



I L P E S

~~CEPAL/ILPES (0627)~~

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES CEPALC PNLD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

REUNIÓN DE LA XI MESA DIRECTIVA DEL CONSEJO REGIONAL DE PLANIFICACIÓN

E.XI.07

San José - Costa Rica, 14 y 15 de noviembre de 1988



Nuevos Textos ILPES
Ref.NTI/E.XI.07

~~ILPES: SUGERENCIAS PARA EL TEMA:~~

"DESARROLLO, INSERCIÓN EXTERNA Y PLANIFICACIÓN"

Presidencia:	MEXICO
Primera Vicepresidencia:	BRASIL
Segunda Vicepresidencia:	COSTA RICA
Relatoria:	GUATEMALA
Miembro Director:	COLOMBIA
Miembro Director:	CUBA
Miembro Director:	VENEZUELA

PRESENTACION

En la Resolución de la X Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación (Caracas, marzo, 1988, párrafo 7) se ha decidido centrar la próxima Conferencia del SCCOPALC en el papel de la planificación en la nueva inserción externa de América Latina y el Caribe.

Los Ministerios y Organismos Nacionales de Planificación de un modo general, han tenido hasta aquí una limitada intervención en la formulación de la política externa, incluso en segmentos de alta trascendencia para el desarrollo de largo plazo. En este final de decenio sin embargo, es oportuno utilizar su Foro máximo de intercambio técnico-provisto por el SCCOPALC- para una discusión más sistemática de las alternativas que se abren a la región, en materia de su relacionamiento con la economía mundial del futuro. Por cierto, dichas alternativas tienen alta gravitación en cualquier estrategia nacional de desarrollo de largo plazo.

En esta oportunidad, además de una visión global de los caminos posibles para una reinserción más dinámica y simétrica, se trata de destacar -en conexión con ello- las tareas mediante las cuales esos órganos de planificación y formulación de políticas puedan contribuir a la realización y al éxito de cada estrategia nacional de reinserción. En particular, cabrá examinar el avance producido en la región en materia de consensos, o de compatibilidades entre las diferentes opciones de política, conformadas a cada nivel nacional. La heterogeneidad creciente dentro de la región misma torna este último aspecto, uno de los temas más urgentes en la agenda actual del diálogo interno de América Latina el Caribe y, especialmente, de sus negociaciones con el exterior.

Estas percepciones permean toda la propuesta aquí resumida y presentada para discusión a la XI Mesa Directiva del CRP (San José, Costa Rica, noviembre/1988). El Instituto anticipa sus agradecimientos por las críticas y sugerencias que reciba.

Santiago de Chile, octubre 1988

DESARROLLO, INSERCIÓN EXTERNA Y PLANIFICACIÓN

1. El presente documento tiene el propósito de anticipar los principales lineamientos alrededor de los cuales se podría estructurar el informe central que el ILPES deberá presentar a la VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, (Montevideo, prevista para abril de 1989). Se trata aquí de reflejar, en la forma más sintética posible, los elementos centrales de dicho informe. Al respecto, cabe recordar dos aspectos: **primero**, que este informe debe ayudar a que se produzca cierta convergencia de las exposiciones de los Gobiernos Miembros hacia el tema básico de la Conferencia; **segundo**, que -como es tradicional- no se preve una resolución oficial relacionada con el tema básico.

2. Al ser fijada la agenda central, los Gobiernos han pedido al Instituto que elaborara un documento, articulando el tema de la inserción externa de las economías de América Latina y el Caribe al papel que puedan jugar los Organismos Nacionales de Planificación en la puesta en marcha de estrategias que buscan un mejoramiento de esta inserción. Este término tiene aquí un sentido amplio: es como un signo que contiene en sí mismo, simbólica e integralmente, un sin número de las diferentes relaciones que articulan a la región con el resto del mundo. ^{1/} Aunque predominen las interdependencias de naturaleza económica, hay que tener en cuenta que el "modo de inserción" engloba asimismo relaciones más complejas de orden social, cultural y político.

3. El ILPES al preparar este documento preliminar, parte de algunos fundamentos esenciales.

¹ "Inserción" no es tomada aquí como sinónimo de "integración"; debe ser tomada como una designación genérica de cualquier modo de articulación (productiva, comercial, financiera, tecnológica, etc.) de la región con su marco externo. "Reinserción" se utiliza en la acepción de cambio y mejoramiento del patrón actual de articulación externa.

- Uno, que el mejoramiento de las condiciones externas de cada país continúa exigiendo algún grado de voluntarismo persistente, es decir, alguna modalidad de política nacional que apunte específicamente a producir ese mejoramiento y sea capaz de mantener cierta coherencia intertemporal.
- Dos, que la dinámica económica contemporánea, observada a escala mundial, exigirá aún mayores definiciones de políticas y estrategias y tiempos más prolongados de aplicación, si un país determinado desea mejorar su posición en el espacio económico del mundo del mañana.
- Tres, que si bien se verifican avances expresivos en el diálogo y la concertación regional, las políticas de reinserción estarán predominantemente enmarcadas en cada ámbito nacional específico.
- Cuatro, que las estrategias posibles de reinserción externa- sea cual fuere su sustrato doctrinario- son parte esencial de la amplia y urgente agenda de la "construcción del futuro".
- Quinto, por último, que estos cuatro fundamentos abonan la conveniencia de una reflexión específica sobre el papel de los Organismos Nacionales de Planificación en la concepción, discusión y apoyo a la concreción de nuevas estrategias de inserción externa.

4. En este orden de ideas, la presente propuesta se apoya en un trípode, que podría servir de base a la estructuración del informe a la VII Conferencia:

- En primer lugar, que las alternativas de formulación de estrategias nacionales de reinserción externa se debilitan si, previamente, el país correspondiente no ha conseguido una **solución clara, adecuada y duradera para sus problemas de desequilibrio y endeudamiento con el exterior**. En esa perspectiva, una primera parte del documento técnico aquí referido debería resumir el estado de avance de la región en esta materia, articulándolo con las principales perspectivas de reinserción de la región a escala internacional.

- En segundo lugar, que independientemente del papel - más o menos protagónico - que se reserve al Estado en la consecución de estrategias de reinserción externa, las **políticas públicas que buscan mejorarlas son incompatibles con una crisis fiscal aguda y reiterativa**. Por lo tanto, los aspectos de saneamiento financiero del Estado así como los esfuerzos por elevar sus niveles de eficiencia y equidad, son pertinentes y necesarios en cualquier estudio más amplio sobre posibilidades de reinserción externa de América Latina y el Caribe. Sobre todo porque el modo de inserción actual afecta al Estado, por retransmisión de desequilibrios, en dos vertientes: la de los recursos y la de la propia administración.

- En tercer lugar, que sería altamente deseable tener presente lo que puede presentarse como un casi-silogismo: ganar espacio en la economía del futuro presupone una elevación de los niveles vigentes de **competitividad** externa; dicha elevación exige, con anterioridad, un aumento real y selectivo de **productividad** y éste, a la vez depende de una promoción sistemática de la **capacidad empresarial**.

5. En la división de responsabilidades institucionales dentro del Sistema del ECOSOC para América Latina y el Caribe, la formulación de estrategias de inserción externa pertenece específicamente a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL y, fuera del Sistema, a otros Organismos Regionales (SELA, OEA, etc.) Sus vínculos con el tema de planificación y coordinación de políticas de desarrollo, sin embargo, han sido siempre del ámbito del ILPES.

6. En dicho aspecto, el Instituto viene presentando planteamientos específicos a sus Foros Gubernamentales, con un sentido de continuidad. Se reproducen a continuación algunos extractos seleccionados de informes anteriores, que respaldan la idea central del presente documento (véase en la última página la bibliografía correspondiente).

7. Hace 5 años el ILPES insistía en que "las perspectivas de desarrollo de cada país miembro están aún más imbricadas, que en el pasado, en la globalidad de la economía mundial, sobre cuyos rumbos futuros hay perplejidad e incertidumbre" Simultáneamente, se decía: "la aceleración de la historia contemporánea, impulsada por cambios tecnológicos sin paralelo, exige un esfuerzo sistemático de identificación de tendencias y de delineamientos de alternativas para que cada país decida mejor cómo reubicar sus economías en el nuevo contexto internacional que emergerá de estos convulsionados años ochenta". (ILPES, 1983).

8. Ahondando sobre el tema el Instituto planteaba hace 4 años: "hay serios problemas de dinámica económica y social afectando a los países industrializados; hay otros, interrelacionados, que agobian a los países de menor desarrollo y hay también un agotamiento de las instituciones que debieran regular la totalidad de las relaciones internacionales, inclusive por supuesto aquellas entre el Norte y el Sur. Así, por lo menos en estos tres sentidos es valedero hablar de "crisis" y cabe la doble advertencia: de que las oportunidades de superación son muy distintas en cada uno de ellos y de que los avances alcanzados en uno, tampoco se retransmiten global e inmediatamente, a los demás. El

concepto ya usual de "interdependencia" se refiere, en el límite, a que el mundo contemporáneo admite pocas experiencias nacionales de compartimentación o de autarquía. Permite llamar la atención sobre las tramas de las interrelaciones -más complejas e intrincadas que en el pasado- que hay en el marco de las tres categorías arriba mencionadas: el Norte, el Sur y los sistemas de regulación a escala mundial. También en el límite, sería impracticable manejar el concepto de "interdependencia" con un enfoque reduccionista a "lo económico"; en un enfoque más amplio, los hechos que hacen a la estructura del poder mundial permearían necesariamente tanto el análisis de las causas de las crisis y de sus metabolismos, como las previsiones de sus perspectivas futuras". (ILPES, 1984).

9. Hay consenso, se decía hace tres años, "respecto a la necesidad de **aumento selectivo y progresivo del grado de competitividad de la Región en el mercado mundial**. Varían mucho las medidas en ese sentido, entre las cuales cabe destacar aquellas que buscan elevar la capacidad del empresariado privado y del propio Gobierno en la gestión productiva y comercial del sector exportador y fortalecer el intercambio comercial entre los países en desarrollo, aprovechándose también el potencial del propio mercado regional. Por otro lado, crece el convencimiento de que la dicotomía "exportación de primarios" y "exportación de manufacturas" no refleja a cabalidad las opciones disponibles. Se amplía poco a poco la preocupación por diseñar nuevas estrategias de exportación en las cuales se combinen actividades entre dos o más sectores productivos (minería, agropecuaria, industria y servicios). Es evidente que la necesidad de ahorrar divisas estimula también las estrategias de sustitución de importaciones; pero también crecen las razones para no oponerlas mecánicamente a las de "fomento a las exportaciones". Surgen nuevas propuestas para conformar en cada país un parque productivo con suficiente nivel de excelencia relativa y capaz de garantizar una mayor y más estable posición en los mercados internacionales, desde que sea acompañada de una capacidad de negociación externa más rica y más sólida". (ILPES, 1985).

10. Sin embargo, se afirmaba desde el Instituto, "se carece de una interpretación cabal de cómo se procesa la dinámica económica en una situación de acrecentada interdependencia internacional. Por lo tanto, los análisis disponibles han perdido funcionalidad para anticipar escenarios futuros en esta dinámica". De todos modos, "Si la futurología ejercitada en América Latina y el Caribe tiene la pretensión de ser mínimamente realista, necesita captar la región teniendo en cuenta sus especificidades nacionales. Esta región es, cada día, más heterogénea como objeto de investigación para el analista económico o, de modo más general, para el cientista social". Conviene reconocer, se añadía, que "la mayor interdependencia externa de cada economía nacional, la extensión de los mercados, los cambios técnicos en los bienes y en los procesos de producción, la especialización creciente, son otros tantos ángulos de fenómenos relativamente recientes que producen una "proliferación de variedad" en los sistemas nacionales, vale decir, un aumento de las variables y dimensiones a considerar para fines de análisis o de pronóstico, y al mismo tiempo, un aumento de relaciones lineales y no lineales a contemplar en la red de sus articulaciones, tanto internas como externas. (ILPES, 1986).

11. Más recientemente apuntaba el ILPES algunos campos para una posible cooperación inmediata entre los ONPs con referencia a la articulación regional con el Exterior (ILPES, 1987):

- "Priorizar actividades considerando las más actuales necesidades de negociación externa;
- Comprensión actualizada de los cambios estructurales de la economía mundial;
- Seguimiento de variables críticas de la coyuntura mundial;
- Identificar nuevas fuentes y modalidades de financiamiento y movilización de recursos (especialmente importantes ante las

perspectivas poco alentadoras del crecimiento de los préstamos concesionarios, de la Ayuda Oficial al Desarrollo, de créditos de la banca comercial, y también de los flujos internacionales de capital de riesgo);

- Ayudar a potenciar la cooperación directa de naturaleza empresarial y no-gubernamental; y
- Concebir "planes de emergencia" ante eventuales adversidades".

12. Específicamente sobre la colaboración entre ONPs con resultados a más largo plazo el Instituto planteaba (ILPES, 1987):

- "Alternativas de inserción dinámica en la economía mundial. Hay consenso en que los principales núcleos dinámicos de la economía regional se agotaron; y que la aceleración de los cambios tecnológicos torna obsoletas muchas de las ventajas (comparativas o absolutas), que permitieron a la región disfrutar de una inserción internacional razonablemente funcional a sus objetivos de desarrollo. Los ONPs pueden ser un "locus" para identificar nuevas alternativas, en los dos planos interrelacionados en las cuales éstas deben ser planteadas: **defensivo**, en el sentido de preservar espacios ya conquistados y **activo**, en el sentido de disputar, en el mundo del futuro, una inserción más favorable;
- **Cambios en los centros de gravedad de la economía mundial.** Desde un punto de vista más bien geopolítico y geoeconómico, sería imprescindible que la región dispusiera de información confiable y oportuna acerca de los fulcros del poder y del dinamismo de la economía mundial del futuro. Nadie discrepa en que hubo un cambio de gravitación entre "las Cuencas" del Atlántico y del Pacífico, cuando se visualiza la evolución reciente de Japón y de los NICs del Sudeste Asiático; éste es

un ejemplo aislado de fenómenos mundiales que exigen análisis complejos de la dinámica económica "real" (no sólo de sus flujos financieros) y que cambian las oportunidades de desarrollo y de cooperación de la región; y, por fin,

- **Reformulación de los mecanismos de regulación de la economía mundial.** En conexión con ambos temas anteriores y con la tarea de respaldar misiones de negociación externa, cabe a los países conformar -con anticipación y unidad- una "posición regional" respecto de los cambios deseables en las grandes instituciones internacionales de regulación comercial, monetario y financiera; diversos ONPs disponen de "economías de escala" para ayudar a respaldar técnicamente dichas posiciones."

13. Concluyendo, la sugerencia contenida en el presente documento implica organizar el tema de la inserción externa y de sus vínculos con la planificación y la política de desarrollo en base a los tres problemas señalados y que afectan a toda la región, aunque con diferencias de grado de uno a otro país. En resumen, correcciones estables para tres problemas que dificultan las estrategias de reinserción: los desequilibrios de los balances de pagos; la crisis fiscal y de gestión del Estado e insuficiencias reales en la capacidad productiva empresarial. Sería redundante insistir que sin soluciones razonables para cada uno de ellos, las oportunidades de mejoramiento posicional en el mundo del futuro serán más limitadas.

14. De todos modos, se trataría de elaborar un informe que reflejara la situación actual y el interés general de la región como un todo, sin particularismos relacionados a uno u otro país. Asimismo, se debiera evitar más un documento de sentido eminentemente analítico, buscándose -en la medida de lo posible- darle sustancia concreta y orientación apuntada hacia la acción. O sea, en su último capítulo, el Informe debiera buscar y ofrecer un marco de funciones para la planificación y la coordinación de políticas públicas que fuera al mismo tiempo realista

y útil. Como es usual, en la presentación oral del presente documento a la XI Mesa Directiva se entregarán más detalles sobre la presente propuesta.

(I/NCWRT)

NOTAS BIBLIOGRAFICAS**Autor:****Publicación:**

- (ILPES, 1983) - ILPES: SU PAPEL EN LA REGION Y PROGRAMA DE TRABAJO 1983, Documento E/Conf.4/L.3, abril de 1983, (página 7, párrafo 13).
- (ILPES, 1984) - COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL, DESARROLLO Y PLANIFICACION, Documento presentado al "Simposio de Alto Nivel sobre Cooperación Técnica Internacional", Ciudad de México, octubre de 1984, (página 4, párrafos 4 y 5).
- ILPES, 1985) - SINTESIS: PLANIFICACION Y POLITICAS PUBLICAS EN 1982-1984 Y PERSPECTIVAS PARA LA SEGUNDA MITAD DE LA DECADA, Documento LC/IP/L.15 (CM. 5/4), marzo de 1985, (página 10, párrafos 16 y 17).
- (ILPES, 1986) - LA PLANIFICACION EN UN MARCO DE INTERDEPENDENCIA, Exposicion del Director General en la Inauguracion del "Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado" Ref. LC/IP/G.39, agosto de 1986, (página 4, párrafos 12 y 13).
- (ILPES, 1987) - COOPERACION E INTEGRACION REGIONAL EN LA REACTIVACION Y EN EL DESARROLLO: EL PAPEL DE LA PLANIFICACION, Documento LC/IP/L.19, febrero 1987, (páginas 36 a 39, párrafos 44 y 45).

1. The first part of the paper
 discusses the general theory of
 the subject. It is divided into
 two main sections: the first
 section deals with the general
 theory, and the second section
 deals with the special theory.
 The first section is divided into
 three parts: the first part
 deals with the general theory,
 the second part deals with the
 special theory, and the third
 part deals with the application
 of the theory to the subject.
 The second section is divided
 into two parts: the first part
 deals with the general theory,
 and the second part deals with
 the special theory.

•
 •
 •

•
 •