientes deficit operacionales que terminaron por ser enjugados con cargo a los recursos públicos. No obstante, la larga experiencia latinoamericana permite comprobar, en ese aspecto, una variedad de contrastes en lo que dice relación con la competitividad de la empresa del Estado, razón que explica - entre otras causas, que

esta controversia se encuentre muy lejos de haber sido clausurada.

Ahora bien, la extensión del rol inversionista del Estado en magnitud regional o subregional, se le asume, en primer lugar, en condición de contrabalance de los efectos restrictivos que el alto nivel de incertidumbre y riesgo ejercen hoy y en un futuro no precisable sobre el ritmo de inversiones en líneas de producción no convencional. Pero como el problema no se resuelve por la socialización de los mayores costos derivados de esa situación ni tampoco difiriendo la reestructuración productiva hasta que esos condicionantes cambien de signo, la reactualización de las capacidades empresariales públicas deberían visualizarse, fundamentalmente, como ejes de articulación del capital nacional y extranjero de origen privado, con las salvaguardas tipo Decisión 24, tal cual ha sucedido en Brasil y México en la producción de bienes de capital y, en Venezuela, en los nuevos renglones de exportación de productos semimanufacturados.

En segundo lugar, esa presencia del Estado a nivel regional o subregional, resultante de la concertación de los países por modernizar selectivamente la estructura productiva con un correlativo cambio de escalas, favorece una política de reequilibrio entre las economías nacionales en la medida que este género de inversiones se torne accesible a países de menor desarrollo, pudiendo - desde ese marco inicial, ser beneficiarios de un nuevo perfil industrial y agrícola.

De este bosquejo de ideas se desprende una intensa labor de exploración e intercambio entre las Oficinas Nacionales de Planificación y de las instituciones de fomento y dentro de la cual cabría considerar cuatro bloques de posibles iniciativas:

- 1o. análisis y selección de los campos de inversión industriales y agropecuarios, eventualmente sustitutivos de importaciones actuales o virtuales de la región y/o de nueva penetración en el mercado externo;
- 2o. elaboración de bases de un régimen de concertación para inversiones conjuntas con empresarios e instituciones intermediarias de la inversión privada de la región;
- 3o. estudios conjuntos de alternativas tecnológicas, prefactibilidad económica y localización.
- 4o. análisis de opciones organizativas a la luz de las experiencias nacionales sobre empresas públicas y mixtas y de " joint ventures " con empresas extranjeras.

#### 7.- El impulso tecnológico.

7.1 El empuje y polarización de las nuevas tecnologías coloca al desarrollo latinoamericano frente a graves situaciones de facto. Por un lado, habiendo transitado su estructura productiva solamente un estrecho tramo de transformación industrial se ha incorporado, sin embargo, a la recepción pasiva y fragmentada, a veces con discutible racionalidad, de las innovaciones más recientes con todas las distorsiones que ello apareja en la composición de sus importaciones y el costo de estas transferencias. Por otro, enfrenta el imperativo de acceder al dominio de esas tecnologías debido a la amenaza que su difusión entraña sobre la competitividad futura de sus productos básicos de exportación bien sea por la vía de sustitución directa o bien por modificaciones estructurales de los procesos productivos, o ambas cosas a la vez.

Desde luego la absorción de esos impulsos no se verifica por igual en todos los países de América Latina y el Caribe, a causa de los elevados costos de adecuación interna y a la ausencia, total o parcial, de una "masa crítica" de investigación y desarrollo, a nivel nacional, desde la ciencia básica hasta los escalones de aplicación productiva. En consecuencia, sobre la heterogeneidad fundada en el tamaño, dotación de recursos, grados de industrialización convencional y vertebración de los mercados y de la producción se cierne, pues, un nuevo factor de desigualdad intraregional que en una perspectiva de largo plazo añadirá rigideces a sus posibilidades de integración.

7.2 La brecha que ha abierto la denominada tercera revolución industrial entre el polo más dinámico y el resto del mundo industrializado, primero, y los países en desarrollo, después, ha incitado a respuestas colectivas de Estados y conglomerados privados dada la magnitud y diversificación cualitativa de los recursos que para unos demanda una urgente incorporación y para otros la asimilación de sus beneficios.

Es así como en lo que se refiere a la región se destaque que... " Los esfuerzos en el terreno de la promoción del desarrollo científico y tecnológico desde una perspectiva regional, han sido promisorios, en particular la constitución de la Comisión Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (COLCYT- SELA) con actividades en el campo de la biotecnología, productos farmacéuticos esenciales, germoplasma, consultoría e ingeniería y perspectiva económica y social, así como también los Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico en metalurgia del cobre, utilización de recursos forestales y alimentos. " ( ILPES: El papel de los organismos de planificación ...)

Sin embargo conviene distinguir dos planos funcionales de la cooperación: uno que obedece al régimen de intercambio del conocimiento científico entre los centros nacionales de

---

investigación básica y a la distribución concertada de proyectos o de sus fases. Otro, con centro en los problemas de ingeniería y desarrollo vinculable a las exigencias de la integración y que aunque estrechamente imbricado con el primero por razones de vecindad disciplinaria, se extiende - además, a la capacidad de innovación residente en las unidades productivas y de servicios, cuando ella ahí existe.

Sin perder de vista que la investigación en ciencia básica constituye un requisito insustituible del desarrollo de la tecnología aplicada y de la eficacia de su absorción cuando corresponde a procesos exógenos, no necesariamente su sola existencia garantiza esta segunda proyección. Razones de autonomía de la investigación científica y de la naturaleza de los problemas que ella se plantea - en una lógica presidida por paradigmas compartidos en el núcleo de investigadores, así como el carácter imprevisible de sus resultados en lo tocante a su aplicabilidad, unidas - además, a la ausencia de receptividad fuera de sus límites explican la discontinuidad que puede darse entre ambas esferas.

Tales deficit de interacción son causas y efectos de las insuficiencias del desarrollo global. En América Latina - a través de la actividad desplegada por los centros universitarios se comprueba alguna densidad de investigación fundamental, como ha sido el caso de Argentina, en primer lugar, y posteriormente en Brasil y México. Sin embargo es notoria la asimetría que aquella ha guardado respecto de la dimensión tecnológica, con la notable excepción de la energía nuclear en los dos primeros países y la integración de intereses de la ciencia y la tecnología alentada en el curso de la más reciente etapa de la industrialización brasileña.

El caso es que la investigación en ciencia básica, entregada a su propia lógica y a sus formas organizativas, no tiene por misión proyectarse directamente en el mundo de lo utilitario. Esta es la función de la comunidad tecnológica cuyo "ámbito de problemas, teorías, métodos y técnicas consisten en el uso de elementos científicos de modos peculiares a esa comunidad, tradiciones que sólo se basan en la experiencia y prácticas empresariales concernientes a la comercialización y el uso de sus productos y servicios" ( J. Ben-David " El empresariado científico y la utilización de la investigación "). De lo que se infiere una secuencia inversa que va, primero, en forma de nuevos problemas interpuestos desde la trama productiva a la comunidad de investigación tecnológica y desde ésta a la comunidad científica, los cuales pueden coincidir, en un sentido probabilístico, con las categorías y valores distintivos de esta última.

7.3 En conformidad a ese orden, la generación de un espacio organizado para la cooperación científico-tecnológica a nivel regional más parece residir en la concertación en torno a las exigencias de producción e inversiones - sea a la escala de

requerimientos nacionales o de proyectos integrados, que a una presunta capacidad autónoma de ambas comunidades para definir y articular sus relaciones e intereses, sin subestimar los efectos multiplicadores de la circulación planificada del conocimiento.

De cara a las nuevas tecnologías en trance de difusión y del reto que supone, cuando menos, su apropiación, dicha secuencia cobra relevancia si se enfoca como esfuerzo conjunto dados los altos costos de las inversiones a las cuales marchan asociadas, especialmente en lo que atañe a los países medianos y pequeños de la región y de los bloques subregionales. De dicho abanico interesan como virtuales campos de acciones integradas : las telecomunicaciones; la informática; la biotecnología y las nuevas fuentes energéticas.

7.4 El área de las telecomunicaciones se revela hoy preemunida de una ascendente diversificación utilitaria y de una aun más grande difusión e integración industrial y tecnológica, con la particularidad de que en ese nivel creciente de complejidad tiende a envolverse a todos los países por encima de un rango básico de desarrollo económico. Definitivamente no constituye, pues, una actividad opcional debido al entramado internacional de su expansión si bien la variedad y disponibilidad de medios de transmisión guarda una elevada correlación con el ingreso por habitante.

En su desarrollo es posible distinguir tres ejes interdependientes que, a su vez, se abren en utilización de tecnologías específicas en la extensión y administración de los servicios y la fabricación de su base material: a) las redes de telefonía; telex, transmisión de datos; transmisión de imagen y sonido (videotelex y TV por cable) y telemandos; b) las vehículos de transmisión : cables coaxiales, cables submarinos, fibra óptica y satélites ; c) los equipos: conmutación, transmisión, terminales, radiotelefonía móvil e instalaciones privadas.

Son esas posibilidades de progresión cualitativa, la densa malla de ramas industriales que potencialmente compromete y el esfuerzo en inversiones infraestructurales, los factores que hacen de este sector un campo de planificación de largo plazo, tanto en lo que afecta a la acción del sector público - principal sostenedor de las redes de comunicaciones, como a la asistencia coordinada del sector privado - nacional y extranjero, abastecedor de servicios tecnológicos, materiales y equipos.

Esta configuración y sus requisitos de amplio y diferenciado mercado han demostrado, a la luz de experiencias nacionales en países de tamaño económico diverso, que la expansión del sector de telecomunicaciones ha inducido, por encima de una escala mínima, la constitución de una red de centros de investigación, desarrollo e ingeniería radicados

en las empresas públicas y privadas conexas. Asimismo dicho despliegue se ha prolongado, posteriormente, hacia el sistema de investigación convencional mediante el intercambio y financiamiento de proyectos desde las empresas.

Si en algunos casos el sector de telecomunicaciones y sus derivaciones productivas han favorecido la incorporación de nuevas técnicas y su adaptación a nivel nacional, con mayor razón cabría esperar que una concertación regional relativa a dichos servicios tenga su correlato en la cooperación científico-tecnológica con igual propósito. De ahí que un Plan Regional de Telecomunicaciones impulsado por la concertación de las ONP, más allá de atacar las insuficiencias de la oferta de servicios, tendría que incluir un programa de contribución tecnológica de los países en las tres dimensiones señaladas, la asignación de campos específicos de innovaciones viables en correspondencia con el grado de inserción en la malla industrial y las modalidades de intercambio del conocimiento adquirido.

7.5 En el sector de la informática, pese a la vecindad con el caso anterior, sus implicaciones son diferentes. América Latina y el Caribe es una región estrictamente usuaria de estas facilidades, con gran dispersión del parque atendiendo al origen y características de los equipos importados pero, a la vez, con elevada concentración de destino en las actividades de servicios, preferentemente en el sector financiero. Salvo las aplicaciones en la administración superior de las empresas la informática no ha penetrado significativamente en el control de procesos productivos " en tiempo real ".

No existiendo la infraestructura industrial para el desarrollo de un hardware propio, con excepción de algunas incursiones realizadas en Brasil, la informatización ha dado impulso a la producción de software de aplicación en los denominados "paquetes a la medida" acorde con las necesidades de los usuarios.

De esta estrecha realidad en uno de los más dinámicos sectores de innovación sólo podría sugerirse acciones tendientes, en primer término, a prevenir o poner atajo a una extrema heterogeneidad que ya se manifiesta en las capacidades de informatización disponibles y que mañana pudieran entorpecer el tránsito a niveles superiores del desarrollo de esta actividad. En tal sentido cobra urgencia un Plan Regional de Informática que, aparte de los problemas propios de las formas de extensión de estos servicios, consulte iniciativas comunes sobre :

a) análisis prospectivos de nuevas aplicaciones de la informática en campos seleccionados : educación, medicina, administración pública;

b) normas de negociación uniforme de la transferencia tecnológica del sector;

c) propuestas de normas de homogeinización del parque informático de la región o subregión;

d) identificación de proyectos de fabricación de componentes.

7.6 La carencia absoluta de combustibles líquidos puso en evidencia la fragilidad de las economías de algunos de los países de la región. La incidencia de la factura petrolera en el balance de pagos alcanzó desproporciones que obligaron a recurrir a fuentes de financiación adicional en desmedro de otras aplicaciones más prioritarias del crecimiento.

No obstante que el cuadro petrolero difiere de aquel que se precipitara en 1973 y cerrara en 1980, subsiste una bien fundada reserva sobre la estabilidad de comportamiento en el largo plazo, la cual ha incentivado la exploración de alternativas tendientes a reducir la dependencia energética. El ejemplo más sobresaliente es el de Brasil en la producción en gran escala de etanol, sustituto de la gasolina, a partir de la explotación de la caña azucarera. La biomasa residual y algunos cultivos tradicionales que contienen potencialidades del mismo orden se constituyen en recurso opcional - mediando las adaptaciones tecnológicas indispensables, para economías desprovistas de las fuentes tradicionales. Es en cierta medida la alternativa vigente para Centroamérica y con mayor urgencia en el Caribe insular.

Un programa de tecnología energética con aquellas connotaciones, extendido a ambas subregiones, tan sólo parece implementable en esta escala apoyado en la cooperación de los países que han alcanzado logros en la sustitución de hidrocarburos. Las ONP, en acción colectiva, constituyen un locus apropiado para concertar una planificación tecnológica con tales pretensiones y ser, además, un escenario de las negociaciones de transferencias intraregionales.