INT-1786

CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

CEPAL/ILPES (1786)

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento TP-45



PLANIFICACION EN PAISES DE PEQUEÑO TAMAÑO a/

Juan Martin

a/ Investigación desarrollada en el contexto del convenio de Cooperación entre el Instituto de Estudios Sociales de La Haya y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Naciones Unidas. Se reproduce para uso exclusivo de los cursos del Programa de Capacitación.

81/9/2122

INDICE

Página

Capítulo I - CONSIDERACIONES INICIALES ACERCA DEL TAMAÑO DE UN PAIS

A. INTRODUCCION 1

B. LA DEFINICION DE TAMAÑO 8

C. LOS ELEMENTOS DEL MODELO 12

1. Articulación externa 12
2. Estructura productiva interna 16
3. Relación entre actividades 18
4. Estructura y agentes decisionales 22
5. Accesibilidad espacial 24

D. CONSIDERACIONES FINALES 25

Capítulo II - ESTILOS DE DESARROLLO Y TIPOS DE PLANIFICACION

A. INTRODUCCION 27

B. EL PROCESO DE PLANIFICACION 30

1. El espacio político de la planificación 33

a) La planificación en el sistema capitalista 34
b) La planificación capitalista periférica 36
c) Estilos de desarrollo 38
d) Tipos de planificación 39

2. El caso particular de los países de pequeño tamaño 42

a) Estilo perfeccionador 42
b) Las posibilidades de cambio 57
c) Estilo contrarrestador 60

3. Los procedimientos de planificación 74

a) La modalidad adaptativa 74
b) Aspectos técnicos del procedimiento 77
c) La representación analítica del sistema 81
d) Aspectos institucionales del procedimiento 83

/C. CONSIDERACIONES FINALES

	Página
C. CONSIDERACIONES FINALES	84
ANEXO	87
Capítulo III - TEORIA Y PRACTICA DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN PAISES DE PEQUEÑO TAMAÑO	
A. INTRODUCCION	101
B. FUNDAMENTOS METODOLOGICOS DE LA PLANIFICACION REGIONAL A ESCALA NACIONAL	104
ANEXO	115
Capítulo IV - EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION EN PAISES DE PEQUEÑO TAMAÑO	
A. INTRODUCCION	123
B. LAS NEGOCIACIONES POR LA ZONA DEL CANAL DE PANAMA	125
1. La importancia económica y estratégica del Canal	127
2. Dinámica del proceso de negociación	129
3. Implicaciones del Tratado para las tareas de planificación	133
C. LAS NEGOCIACIONES DE JAMAICA CON LAS CTN DEL ALUMINIO	136
1. El sector minero-exportador	138
2. Consecuencias para la planificación	144
D. COOPERACION ENTRE PPT: LA COMUNIDAD DEL CARIBE	146
1. Estructura económica de los países miembros	146
2. La actividad agrícola	147
3. La integración en el sector agropecuario	150
4. Líneas prioritarias de política agrícola	155
E. LA REGIONALIZACION EN PANAMA	157
1. Administrativa	157
2. Dimensiones naturales	159
3. Recursos naturales y humanos	159
4. Funcionamiento económico	161
5. Política	163
6. Planificación y tipos de regionalización	163
ANEXO	167

Capítulo I

CONSIDERACIONES INICIALES ACERCA DEL TAMAÑO DE UN PAIS

A. INTRODUCCION

El tema del tamaño de los países tiene la indeseable característica de ser inicialmente muy sugestivo en términos de las distinciones que implica para a continuación, cuando se intenta operativizar algunas ideas tornarse confuso y, en apariencia, irrelevante. Con otras palabras, el tamaño tiene algún valor discriminatorio que ayuda a describir variaciones en el desarrollo histórico y opciones viables entre países. Sin embargo, si se pretende utilizarlo para explicarlas, su significación se diluye y conduce prontamente a contradicciones insuperables. Y ello es así por cuanto esto último requiere que constituya una categoría teóricamente válida, en tanto que lo primero demanda simplemente utilidad práctica.

La distinción es relevante cuando se analiza la incidencia del tamaño - variable dimensional - en el contexto del subdesarrollo y la dependencia, procesos de evidente contenido político y económico. Cabría recalcar aquí la oposición país central - país periférico y la existencia en ambos grupos de naciones pequeñas y de gran tamaño, así como recordar los evidentes y numerosos ejemplos de exitosos pequeños países y de grandes que no lo han sido tanto.

Es conveniente recapitular brevemente, entonces, la particularidad del desarrollo histórico de los países pequeños del centro como opuesta a la de los periféricos, a fin de descartar la comparación de lo incomparable.

En primer lugar, algunas de las naciones europeas pequeñas fueron importantes centros de acumulación de capital financiero en los albores del capitalismo y en el período de formación de los estados nacionales, 1/ este es particularmente el caso de los Países

/Bajos. Hecho

Bajos. Hecho que, obviamente, condujo a estos hoy pequeños estados a ubicarlos en una situación de privilegio y dominación 2/ en el concierto de las naciones.

En segundo lugar, y como una de las modalidades del punto anterior, varias de las pequeñas naciones europeas, Países Bajos, Bélgica y Portugal entre ellos, fueron metrópolis de vastos imperios coloniales, hecho que ampliaba adicionalmente su base de recursos naturales y disponibilidad de fuerza de trabajo. Por otra parte, su desarrollo y especialización industrial enfrentó un nivel tecnológico y organizativo del capitalismo mundial, para el cual la incidencia de las desventajas del pequeño tamaño fue notablemente menor.

Finalmente, otras pequeñas naciones - Suiza, Luxemburgo o Bélgica - han podido explotar más recientemente ventajas derivadas de su localización, o su no beligerancia y estabilidad para encontrar convenientes resquicios en la producción, el comercio y la banca internacionales. 3/

Los países subdesarrollados ocupan precisamente el polo opuesto del sistema centro-periferia. Ellos constituyeron parte del hinterland de muy concentrados imperios coloniales y, al convertirse posteriormente en naciones políticamente independientes, debieron enfrentar un sistema capitalista ya fuertemente estructurado y concentrado. Algunos de ellos, por ejemplo, Canadá, Australia o Nueva Zelandia, lograron parcialmente redefinir su inserción en el marco internacional, pero más bien como excepción y en circunstancias muy particulares . 4/

En este mismo sentido cabe destacar que la mayoría de las pequeñas naciones de América Latina y el Caribe fueron incorporadas al sistema económico internacional como productoras de determinados bienes primarios que requerían una reducida participación local a nivel medianamente significativo. Como consecuencia, tuvieron una oportunidad menor o bastante más tardía de beneficiarse con la pequeña dosis de industrialización y progreso técnico e institucional que ha

do a

sido a veces el producto colateral de ese esquema de división internacional del trabajo en algunos de los países subdesarrollados más grandes o con mayores recursos y que, posteriormente, sirviera de base al proceso de sustitución de importaciones.

Es teóricamente incorrecto, por lo tanto, el análisis de la incidencia del tamaño de un país sobre sus opciones de desarrollo en abstracto o con carácter absoluto. Por el contrario, el análisis debe ser relativo a un ámbito estructural e históricamente determinado.

La discusión puede ser mejor ilustrada con ayuda del siguiente esquema:

Esquema I.1

SITUACION ESTRUCTURAL

TAMAÑO		
	Pequeño Centro	Pequeño Periferia
	Grande Centro	Grande Periferia

El objeto de esta investigación corresponde al grupo de países de pequeño tamaño ubicados en la periferia latinoamericana del sistema capitalista y para las condiciones históricas imperantes en el último cuarto del siglo XX. El análisis del caso de los países centrales de pequeño tamaño ha sido, entre otras cosas, motivo de una Conferencia de la Asociación Económica Internacional celebrada en Lisboa durante 1957, cuyas ponencias y discusiones han sido editadas por Robinson (1971).

Como se verá más adelante con mayor precisión el objeto de estudio así definido, comparte características derivadas en parte del

/tamaño y

tamaño y en parte de su ubicación periférica siendo, sin embargo, esta última la dimensión xeterminante. Correspondientemente, el análisis debe centrarse en los condicionamientos que agregue el pequeño tamaño a la situación estructural de país periférico.

En su ensayo sobre pequeñas naciones y estilos de desarrollo, Real de Azúa (1977) identifica siete posibles criterios para realizar una estimación de la pequeña dimensión nacional.

1. La irrelevancia radical. La dimensión no es variable decisiva ni siquiera importante.

2. Las ventajas y desventajas absolutas derivadas del tamaño.

3. La existencia de proporcionalidad en las variables relativas a cada dimensión, o de reducción a escala.

4. Las ventajas y desventajas compensatorias enfocadas sobre la antítesis entre lo cualitativo y lo cuantitativo.

5. Las ventajas y desventajas relativas a unidades de la misma área geográfica y/o similares niveles de desarrollo.

6. Diferencia entre las entidades comunitarias que resultan de una agregación de variables que incluyen el tamaño de la población y del territorio.

7. La futilidad de un planteo inmanentista y aislacionista.

La preferencia de Real de Azúa se orienta igualmente hacia el criterio de las ventajas y desventajas relativas que es, asimismo, la perspectiva adoptada mayoritariamente, aunque sin exclusividad, tanto en trabajos de corte especulativo como en los empíricos. Es variable, sin embargo, la manera elegida para acotar el contexto de referencia.

Así, Jaguaribe (1967) utiliza el concepto de "países subdesarrollados muy pequeños"; Demas (1965) orienta su análisis "con especial referencia a los países del Caribe" y los estudios de corte empiricista como los de Chenery y Syrquin (1975) o el de Deutsch, Bliss y Eckstein (1962) analizan el efecto del tamaño para subconjuntos de países estratificados según su nivel de desarrollo.

/Pero aún

Pero aún en el marco específico de la periferia latinoamericana del sistema capitalista e independientemente del tamaño, existen para cada país, opciones que pueden ser englobadas en el concepto de estilos de desarrollo alternativos. 5/ Es evidente que las implicaciones del tamaño son a lo más, concurrentes con los elementos determinantes de un estilo: las condiciones materiales iniciales, la imagen objetivo, las metas y la estructura de poder. Pero es posible argumentar adicionalmente que los rasgos que se derivan del tamaño condicionan ya como contexto, ya como recursos a cualquier estilo de desarrollo (Graciarena, 1976). Por cierto, algunos de esos rasgos tendrán mayor incidencia que otros según sea el estilo de desarrollo adoptado. 6/ Algunos podrán incluso ser funcionales para fines opuestos. Por ejemplo, la menor "fricción del espacio" para las personas y la información, derivada del pequeño tamaño geográfico puede facilitar la movilización popular en un estilo que privilegie la participación amplia de la población o, también puede facilitar la represión en un estilo autoritario.

A su turno, el condicionamiento que impone el tamaño a cualquier estilo de desarrollo, afecta globalmente al país aunque sea variable la forma e intensidad con que presiona sobre distintos sectores sociales. Se ha argumentado (Seers, 1979) que en la actualidad la mayoría de los países, adolece de problemas de caracter estructural más que de tipo global. Ciertamente, algunos promocionados logros globales han beneficiado en mínimo grado a sectores sociales mayoritarios sobre los cuales han recaído, sin embargo, la casi totalidad de sus costos. La importancia y la magnitud de los problemas de carácter estructural que afectan a los países latinoamericanos son innegables, pero esto no debería conducir a ignorar el bajo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas que, en términos relativos, también los caracteriza. En el caso de un país con ingreso per cápita de US$500, actuales, aún un criterio de distribución a la Lerner, 7/ dejaría a todos sus habitantes con un muy bajo nivel de ingreso. La situación es similar a la que existe en algunas regiones pobres en

/países de

países de mayor tamaño (CEPAL, 1976). Es notorio que existe en ellas una explotación de los sectores socialmente mayoritarios, pero la situación global es relativamente tan desfavorable que muchos de los que ejercen esa explotación, excepto en algunos casos los de mayor envergadura, se encuentran en una situación equivalente o peor a la de los explotados en un contexto globalmente más avanzado.8/

Por supuesto, si a un bajo nivel de desarrollo global se superpone una aguda concentración de la riqueza y del ingreso, resulta el conocido cuadro de extrema pobreza que afecta a amplios sectores sociales en varios países latinoamericanos (Altimir, 1979).

La pregunta aún es la de cómo lograr un crecimiento sostenido sobre la base de una restructuración del sistema económico en beneficio de las grandes mayorías nacionales. Su respuesta parece ser relativamente más difícil en el contexto de un país latinoamericano de pequeño tamaño.

Una situación desfavorable en términos relativos puede llegar al extremo de convertirse en insostenible en términos absolutos. Cabría, entonces, una pregunta fundamental relacionada con la viabilidad que, como naciones independientes, puedan tener los pequeños países; pregunta que fue planteada con cierta insistencia hace algunos años. 9/ Es difícil aventurar una respuesta sin especificar adecuadamente un contexto, pero en términos generales puede argumentarse que la creciente interrelación entre países permite concebir acuerdos bi o multinacionales, parciales o totales de integración que hagan posible conservar un cierto grado de autonomía nacional y superar, así, la supuesta inviabilidad individual. 10/ Como sostiene Real de Azúa (1964), el nacionalismo moderno implica un entendimiento profundo de la posición de la nación y de su rol vis-a-vis otras naciones soberanas.

Desde un punto de vista más pragmático, es necesario destacar la proliferación de pequeños estados soberanos en las últimas décadas. De los 152 Estados Miembros de las Naciones Unidas en 1979, 101 tenían una población inferior a los diez millones y 76 por debajo de cinco.

/Alrededor de

Alrededor de una cuarta parte (20) de estos últimos, pertenecen a la región de América Latina y el Caribe. Asimismo, más de la mitad (40) de los Estados cuya población es inferior a los cinco millones poseen una superficie territorial de menos de cincuenta mil kilómetros cuadrados. 11/

Esta situación, a su vez, es relativamente reciente y ha modificado - en un sentido decisivo - la imágen del país subdesarrollado típico en la década de 1950, basada en los países más grandes de América Latina y en las naciones asiáticas entonces independientes.

El impresionante número de nuevos y viejos Estados pequeños no demuestran, por cierto, su viabilidad a mediano o largo plazo, pero tampoco es posible soslayar la extraordinaria importancia política y económica de este hecho como atestiguan casi todos los foros internacionales.

El problema de la viabilidad individual queda entonces planteado como uno de los interrogantes y el énfasis, en esta investigación, se centrará en una discusión de los aspectos en que el pequeño tamaño condiciona las opciones para el desarrollo y la planificación, adoptando como supuesto que existe la necesaria voluntad política de la nación para preservar su identidad, sin perjuicio de su participación en programas de integración, complementación o concertación en el plano internacional.

Como hasta el momento, la referencia al tamaño de un país ha sido genérica, parecen oportunas algunas precisiones al respecto.

/B. LA DEFINICION

B.- LA DEFINICION DEL TAMAÑO DE UNA NACION

La literatura sobre el tema de los pequeños países es reveladora de las diversas maneras de aproximarse a la definición de tamaño. Más aún, indica una asociación clara entre el problema particular que se desea enfatizar como consecuencia del tamaño y la dimensión que se elige para definirlo.

Cabría señalar a las dimensiones territorial, demográfica y económica como básicas y, por lo tanto, corrientemente utilizadas en la definición del tamaño de un país.

Así, la dimensión territorial es preferida cuando la discusión se centra en la dotación y variedad de los recursos naturales (Kindleberger, 1962), o con referencia a la accesibilidad y grado de interacción entre personas y actividades (Villamil, 1971).

Por su parte, la dimensión geográfica se enfatiza en relación con las oportunidades de diversificación en los planos social, cultural y vocacional (Benedict, 1967), y también con la disponibilidad de personal capacitado, especialmente para las funciones del sector público (Farrel, 1979).

La dimensión económica, a su turno, constituye el eje de preocupaciones en torno a la apertura externa de mercados de bienes y factores, al tamaño del mercado interno y sus efectos asociados de aprovechamiento pleno de las economías de escala, mayor o menor grado de oligopolización de los mercados de bienes y posibilidades de especialización productiva a nivel de las firmas y las industrias. Véanse a este respecto los diversos artículos contenidos en Robinson (1971).

Es más frecuente todavía la utilización de dimensiones compuestas tales como la demográfica-territorial cuando se intenta destacar la presión de los recursos humanos sobre los naturales (Lewis, 1950); o la económica-territorial en la preocupación por el deterioro del medio ambiente resultante de la sobrexpolotación de los recursos naturales como asimismo la asignación del suelo, en tanto recurso escaso, a usos conflictivos o complementarios (Villamil, 1979);

/o, finalmente

o, finalmente,la demográfica-económica cuando el énfasis se coloca en la magnitud posible de la división social del trabajo, diferenciación de roles e innovaciones al interior de la sociedad (Young, 1928).

No menos diversas que las dimensiones de la pequeñez son las magnitudes propuestas como línea de separación por algunos autores aunque, justo es señalarlo, las sugerencias se han hecho a título ilustrativo y con el reconocimiento de frecuentes excepciones. Así, Demas (1965) propone como límites una población de cinco millones de personas (en 1965) y un territorio útil de 25.000 Km^2. En un conocido artículo, Kuznets (1971) sugiere los diez millones de habitantes (en 1957), cifra que originó un interesante debate. 12/ Real de Azúa (1977) se inclina también por la doble especificación población-superficie fijando los valores en 6.1 millones de habitantes (en 1970) y 410 000 Km^2. Chenery y Syrquin (1975) sugieren utilizar como medida del mercado interno el ingreso per cápita y la población, fijando el límite de pequeño país sobre esta última dimensión en los quince millones (en 1960), luego de una serie de ensayos hechos en trabajos anteriores con el límite entre 10 y 20 millones de personas (Chenery y Taylor, 1968).

Es importante destacar que buena parte de esta variabilidad puede explicarse por las distintas realidades que han servido de motivación y reflexión a los citados autores, así como por los diversos objetivos de sus correspondientes análisis. La gama incluye desde los muy pequeños países de habla inglesa del Caribe (Demas) hasta naciones hoy día desarrolladas y algunas no tan pequeñas como Suecia, Australia y Canadá (Kuznets) pasando por los casos intermedios de algunos países latinoamericanos (Real de Azúa).

Podría no ser necesario y tampoco prudente una definición taxativa del tamaño de una nación. Parece ser de mayor utilidad apuntar a identificar los rasgos que caracterizan a un pequeño país en vez de fijar un límite, indefectiblemente arbitrario, para calificar como tal. Es decir, el objetivo sería tratar de definir su estructura, tarea para la que parecen relevantes los comentarios siguientes.

/En primer

En primer lugar, es significativo el hecho de que en todas las dimensiones básicas recapituladas, y en sus combinaciones, subyase la idea de diversidad. En efecto, cuando se enuncian las características de los países de pequeño tamaño se señalan, por ejemplo, la escasa variedad de climas y recursos naturales, la falta de integración de un aparato productivo adicionalmente poco diversificado, una estructura de clases muy polarizada con pocos estratos y segmentos de clase claramente identificables. Esta idea de diversidad parece tener cierto valor heurístico ya que hace referencia a la estructura y no tan sólo a las diversas dimensiones de la pequeñez. Así, un país de pequeño tamaño sería esencialmente aquél que, en un sentido amplio, presenta escasa diversidad de situaciones. Este es, naturalmente, un concepto relativo pero que hace inteligible el hecho que con frecuencia no importe el tamaño de pequeñas naciones, y sí se considera como tales a países que no son pequeños desde el punto de vista de su población y territorio.

En segundo lugar, considérese el problema de determinar cuáles son los países de pequeño tamaño en el ámbito geográfico de esta investigación. Es muy probable que haya unanimidad en señalar a El Salvador y a Jamaica como pertenecientes al grupo, así como Brasil, México, Colombia y Argentina serían fácilmente descartados. Con algunas dudas también serían asignados a uno u otro grupo Panamá, Uruguay, Venezuela y Chile, y casi con seguridad, aparecería como necesario comenzar a preguntarse el objetivo de esta clasificación. Por fin, aparecerían casos muy dudosos como Guatemala, Ecuador, Bolivia y Costa Rica, en los que lejos se estaría de la unanimidad inicial. El ejemplo es ilustrativo por cuanto indica que la falta de consenso en los casos límites se debe, casi con seguridad, a la distinta ponderación que puede hacerse de los rasgos presentes y ausentes entre los considerados como típicos de un país de pequeño tamaño. Asimismo, que una de las maneras más directas de identificar los rasgos más relevantes es preguntar acerca del objetivo de la

/clasificación. Una

clasificación. Una tarea de importancia es, entonces, explicitar los mecanismos de ponderación y la relación entre finalidad y clasificación.

Finalmente, el argumento de la pequeñez y fundamentalmente el análisis de sus implicaciones es más sólido cuando concurren la mayoría de los rasgos del pequeño país. Por tal motivo, parece apropiado formular un modelo que capture la esencia de esos rasgos; algo así como los "stylized facts" de Kaldor (1961) en su análisis del crecimiento económico. Como todo modelo no necesariamente reflejará plenamente la situación de todos y cada uno de los casos reales. Como hemos visto un país puede ser considerado como pequeño en varios sentidos. La fuerza del argumento es mayor con la simultaneidad de sus características o, con otras palabras, el "caso del país pequeño se hace más convincente.

A partir de esta línea de argumentación parece recomendable alterar la secuencia del análisis convencional de la siguiente manera:

- identificar rasgos típicos de un país de pequeño tamaño
- formular un modelo en base al punto anterior
- analizar sus implicaciones para el desarrollo y la planificación, particularmente para la planificación territorial.

Los primeros dos puntos son abordados en la próxima sección; el restante se trata en los capítulos siguientes.

C. LOS ELEMENTOS DEL MODELO

El modelo surge a partir de una serie de reflexiones e ideas generales basadas en razonamientos a priori y algún empirismo no sistemático. Algunas de las hipótesis concurrentes serán, con posterioridad, sometidas a una confrontación empírica más rigurosa y otras simplemente integradas a líneas argumentales de carácter especulativo.

Los elementos que el modelo consulta son los siguientes:

a) articulación externa

b) estructura productiva interna

c) relación de las actividades orientadas al exterior con la estructura interna

d) estructura y agentes decisionales

e) accesibilidad espacial.

Ciertamente hay juxtaposición e interdependencia entre los cinco elementos del modelo. Sin embargo, es posible y conveniente establecer una distinción analítica entre ellos.

a) Las decisiones económicas, y principalmente la asignación de recursos, derivan su racionalidad de un espacio económico que excede ampliamente los límites jurisdiccionales y el ámbito de las decisiones nacionales

Este primer elemento del modelo - que se basa en la distinción establecida por Perroux en una conocida conferencia (Perroux, 1950) - pretende destacar la disociación existente entre el espacio determinado por las relaciones y decisiones económicas y el territorio nacional.

Cabría recordar en este sentido y como ejemplo histórico la conceptualización de John Stuart Mill referente a las colonias inglesas de las Indias Occidentales: "el lugar donde Inglaterra encontraba conveniente organizar la producción de azúcar, café y otros bienes tropicales .... El comercio de las Indias Occidentales, por lo tanto, difícilmente puede ser considerado como comercio exterior, sino que más bien refleja el tráfico entre ciudad y campo".13/

/En la

En la actualidad, podría argumentarse algo similar, y en realidad así se hace (Sunkel y Fuenzalida, 1978), pero ya no referido a un país central sino en relación a las corporaciones transnacionales. En efecto, una de las características fundamentales en su lógica de funcionamiento es que la racionalidad de sus acciones se basa en el conjunto de sus operaciones a escala mundial. Coexisten, así, desconcentración productiva y centralización decisional.

En esta situación, las actividades económicas localizadas en el país, derivan su racionalidad del sistema transnacional que integran o al cual están asociados. Dicho de otro modo, exhiben una racionalidad derivada en sus decisiones relativas a la determinación del nivel de actividad, a la composición de la producción, a la adopción de innovaciones, a la ampliación de la capacidad productiva, a la política comercial, etc.

Por otra parte, como en un mismo país pueden coexistir actividades económicas que se inserten en sistemas transnacionales distintos y de los cuales deriven respectivamente la racionalidad de sus decisiones, es perfectamente posible la incoherencia, y aún asincronía, de sus comportamientos a nivel local. La restricción que esta posibilidad impone sobre cualquier actividad de planificación es, de por sí, evidente.

Este no es, ciertamente, un rasgo privativo de los pequeños países pero - en su caso - adquiere una dimensión determinante por la mayor apertura de sus mercados de bienes y factores y elevada incidencia en el conjunto de sus actividades económicas.

En los países pequeños de América Latina y el Caribe el rango de bienes exportables es muy estrecho y, en no pocos casos, se reduce en la práctica a uno sólo: los ejemplos son conocidos: bauxita en Jamaica, petróleo en Trinidad-Tobago, azúcar en República Dominicana, etc. Esta realidad aparece actualmente algo distorsionada por la difundida imagen del auge de algunas exportaciones no tradicionales, especialmente en los países del Mercado Común Centroamericano. Sin embargo, son oportunas dos prevenciones en relación a este particular.

/En primer

En primer lugar, las cifras disponibles permiten una apreciación de los hechos reales. Centroamérica exportaba hacia mediados de la década del 60, casi los mismos productos y en similar proporción relativa a las exportaciones correspondientes al momento de su integración al mercado mundial. Así, poco más del 98% en 1900 y casi el 95% en 1965 correspondía a materias primas y alimentos de origen agrícola y tenían como destino el mismo mercado comprador. El comercio intrazonal, sin embargo, experimentó un importante cambio estructural. En efecto, mientras en 1950-53 el 80% correspondía a productos agrícolas, hacia 1965 dominaban las manufacturas representando más del 70% del valor total. A pesar de su profunda significación en varios planos, este hecho debe ser enmarcado en la continua dependencia del comercio exterior sobre los productos tradicionales. 14/

En segundo lugar, algunos autores recomiendan prevención para la interpretación de las cifras del comercio exterior centroamericano por la falta de equivalencia - en un sentido estricto - entre las divisas provenientes de exportaciones a un mercado preferencial y al mercado mundial. Algunas de las razones que se destacán son las siguientes, (Díaz Alejandro, 1974): i) acuerdos o presiones de reciprocidad; ii) diferencia en los precios de transacción en ambos mercados; iii) proliferación de procesos de ensamblaje con altísimo contenido de importaciones.

Como quiera que sea, es bien posible que las plataformas de exportación para bienes manufacturados se difundan, especialmente en algunos países de América Central y el Caribe con fuerza de trabajo abundante y de bajo costo. Esto sería congruente con algunos cambios, que ya se han producido o se preven, en la estructura productiva de los países centrales y que llevaría a ciertas alteraciones en la división internacional del trabajo vía las corporaciones trasnacionales, (Calcagno, 1980). Una vez más, es evidente el carácter de racionalidad derivada inherente al proceso.

La discusión hasta aquí se ha restringido al análisis de los efectos de la dependencia externa sobre la asignación de recursos y

/en la

en la configuración de la estructura productiva. El argumento es aplicable con similar intensidad a varios otros aspectos en los cuales, sin embargo, la condición de país periférico parece ser más determinante que la de país pequeño.

En primer lugar, a la movilidad de la fuerza de trabajo y de los recursos de capital. En este sentido, se han destacado la importante emigración con destino a algunos países centrales y la magnitud de los flujos de capital (Gutiérrez, Ortíz y Villamil, 1971). En segundo lugar, a la dependencia en materia tecnológica que, por supuesto, no es característica exclusiva de los países de pequeño tamaño. Sin embargo, en el caso de los países más grandes, es posible el desarrollo de una cierta capacidad de investigación y desarrollo orientada a la adaptación de la tecnología extranjera, proceso denominado por algunos autores fenómeno tecnológico doméstico (Cibotti, Lucángeli, 1980).

Finalmente, la dependencia externa se manifiesta también en la adopción - por parte de sectores sociales minoritarios - de pautas culturales y perfiles de consumo que intentan reproducir el estilo y los hábitos de sociedades con mayor nivel de desarrollo (Prebisch, 1976).

A modo de síntesis, el rasgo distintivo de un país de pequeño tamaño es su escaso grado de cerramiento, en el sentido que este concepto tiene para el análisis de sistemas. Ello implica la existencia de un amplio rango de flujos con el exterior. Adicionalmente, para un país pequeño y dependiente, los flujos de entrada y de salida reflejan la situación general de dominación en que se inscribe (Gutiérrez, Ortíz y Villamil, 1971). Es relevante, sin embargo, la distinción entre dependencia estructural y dependencia funcional (McIntire, 1971). La primera se refiere a la inevitabilidad de un cierto grado de dependencia por potencialidad y estructura económica, mientras que la segunda resulta de la aplicación de políticas particulares y, por lo tanto, puede ser reducida o evitada por políticas alternativas. Es decir, depende de cómo se utilice el poder político del Estado.

/b) La estructura

b) La estructura productiva de un país de pequeño tamaño se asemeja más a una sumatoria, o a lo sumo, una articulación de casos que a un conjunto de actividades interrelacionadas

Este segundo elemento del modelo se refiere, por una parte, a la destacada importancia que - en el conjunto de las actividades económicas - suelen tener unos pocos procesos productivos orientados a la exportación y, por la otra, a la escasa articulación - y aún asincronía - entre actividades que resulta de su racionalidad derivada.

En un país de pequeño tamaño la matriz de transacciones económicas entre sectores productivos es ciertamente raleada. La mayoría de las transacciones se efectúan en el ámbito de la demanda final y en el correspondiente a los insumos primarios. El producto sectorial, además, es marcadamente sesgado y el funcionamiento económico de los sectores está dominado por la demanda final - principalmente externa - y no por la intermedia (Decastro, 1979).

Una dotación escasa de recursos naturales y lo reducido del mercado interno concurren en una explicación de su notoria especialización productiva.

La reducida variedad en las condiciones ecológicas - generalmente asociada al pequeño tamaño geográfico - ciertamente restringe la gama factible de actividades agrícolas. Más aún, el temprano desarrollo de alguna actividad orientada a los mercados centrales se impuso sobre cualquier otro uso alternativo del suelo; esto no sólo por la capacidad de expansión de la actividad en cuestión, sino también por la escasa dotación del recurso suelo en términos absolutos. Con otras palabras, la monoexportación determinó, en buena medida la monoproducción y la consiguiente alienación de la población local de su propio espacio nacional. Aún en la actualidad, ciertos intentos de diversificar la producción agropecuaria con destino al mercado interno requieren restringir la actividad orientada al exterior (Beckford, 1979); en otros casos, se han formulado políticas explícitas de sustitución de exportaciones (Paauw, 1970).

/Este hecho

Este hecho se subordina a otro, de naturaleza más profunda, que se relaciona con el condicionamiento que - sobre la estructura económica, social y cultural - ha impuesto el patrón histórico de aprovechamiento de determinadas ventajas comparativas. Un caso ilustrativo es la pesada y decisiva influencia que se asigna a un pasado estructurado alrededor de una economía de plantación, destacado por algunos autores (Best, 1968) como el problema central para varias economías del Caribe.

Un sesgo similar de la estructura productiva se observa en los países cuya base económica es la explotación de yacimientos mineros, particularmente apreciable en la composición del producto debido a su baja incidencia en materia de ocupación de la fuerza de trabajo.

En este caso, sin embargo, el condicionamiento global es menor dado el carácter puntual - o no extensivo - en el uso del suelo, excepto por las consecuencias que pueda tener en términos de deterioro del medio ambiente por el uso de procesos altamente contaminantes (Villamil, 1978).

En ambos casos la incidencia global de estos procesos productivos es aún mayor que su participación directa. La organización en torno a ellos, de actividades subordinadas - especialmente servicios - es frecuente, constituyendo en conjunto el denominado complejo exportador (Pinto, 1970). Este complejo se diferencia con bastante nitidez del resto de las actividades económicas orientadas al mercado interno, cuando no a la mera subsistencia de amplios sectores sociales.

A su turno, la disparidad entre las escalas de producción dadas por la tecnología corrientemente utilizada a nivel internacional y el reducido tamaño del mercado interno conduce, en algunas industrias, a la imposibilidad de un aprovechamiento pleno de las economías de escala y, practicamente en todas, a un bajo nivel de competitividad entre las firmas orientadas con exclusividad a ese mercado por la formación, desde un inicio, de monopolios técnicamente inevitables (Merhav, 1972). Para la producción de algunos bienes es posible

/que el

que el tamaño del mercado ni siquiera alcance el mínimo necesario para la operación a capacidad plena de una planta eficiente al nivel internacional de la industria. Como el tamaño mínimo requerido es variable para cada industria, el mercado puede ser insuficiente para unos bienes y no para otros. Existiría, en este caso, un determinante tecnológico en la composición de las importaciones (Scitowsky, 1971).

Finalmente, la existencia de bienes no comercializables en el plano internacional, origina de una manera inevitable, algunas actividades locales principalmente en los sectores de construcción, energía, transporte y comunicaciones.

La escasa articulación entre procesos productivos distintos pero igualmente orientados al mercado externo, puede ser explicado a partir del concepto de racionalidad derivada, discutido en el punto anterior. Los débiles lazos de estos procesos con las actividades locales se discuten en el próximo elemento del modelo.

c) La articulación entre las actividades orientadas al mercado externo y el resto del sistema económico es sumamente débil

Es posible identificar tres circuitos básicos (véase el Esquema Nº I.2), en el funcionamiento económico de un país subdesarrollado y dependiente, a saber:

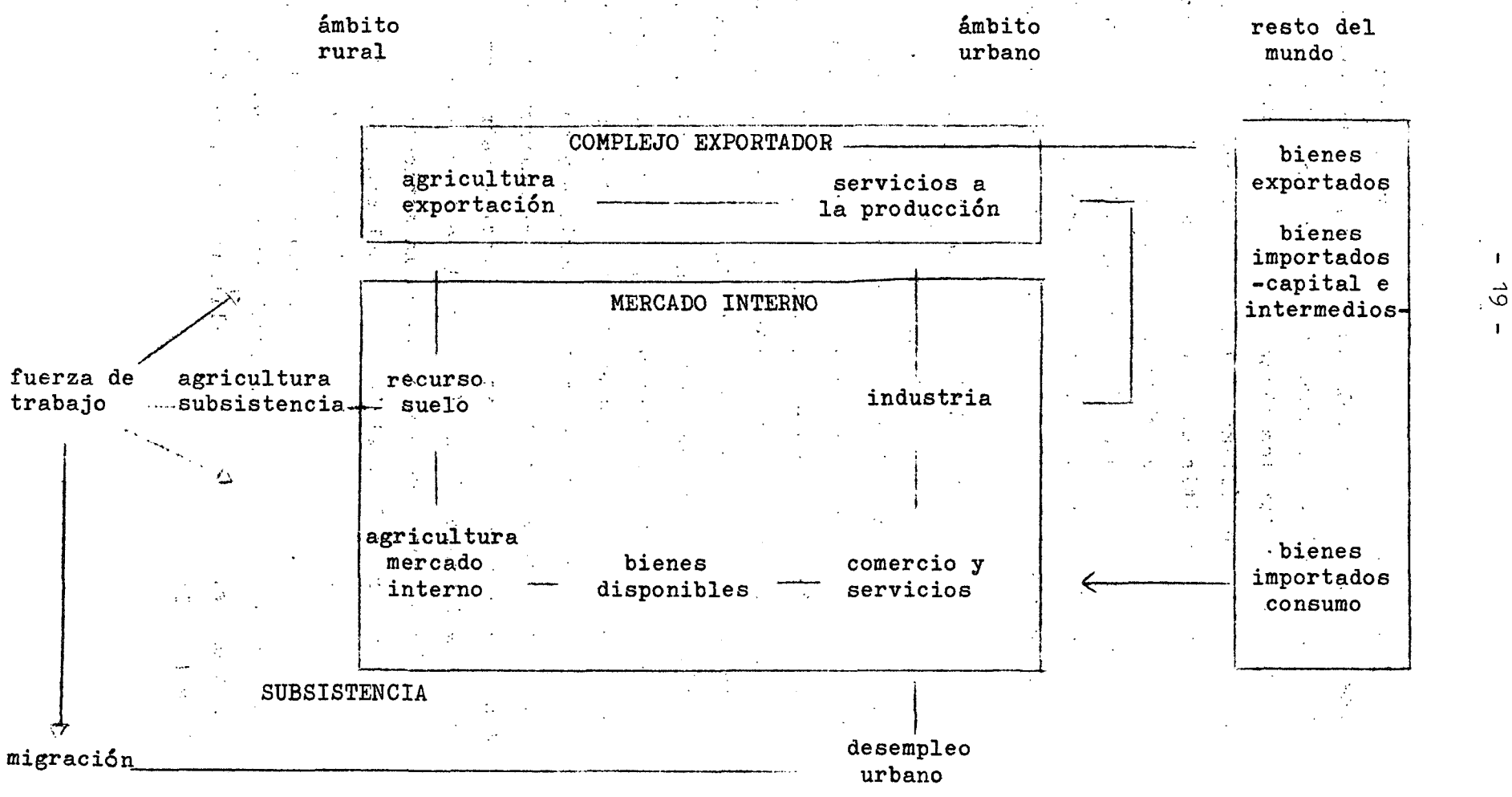
- Circuito exportador: formado por las actividades que constituyen el complejo exportador;
- Circuito interno: incluye el conjunto de actividades orientadas al mercado interno;
- Circuito de subsistencia: se define a partir de las actividades de subsistencia en los medios rural y urbano, con contactos intermitentes en los otros circuitos.

La particularidad de un país de pequeño tamaño - principalmente como consecuencia de una apertura externa más amplia - es el mayor peso relativo que, en el conjunto de la economía, adquieren los circuitos exportador y de subsistencia, así como una menor articulación entre las actividades orientadas a los mercados externo e interno.

/Esquema I.2

Esquema I-2

CIRCUITOS ECONOMICOS



Esta escasa interdependencia entre circuitos económicos ha sido considerada como un corolario necesario de la dependencia externa (Brewster, 1973). El corolario puede ser definido como la incapacidad de manipular los elementos operativos del sistema económico. Esto implica, en última instancia, la carencia de una dinámica suficiente para permitir un funcionamiento autónomo e independiente.

Es conveniente aclarar, sin embargo, que no se postula aquí una falta total de vinculación o la ausencia absoluta de interacciones entre los tres circuitos. Por el contrario, se admite que ellos forman parte de un mismo sistema que los contiene como contradicciones (Matus, 1970).

El circuito de subsistencia constituye, en realidad, una categoría residual; más precisamente refleja la falta de balance entre los recursos nacionales y la proporción en que se utilizan con relación a los recursos de origen externo por un determinado patrón de desarrollo. Aunque el carácter residual del circuito lo convierte, al mismo tiempo, en una fuente de reserva eventual de recursos productivos, el hecho significativo es la incapacidad manifiesta del sistema económico para emplear productivamente a amplios sectores de la población. En no pocos casos de países pequeños las cifras oficiales de desempleo abierto exceden con holgura la media latinoamericana.

No es éste un efecto transitorio - y mucho menos un simple rasgo indeseable o costo social de determinados modelos económicos - sino que representa un hecho de carácter estructural y cuya solución es probablemente más difícil en el contexto de un país pequeño.

En procesos de expansión de la agricultura comercial con una modalidad extensiva, el área residual destinada a las actividades de subsistencia en el medio rural puede reducirse a través de dos mecanismos básicos; de exclusión uno y de inclusión el otro. Por un lado, puede resultar en la expulsión de los sectores campesinos de sus tierras, hecho que es facilitado por el carácter - con frecuencia - ilegal de la ocupación.

/Por el

Por el otro, puede incorporar a estos sectores al mercado aunque mantengan - quizás como precaución, quizás de manera complementaria - alguna actividad orientada al autoconsumo. Como parte de la expansión es posible también la canalización hacia la agricultura comercial de parte de la fuerza de trabajo potencial, principalmente como trabajadores temporarios.

Sin embargo, el grueso del excedente de población en el medio rural ha originado - como lo señala la experiencia latinoamericana - importantes flujos migratorios hacia el principal centro urbano a pesar de las escasas o nulas oportunidades de inserción en su aparato productivo. De esta manera, se origina el componente urbano del circuito de subsistencia con ocupación intermitente en los sectores de comercio y servicios.

El funcionamiento del circuito exportador, a su turno, puede ser caracterizado por medio del denominado esquema triangular (Paauw, 1970). En este esquema los bienes exportados generan divisas que se utilizan para la importación de bienes intermedios y de capital con destino a los sectores productores de servicios requeridos por las actividades de exportación.

El crecimiento en este esquema es dependiente de la demanda y también de las decisiones externas en el caso que los recursos sean explotados - como es frecuente - por empresas extranjeras. El ritmo de acumulación de capital dependerá, en consecuencia, de la proporción en que el excedente sea reinvertido o transferido al exterior.

La vinculación con el circuito interno puede reducirse, entonces, al efecto producido por los ingresos personal y fiscal. La parte del valor agregado correspondiente a remuneraciones al factor trabajo ha de traducirse parcialmente como demanda de bienes y servicios producidos localmente. Por otra parte, el ingreso fiscal mayoritariamente originado en los impuestos a las transacciones con el resto del mundo - que posibilita el complejo exportador - constituye la principal fuente de financiamiento del gasto público.

Por cierto, los gastos privado y fiscal tienen algún efecto multiplicador. Sin embargo, su magnitud es reducida pues las

/filtraciones constituyen

filtraciones constituyen el otro rostro de la escasa articulación interna.

d) Capacidad para la toma de decisiones centralizada en muy pocas unidades decisionales - con frecuencia extranacionales - y con amplios efectos sobre el conjunto de la economía nacional

Este elemento del modelo se refiere particularmente a los agentes a través de los cuales el país de pequeño tamaño se articula con el resto del mundo. Destacan en este sentido las filiales locales de las corporaciones transnacionales (CTN) y el aparato gubernamental en vista de su capacidad - efectiva o potencial - para regular el grado de cerramiento del sistema.

Históricamente, y aún en la actualidad, la actividad de las CTN se ha orientado hacia la explotación de recursos naturales y a su procesamiento - elemental en la mayoría de los casos - con destino al mercado de los países centrales.

A partir del establecimiento de acuerdos de integración económica supranacional algunas CTN han efectuado inversiones directas, o simplemente han comprado industrias locales a fin de explotar el mercado cautivo del área de comercio preferencial (Fuentes, 1979).

Más recientemente aún, se han orientado al establecimiento de plataformas de exportación (Helleiner, 1973).

En todos estos casos, a la marcada especialización productiva y sesgada composición de las exportaciones se superpone una muy alta concentración económica. En tal sentido - a modo de ejemplo - puede decirse que Guatemala produce y exporta plátanos. Sin embargo, sería más correcto sostener que la CTN Del Monte produce plátanos en Guatemala y los distribuye en el mercado internacional. Se trata de algo más que de una simple cuestión de vocabulario. En realidad, expresa dos modos de pensar que son radicalmente divergentes y con implicaciones distintas (Clermont, 1979).

La consecuencia interna de este hecho es que el peso y la influencia de las decisiones de estas unidades son decisivas para la economía del país de pequeño tamaño. En no pocas instancias,

/el volumen

el volumen de recursos que controla y sobre los que dispone la CTN excede con creces el producto total del país huésped.

En el frente externo, la presencia de la CTN limita las iniciativas reformistas tendientes a lograr un mayor grado de control sobre la producción y las exportaciones originadas en el país, a veces por medio de la intervención directa del sector público (bauxita, Jamaica) y otros a través del sector privado nacional (banano, Nicaragua). En efecto, una de las principales ventajas de la CTN reside en el hecho que la corporación decide y realiza su asignación de recursos a escala mundial. Por medio de su política de inversiones en exploración, propaganda y comercialización e investigación y desarrollo, la CTN controla las barreras de entrada a la actividad ya sea con posterioridad a la etapa de producción primaria (banano y otros cultivos tropicales, bauxita, mineral de hierro, etc.), o en la etapa de producción y exploración (petróleo, cobre, gas natural, etc.), o también en la etapa de diseño (aparatos y equipo electrónico) (CEPAL-CTC, 1979a).

Por otra parte, también ha sido destacado el carácter subordinado y complementario del sector privado nacional con respecto a las corporaciones transnacionales (Gutiérrez, Ortíz y Villamil,1971). No menos centralizadas son las decisiones al interior de ese sector. A modo de ejemplo, se ha destacado que a nivel del sector manufacturero centroamericano los índices de concentración - cuando se mantienen constantes la composición por productos y el tamaño de planta - son similares entre industrias con y sin participación de capital extranjero (Willmore, 1976).

Finalmente, es evidente el peso de las decisiones del Estado no sólo por los recursos sobre los que dispone, sino también por la utilización que puede hacer de su capacidad para fijar las reglas del juego.

Por sobre todo, se ha intentado señalar que - en el caso de un país de pequeño tamaño - el comportamiento macroeconómico no resulta de las múltiples interacciones entre un conjunto más o menos numeroso

/de unidades

de unidades decisionales. Por el contrario, algunas de ellas producen efectos directos y claramente discernibles sobre el conjunto social.

e) Alta accesibilidad, en términos de distancia, entre los distintos puntos del territorio nacional

Este último elemento del modelo se relaciona obviamente con un reducido tamaño geográfico, pero también se refiere a dos características que lo condicionan en sentidos opuestos.

Por un lado, la accesibilidad interesa en relación con la ocupación efectiva del territorio. Es decir, se trata de la accesibilidad entre personas, actividades productivas y recursos naturales, todos localizados. Con frecuencia, esto reduce aún más la dimensión territorial ya de por sí pequeña.

Por otra parte, en el caso de algunos países de pequeño tamaño la accesibilidad efectiva -medida en unidades de tiempo- entre algunos asentamientos no guarda correspondencia con la distancia física involucrada. Las condiciones topográficas e inadecuadas vías o medios de transporte concurren, ordinariamente, a una explicación. Sin embargo, esta diferencia entre accesibilidad efectiva y potencial que puede ser de importancia, es también susceptible de ser reducida por medio de la inversión correspondiente.

En todo caso, lo que se desea enfatizar con este elemento del modelo es el hecho de que todas las otras características ya señaladas ocurren en un ámbito pequeño, desde el punto de vista de las interacciones relevantes.

/D. CONSIDERACIONES

D. CONSIDERACIONES FINALES

Estructurado así - por medio de estos cinco elementos - el modelo de un país de pequeño tamaño, en los capítulos siguientes se examinarán sus implicaciones para estilos de desarrollo alternativos y para el tipo y contenido del proceso de planificación, particularizando en su dimensión territorial.

Sin embargo, a modo de conclusiones finales, parece oportuno reflexionar acerca de la caracterización hecha del objeto de estudio. En primer lugar, es evidente que algunos de los rasgos incluidos en el modelo no son exclusivos de los países de pequeño tamaño; por ejemplo, la elevada concentración en bienes y en áreas geográficas de las exportaciones. Pero el problema no es tanto, o al menos no principalmente, uno de blancos o negros, sino el de una amplia gama de grises. Lo distintivo es la mayor relevancia que el rasgo adquiere en el contexto de un pequeño país; es decir, la diferencia de matices puede ser de suficiente envergadura como para generar situaciones cualitativamente distintas.

En segundo lugar, el hecho de asociar un determinado rasgo con el país de pequeño tamaño no significa indefectiblemente que al grande deba corresponderle el rasgo opuesto. Así, por ejemplo, el elevado grado de apertura al capital extranjero de los países de pequeño tamaño no implica que el grande exhiba necesariamente, una política inversa.

Aparte de estas diferencias de matices y relevancia cabe recordar que el objetivo final es analizar la incidencia del pequeño tamaño sobre las opciones de un país periférico y no la oposición pequeño - grande; vale decir, que <u>la especificidad del objeto de estudio resulta de una particular combinación de atributos asociables ya sea a la pequeñez o al subdesarrollo</u>.

/Capítulo II

Capítulo II

ESTILOS DE DESARROLLO Y TIPOS DE PLANIFICACION

A. INTRODUCCION

La imagen de una planificación del desarrollo en crisis se ha difundido a gran ritmo durante los últimos años. A esta situación se superpone, en el caso de los países de pequeño tamaño, un cierto escepticismo en el sentido de que cuenten con las condiciones mínimas necesarias para implementar procesos de planificación efectivos.

Variadas son las razones ensayadas por distintos autores en intentos por explicar en qué consiste esa supuesta crisis de la planificación y apuntar a sus causas. Para algunos, (Waterston, 1972), la falla radica en la falta de implementación de los planes de desarrollo debido a la ausencia de estabilidad política, a la presencia de factores exógenos no controlables, a la carencia de apoyo político y a la escasa capacidad administrativa que, en distinto grado, revela la experiencia. Otros (Solari, Franco y Jutkowitz, 1976), sostienen que parte del fracaso que se atribuye a la planificación proviene de expectativas desmedidas, o de la distancia entre el esfuerzo intelectual desplegado y sus logros (Seers, 1972).

También se plantea (de Mattos, 1979) que, en el caso de América Latina, la crisis no es de la planificación, sino de una manera particular de concebir a este proceso. En este mismo sentido, otros trabajos (Ianni, 1977) dan cuenta de procesos con resultados efectivos de acuerdo a sus objetivos reales fundamentales y según las coyunturas políticas en que el esfuerzo de planificación se inscribió.

Es indudable que diversas experiencias y hechos objetivos avalan cada una de estas posiciones, pero también que la discusión se refiere a diversos planos y que algunos elementos se entremezclan.

/En parte

En parte esto se debe al carácter elusivo de varios de los conceptos involucrados y a la falta de consenso en términos del significado de otros. No escapa a esta regla el concepto mismo de planificación a pesar de los numerosos y algunos valiosos intentos realizados para clarificar su definición y contenido entre los que destaca un reciente esfuerzo del ILPES de las Naciones Unidas (ILPES, 1980).

Algo similar ocurre en relación con la particularidad que el esfuerzo de planificación adquiere en el contexto de los países de pequeño tamaño. Así, (Gutiérrez, Ortíz y Villamil, 1971) enfatizan las implicaciones para la estrategia y los procedimientos de planificación que se derivan de su característica de sistema abierto. Otros (Ehrensaft, 1970) destacan los procesos de pseudo-planificación que resultan de la presencia de estructuras políticas y económicas que impiden un uso efectivo del excedente económico generado. Se menciona también (Triffin, 1971) el menor número y rango de los instrumentos de política económica de que dispone un país pequeño con relación a uno grande. También se señalan como elementos inhibitorios de una planificación efectiva la elevada dependencia decisional del exterior y la presencia de corporaciones transnacionales con poder económico y político global superior al de país huésped (Kaplinsky,1979). Finalmente, se destacan los elevados costos medios del aparato institucional, las dificultades para dotarlo de personal suficientemente calificado y la ausencia de mecanismos de participación efectivos (Jones y Mills, 1976).

Nuevamente aquí, aún sin dejar de reconocer las bases concretas en que se apoyan estas reflexiones, es también posible apreciar énfasis y enfoques distintos que, en parte, resultan de los rasgos considerados más relevantes para la definición de pequeño tamaño.

El objetivo central de este capítulo es examinar las principales implicaciones que para el proceso de planificación pueden derivarse del tamaño de un país.

/Las primeras

Las primeras preguntas a abordar corresponden al problema en su forma más general. Esto es:

¿Por qué es supuestamente más difícil la planificación en un país pequeño?

¿Existen diferencias significativas entre países pequeños?

¿Qué incidencia tiene el estilo de desarrollo adoptado?

¿La dificultad es similar para cualquier tipo de planificación?

¿Hay alguna entidad o agente que planifique con efectividad?

Es evidente que en las preguntas precedentes subyacen cuatro cuestionamientos básicos: por qué y para qué se planifica, quiénes lo hacen y cómo lo realizan. Para atender a estas preguntas es inevitable realizar un esfuerzo previo a efectos de ordenar la discusión y establecer, desde un inicio, las dificultades que esta tarea implica así como explicitar la aproximación metodológica elegida para abordar el tema.

En primer lugar, corresponde destacar la extensa variedad de situaciones concretas que pueden ser englobadas bajo la denominación común de pequeño tamaño no sólo por las dificultades en definir esta variable taxativamente sino también por algunos otros hechos, quizás más significativos, tales como la heterogeneidad cultural, la pluralidad de regímenes políticos y las apreciables diferencias en la estructura socio-económica de los países del grupo. En el capítulo anterior se realizó un primer esfuerzo en el sentido de caracterizar el objeto de estudio por medio de la formulación de un modelo de país de pequeño tamaño (PPT) que pretende capturar los rasgos de su estructura económica considerados como esenciales. La ganancia en términos de generalidad lograda tiene como contrapartida lógica una pérdida de especificidad en el tratamiento de las experiencias nacionales, pero la elección se basó en el convencimiento de que el futuro de los países de pequeño tamaño consulta un componente colectivo de considerable magnitud y que, además, en términos de opciones,

/conforman un

conforman un grupo compacto a pesar de la conocida diversidad de sus respectivos procesos históricos de desarrollo.

La segunda dificultad es más bien una pregunta referida a la capacidad explicativa que pueda tener el tamaño, en una secuencia de determinaciones y condicionamientos sucesivos con orden decreciente de generalidad, sobre la interpretación de los problemas del desarrollo y las consecuentes tareas de la planificación. En este sentido, es fundamental reducir el riesgo de asignar relaciones causa-efecto a niveles equivocados de dicha secuencia. Por tal motivo, el enfoque adoptado consiste en discutir el condicionamiento que otorga el tamaño a casos ideales ya determinados por algunas combinaciones relevantes de la secuencia sistema-estructura-estilo de desarrollo.

B. EL PROCESO DE PLANIFICACION

El proceso de planificación es concebido en trabajos recientes (Flisfisch, Franco, Palma; 1980) como un esfuerzo multifacético que incluye componentes científico-técnicos relativamente abstractos; que se apoya en el conocimiento empírico de realidades diversas y complejas; que se basa en alguna interpretación de los procesos globales; que descansa en una utilización y activación de los recursos de poder propios de cada agente; que implica procesos más o menos complejos de negociación con los restantes agentes basados tanto en el conocimiento que se tiene de ellos como en la habilidad para explotar ventajas inherentes a la propia posición y debilidades de los otros.

En las conclusiones de un Seminario sobre Planificación realizado en Santiago de Chile en 1965 (ILPES, 1966), ya se destacaba esta dualidad formal-material del proceso de planificación. Por un lado, éste era presentado como un esfuerzo para maximizar la racionalidad formal, es decir, optimizar la relación entre fines y medios predeterminados. Por el otro, en su aspecto material, se lo concebía como un proceso que apunta a elaborar una imágen-

/objetivo de

objetivo de la sociedad e identificar los cambios requeridos para alcanzarla. ".....(el proceso de planificación)..... es una tentativa de lograr el máximo de racionalidad formal plus el máximo de racionalidad material; pero la coincidencia de esa dualidad no se dá fácilmente en la práctica" (ILPES, 1966, p. 29). Así, determinadas coyunturas políticas permitieron acentuar los avances de la planificación en sus aspectos formales por medio de la consolidación institucional y la producción del plan-libro, pero sin causar gran impacto sobre la política económica y social; en otras instancias, por el contrario, se han logrado producir cambios de significación en estos aspectos materiales aunque los mismos no hayan sido acompañados por un desarrollo similar de los mecanismos formales ortodoxos. Apoyados en la distinción entre plan y proceso de planificación, Boeninger y Sunkel (1972) denominan a estas instancias plan, sin planificación y planificación, sin plan, respectivamente en su análisis de la experiencia chilena.

Aquella concepción pionera de la planificación como un proceso dual que articula aspectos formales y materiales ha sido complementada por Faludi (1973a), quien sostiene que en una teoría de la planificación concurren como componentes básicos una teoría sustantiva y una teoría de procedimiento. Esta última debe ayudar a determinar para cada situación concreta, el sistema agencial y el tipo de procedimientos más efectivos a la finalidad de planificación.

El componente sustantivo, por su parte, se refiere al conocimiento del sistema que es objeto de planificación, a la identificación de las fuerzas que lo determinan y condicionan y a la individualización de puntos de intervención y de cursos de acción para modificarlo de acuerdo con objetivos deseados. En términos de los cuestionamientos precedentes el por qué y el para qué se planifica corresponderían al ámbito de la teoría sustantiva; el cómo se planifica al de la teoría de procedimiento y el de quiénes lo hacen se entrelaza con ambas.

Al centrarse en los agentes es posible identificar los diversos tipos de racionalidad que conjuga el proceso de planificación. Así,

/"(corresponde) ...

"(corresponde).....mostrar (...) la relación en que se encuentran los supuestos racionales en las conductas respectivas del técnico, del burócrata y del político, con indicación no sólo de su naturaleza sino también de sus límites (Medina Echavarría, 1972, p. 171). A tal efecto el autor utiliza el esquema que aquí se reproduce con ligeras variaciones.

Esquema II.1

TIPOS DE ACCION RACIONAL

	Racionalidad Técnica (formal)	Racionalidad Política (material)
FUNCIONAL (referida al desarrollo de la acción)	Tipo I: racionalidad de procedimientos	Tipo III: racionalidad del proceso de decisión
SUSTANCIAL (referida al resultado de la acción)	Tipo II: racionalidad de fines	Tipo IV: racionalidad de la decisión

El tipo de racionalidad burocrática es funcional (tipo I); es decir, el burócrata conoce y maneja determinados procedimientos. La tarea del técnico en cambio, es presidida por una racionalidad formal (Tipos I y II) involucrando tanto aspectos sustantivos como de procedimientos pero subordinado, en términos de elección de fines y fijación de metas, de quienes en definitiva detentan el poder. El político, finalmente, responde a una racionalidad material (Tipos III y IV) que también distingue aspectos de procedimiento y sustantivos ya que no sólo debe decidir en la solución de los problemas sino, además, organizar y mantener operativa la posibilidad de sus decisiones. Así, "el logro de situaciones nuevas

/constituye le

constituye la culminación de su primera tarea (sustantiva), mientras que la negociación es la indispensable de la segunda (funcional)", (Medina Echavarría, 1972, p. 174).

Los tipos descritos por las dos dimensiones formal/material y funcional/sustancial, sólo pretenden ilustrar la estructura lógica y los límites de las distintas formas de racionalidad. Esto no debe confundirse, como sucede a menudo, con los distintos roles que tome o puede tomar un mismo agente en determinada circunstancias.

La dimensión material estará acotada por el espacio político que determinada coyuntura otorgue a distintas respuestas a las preguntas del por qué y el para qué planificar. El rol operacional estará, a su vez, condicionado por la capacidad técnica y de gestión de quienes planifiquen para ocupar ese espacio político, es decir, consulta principalmente el cómo planificar e incluye una funcionalidad técnica y otra política.

La cuestión del espacio político para distintos tipos de planificación se discutirá en el contexto de los estilos de desarrollo; la capacidad técnica y de gestión, por su parte, se vinculará con la discusión de modalidades de planificación para finalizar con la identificación de tareas prioritarias en el caso de los países de pequeño tamaño de América Latina y el Caribe.

1. El espacio político de la planificación

En un conocido ensayo, Pinto (1976), identifica dos conceptos básicos que anteceden y ordenan la discusión sobre estilos de desarrollo. Uno es el concepto de sistema que asocia con las formas de organización capitalista y socialista. El otro corresponde a una ubicación particular en la oposición centro-periferia y es el concepto de estructura. Una de las combinaciones posibles de ambos conceptos es la categoría país capitalista periférico la cual constituye el marco relevante para la discusión en este trabajo.

/En relación

En relación con esta categoría es posible identificar diversos estilos de desarrollo, aún cuando la amplitud del concepto se restrinja a las opciones dentro de esta combinación particular de sistema y estructura; como sostiene Graciarena (1976, p. 187) "un estilo concreto, real, es siempre una alternativa entre varias históricamente posibles y potencialmente viables". Desde luego habrá casos para los cuales existan diversas opciones mientras que en otros, el rango de maniobra será más estrecho y podría aún ser inexistente.

El argumento básico que se intentará desarrollar es que las determinaciones sucesivas sistema-estructura-estilo definen el espacio político de la planificación y, por ende, el tipo de planificación posible.

a) <u>La planificación en el sistema capitalista</u>

Parte importante de la discrepancia en torno al carácter y el contenido de la planificación en el sistema capitalista puede ser atribuido a la variedad de concepciones teóricas en cuanto al rol que el Estado desempeña en dicho sistema económico. En un artículo reciente Cypher (1980) pasa una rápida revista a las principales perspectivas teóricas desde las cuales el tema ha sido abordado, particularmente con referencia a la relativa autonomía entre las instancias política y económica del sistema. En este sentido, el autor destaca la amplitud del espectro que contiene, como posiciones extremas, a la concepción de los economistas neoclásicos que considera al Estado como resultante de una simple agregación de las preferencias colectivas de los individuos y, por otro lado, a una de las concepciones de orígen marxista que considera al Estado como un mero instrumento al servicio de la clase dominante. En el primer caso, lo político se diluye en lo económico y, en el segundo, queda subordinado plenamente.

Sin pretender soslayar el carácter evidentemente controversial del tema, en este trabajo se plantea que la necesidad de implementar esquemas de <u>planificación estatal complejos</u> en los países

/del sistema

del sistema capitalista surge como consecuencia de la diferenciación entre sus estructuras políticas y económicas y, correspondientemente, por las funciones que el Estado debe desempeñar tanto en el ámbito político, para legitimar el sistema, como en el ámbito económico para dinamizar el proceso de la acumulación de capital.

En una dirección similar, Cardoso (1978, p. 14) sostiene que:

> "...el Estado expresa la imposición de una clase o una alianza de clases sociales sobre otras. Pero mientras sirve los intereses de los sectores dominantes, el Estado propone medidas tendientes a hacer verosímil una generalidad de intereses (pueblo, igualdad, nación) cuya existencia debe sostener. Adicionalmente, el Estado es una organización burocrática-reguladora y, en el caso de los Estados modernos, se ha convertido también en una organización económica para la producción."

La autonomía relativa del Estado con respecto a la instancia económica implica, por una parte, la posibilidad de una unidad política de las diversas fracciones y segmentos de los sectores dominantes con intereses económicos conflictivos y, por la otra, la posibilidad de una política social de sacrificios económicos en provecho de algunos sectores dominados en la búsqueda de legitimidad y consenso. En consecuencia, el poder político - que viabiliza la planificación - se apoya en un equilibrio inestable de compromisos tanto al interior de los sectores dominantes como entre éstos y los sectores dominados.

Desde un punto de vista político, la función de la planificación es maximizar la racionalidad de este equilibrio inestable de compromisos "....en sus aspectos sustantivos la planificación apunta directamente hacia esas cuestiones de fondo. Se enfoca a la problemática del conjunto de la sociedad y constituye un medio para la determinación de los objetivos últimos de la misma y de los cambios requeridos para asegurar su cumplimiento" (ILPES, 1966, p. 28).

Si bien, como se señaló, no deben confundirse planificación y proceso político, tampoco es posible intentar un análisis de los

/objetivos de

objetivos de la planificación sin tomar en consideración algunas consecuencias de las relaciones que ella mantiene con el proceso político en que se inscribe y, particularmente, en la necesidad de congruencia entre ambos.

En general, la planificación tiene como objetivo explícito transformar o consolidar una determinada estructura de poder. Recíprocamente, la voluntad política de implementar los programas, la consecución de los consensos necesarios y la movilización de las fuerzas sociales corresponden a los procesos políticos que, en esta materia, son los determinantes.

En los países capitalistas, las crisis crean las condiciones a partir de las cuales el Estado pasa a desempeñar un papel más activo en sus economías. El objetivo fundamental de esta mayor ingerencia es preservar el sistema vigente adaptándolo e introduciéndo los cambios imprescindibles requeridos por las nuevas circunstancias. Cabe destacar, en este sentido, la participación creciente del Estado en la producción directa así como su función destinada a regular el sistema, prever para contrarrestar oportunamente su inestabilidad y, a veces, inyectarle dinamismo.

La planificación y el manejo de los instrumentos de política económica permiten implementar esta acción del Estado dirigida a racionalizar la generación y apropiación del excedente económico de acuerdo con las necesidades requeridas por el sector privado. Esta racionalización del excedente constituye así la principal tarea de la planificación y la política económica provocada, en última instancia, por la creciente diferenciación de las estructuras política y económica del sistema.

b) La planificación capitalista periférica

La referencia al ámbito estructural de la periferia latinoamericana limita y califica la discusión anterior al ubicarla en el polo subdesarrollado del sistema. En este sentido, se da especificidad al concepto de planificación puesto que se lo refiere a condiciones, problemas y desafíos concretos.

/No cabe

No cabe realizar aquí una descripción detallada del marco en el cual se inscribe la planificación en América Latina sino tan sólo destacar algunos de sus atributos principales.

Una de las conceptualizaciones más lúcidas del capitalismo periférico resalta su carácter excluyente y conflictivo (Prebisch, 1980). El carácter excluyente deriva del insuficiente ritmo de acumulación de capital en relación con el crecimiento de la población. Es decir, el sistema capitalista periférico es incapaz de incorporar, con niveles crecientes de productividad, a sectores de la población que, por otra parte son cada vez mayores. La línea argumental de Prebisch se basa en la forma particular en que la técnica, y con ella los incrementos de la productividad, desarrollada en los centros penetra en la heterogénea estructura social de la periferia determinada, a su vez, por una concentrada distribución de los medios productivos. Existe, en consecuencia, una disímil capacidad de apropiación del excedente económico que tiene como resultado una desigualdad extrema en la distribución del ingreso a favor de los sectores dominantes.

Una parte variable, pero siempre importante, de este excedente es canalizado hacia el centro; conocido es el rol que en relación con este particular juegan las empresas transnacionales y las instituciones financieras. Otra parte muy significativa permite financiar el consumo de los sectores dominantes y alentar la posibilidad imitativa del resto de los sectores sociales. La reducida porción del excedente que se destina a reponer y ampliar la capacidad productiva se orienta según el perfil de ésta demanda. En consecuencia, los sectores dominantes detentan, en su doble rol de propietarios y consumidores, la clave dinámica del excedente. Esta es la denominada tendencia espontánea del sistema, es decir, que resulta del libre juego de las fuerzas del mercado.

A la opción entre contrarrestar o perfeccionar la tendencia espontánea del sistema corresponden estilos de desarrollo básicos en el capitalismo periférico.

/c) Estilos de

c) Estilos de desarrollo en el capitalismo periférico

Diversos autores han intentado caracterizar estilos de desarrollo vigentes o posibles en el contexto del capitalismo periférico y otros se han referido al carácter elusivo del concepto. Graciarena (1976, p. 189) destaca la centralidad estratégica del conflicto como atributo de un estilo cuando define "un estilo de desarrollo es ....un proceso dialéctico entre relaciones de poder y conflictos entre grupos y clases sociales....". Asimismo, enfatiza su carácter dinámico cuando señala que"(un estilo es), "en esencia, políticas de desarrollo en acción más las contradicciones y conflictos que, deliberadamente o no, se están produciendo" (Graciarena, 1976, p. 190).

A esta definición cabría agregar solamente que un estilo presupone, además, un método o un conjunto de reglas para reducir estas contradicciones o conflictos. Tanto en la dialéctica poder-conflictos como en la forma de reducción de estos últimos destaca la posición y el rol del Estado, su organización y las funciones esenciales de la política pública.

Como se señaló anteriormente y a los efectos de la presente discusión pueden considerarse dos estilos de desarrollo básicos. Uno destinado, en lo esencial, a contrarrestar la tendencia espontánea del capitalismo periférico y otro cuya finalidad es perfeccionarla.

Este último estilo se apoya en el principio de subsidiaridad del Estado destacando la iniciativa privada - nacional y extranjera - expresada en el libre juego del mercado; propugna una inserción internacional basada en el aprovechamiento a ultranza de las ventajas comparativas utilizando como mecanismo una irrestricta apertura comercial y financiera al exterior; limita las áreas de acción social del Estado a aquellos sectores en que es manifiesta la incapacidad o desinterés del sector privado; enfatiza el objetivo de crecimiento agregado con correcciones marginales ex-post y muy localizadas en los aspectos distributivos; considera la utilización

/de los

de los recursos nacionales como una variable de ajuste subordinada a los dictados del mercado y la inserción internacional; la imagen-objetivo real es implícita y su carácter excluyente requiere de un uso creciente de la coacción y del abandono de las formas democráticas para la reducción de los conflictos.

Por su parte, el estilo de desarrollo que pretende contrarrestar la tendencia espontánea del sistema considera legítima e imprescindible una presencia activa del Estado tanto en determinados sectores de la actividad productiva como en la guía y el control de los mercados en que se expresa la iniciativa privada buscando asegurar la correspondencia entre costos y beneficios privados y sociales, presentes y futuros; es partidario de una apertura externa restringida y otorga prioridad a una utilización plena de los recursos nacionales; en el plano de la acción social del Estado estima necesarias determinadas transformaciones de la estructura económica como requisito para el logro de metas sociales; la imagen-objetivo es explícita y la forma democrática en la reducción de los conflictos constituye un fin en sí mismo del estilo.

d) Tipos de planificación en el capitalismo periférico

Es evidente que al asignar distintas funciones y áreas de acción al Estado cada uno de los estilos de desarrollo admite muy disímiles tipos de planificación. En la versión más extrema puede suponerse que el estilo cuya finalidad es perfeccionar la tendencia espontánea del sistema no admite la actividad de planificación. Sin embargo, la distinción correcta no es entre planificación o su ausencia sino entre distintos tipos de planificación. En primer lugar, todo estilo de desarrollo requiere algún grado de intervención estatal. En la asignación de recursos por la imperfección de determinados mercados, por la presencia de indivisibilidades y externalidades y por la necesidad de proveer ciertos bienes públicos. En relación con el sector externo a efectos de prever la inestabilidad en la corriente de bienes reales y financieros; en aspectos

/distributivos se

distributivos se atiende a situaciones de extrema pobreza y a la satisfacción parcial de necesidades consideradas meritorias como la salud y la educación.

Segundo, en la sociedad moderna toda entidad de cierta envergadura requiere planificar sus acciones y cuenta con capacidad para hacerlo; como sostiene Galbraith (1973), la opción no es si se planifica o no sino quiénes planifican. Lo hacen en desigual medida las corporaciones transnacionales, las instituciones financieras, las empresas públicas, las empresas privadas nacionales, las organizaciones empresariales y sindicales, etc. Tanto es así, que algunas de las críticas a determinados procesos de planificación en América Latina han girado en torno a la poca capacidad para incorporar los planes de las entidades privadas o intermedias de mayor envergadura a los planes nacionales.

Ahora bien, desde el punto de vista sustantivo de la planificación la distinción entre tipos debe considerar tres aspectos principales. Uno es el carácter de la planificación definido, en lo fundamental, por el rol asignado a la política pública; otro corresponde al sujeto de la planificación, es decir, quiénes planifican y el tercero se refiere al método de interacción y resolución de los planes individuales.

En relación con el primer aspecto cabe señalar el carácter subsidiario y atomizado que adquiere la política pública en un estilo perfeccionador de la tendencia espontánea del sistema; subsidiaria por cuanto es un mecanismo auxiliar y subordinado del mercado para cubrir sus deficiencias más flagrantes en la asignación de recursos y también para corregir desigualdades extremas en la distribución de los frutos del desarrollo. Es atomizada por cuanto su función es intermitente en el tiempo y discontinua en su cobertura del ámbito decisional.

Con relación a los agentes que planifican es evidente la preponderancia que otorga a una fracción del sector privado nacional y a las corporaciones e instituciones financieras transnacionales en

/detrimento del

detrimento del sector público y del resto de las organizaciones empresariales y de trabajadores, así como su preferencia por el poder económico sobre el poder político, aunque utilice a éste para entronizar a aquél.

Por su parte, el tipo de planificación que se inscribe en un esfuerzo por contrarrestar la tendencia espontánea del sistema, otorga un papel central a la política pública; esta deja de ser auxiliar y subordinada al mecanismo de mercado para convertirse en un instrumento orientador y regulador para la asignación y distribución del excedente económico. Su función no es ya intermitente y discontinua sino que intenta articular, permanentemente, las decisiones públicas y privadas relevantes.

La diferencia fundamental, radica, sin embargo, en que el proceso de planificación se convierte, por un lado, en el mecanismo básico para explicitar y discutir la imagen-objetivo de las distintas fuerzas sociales y, por el otro, en el ámbito de la negociación política tendiente a lograr los consensos necesarios para implementar políticas y proyectos.

Los sistemas de planificación propugnados en algunos países de América Latina a partir de fines de la década de 1950 constituyen ejemplos de este último tipo de planificación por cuanto ellos se transformaron muy rápidamente en intentos por contrarrestar la tendencia espontánea del sistema. Es decir, la planificación fue visualizada por algunos agentes sociales como el instrumento idóneo para promover los cambios estructurales que requerían sociedades nacionales sumidas en profunda crisis como consecuencia del agotamiento político y económico del estilo de desarrollo entonces vigente. No cabe polemizar aquí acerca de la efectividad y modalidad de estas experiencias. Es suficiente señalar que, aunque como todo proceso histórico su evolución haya sido contradictoria y conflictiva, permite identificar un tipo definido de planificación.

Por otra parte, algunos de los esquemas más antiguos y también de los más recientes en el Cono Sur, ayudan a conformar una imagen del tipo de planificación tendiente a perfeccionar la tendencia espontánea del sistema. (Véase ILPES, 1980.)

/Definidos así,

Definidos así, en sus líneas generales, los aspectos sustantivos del proceso de planificación en el contexto del capitalismo periférico (véase el Esquema II.2), corresponde ahora analizar el caso particular de los países de pequeño tamaño de América Latina y el Caribe. Con otras palabras, se tratará de analizar las instancias y la manera en que sus rasgos estructurales condicionan los estilos de desarrollo descritos y los tipos de planificación que ellos implican o requieren.

2. El caso particular de los países de pequeño tamaño

Seguramente habría unanimidad en destacar, como uno de los rasgos centrales de un país de pequeño tamaño, su elevado grado de apertura. Sin embargo, la elección de la forma y del grado de la apertura externa es parte integrante de una opción global de desarrollo y no sólo una alternativa referente a la política de relaciones económicas externas; es decir, el grado de cerramiento del sistema constituye una de las variables fundamentales en la elección de un estilo de desarrollo que, por cierto, tiene restricciones más severas en el caso de un país de pequeño tamaño. Por lo tanto, parece adecuado adoptar el tema de la apertura como punto de partida para la discusión.

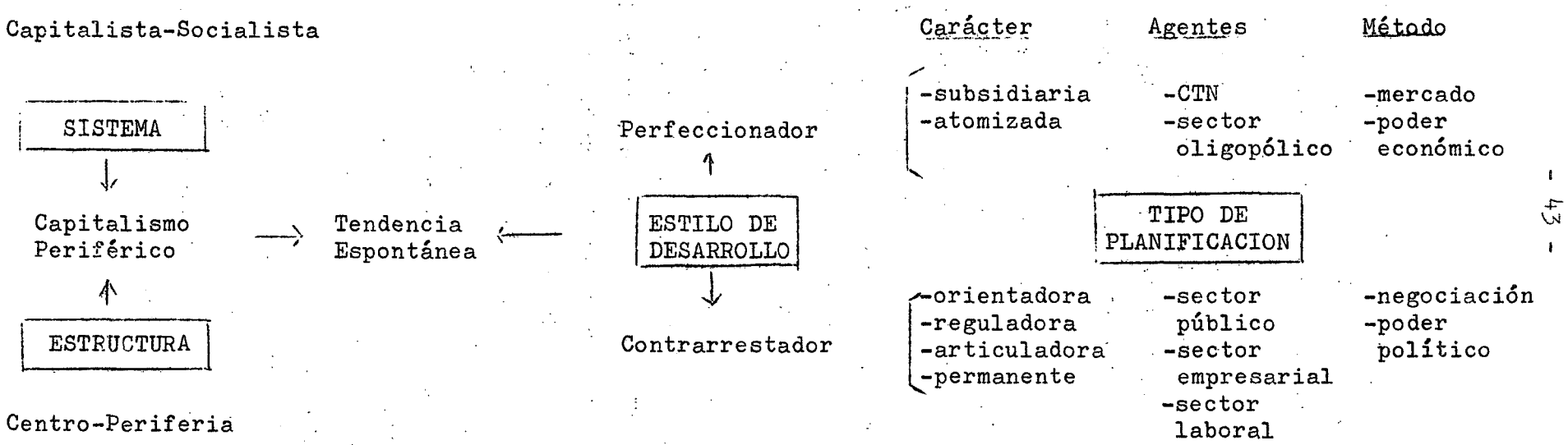
a) Estilo perfeccionador de la tendencia espontánea del capitalismo periférico

La opción correspondiente a un estilo de desarrollo orientado a perfeccionar la ten encia espontánea del sistema favorece, como se dijo, una apertura al exterior amplia e irrestricta en consonancia con un criterio ortodoxo de aprovechamiento de las ventajas comparativas y a una preferencia por el mercado mundial en comparación con los mercados regionales y los acuerdos bilaterales preferenciales. El argumento es suficientemente conocido para requerir mayor elaboración. Sin embargo, parece procedente detenerse a revisar algunas implicaciones en el caso particular de los PPT.

/Esquema II.2

Esquema Nº 2

SECUENCIA DE DETERMINACION: Sistema-Estructura-Estilo de desarrollo



i) Apertura y racionalidad derivada. Para la teoría pura (neoclásica) del comercio internacional el caso del PPT es suficientemente claro: en autarquía tendría una estructura de precios relativos muy diferente a la vigente en el mercado internacional y, además, debido a su pequeña dimensión enfrenta una demanda por sus productos perfectamente elástica. En consecuencia, no podría sino beneficiarse del comercio internacional. La contrapartida empírica de este principio ha sido el elevado grado de especialización en actividades basadas en el aprovechamiento de los recursos naturales y de una oferta de mano de obra abundante y barata.

La orientación del perfil productivo hacia las actividades rentables según la estructura de precios relativos internacionales contribuye también a explicar la escasa diversificación potencial de los PPT. En efecto, como destaca Díaz Alejandro (1979) su cadena de ventajas comparativas es poco densa, o dicho de otro modo, presenta importantes discontinuidades. Esto significa que normalmente habrá una gran distancia entre unas pocas actividades, a veces una sola, y el resto. Por consiguiente, la adopción del sistema de precios internacionales inhibirá la posibilidad de una mayor diversificación tornándose así, conflictivo el aprovechamiento de las ventajas comparativas con el objetivo de diversificar la base exportadora a fin de reducir la vulnerabilidad de la economía.

Este panorama se ve agravado por la renuencia a ejercer algún grado de control sobre el tipo de cambio y la política monetaria. La prescripción ortodoxa de política monetaria es también conocida y consiste en ajustarse a una divisa clave y seguir las reglas monetarias del "patrón oro" independientemente de las condiciones externas (Díaz Alejandro, 1974).

La combinación que resulta de aquella discontinuidad en la cadena de ventajas comparativas y esta mayor limitación en los instrumentos utilizables encierra importantes contradicciones para la formulación de política económica.

/En efecto,

En efecto, en los países de mayor tamaño los bienes comercializables representan una proporción pequeña del producto total y, consecuentemente, existe mayor flexibilidad para utilizar instrumentos uniformes a fin de promover nuevas exportaciones; con otras palabras, las unidades productivas pueden responder al uso de incentivos generales y gradualmente revelar la cadena de ventajas comparativas. En el caso de una economía pequeña, por el contrario, los incentivos generalizados resultarían en inestabilidad monetaria y en beneficios extraordinarios para algunas empresas y, por lo tanto, la promoción tiene que ser selectiva. Aquí radica, sin embargo, el problema por cuanto es precisamente en un país pequeño donde resulta más difícil identificar cuál es la actividad siguiente en la lista de exportaciones potenciales.

De manera similar el otorgamiento de franquicias indiscriminadas tampoco parece ser un mecanismo efectivo para atraer inversionistas externos y fomentar la radicación de capital, aunque los programas de "industrialización por invitación" se hayan basado en este tipo de incentivos. Alguna evidencia fragmentaria sugiere que, en realidad, esos mecanismos no han inducido inversiones sino que se han agregado como beneficios extraordinarios a inversiones ya decididas. Aparece, así, como un beneficio adicional resultante del mayor poder de negociación del capital internacional vis-a-vis el gobierno del país.

Por otra parte, en la medida que una estrategia similar es adoptada por varios países en condición similar, el poder de negociación individual se reduce aún más por la competencia que se establece entre ellos.

ii) Implicaciones para las actividades internas. Es, asimismo, relevante la relación que el sector exportador establece con el resto del sistema económico por intermedio de diversos mecanismos destacando, entre ellos, el sistema de precios.

Cuando la actividad de exportación es de naturaleza trabajo intensivo, un incremento en el nivel de actividad requerirá un

/correspondiente

correspondiente aumento del empleo y, por lo tanto, una transferencia de mano de obra desde el sector de subsistencia al sector exportador. Si los alimentos son provistos internamente - a menos que la fuerza de trabajo excedente sea muy grande - la mayor demanda ocasionará un incremento en sus precios y, consecuentemente, en el costo de la fuerza de trabajo empleada en el sector exportador. Por el contrario, si es posible importar alimentos baratos los salarios en el sector de exportación no aumentarían y en consecuencia, los beneficios se concentrarían, en su mayor parte, en los sectores exportador y financiero. Un mecanismo similar opera en relación con la demanda estacional de mano de obra característica de los cultivos de tipo tropical como banano, café, algodón, palma, etc., de singular importancia entre las actividades económicas de los países del grupo. En efecto, la proletarización estacional de los trabajadores del sector de subsistencia requiere del mecanismo de la importación de alimentos a fin de que la mayor demanda de trabajo asalariado no implique un incremento en el costo de reproducción de la fuerza de trabajo.

Sólo en aquellos casos en que el costo de producción interna es inferior al costo de importar alimentos la producción interna será funcional al desarrollo del sector exportador. Pero aún en esta circunstancia una economía muy abierta plantea un problema adicional originado en las fluctuaciones de los precios internacionales para este tipo de bienes que puede privar de la estabilidad requerida por los productores locales de bienes alimenticios para realizar las inversiones necesarias para alcanzar los niveles adecuados de eficiencia.

Si se desarrolla un sector de productores locales pueden producirse conflictos entre grupos de los sectores dominantes en torno a la política de precios. Tal es la hipótesis que sugiere Villamil (1978) en el caso de los bajos precios de la producción agropecuaria en la República Dominicana necesarios para mantener bajos niveles de salarios en las actividades de exportación y conservar, así, ventajas de localización.

./También se

También se ha destacado la funcionalidad de la economía de subsistencia no ya en lo referente a la producción de alimentos para el mercado interno, sino como mecanismo para la mantención de reservas de tierras y como ámbito de reproducción, a mínimo costo, de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, en el caso de Honduras, del Cid (1977, pp. 153) señala: "La economía agro-exportadora (...) precisa del mantenimiento de la economía de subsistencia como reserva de tierras y fuerza de trabajo. Tal cosa limita el desarrollo del mercado interior y condena al estancamiento permanente a la agricultura de orientación interna, más tal cosa, no resulta contraria a los intereses de la burguesía agroexportadora en la medida que su mercado no es el nacional, sino que se haya ubicado en la metrópoli".

Distinto es el caso de la relación entre ambos sectores cuando el sector exportador no interviene directamente en la fase de producción primaria. Este desarrollo relativamente reciente tiene que ver con los cambios que se están produciendo en la racionalidad con que operan las CTN dedicadas a la industrialización de los productos del agro. Un ejemplo singular, pero de ninguna manera único, corresponde al caso de Honduras y es la difusión del sistema de "agricultura de contrato" (Slutzky, 1979). En este sistema, la CTN dedicada a la actividad agroindustrial no participa en la fase de producción primaria sino que la contrata con pequeños productores independientes o cooperativas. Por lo general, la CTN vende los insumos que requieren los productores, otorga asistencia técnica y financiera y compra la producción para su posterior transformación y distribución al mercado externo. Nuevamente aquí el precio que reciben los productores está constreñido a mantener la rentabilidad de la exportación. Otra variante de esta forma de integración corresponde a algunos proyectos de colonización y reforma agraria basados en acuerdos tripartitos entre el gobierno, la CTN agroindustrial y los campesinos del sector reformado.

Este cambio en el comportamiento de las CTN puede interpretarse como resultante de una adaptación estratégica frente a la cambiante

/situación en

situación en Centroamérica y a las modificaciones operadas en el escenario mundial.

Mención aparte merecen las economías basadas en la explotación de recursos naturales de origen minero como algunas del Caribe Oriental. Su caso ha sido estudiado por Seers (1964) y por Girvan (1970) y se caracterizan por un elevado producto per cápita en relación al resto de los países periféricos pero acompañado por altas tasas de desempleo abierto y disfrazado, por una marcada desigualdad en la distribución del ingreso y por una estructura de producción y exportaciones poco diversificadas. No se trata en estos casos de insuficiencias en la cuantía de excedente generado sino en las dificultades para canalizarlo hacia otras actividades productivas dado el patrón de apropiación y la discontinuidad en las ventajas comparativas.

Además de esta revisión de las distintas razones que explican las dificultades para diversificar la base exportadora y para lograr una mayor articulación con el resto del sistema económico cuando se adopta una política de apertura irrestricta y de libre funcionamiento del mecanismo de mercado, cabe hacer referencia a su incidencia sobre el patrón de uso del suelo y su impacto medio ambiental.

iii) Incidencia sobre el uso de los recursos. Algunos autores, (Villamil, 1978) han destacado el singular tratamiento que requiere el recurso suelo en el contexto de un país de pequeño tamaño derivado de su escasez relativa. Cuando la asignación del suelo a distintos usos se basa en mecanismos de mercado no controlados y orientados, por la demanda externa, pueden producirse situaciones dramáticas en el caso de los países de pequeño tamaño geográfico.

Así, por ejemplo, los cultivos de exportación más rentables pueden expandirse a expensas del sector productor de alimentos. Esto precisamente fue lo que ocurrió en los países de la CARICOM, donde a mediados de la década de 1970, el 95 % de la producción agropecuaria era exportada y, correspondientemente, los gastos de la importación de alimentos se incrementaron en un 80% (Hodgkinson,1976).

/De singular

De singular importancia para los países del grupo es el uso del recurso suelo en economías de plantación que ha sido estudiado, entre otros, por Beckford (1972). El autor enfatiza los siguientes aspectos: i) históricamente el establecimiento de economías de plantación ha estado asociado con la apertura de nuevas tierras y su bajo costo para la empresa facilitó la apropiación de cantidades excesivas en relación con los requerimientos para los niveles de producción contemplados; ii) la subutilización del recurso suelo es un medio para obtener flexibilidad en el ajuste de la producción lo cual conduce a mantener reservas de tierras cuya magnitud es función de las expectativas del mercado agrícola y los costos del suelo; iii) la difusión de esquemas de cosechas compartidas (share-cropping) ha conducido a otra distorsión en la asignación de recursos derivada del conflicto entre los intereses del sector propietario y los correspondientes a los trabajadores con la tenencia del suelo. El conflicto se origina en el uso que cada uno de los grupos hace de los insumos pertenecientes al otro y a los cuales, por consiguiente, imputa un precio igual a cero. Así, el propietario tiene incentivos para utilizar la fuerza de trabajo, y el trabajador la tierra, mientras el valor del producto marginal respectivo sea no-negativo aunque ello resulte en un agotamiento o deterioro del recurso.

En otras situaciones (Selwyn, 1975) en los que el avance de la agricultura de exportación tuvo como correlato incrementos en el grado de concentración en la propiedad de la tierra, el desplazamiento rural se convirtió en fuerte migración hacia áreas urbanas.

En situación similar se encuentran los problemas del medio ambiente. En general, los países de pequeño tamaño y particularmente los países caribeños constituyen ecosistemas fragiles y, por cierto, su vulnerabilidad es, en este sentido, extrema. La contaminación o la simple reducción en la capacidad de soporte puede ocasionar consecuencias desastrosas. Algunas tendencias recientes han producido justificada preocupación. Así Villamil (1978) señala

/que en

que en el Caribe se refina casi todo el petróleo con alto contenido de azufre y conocido por su altísimo poder contaminante a pesar de que su destino final es el mercado norteamericano.

Por otra parte, cabe señalar también el grado de conflicto potencial que conllevan determinadas combinaciones de actividades. Tómese por ejemplo las industrias contaminantes y el turismo o el desarrollo pesquero.

En otro trabajo el autor anterior (Villamil, 1979) destaca la importancia que adquiere determinar la capacidad de soporte de diversas actividades por cuanto, en sistemas pequeños e integrados, resulta prácticamente imposible aislar los impactos negativos de determinados usos de los recursos. Como es evidente, evitar estos conflictos tiene como consecuencia una mayor discontinuidad en la cadena de ventajas comparativas.

La principal conclusión es que los problemas vinculados a la nutrición, a la producción de alimentos, al uso del suelo, a la distribución espacial de la población y a la preservación del medio ambiente no pueden ser abordados como problemas meramente técnicos e independientemente de la situación contextual que impone una determinada racionalidad en el uso de los recursos escasos.

iv) Implicaciones sociales. Las consecuencias más desfavorables de un estilo de desarrollo perfeccionador de la tendencia espontánea del mercado, sin embargo, se evidencian en el plano social. Esta situación es particularmente alarmante para aquellos casos en que la falta de irradiación social se combina con altas tasas de crecimiento del producto.

Entre la imagen teórica de una sociedad abierta en proceso de modernización socio-económica y la realidad de una estructura heterogénea y abierta existe una disparidad que obedece a causas muy complejas. Algunos de los factores explicativos corresponden a las condiciones particulares de cada país aunque la mayoría de los diagnósticos coincide en destacar, como generales, las siguientes manifestaciones del problema.

/- Pronunciadas

- Pronunciadas desigualdades en la distribución del ingreso y, como consecuencia de ello, amplias capas de la población con carencias básicas en su condición material de vida. La evidencia empírica (Adelman y Morris, 1973) señala que la desigualdad del ingreso es máxima cuando coinciden la explotación de recursos naturales y la concentración de activos en empresas extranjeras, combinación que es relativamente común en el caso de los PPT.

- Diferenciaciones agudas en los niveles de la productividad de la mano de obra, reflejo a su vez de grandes desequilibrios en la incorporación de las innovaciones tecnológicas y del carácter de las relaciones entre unos y otros estratos; es decir, el conocido cuadro de la heterogeneidad estructural especialmente extrema en la mayoría de los PPT por las razones ya apuntadas.

- Insuficiencias graves en la apertura de puestos de trabajo en su relación con el crecimiento de la población económicamente activa. En el caso de los países del Caribe, Demas (1978) señala que las tasas de desempleo varían entre el 14 y el 30 por ciento y que se estima un nivel de subempleo mucho más elevado. Para Centroamérica, el desempleo abierto fluctúa entre el 8 y el 15 por ciento y algunos estudios estiman que el subempleo sería del orden del 40 al 50 por ciento (Rosenthal, 1978).

Los tres factores acumulados en sus consecuencias determinan una desigualdad que no se configura gradualmente sino que presenta bruscas discontinuidades, resultando en estratificaciones sociales muy tajantes.

Es de particular importancia insistir sobre el problema del empleo tanto por su magnitud como por sus implicaciones.

A la ya señalada heterogeneidad de la estructura productiva corresponde, dado el patrón de apropiación del excedente vigente, una segmentación en los patrones de consumo. Adicionalmente, en el caso de una apertura irrestricta, se produce una disociación entre la estructura productiva y la estructura de consumo particularmente significativa.

/En la

En la medida que la realización de la producción es independiente del mercado interno, no existen incentivos para ampliar su dimensión económica ni por el lado de un crecimiento de las remuneraciones reales ni tampoco por una mayor incorporación de la población económicamente activa; por el contrario, el mantenimiento de importantes contingentes desocupados, o con empleo estacional, es funcional a un esquema que requiere de bajos niveles salariales para incrementar la rentabilidad de las actividades económicas de exportación.

Asimismo, si la disponibilidad de fuerza de trabajo no constituye una restricción, pueden reducirse a un mínimo las condiciones necesarias para asegurar su reproducción. En resumidas cuentas, en un esquema extremo, importantes contingentes de la población no cumplen finalidad alguna ni como productores o consumidores; es como si al esquema le "sobrase" población, excepto para sus funciones de deprimir la tasa de salario y regular la disponibilidad de mano de obra.

La finalidad fundamental de la actividad de exportación será la de generar divisas, parte de las que permitirán atender el patrón diversificado de consumo de las clases dominantes y, en algunos casos, importar los bienes-salarios requeridos por la fuerza de trabajo empleada. La estructura de las importaciones de bienes de consumo no se orientará, entonces, por el nivel medio del ingreso sino por su grado de concentración.

Resulta así el conocido círculo vicioso; la escasez de empleo productivo reduce aún más el tamaño del mercado y éste, a su vez, inhibe la diversificación y ampliación de la base económica orientada al mercado interno. Una de las maneras de resolver la cuestión es, como se vió, la apertura al mercado externo. Otra que será discutida más adelante consiste en asegurar la congruencia entre la creación de empleo y la generación de demanda.

v) <u>Consecuencias políticas y el tipo de planificación posible</u>. En relación con las implicaciones políticas de un estilo de desarrollo perfeccionador, son de especial relevancia algunos elementos del modelo discutido en el capítulo anterior. Por un lado, la importancia que,

/en el

en el conjunto de la economía, adquieren determinados procesos económicos no sólo en términos cuantitativos sino principalmente cualitativos; por otro, la concentración de la propiedad de activos y la centralización de la gestión productiva, comercial y financiera en muy pocas unidades decisionales. Esta elevada concentración del poder económico en una economía poco diversificada tiene como consecuencia una reducción en el grado de autonomía relativa del aparato estatal respecto de los sectores dominantes en lo económico o, dicho con otras palabras, existirá una evidente colusión entre ambos poderes independientemente de la manera - directa o delegada - en que el poder económico decida ejercer el poder político del Estado. Así, para el caso de El Salvador, Brodersohn (1980, p. 124) sostiene "(el) sector empresarial tiende a realizar actividades complementarias entre sí; por ejemplo, participa en la producción y exportación de café y, simultáneamente, en el sistema financiero. Ello le permite aumentar notablemente su poder de decisión tanto en la estructura del mercado como en las relaciones de poder".

De manera más directa se expresa Luna Ledezma (1977, pp. 46) con relación a la situación en Panamá antes de 1968"... (un) grupo económicamente dominante formado por veinte familias, cuya base de acumulación ha sido el comercio exterior, que combinado con los intereses bancarios y financieros del extranjero, cubre la actividad financiera, la industria y los servicios. Hasta 1968, el Estado no sólo estaba plenamente identificado con el poder económico, sino que los numerosos puestos de poder eran ocupados directamente por el grupo".

En consecuencia, es difícil que la imagen-objetivo nacional pueda diferir de la planteada por el grupo económico principal tanto porque serán mínimas las discrepancias al interior del sector dominante como por cuanto éste carecerá de necesidad o interés por fomentar la participación de los sectores sociales dominados.

Con relación a la región del Caribe, Vilas (1979, p. 177) concluye: ".. la apropiación privada del Estado por las diversas fracciones de la clase dominante y por las empresas multinacionales,

/el particularismo

el particularismo que caracteriza al desempeño del sector público, la subordinación de las necesidades generales de la acumulación capitalista a demandas particulares de grupos, empresas e individuos, obstaculiza un más pleno desarrollo del capitalismo periférico".

Apuntando a algunos de los mecanismos operativos de la colusión de intereses entre los sectores dominantes en lo económico y el Estado, Torres Rivas y González (1972, p. 51) sostienen: "la imbricación de intereses privados en el organismo público por excelencia que es el Estado da paso a formas corporativas de la actividad oficial: por ejemplo, los organismos estatales que regulan la producción y exportación de azúcar, café y algodón y sus políticas están dirigidas por las asociaciones de productores privados".

Parecerían así evidentes las respuestas a las preguntas formuladas por Seers (1972, p. 21) relativas al contexto decisional de los planes "....¿quiénes se reúnen y por qué deciden hacerlo, ..., quién sugiere los temas de discusión y quién elabora las propuestas?". Nuevamente, y como la cita destaca, el problema no es si se planifica o no, sino quiénes y para qué lo hacen.

Esta dependencia de la política pública respecto de un sector dominante muy compacto se acentúa por el escaso control que ejerce el Estado sobre el excedente económico global.

El hecho que parte importante de la economía se inscriba en un espacio económico y decisional que excede ampliamente la jurisdicción nacional resulta en una racionalidad derivada para el uso del excedente económico. El caso más claro corresponde a una corporación transnacional que decide sus inversiones a nivel mundial sin optimizar sus decisiones, necesariamente, en cada uno de los países en que opera. Por consiguiente, no sólo las decisiones sobre la asignación del excedente serán tomadas por unidades extranacionales sino que, además y principalmente, la racionalidad misma de la decisión será extranacional.

Por otra parte, el presupuesto nacional depende en gran medida de los ingresos que, por concepto de regalías o impuestos, se originan en esa base económica estrecha, lo cual reduce aún más la autonomía

/del Estado.

del Estado. Nuevamente para el caso de El Salvador, Brodersohn (1980, p. 133) señala: "Un esquema de economía abierta induce en el Estado una situación de vulnerabilidad homóloga a la del sistema económico.... En el período 1967-72, entre el valor de las exportaciones y el de los ingresos tributarios, ambos a precios constantes de 1970, se observa una correlación de 0.79". Como consecuencia de las rigideces en los gastos corrientes las fluctuaciones de los ingresos fiscales afectan principalmente los gastos de capital y, por lo tanto, la política de inversiones del Estado depende directamente de las alternativas del comercio exterior.

En otros casos la falta de control nacional sobre el excedente económico obliga a recurrir a fuentes externas para el financiamiento del gasto público. Con referencia a Panamá, Gorostiaga (1974, p. 1056) sostenía "gran parte del endeudamiento externo que está actualmente soportando el sector público panameño para el desarrollo del interior, de las carreteras, acueductos, asentamientos, proyectos industriales, etc., podría ser financiado totalmente, o en gran parte si el país tuviese participación en los beneficios del Canal". Complementariamente, el endeudamiento reduce el margen de maniobra para lograr un mayor control sobre el excedente; el mismo autor señalaba (p. 1056) "El sector público y los sectores económicos panameños no pueden presionar enérgicamente por reivindicar sus derechos sobre el Canal, porque son débiles y están endeudados con Estados Unidos, y una confrontación provocaría una crisis económica".

Vale decir, en apretada síntesis, que las características de la estructura económica apuntadas imponen restricciones objetivas que sesgan el tipo de planificación posible. La planificación y la política económica públicas estarán supeditadas a los planes privados si los incorporan explícitamente o sus planes y programas serán irrelevantes si no los toman en consideración. Su ámbito de acción se verá reducido a la administración de los ingresos gubernamentales, a la provisión de algunos servicios básicos y al montaje de operativos localizados de planificación, principalmente en relación con proyectos

/financiados por

financiados por agencias internacionales de desarrollo que así lo requieran.

La revisión del estado de la planificación en América Latina y el Caribe, encarada por el ILPES (1980), sobre la base de un análisis de los planes de desarrollo vigentes y de una encuesta especial dirigida a los Organismos Nacionales de Planificación, ubica a la mayoría de los PPT en un "proyecto de desarrollo de mercado parcialmente reformado donde sobresalen como actores de la planificación los agentes empresariales privados conjuntamente con el Estado", (p. 20). El sentido de la intervención estatal se aclara cuando se sostiene que "la acción pública se orienta a solucionar problemas vigentes factibles de superar mediante la implementación de proyectos y programas+ (p. 10).

Uno de los subconjuntos que forman el grupo corresponde a los países del Caribe en los cuales la planificación "se limita casi exclusivamente a la formulación de proyectos y programas" (p. 20). Entre los ejemplos se destacan Belice, donde la "Unidad Central de Planificación ha trabajado ... en la preparación de los proyectos identificados en el Plan 1977-1979" (PREPC, 1979, p. 143); Barbados, donde el Plan 1973-1977 apunta "al desarrollo de proyectos específicos que contribuirán a la realización de los principales objetivos y a poner énfasis en la importancia de las actividades posteriores a la planificación tales como la puesta en práctica y evaluación de proyectos" (PREPC, 1979, p. 131); República Dominicana, donde se enfatiza la "identificación, formulación e implementación de un conjunto de proyectos específicos" (ILPES, 1978, p. 16); y Suriname, donde los planes recientes presentan un "enfoque de la base hacia arriba que es más regional y más orientado hacia los proyectos, destacando en particular la función de administrar los proyectos financiados por agencias internacionales" (Boissiere, 1979, p. 11).

Otro subconjunto identificado en el mismo grupo corresponde a los países centroamericanos. Aunque en este caso se reconoce que la planificación debería adquirir un carácter comprensivo, en general se concentra en la coordinación de proyectos y programas. Así, "el

/Plan Nacional

Plan Nacional de Bienestar para Todos 1978-1982, se realiza a través de la ejecución de cincuenta y un programas estratégicos" (El Salvador, 1978, p. 23) correspondiendo al plan la función primordial de "ampliar y mejorar los servicios básicos ya que aquí se encuentran las principales deficiencias del mercado" (p. 27). En el caso de Guatemala, se sostiene que "la prioridad que cada plan concede a determinados sectores se refleja directamente en la estructura de los programas de inversión pública" (Guatemala, 1979, p. 22) aunque también se aclara que "la acción del Estado se hace necesaria e imprescindible para corregir las desviaciones e incompatibilidades con los objetivos señalados" (p. 3).

Las conclusiones resumidas del análisis hecho por ILPES se reproducen en el apéndice al presente capítulo.

b) Las posibilidades de cambio

Determinadas coyunturas históricas han ido creando condiciones favorables en varios países de la región para la adopción de un estilo de desarrollo alternativo basado en una participación más activa del Estado en sus economías y a partir del establecimiento de una relación más compleja entre sus estructuras política y económica.

Por un lado, las versiones más puras del modelo encontraron restricciones que motivaron importantes readecuaciones y, por otro, algunos cambios indujeron alteraciones sustantivas, incluyendo algunas no previstas, que han definido nuevas condiciones iniciales.

Un ejemplo singluar corresponde al proceso de integración centroamericano. Si bien el esquema ha operado con conocidas fallas que han limitado sus resultados es evidente, asimismo, que ha permitido dinamizar por un período relativamente largo la economía de los países miembros que en conjunto crecieron a una nada despreciable tasa del 5.3% en términos reales durante el período comprendido entre 1950 y 1977 (Rosenthal, 1978, p. 48).

Adicionalmente, el proceso de integración contribuyó dedicadamente a una diversificación del producto y de las exportaciones

/aunque su

aunque su impacto sobre la estructura ocupacional haya sido mucho menos significativo.

En los planos social y político, el proceso facilitó el ascenso institucional de los grupos medios principalmente por el incremento y la diversificación de las funciones del Estado como consecuencia de las exigencias del crecimiento interno y las derivadas del compromiso de la integración. Algunos autores sostienen, sin embargo, que esta ampliación de funciones se produce en el contexto de un sistema político en crisis que relativiza su importancia en el sentido de no permitir el fortalecimiento del Estado (Torres Rivas, 1969).

El sector público como canal de ascenso económico y político de los sectores medios es también destacado con referencia a la República Dominicana por Vilas (1979, p. 170):

> "....la incorporación de camadas de pequeños industriales y comerciantes, profesionales, etc., a la expansión económica de la última década se ha apoyado fundamentalmente en la actividad del sector público, a través de los nuevos carriles de acumulación definidos o profundizados por él. Económicamente, por el aprovechamiento de las condiciones creadas por el incremento del gasto público y el alza de los precios internacionales del azúcar (...); políticamente, por la participación en diversos niveles de la administración del Estado de un número creciente de sus representantes políticos y corporativos".

En el caso de Panamá, la participación a partir de 1968 ha tendido a ampliarse y consolidar algunas formas preferenciales apoyadas en el sistema político; con otras palabras, "la sociedad política se ha vuelto constitutiva de la sociedad civil" (Solari, et.al, p. 566).

En tal sentido, el Ministerio de Planificación y Política Económica (MPPE), sostiene que el Sistema de Participación Popular (SPP), "toma decisiones sobre el comportamiento de las actividades que afectan a la Comunidad en todos los renglones de la Economía. El MPPE canaliza las aspiraciones del SPP, no solamente en la preparación de los programas, sino también en su implementación y evaluación" (ILPES, 1980, p. 29).

/En Costa Rica

En Costa Rica se pretende institucionalizar la preparación de planes a partir de las proposiciones de los Consejos Regionales y de los Consejos Técnico-políticos Sectoriales para profundizar la participación popular, ya que ésta "implica la extensión de la democracia del ámbito político al económico" (Costa Rica, 1979, p. 119).

En otras situaciones a las funciones que ha debido improvisar el Estado por la perdurabilidad de ciertos problemas estructurales, por ejemplo el desempleo crónico, se adiciona una decisión en el sentido de adaptar el sistema en respuesta a la creciente presión política originada en los sectores tradicionalmente excluidos. En tal sentido, pueden interpretarse algunos cambios de carácter estructural tales como la reforma agraria en Honduras y la nacionalización de las riquezas básicas en el caso de Guyana.

En el caso de Honduras, Posas (1979, p. 112) sostiene:

> "A lo largo del período considerado, la reforma agraria como proyecto político del Estado que intenta al tiempo que intensificar la producción y explotación capitalista en el agro, estabilizar la presión campesina organizada, ha adquirido legitimidad y se ha convertido en los últimos años en uno de los ejes fundamentales de la política agraria estatal. Sin embargo, las posibilidades de su implementación han dependido (...) de la naturaleza de las contradicciones y la fortaleza de las fuerzas sociales enfrentadas y de la intensidad de la presión campesina".

En Guyana, por su parte, a partir de 1970 se intenta consolidar un proceso de control estatal y cooperativo sobre el patrón de desarrollo nacionalizándose, a tal efecto, las industrias de la bauxita y del azúcar y promoviéndose acciones contrarrestadoras (countervailing power) del poder de la banca transnacional en el sector financiero como, por ejemplo, la creación en 1970 del Banco Nacional Cooperativo (Long, 1980).

A veces también facilitan estas reformas cambios estratégicos en el comportamiento de las CTN en busca de redefinir la división internacional del trabajo. Tal parece ser el caso en la falta de oposición y relativa facilidad para la nacionalización de las plantaciones de banano (CEPAL/CTC,1979b) y en cierta medida, la reforma agraria en Honduras (Slutzky, 1979).

/Distinto, pero

Distinto, pero operando en dirección similar, es el caso del reciente nacimiento a la vida política independiente de varios países caribeños y la correspondiente necesidad por consolidar la identidad de la nueva nación.

Todos estos desarrollos han planteado nuevas e importantes demandas sobre la acción estatal y, particularmente, sobre sus agencias de planificación. A medida que se acumulan experiencias en la manera de acometer estas nuevas tareas aparecen también con mayor claridad las restricciones que operan y, como resultado del inevitable proceso de aprendizaje que sigue, se cuestionan enfoques y métodos de encarar los problemas del desarrollo nacional. Es decir, aparecen con renovados bríos las preguntas del por qué, para qué, quién y cómo.

c) Estilo contrarrestador de la tendencia espontánea del capitalismo periférico

En algunos círculos existe genuina preocupación por la persistencia de graves problemas sociales y, en otros, alarma por las manifestaciones políticas que la inquietud frente a esa problemática ha ido generando. En este sentido, cabe recordar que, en contraste con algunos países de América del Sur, la internacionalización de las economías de los PPT es de larga data y, por lo tanto, existe ya una amplia evidencia acumulada y algunos análisis pormenorizados de sus características y consecuencias, a lo menos para determinadas situaciones del marco internacional. Por tal motivo, aquellas posiciones mecanicistas que, simplemente, presentan como diferida en el tiempo la solución de los rasgos socialmente indeseables del patrón histórico de desarrollo tienen cada vez menor predicamento.

La elección de una forma de inserción no se da por cierto, en un vacío histórico como a veces parecen sugerir interpretaciones apresuradas de la teoría ortodoxa. En no pocos casos, la inserción en la economía internacional precedió a la existencia misma de la nación o, dicho de otro modo, algunos países fueron creados a partir o para facilitar determinadas formas de inserción. En términos de

/las opciones

las opciones presentes, la herencia histórica impone fuertes restricciones a modo de condiciones iniciales.

La preocupación por los resultados del desarrollo pasado se incrementan por la incertidumbre acerca de la manera en que han de incidir los cambios que se han producido en el escenario mundial y que definen un contexto mucho más inestable.

Al mismo tiempo esta situación es percibida en algunos países como una oportunidad para intentar implementar un estilo de desarrollo alternativo a favor de algunas condiciones políticas internas y de una mayor solidaridad regional.

i) Lineamientos de una estrategia alternativa. Aunque sea aún prematuro hablar de una estrategia de desarrollo económico coherente y viable que pueda servir de base a ese estilo alternativo, existen algunas ideas acerca de cuáles podrían ser sus lineamientos.

En síntesis, podría decirse que la estrategia debería consultar dos componentes básicos: uno externo, cuyos objetivos son aumentar el grado de autonomía nacional y atenuar la vulnerabilidad de la economía y otro interno, que tiene como finalidad movilizar y racionalizar el uso de los recursos de acuerdo con las necesidades básicas de la mayoría de la población.

Aunque las tareas prioritarias que corresponden a cada uno de los componentes de la estrategia son separables, es evidente su interrelación. En efecto, la capacidad de negociación externa no requiere sólo habilidad sino también respaldo técnico y político al que contribuyen un conocimiento profundo de las propias potencialidades y una participación activa de la población. Correspondientemente, movilizar y racionalizar los recursos internos requiere de una mayor cuantía de excedente y de la posibilidad de ejercer sobre el mismo un control social más efectivo.

ii) El componente externo de la estrategia. Con relación al componente externo, la opción es entre diversas modalidades de inserción de acuerdo con el nivel de desarrollo alcanzado, con los recursos, potencialidades y ubicación geográfica del país y con los

/objetivos

objetivos nacionales. Lejos está de plantearse el falso dilema que contrapone apertura y autarquía y que, lamentablemente, ha esterilizado buena parte de la discusión latinoamericana actual, (Pinto, 1978). Por el contrario, en el caso de los PPT la cuestión de la apertura al exterior más que una conclusión es un punto de partida ante el que sí, caben actitudes opuestas. Una de ellas, de carácter pasivo, ya ha sido discutida particularizando en sus principales consecuencias; una actitud activa de apertura al exterior, su alternativa lógica, requiere implementar un conjunto de acciones por parte del Estado con el objeto de promover y orientar selectivamente la vinculación con la economía internacional que, por la incidencia que tiene en el caso de los PPT, no puede quedar librada a las fuerzas irrestrictas del mercado en el que ejercen un creciente poder las CTN.

En primer lugar, es necesario promover una aceleración en el ritmo de crecimiento de las exportaciones. Por un lado, las exportaciones representan una proporción elevada de la demanda final y su tasa de expansión incide directamente sobre el crecimiento de la producción. Alguna evidencia empírica (Michaely, 1977) sugiere una correlación elevada entre la tasa de incremento de la participación de las exportaciones en el producto y el crecimiento de este último para el caso de los países periféricos. Por otro lado, la menor dotación de recursos naturales y una base industrial reducida requiere importar una gran variedad de insumos primos e intermedios y, sobre todo, maquinaria y equipos para expandir la producción; esta capacidad de importar depende, en última instancia, del nivel de las exportaciones. Como sostiene el Secretario Ejecutivo de la CEPAL:

> "Así, el sector exportador...'produce' una buena parte de los bienes de capital, y por esto la ampliación continua y rápida de las exportaciones constituye una condición indispensable para poder transformar las intenciones de ahorro interno en inversión real". (Iglesias, 1979, p.30).

En segundo lugar, se requiere orientar un proceso de cambio en lo relativo a la estructura y composición del comercio exterior apuntando a diversificar las exportaciones tanto en lo referente al tipo de bienes como en relación a los mercados de destino. Es bien

/sabido que

sabido que un elevado índice de especialización conlleva al riesgo de variaciones adversas en la relación de intercambio; aunque algunos trabajos (Michaely, 1958) asocian variabilidad en los ingresos con el tipo de bienes exportados y no tanto con el carácter más o menos concentrado de la base exportadora es evidente la vulnerabilidad de una especialización extrema. Consideraciones similares son aplicables a la dependencia excesiva de pocos mercados como destino de las exportaciones en tanto reducen la capacidad de negociación del PPT.

Por otra parte, la vulnerabilidad externa puede también ser atenuada por medio de la sustitución parcial o total de algunas importaciones y la reducción en los niveles de otras; merecen particular atención las políticas destinadas a reducir la dependencia alimenticia y energética.

Es posible que un balance adecuado de estas orientaciones básicas sea lo más recomendable aunque la exigüidad en la dotación de algunos recursos, por ejemplo, suelos con aptitud agrícola, pueden tornar conflictiva su adopción simultánea y requerir, por lo tanto, una cuidadosa evaluación.

Todos estos son argumentos conocidos como también lo es la imperiosa necesidad de modificar, en la mayoría de los casos, la situación existente. El problema verdaderamente acuciante es identificar los mecanismos que permitan implementar los cambios requeridos. En este sentido, parecen adquirir renovada vigencia las instancias de cooperación económica en el plano regional y los mecanismos de concertación en el plano internacional.

El establecimiento de esquemas regionales de integración económica fue tempranamente visualizado como un instrumento apto para flexibilizar las opciones de los PPT de América Latina y el Caribe. En efecto, entre los cuatro esquemas formales de integración vigentes hay dos, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Caribbean Common Market (CARICOM), que agrupan exclusivamente a PPT.

/La evaluación

La evaluación de los resultados de ambos esfuerzos de integración es controversial y una revisión de las distintas posiciones escapa a los alcances del presente trabajo. Sin embargo, hay coincidencia, por un lado, en destacar la pérdida de dinamismo de ambos esquemas y, por el otro, en algunas proposiciones concretas para revitalizarlos.

Un conjunto de factores han incidido en esa pérdida de dinamismo. Así, con relación al MCCA, la CEPAL(1976a) destaca los siguientes: (i) disparidad en la apropiación de los beneficios del proceso de integración por parte de los países miembros; (ii) conflictos entre las políticas de desarrollo nacional y los objetivos de la integración; (iii) deficiencias en el ordenamiento jurídico e institucional del proceso y, (iv) problemas coyunturales concretos que han entorpecido su funcionamiento. A lo anterior, Lizano y Willmore (1975) agregan el agotamiento de la etapa de sustitución fácil y la profundización de la dependencia económica externa.

En el caso del CARICOM, Demas (1978) señala las dificultades recientes derivadas de las restricciones a las importaciones impuestas por parte de Jamaica y Guyana, pero destaca como principal problema de largo plazo, asegurar la irradiación de los beneficios hacia los países de menor desarrollo relativo del grupo.

Diversas son también las medidas propuestas para revitalizar los esquemas. En el caso del MCCA, la CEPAL (1976a) propone complementar la estrategia original, formulada desde arriba hacia abajo y orientada a lograr gradualmente una integración completa en el menor tiempo posible, con una estrategia de corto plazo impulsada desde abajo hacia arriba y basada en la ejecución de programas y proyectos comunes. En similar dirección se orientan los esfuerzos por establecer un plan para el abastecimiento regional de alimentos incluyendo la formación de una Corporación de Alimentos del Caribe y los primeros pasos destinados a programar el desarrollo industrial de los países miembros con prioridad en la industria del papal aprovechando recursos forestales de la región (Demas, 1978).

/A pesar

A pesar de las dificultades señaladas, la profundización del esfuerzo de integración mantiene alta prioridad por razones de índole externa e interna. En el plano internacional por cuanto constituye una instancia eficaz para reducir la vulnerabilidad individual no sólo por el mayor poder de negociación conjunto sino también por las posibilidades que ofrece, al incrementar el margen de maniobra, para influir sobre el comportamiento de las exportaciones, importaciones y movimientos de capital. En el plano interno, sus ventajas son bien conocidas en tanto facilita el aprovechamiento de economías de escala, una localización racional de las inversiones, un mejor aprovechamiento de los recursos y la posibilidad de especialización por países.

La mayoría de estas consideraciones acompañaron el proceso de integración desde su inicio en la década de 1950. Asimismo, como consecuencia de la experiencia acumulada y los cambios operados en el escenario mundial, han surgido nuevas posibilidades principalmente relacionadas con la regulación de los flujos que el conjunto del sistema establece con el exterior. Así, aparte de viabilizar la sustitución de importaciones, el MCCA puede constituir un mecanismo eficaz para promover las exportaciones al resto del mundo (Bulmer-Thomas, 1979).

Es posible implementar también formas menos tradicionales de cooperación como, por ejemplo, el seguimiento y evaluación de mercados internacionales relevantes no sólo para los productos básicos sino también para algunas exportaciones no tradicionales. Así, Chenery y Keesing (1978) destacan en relación con la exportación de manufacturas desde los países periféricos la necesidad de mejorar las técnicas de mercadeo, de incrementar la adaptabilidad de las actividades exportadoras a los cambios de la demanda y de reducir la dependencia externa para colocar la producción en los mercados.

Un proyecto para un sistema de información de este tipo, fue propuesto en la Cuarta Reunión del "Caribbean Development and Cooperation Committe" en 1979, y diversas organizaciones gubernamentales y privadas vinculadas con las operaciones de comercio exterior

/manifestaron

manifestaron profundo interés en su implementación. Asimismo, la Secretaría de la CARICOM opera en la actualidad un sistema de información de mercados para los países miembros especialmente en apoyo del Protocolo de Comercialización Agrícola y del Acuerdo de Aceites y Grasas (UNCTAD-GATT, 1979). En el caso del MCCA, un mecanismo similar fue incluído entre las medidas planteadas por los gobiernos de los países centroamericanos a la comunidad financiera internacional en relación con sus principales producciones agrícolas (INTAL, 1979).

Asimismo, en el marco de la integración pueden encararse actividades con impedimentos o demasiado riesgosas para ser abordadas a nivel individual como podría ser el caso de acciones en el campo tributario o la adopción de políticas para orientar y controlar la inversión extranjera directa (Cohen y Rosenthal, 1977).

La acción en el plano regional, sin embargo, no invalida otras instancias potencialmente útiles para una actitud de inserción activa en la economía internacional entre otras razones por cuanto el tamaño del sistema integrado puede ser todavía pequeño; así, por ejemplo, la población total de los países que integran el MCCA equivale aproximadamente a la población del Perú y la de los países de la CARICOM a la de Bolivia.

Una de esas otras instancias es el establecimiento de acuerdos puntuales con países de mayor dimensión como es el caso de la relación entre México y Centroamérica (CEPAL, 1977) o entre el Caribe y Venezuela (Demas, 1978). Destacan en el mismo sentido la participación en esquemas regionales más amplios como el SELA, CDCC, CEPAL, etc.

Otra de las instancias corresponde a la discusión internacional dentro de los esquemas de centro y periferia. Entre las numerosas discusiones y acuerdos parece especialmente relevante el Programa Integrado de Bienes elaborados por la Secretaría de UNCTAD que incluye varios de especial importancia para las economías de los PPT (azúcar, banano, bauxita, cocoa y café) entre los dieciocho bienes del Fondo Común. También de significación son las acciones destinadas a obtener asistencia financiera de gobierno a gobierno para atenuar los problemas de deterioro de la balanza comercial y los derivados de una deuda

/dominada por

dominada por vencimientos de corto plazo con la banca internacional privada.

El cuarto aspectos que merece consideración especial se refiere a la relación con las corporaciones transnacionales (CTN). Es evidente que el carácter irremisiblemente abierto de las economías de los PPT obliga, en el contexto actual de la economía internacional, a mantener distintas vinculaciones con las CTN. Para establecer acuerdos favorables al país y controlar sus actividades adecuadamente se requiere desarrollar una capacidad de negociación lo más sólida posible.

Varias son las tareas relevantes para asegurar ese respaldo. La más importante, quizás, es comprender la racionalidad global con que la CTN opera y seguir, y en lo posible anticipar, sus reacciones frente a cambios de contexto (Wionczek, 1979). Este conocimiento facilitaría, por una parte, la individualización de los mecanismos corrientemente utilizados en sus operaciones y que frecuentemente dificultan su control como, por ejemplo, el manipuleo de los precios de transferencia entre filiales por motivos financieros o impositivos, o con el objeto de evitar restricciones arancelarias o a la remisión de utilidades o, finalmente, para mejorar su capacidad de negociación en lo relativo a tasas de beneficio u obligaciones legales para incorporar bienes y servicios locales (Naim, 1980).

Por otra parte, permitiría obtener acuerdos más favorables y evitaría caer en la "obsolescencia de la negociación" (Vernon, 1971). Un ejemplo ilustrativo, en este sentido, es la política de nacionalización de las tierras de las compañías bananeras en América Central vis-a-vis el cambio en la estrategia de las CTN que resultó en el Programa de Productores Asociados.

Asimismo, es importante conocer detalladamente las alternativas de vinculación con las CTN que han surgido durante los últimos años tales como los acuerdos de coproducción y especialización, subcontratación, cooperación limitada a los aspectos tecnológicos y de comercialización, acuerdos para actividades conjuntas, etc. (United Nations, 1978).

/Por cierto

Por cierto, algunas de estas tareas exceden la capacidad institucional y de recursos de los PPT individualmente considerados pero, en gran medida, podrían apoyarse en la labor de las Agencias Internacionales de Cooperación Técnica o en mecanismos de cooperación regional.

Las agencias de planificación nacionales podrían, sin embargo, ayudar a definir y aplicar una metodología que permitiese estimar el impacto de la actividad de la CTN y derivar de ella una pauta de negociación coherente con los objetivos nacionales. Algunos de los factores relevantes son los siguientes (ILPES, 1980):(1) grado de renovación de los recursos y presencia de rentas de escasez; (2) aporte tecnológico y su grado posible de difusión interna; (3) impacto directo e indirecto sobre el empleo; (4) aporte real de nuevos mercados externos; (5) efecto neto sobre la balanza de pagos considerando importaciones y endeudamiento; (6)forma utilizada para la valuación del capital y la tecnología; (7) control de la política de precios de transferencia; (8) normas de acceso al crédito; (9) impacto sobre las pautas de consumo y (10) impacto sobre el uso del suelo y el medio ambiente.

La existencia de criterios claros y bien definidos sobre estos puntos por cierto mejoraría la capacidad de negociación frente a las CTN.

iii) <u>El componente interno de la estrategia</u>. Cabe ahora hacer referencia a los alcances y orientaciones básicas del componente interno de la estrategia de desarrollo económico. Si un estilo perfeccionador de la tendencia espontánea del mercado resulta en lo que Sunkel y Fuenzalida (1978) denominaron "desintegración de las estructuras de la sociedad" su alternativa puede ser considerada como planificación para la reintegración nacional por cuanto persigue un desarrollo orientado a las grandes mayorías, no como resultante de ritmos propuestos para el crecimiento de la producción, sino en tanto las considera verdaderas protagonistas del proceso

/Esta participació

Esta participación activa debería conducir al establecimiento de una sociedad crecientemente compleja asegurando, por este medio, una mayor autonomía del poder político respecto de la instancia económica y, por ende, una consolidación de las formas democráticas, basadas en el diálogo y la concertación entre los distintos grupos sociales, como método preferencial para la reducción de conflictos.

Para cumplir este fin, la estrategia de desarrollo no puede restringirse a atenuar las desigualdades en la distribución del ingreso, sino que, adicionalmente, debe producir alteraciones sustantivas en la composición de la demanda final y en la configuración del aparato productivo. Quizás, como lo señalara Varsavsky (1971), la composición de la demanda final constituye la opción con mayor significación. En efecto, el producto medio y la relación estructural en que se inscriben los PPT de América Latina y el Caribe no permiten alcanzar masivamente los niveles de consumo típicos de los países del centro, por cuanto en estos últimos el mayor nivel de desarrollo y la endogeneidad del proceso aseguran niveles absolutos mínimos muy superiores a pesar de notorias desigualdades en la distribución del ingreso y del patrimonio.

A partir de este reconocimiento las opciones se presentan con gran nitidez; es posible, por un lado, reproducir una estructura similar a la de los países centrales para una fracción muy reducida de la población, alentar en otros pocos la esperanza de participación y, como resultado, condenar al resto a una situación de carencias materiales básicas y marginación social y política. Por otro lado, puede apuntarse a satisfacer las necesidades básicas de la mayoría con plena conciencia de que ello implica, necesariamente, una reducción en los niveles materiales de vida de los sectores socialmente privilegiados. Sólo aquellas concepciones que separan los problemas de producción y apropiación del excedente e independizan los problemas económicos de los políticos persisten en negar el carácter básico de esta opción, apoyándose para ello en una exacerbación del individualismo a expensas de la solidaridad, con las consecuencias conocidas.

/Por otra

Por otra parte, cabe destacar que la estrategia tiene implicaciones en lo referente al nivel y composición de la producción y en lo relativo a la apropiación y uso del excedente económico por cuanto el concepto de necesidades básicas postulado no se refiere a una definición de los mínimos absolutos de sobrevivencia sino que es un concepto relativo al desarrollo de las fuerzas productivas y, además, a las formas socialmente establecidas para la apropiación del excedente.

En lo relativo a la producción cabe distinguir entre las actividades orientadas al exterior y aquellas destinadas al mercado interno. Como ha sido señalado, un PPT requiere orientar parte considerable de la producción hacia mercados externos a fin de asegurar la provisión de los bienes que no puede, o no le resulta conveniente producir internamente. El monto total de las importaciones dependerá, en consecuencia, de la cuantía del excedente generado pero también habrá un cierto grado de elección en lo relativo a su composición, dependiente del control social que se ejerza sobre el uso del excedente.

También se revisaron las dificultades para producir localmente una mayor cantidad de bienes y servicios como consecuencia de un mercado interno reducido. Con relación a este particular, sin embargo, caben algunas calificaciones. Primero, el mercado puede ser insuficiente como consecuencia de una elevada concentración del ingreso. Como es sabido, el tamaño del mercado no depende sólo del número de personas y el nivel del ingreso medio sino también de su distribución. Los PPT sólo pueden alcanzar los umbrales mínimos para la producción local de numerosos bienes por medio de una redistribución masiva del ingreso, mientras que los de mayor tamaño relativo, aún para un mismo nivel de ingreso y de desigualdad en su distribución, pueden encarar la producción local simplemente por contar con un mayor número de personas en el rango de ingreso relevante. Segundo, y como es evidente, el tamaño de mercado requerido es variable para distintos bienes. En particular, los bienes de consumo masivo que son

/prioritarios en

prioritarios en una estrategia destinada a satisfacer las necesidades básicas requieren umbrales menores, su producción puede ser encarada con diversas técnicas, lo cual resulta en un rango de elección tecnológica más amplia, y finalmente, sus requerimientos de importación son más reducidos.

Lo distintivo de la estrategia es, sin embargo, el uso pleno de los recursos humanos disponibles. La diferente estructura de la demanda final, y los cambios en el aparato productivo que conlleva tienen como consecuencia un mayor requerimiento de mano de obra para un mismo nivel de producto. Precisamente, esta generación de un mayor nivel de ocupación es la contrapartida necesaria para hacer efectiva la demanda de bienes orientados a la satisfacción de las necesidades básicas.

La dotación de recursos naturales, por su parte, presenta por lo general una evidente falta de balance en relación con los recursos humanos y ello resulta en una elevada presión de uso sobre el recurso suelo, en especial sobre aquéllos que poseen aptitud agropecuaria. Si, por otra parte, se considera que una estrategia orientada hacia las necesidades básicas implica, entre otras cosas, mayor producción de alimentos puede apreciarse la imperiosa necesidad de establecer un uso racional de los recursos que asegure su aprovechamiento pleno y, además, preserve la capacidad de soporte evitando el deterioro resultante de un manejo inadecuado. Es necesario, asimismo, evitar los impactos desfavorables de otras actividades sobre todos los recursos naturales; un plan nacional de uso del suelo constituye un instrumento imprescindible a estos efectos.

Nuevamente aquí los problemas distributivos acentúan las dificultades globales. En efecto, una de las dimensiones que permite apreciar con mayor nitidez la desigualdad social corresponde, precisamente, a la distinción entre el campo y la ciudad que se manifiesta no sólo en la distribución del ingreso sino también, y de manera particularmente clara, en los indicadores de salud, educación y vivienda y en los niveles absolutos de pobreza. Algunas de las

/causas

causas determinantes son específicas del sector rural como, por ejemplo, los sistemas usualmente concentrados de estructura de propiedad y tenencia de la tierra; otras, sin embargo, se originan en las macro-políticas (precios, arancelaria, crediticia) que regulan el funcionamiento global de la economía.

iv) El rol del Estado y la planificación. El esfuerzo de transformación de la capacidad productiva requiere encarar reformas estructurales necesarias, incrementar el nivel global de inversión y orientar la misma hacia los sectores con mayor prioridad.

Sería posible imaginar, así, a la economía de un PPT compuesta por dos segmentos complementarios en un sentido no tradicional; uno orientado al exterior con el objetivo fundamental de generar excedente, sujeto a algunas restricciones en el uso de los recursos escasos y, otro, cuya finalidad es atender a las necesidades básicas de la población y ofrecer empleo productivo para la fuerza de trabajo disponible. Las relaciones tecnológico-productivas entre ambos serán en la mayoría de los casos, reducidas. Su interacción sin embargo, será intensa en la competencia por el uso de los recursos productivos escasos y, asimismo, por el necesario trasvasamiento del excedente generado en el segmento externo hacia las actividades internas asegurado por el control social del excedente y una racionalidad para su uso endógenamente orientada en beneficio de las mayorías nacionales.

Son notorias sin embargo, las limitaciones que en este sentido tiene un sistema basado en el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado especialmente si, como es frecuente en el caso de los PPT, una fracción muy significativa del excedente es apropiado por un sector económico concentrado, apoyado en una economía poco diversificada y controlado, o a lo menos orientado al exterior. Se impone, por consiguiente, establecer alguna forma de control social del excedente.

/El Estado

El Estado y, en particular, el proceso de planificación y la política pública ocupan un lugar preferencial en esta estrategia.

En primer lugar, por la tendencia generalizada en las economías mixtas a ampliar el número de medidas de política económica sujetas a mecanismos de negociación y concertación a medida que se reconocen explícitamente la multiplicidad de objetivos a ser consultados y la existencia de diversos agentes sociales con intereses contradictorios y frecuentemente conflictivos.

En segundo lugar, la escasa articulación entre sectores económicos que exhiben los países periféricos, y particularmente los PPT, requiere un mayor número de decisiones extra-económicas a efectos de "cerrar" el sistema económico. En efecto, en el modelo del capítulo anterior se destacaba, por una parte, que la estructura económica de un PPT se asemeja más a una sumatoria o, a lo sumo, una articulación de casos que a un conjunto de actividades interrelacionadas y, por otra, que la vinculación entre el segmento orientado al mercado externo y el resto del sistema económico es sumamente débil.

Las determinaciones exógenas requeridas por esta discontinuidad del sistema económico, estarán sujetas, en un estilo contrarrestador, a la negociación entre los distintos agentes sociales. Flisfisch, Franco y Palma (1980) ilustran adecuadamente la diferencia en los mecanismos de distribución del producto para los casos opuestos de las economías centrales e integradas y las periféricas y discontínuas. Así, en el primer caso, la fijación exógena del nivel de salario, como por ejemplo en el conocido modelo de Sraffa, determina la tasa de ganancia y el sistema de precios relativos; por el contrario, cuando la integración del sistema es débil el conflicto distributivo pierde su carácter unitario y los distintos subsistemas pueden presentar diversos e independientes grados de libertad para su determinación exógena ampliando de esta manera el ámbito para la negociación.

/El lugar

El lugar central que ocupa el proceso de planificación en esta estrategia se fundamenta no sólo en la mayor cantidad de tareas que el Estado debe abordar, sino en la dósis de imaginación y capacidad de gestión necesarias para encararlas y mantener el equilibrio inestable de compromisos requeridos para asegurar su viabilidad técnica y política.

3. Los procedimientos de planificación

Para finalizar, corresponde hacer referencia a un modelo de planificación de particular utilidad para definir los procedimientos considerados más aptos para encarar el proceso de planificación en el caso de los PPT y que difiere, significativamente, de formulaciones más ortodoxas o clásicas.

a) La modalidad de planificación adaptativa

Hace algunos años, Gutiérrez, Ortíz y Villamil (1971) propusieron el concepto de sistema abierto como una representación adecuada a los rasgos estrcturales típicos de un país de pequeño tamaño, y correspondientemente, señalaron como una de las principales tareas de la planificación el control de los flujos que el sistema mantiene con el exterior. Así, los autores sostienen:

> "Tratar a los países como sistemas abiertos conlleva lo siguiente: primero, es necesario identificar la red de intercambio entre el país y su 'entorno'; segundo, hace necesario definir detalladamente la naturaleza de las relaciones entre el país y otros países; tercero, implica un (reconocimiento del) alto grado de exogeneidad en cuanto a las variables críticas en el proceso de planificación o de toma de decisiones", (Gutiérrez, Ortíz, Villamil, 1971, p. 124).

Refiriéndose precisamente al grado de autonomía relativa en la toma de decisiones, Friedmann (1973) distingue dos modalidades de planificación. Una de ellas, la planificación normativa,15/ presupone amplia autonomía en la formulación de fines y elección de medios; por el contrario, la planificación adaptativa corresponde a una situación en que parte importante de las decisiones no son controlables por el sistema de planificación. La mayor parte de las

/situaciones reales,

situaciones reales, sin embargo, corresponderán a un punto interior del continuo definido por ambas modalidades extremas.

La modalidad adaptativa aunque aplicable a muchas otras situaciones parece tener especial relevancia en el caso de los países de pequeño tamaño. El mismo autor así lo señala: "...aún entre naciones pueden haber diferencias en cuanto al grado de dependencia de las fuerzas externas; por lo tanto, una nación pequeña y débil como Haití tendrá que, sin duda, planificar en forma más adaptativa" (Friedmann, 1973, p. 4).

Más recientemente Boisier (1979) une las ideas de sistema abierto y dependencia decisional en la definición del "entorno paramétrico" correspondiente a una región en la planificación a nivel subnacional.

La dimensión operacional del proceso de planificación en un país de pequeño tamaño, podría conceptualizarse entonces como el control de un sistema abierto utilizando una modalidad de planificación adaptativa. En la práctica, dentro de este tipo de modelo, las acciones del PPT contribuyen, básicamente, respuestas a reacciones frente a acciones originadas externamente.

Sin embargo, es necesario distinguir entre dos grandes grupos de tareas de planificación dentro de este esquema; por un lado, aquellas que tienen como objetivo aumentar el "espacio de maniobra" y que consisten, principalmente, en acciones destinadas a alterar el entorno paramétrico, denominadas, siguiendo a Friedmann, tareas de innovación y, por el otro, las tareas de asignación sujetas a las restricciones del entorno paramétrico.

Ejemplos del primer caso serían la negociación que resultó en la soberanía panameña sobre la Zona del Canal, los acuerdos para establecer el Mercado Común Centroamericano, las políticas destinadas a lograr el autoabastecimiento de productos alimenticios y en términos más generales, las destinadas a alterar la composición y el origen o destino del comercio exterior, etc. Las tareas de asignación típicas son la distribución del gasto público, la orientación de la inversión, los programas de importación, etc.

/Para Friedmann

Para Friedmann ambos grupos de tareas pueden desarrollarse dentro de cada una de las modalidades de planificación descritas.[16] Para el caso de las tareas de asignación en una modalidad de planificación adaptativa, sostiene:

> "Los planificadores se ocuparán principalmente de predecir el comportamiento de las variables exógenas y de ajustar los instrumentos políticos disponibles para poder mantener el sistema en algún tipo de equilibrio bajo el impacto en cuestión ..., El alcance real de las tareas de asignación bajo estas condiciones es, desde luego, bastante limitado". (Friedmann, 1973, p. 23). Por el contrario, las tareas de innovación constituyen "una forma de acción social que intenta llevar a cabo (...) cambios paramétricos en una situación existente" (p.24).

Por lo tanto, apuntarán a una movilización de los recursos más que a su distribución óptima entre usos competitivos y, además, intentarán operacionalizar valores abstractos por medio de la "creación institucional".

Aparte de enfatizar la necesaria complementariedad entre ambos grupos de tareas, Friedmann, apoyándose en Manheim, destaca el diferente tipo de racionalidad que preside a cada uno de ellos. Así, en el caso de las tareas de asignación, la racionalidad es de carácter funcional - racionalidad de medios - y corresponde a los tipos I, II y III del esquema II.1; por su parte, la racionalidad que orienta las tareas de innovación es del tipo sustancial - racionalidad de fines - representada por el tipo IV del mismo esquema.

Es posible concebir un procedimiento de planificación que combine "tareas de asignación" orientadas a inducir esfuerzos máximos en áreas claves y tratar de mantener sólo un número reducido de equilibrios estratégicos en todo el sistema y, por otra parte, "tareas de innovación" cuya finalidad sea traducir esos esfuerzos máximos a proyectos específicos y actividades programables.

/Es evidente

Es evidente la interrelación de los aspectos técnicos y políticos en un procedimiento de este tipo. Las modificaciones del "entorno paramétrico" sólo ocurrirán como resultado de un diagnóstico muy preciso que justifique el cambio y que, además, permita acumular la fuerza política necesaria para implementarlo. Con referencia una vez más al esquema II.1, el procedimiento de planificación debe consultar no sólo la racionalidad técnica del tipo I, sino, además, la racionalidad correspondiente al proceso de decisión (tipo III).

El procedimiento de planificación bosquejado difiere notoriamente de un modelo ortodoxo o tradicional, aunque no tanto de la práctica concreta de la planificación en algunos países de América Latina (véase De Mattos, 1979). Pero, quizás, una mejor manera de apreciar sus diferencias consista en revisar el distinto significado y contenido que adquieren algunos de las etapas en que, convencionalmente, se divide el proceso de planificación.

b) Aspectos técnicos del procedimiento de planificación

Corresponde referirse en primer lugar al diagnóstico y, en particular, a algunas de sus particularidades en el contexto de un PPT y, asimismo, con relación al procedimiento de planificación propuesto. En varios ámbitos vinculados con la actividad de planificación es posible percibir una actitud de prevención y escepticismo cuando se menciona la necesidad de producir un diagnóstico como primera etapa de un proceso de planificación y no es infrecuente que aunque finalmente se acepte su realización se reciba, al mismo tiempo, una recomendación de brevedad y otra de economía en el uso de los recursos a utilizar en esa tarea.

En aparente contradicción se encuentra el hecho de una creciente necesidad, y en algunos casos demanda, por información precisa y oportuna en la que pueda apoyarse el proceso de toma de decisiones, así como por métodos y técnicas de análisis que faciliten una mayor comprensión de los efectos económicos y sociales de diversas medidas de política.

/En gran

En gran medida, esta contradicción resulta de la discrepancia entre las necesidades del aparato decisional y el tipo de diagnóstico de carácter exclusivamente descriptivo que ha prevalecido mayoritariamente en la experiencia latinoamericana. Como sostiene Boisier (1979) "la descripción es útil, pero sin una interpretación su valor es casi nulo" (p. 145).

Adicionalmente, la etapa de diagnóstico ha sido concebida frecuentemente como un análisis de una vez y para todas y no como un instrumento de seguimiento permanente de los procesos económicos y sociales.

Todos estos aspectos vinculados con la etapa de diagnóstico parecen adquirir especial relevancia en el caso de los países de pequeño tamaño; por un lado, su peculiar estructura económica y social no es adecuadamente descrita por los esquemas de contabilidad social convencionales dificultándose así una interpretación sólida de su funcionamiento y, por otro lado, la modalidad y las tareas de planificación aquí postulados requieren de un flujo de información contínuo a efectos de evaluar los resultados de las políticas en ejecución e identificar, oportunamente nuevas posibilidades y las coyunturas más favorables para su implementación.

Desde hace ya algunos años,17/ se argumenta que los sistemas de cuentas nacionales de uso corriente no proveen un marco adecuado para el análisis de las estrategias de desarrollo.

Así (Pyatt y Round, 1977) señalan que un sistema de cuentas centrado en las actividades productivas es inadecuado para el análisis de estrategias distributivas mientras que un sistema que otorgue preferencia a los aspectos distributivos, es decir que se articule en torno a los sectores perceptores de ingreso, es inadecuado para el análisis de estrategias de crecimiento económico. El conflicto es evidente a menos que se implemente un sistema que permita vincular los niveles tecnológicos con el empleo y con los flujos de ingreso. Sin embargo, el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de las Naciones Unidas, de uso muy difundido, no permite en su versión actual este tipo de vinculación.

/Una posible

Una posible explicación reside en el hecho de que el SCN, como la mayoría de los sistemas estadísticos, refleja conceptos y formas de análisis que fueron originalmente diseñados para los países desarrollados, en particular con relación al manejo de la demanda global y adoptados posteriormente a un uso más amplio. Una aplicación indiscriminada del SCN tiene como consecuencia que los datos son relevados o elaborados para llenar los huecos predeterminados por las categorías utilizadas y, además,que la información no contemplada por el esquema es desechada o recibe baja prioridad.

Es cuestionable, o por lo menos dudoso, que las prioridades así resultantes sean las más apropiadas para el caso de los PPT. El SCN ofreee una visión particular de las interacciones entre variables macroeconómicas que no es la más adecuada al funcionamiento de las economías de pequeña dimensión y muy abiertas. Aunque por supuesto existen ventajas para la adopción de sistemas uniformes ya que facilitan la comparabilidad entre países, un PPT debería otorgar prioridad a la recopilación de datos que permitiesen reconstruir analíticamente la estructura interna y las formas de relacionamiento externo de sus principales sectores productivos, o información acerca de las principales CTN involucradas en su economía, o también en lo relativo a las dimensiones demográfica y social del proceso de desarrollo.

Algunos críticos (Ward, 1980) sostienen que el problema no requiere abandonar por completo el SCN de las Naciones Unidas, sino modificarlo aprovechando su flexibilidad. Así, Sunkel (1974) ha propuesto un sistema de cuentas que, a partir de una matriz de insumo-producto modificada, trata por separado las transacciones correspondientes a los sectores económicos controlados desde el exterior. Uno de los enfoques más recientes y de mayor envergadura corresponde al desarrollo de la Matriz de Cuencas Sociales (MCS), cuyo diseño permite analizar las interrelaciones entre la estructura de la producción, la asignación del ingreso a los factores productivos y la composición de la demanda para una dada distribución del ingreso.

/Hay otros

Hay otros dos aspectos de relevancia aparte del sistema estadístico y los datos. Por un lado, las metodologías utilizadas para recopilar, clasificar y agregar los datos básicos y, por el otro, los modelos conceptuales que definen la forma de interacción entre las variables identificadas.

Cualquier esquema requiere una agregación de los datos y esto inevitablemente resulta en pérdida de información. Si los agregados representan promedios robustos el problema es menor, pero en el caso de los PPT los promedios generalmente son poco representativos dado el gran peso relativo de algunas entidades. Como se señaló en el capítulo anterior, el comportamiento macroeconómico no resulta de múltiples interacciones entre un conjunto numeroso de unidades decisionales; por el contrario, algunas de ellas producen efectos directos y claramente discernibles sobre el conjunto social. Por consiguiente, corresponde realizar un esfuerzo especial para preservar el detalle en la descripción del comportamiento de las unidades decisionales de mayor importancia relativa.

Particularmente importante es identificar la estructura y los agentes que operan en el entorno paramétrico del PPT. Algunos de ellos son los CTN, los agentes de articulación con los mercados externos, las instancias de acción conjunta a nivel regional como, por ejemplo, los acuerdos de integración económica y los organismos internacionales de asistencia técnica y de financiamiento.

En consecuencia, una proporción elevada del esfuerzo deberá orientarse a registrar hechos y desarrollos que ocurren principalmente fuera de las fronteras políticas aunque con repercusiones internas determinantes.

La viabilidad de la estrategia alternativa depende, en buena medida, del realismo y la oportunidad con que se manipulen las interrelaciones entre la economía del país y la economía mundial. En el contexto de internacionalización actual los cambios de coyuntura son frecuentes y ello obliga al PPT a contar con gran capacidad de análisis y con los mecanismos que aseguren intervenciones políticas

/rápidas y

rápidas y oportunas a fin de que puedan aprovecharse los factores dinámicos del crecimiento exógeno y atenuar, en lo posible, los efectos depresores propios de su reducida autonomía.

Esta tarea de por sí difícil puede recibir baja prioridad si, como es frecuente, los recursos de que se dispone son escasos. Como parte importante de la información requerida es común a varios países, una de las soluciones posibles es implementar sistemas de información multinacionales, bajo la responsabilidad de los organismos de cooperación regional ya existentes o que puedan ser creados expresamente a ese efecto.

El enfoque es particularmente relevante en el caso de las CTN. Como es sabido, éstas operan a escala mundial y, por consiguiente, la forma en que es percibida su actividad desde cada uno de los países huéspedes puede constituir una imagen incompleta, o aún distorsionada, de la racionalidad con que operan.

c) La representación analítica del sistema económico y social

Por otra parte, las preguntas relativas al diseño y la implementación de un sistema de información no son independientes de los modelos utilizados para representar analíticamente el sistema económico y social. Con relación a este particular, cabe enfatizar la importancia de diseños flexibles basados en la definición y compilación de módulos separados e intercambiables. Además, dadas las características estructurales de los PPT, es particularmente importante complementar el análisis global con estudios de casos centrados en las principales actividades económicas. Este tipo de estudio, sin embargo, requiere una aproximación metodológica distinta puesto que su propósito difiere del correspondiente al análisis global. Este último se apoya en una representación analítica completa y consistente del sistema económico y persigue determinar las repercusiones más importantes de las medidas de política económica así como de los cambios previsibles en el comportamiento de los distintos agentes económicos.

/Los estudios

Los estudios pormenorizados, por el contrario, tienen como propósito investigar la forma en que operan las principales unidades económicas abarcando normalmente importantes fracciones de varios sectores económicos. Un contenido tentativo de estos estudios podría ser el siguiente: i) división y organización del proceso de trabajo e identificación de sus principales etapas productivas, de transporte y de comercialización; ii) individualización de los mercados finales e intermedios, ubicación de los distintos agentes intervinientes y análisis de las estructuras de mercado; iii) determinación de los mecanismos de formación de precios en los distintos mercados; iv) análisis de las modalidades de apropiación del excedente y de la lógica del proceso de acumulación; v) significación y formas de interacción con el resto del sistema económico: competencia por recursos escasos, impacto ambiental, etc.

Un método de análisis que puede ser de gran utilidad, para unir ambas aproximaciones, corresponde al modelo de experimentación numérica para el análisis de estilos de desarrollo elaborado bajo la dirección de O. Varsavsky (CEPAL, 1976b). El modelo ha sido aplicado hasta ahora a economías de mayor tamaño y complejidad, pero es un instrumento de gran versatilidad y, por lo tanto, perfectamente adaptable a la estructura y problemas particulares de los PPT.

Un buen diagnóstico no sólo requiere producir una interpretación adecuada del desarrollo reciente e identificar con precisión los principales problemas del momento sino que, además, debe convertirse en un instrumento eficaz para incorporar e interpretar información de manera contínua. El éxito en esta tarea requiere, por una parte, crear el marco institucional que permita acumular la experiencia necesaria y, por otra, un diagnóstico preciso de la estructura y funcionamiento del sistema económico y político que permita ser selectivo en relación con los agentes y procesos más relevantes e indique la periodicidad requerida para un adecuado seguimiento.

/Asimismo, cabe

Asimismo, cabe destacar el carácter analíticamente inestable del diagnóstico en el caso de los PPT y las dificultades que conlleva para la fase de prognosis. Como es sabido, el diagnóstico es más valioso para la proyección y la prognosis cuanto mayor es la inercia de los procesos identificados. Los PPT, por las razones ya apuntadas, se caracterizan por combinar opciones básicas claramente determinables e inestabilidad global. Es decir, la incertidumbre no resulta de una multiplicidad de opciones sino que es consecuencia de la inestabilidad propia de sus reducidos componentes; la coyuntura es normalmente inestable y, por lo tanto, poco predecible por cuanto el comportamiento macro no es un agregado de muchos procesos individuales sino que resulta de las acciones de unos pocos agentes decisionales. Esta inestabilidad analítica del diagnóstico es un argumento adicional para recurrir a métodos de análisis "constructivos" como, por ejemplo, el ya señalado método de experimentación numérica, a efectos de producir representaciones futuras alternativas que puedan servir de base a una planificación contingente.

d) <u>Aspectos institucionales del procedimiento de planificación</u>

Con referencia a la vinculación entre los distintos niveles de planificación, no parece justificarse en el caso particular de los PPT, la adopción de un sistema de niveles múltiples en que los planes globales son, primero, sectorializados y luego, regionalizados.

Cualquier acción de mediana envergadura implementada a nivel sectorial o regional tendrá, por cierto, importantes repercusiones a nivel global. Por otra parte, algunos de los argumentos expuestos deberían haber hecho evidente la necesidad de considerar desde un inicio los impactos territoriales y medio-ambientales de las decisiones globales y sectoriales.

Correspondientemente, una organización tradicional del sector público sobre la base de una clasificación funcional por sectores tampoco parece ser la respuesta institucional más apropiada a las necesidades de la planificación en los PPT. Quizás sea de mayor utilidad diseñar esquemas de organización más flexibles en que al

/menos parte

menos parte de la estructura administrativa responda a problemas, temas o programas de carácter multi-sectorial. Así, por ejemplo, un programa de satisfacción de necesidades básicas puede incluir aspectos de educación formal, integración cultural, diseño integrado de políticas de precios, tecnológica, de comercialización y crediticia, que normalmente son jurisdicción de diferentes agencias u organismos gubernamentales.

La "creación institucional" y el diseño de implementación de mecanismos de participación amplios y efectivos, constituyen, probablemente, los principales desafíos del procedimiento de planificación descrito.

C. CONSIDERACIONES FINALES

A modo de consideraciones finales, cabe enfatizar los siguientes aspectos vinculados tanto con el contenido sustantivo como con los procedimientos de planificación.

En primer lugar, la distinción entre la mayor o menor presencia del Estado en la práctica de la planificación y el carácter planificado o no de las principales decisiones económicas. En este sentido, la reducida actividad efectiva del sector público no implica, necesariamente, ausencia de planificación sino que es más bien la expresión de un estilo de desarrollo que reduce a un mínimo su participación otorgando toda prioridad al sector privado. En algunas circunstancias esta restricción se expresa de manera explícita y programática, pero en la mayoría de los casos se materializa en una escasa capacidad del sector público para influir sobre las decisiones privadas en lo relativo a la asignación del excedente económico y orientar, así, el proceso de desarrollo.

Más allá de las conocidas diferencias entre países, algunas de las características de la estructura económica de los PPT inciden sobre este particular; por un lado, la elevada concentración decisional en el sector privado sobre una base económica poco

/diversificada

diversificada redundá en una menor autonomía del aparato estatal y, por otro, la necesaria apertura al exterior introduce incertidumbre sobre el comportamiento de un número considerable de variables y procesos claves y facilita el predominio de una racionalidad orientada exógenamente en el uso de los recursos y del excedente económico.

La incidencia de las características enumeradas puede atenuarse cuando el esfuerzo de planificación se inscribe en un estilo contrarrestador de la tendencia espontánea del capitalismo periférico puesto que en este caso el Estado, y particularmente el proceso de planificación, ocupa una posición central; así, el objetivo de lograr una mayor autonomía en el proceso de desarrollo requiere un esfuerzo concertado y el proceso de planificación puede convertirse en el ámbito adecuado para explicitar y discutir la imágen objetivo de las distintas fuerzas sociales y negociar el equilibrio inestable de compromisos necesario para asegurar su implementación.

En segundo lugar, en relación con los procedimientos de planificación, la modalidad adaptativa o de respuesta parece adecuarse especialmente a las condiciones estructurales de los PPT en que parte significativa de las decisiones relevantes son extranacionales ya sea en términos de los agentes decisionales o porque deban ajustarse a condiciones y situaciones contextuales no controlables por el PPT.

Cabe distinguir, sin embargo, dos tipos de tareas en esta modalidad de planificación; por un lado, las destinadas a alterar el entorno paramétrico que define el espacio político de la planificación y, por otro, las tareas sujetas a una determinada configuración del mismo.

Asimismo, corresponde destacar que este procedimiento de planificación adaptativa tiene importantes implicaciones en términos de la organización del proceso de planificación en su conjunto y, en particular, en lo relativo al diagnóstico, la estrategia y el sistema agencial.

/Finalmente, cuando

Finalmente, cuando se reconoce esta dualidad sustantiva y de procedimientos pueden apreciarse variaciones significativas en cuanto a la magnitud y dificultades del proceso de planificación no sólo entre PPT sino también para un mismo país en períodos distintos.

LA PLANIFICACION ESTATAL EN LOS PPT DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Apéndice
Capítulo II

Fuente: ILPES, El Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe, 1980.

País y fuente: BARBADOS

(Informe presentado a la Primera Reunión de Planificación del Caribe, La Habana, enero 1979).

1. Carácter: Desarrollo de proyectos específicos y un marco de desarrollo económico y social global.

2. Ambito: La planificación se desarrolla a través de la aprobación del presupuesto de cada entidad fiscal.

3. Areas:
   a) Sectorial: Incluye a todas las reparticiones públicas.
   b) Social: Reparticiones públicas
   c) Regional: --

4. Método:
   a) Organización: Los objetivos de corto plazo son fijados por el Comité Presupuestario. (Incluye a todos los ministerios). Los de mediano y largo plazo por el Comité de Planificación del Gabinete.
   b) Fases e instancias desisorias: Los planes sectoriales, de cada Ministerio, son evaluados y coordinados por el Ministerio de Finanzas y Planificación y aprobados por el Parlamento.
   c) Mecanismos de control: --
   d) Participación: --
   e) Difusión: --

País y fuente: COSTA RICA

(Encuesta ILPES)

1. Carácter: Coordinación entre agentes de la política económica y social

2. Ambito: El plan es indicativo con excepción del nivel y composición de la inversión pública y cooperación internacional

3. Areas:

a) Sectorial: Sectores económicos (agropecuario, economía, industria y comercio) y sectores sociales (salud, educación y vivienda).

b) Social: Todavía no se pone en práctica la organización sectorial en estas áreas. Aunque se considera en la estrategia de desarrollo

c) Regional: Se acaba de crear el subsistema de planificación regional con los consejos de desarrollo regional.

4. Método:

a) Organización: La Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República aprueba los proyectos de inversión pública y formula las prioridades presupuestarias.

b) Fases e instancias decisorias: Hasta el momento no ha existido un mecanismo formal. Para el Plán de 1980, se espera utilizar el esquema de planificación regional y sectorial.

c) Mecanismos de control: Los consejos nacionales, sectoriales, regionales y subregionales tendrán a su cargo el control de ejecución y la evaluación.

d) Participación: En el esquema de planificación sectorial y regional, tienen una amplia cabida las distintas agrupaciones sociales, productivas y académicas

e) Difusión: El Plan Nacional de Desarrollo se edita en forma de libro de libre circulación.

País y fuente: EL SALVADOR

(Trabajos presentados a la 1a y 2a Reunión de Ministros y Jefes de Planificación en América Latina y el Caribe, Venezuela 1977, Perú 1978).

1. Carácter: Selección, coordinación y ejecución de programas específicos de desarrollo regional, sectorial y global.

2. Ambito: Normativa para los agentes públicos encargados de un programa, e indicativa para el sector privado.

3. Areas:

a) Sectorial: Se han definido (Plan 1978-1982) 51 programas de desarrollo que cubren diversos sectores económicos.

b) Social: Entre los programas se encuentran: Salud, Educación, Vivienda, Higiene ambiental, Deportes, Cultura Nacional, etc.

c) Regional: Entre los programas se encuentran diversas tareas de desarrollo regional que persiguen el objetivo de integrar y homogeneizar el grado de desarrollo en el país.

4. Método:

a) Organización: Ministerio de Planificación a cargo de coordinación global. Sistema Nacional de Planificación (Presidente de la República y Consejo de Ministros), desarrollo de las acciones.

b) Fases e instancias decisorias: El sistema nacional de planificación presenta los lineamientos generales y metodologías del plan. Estos son transformados en programas concretos por los diversos Ministerios y devuelto al Sistema de Planificación. Finalmente es aprobado por el Consejo de Ministros.

c) Mecanismos de control: Cada organismo ejecutor cuenta con su propia unidad de control.

d) Participación: --

e) Difusión: El Plan Nacional es publicado sin restricciones.

País y fuente: GUATEMALA
(Monografía y encuesta ILPES)

1. Carácter: Promoción, orientación y desarrollo económico a través del logro de unidad a la gestión gubernamental.

2. Ambito: Obligatorio para el sector público y corrige las desviaciones e incompatibilidades del mercado con los objetivos señalados en el Plan.

3. Areas:

a) Sectorial: Se planifican todos los sectores de la economía priorizando agricultura, energía, industria, educación y salud.

b) Social: Todos los sectores sociales cuentan con un plan destinado a satisfacer las necesidades básicas.

c) Regional: No existe en el país un esquema regional de su territorio. La planificación de las regiones se hace a nivel sectorial.

4. Método:

a) Organización: El nivel superior de decisión es el Consejo Nacional de Planificación Económica para el largo y mediano Plazo. En el corto plazo es la Comisión Nacional Económica. Además existen oficinas sectoriales de Planificación.

b) Fases e instancias decisorias: Las fases son: diagnóstico, formulación, aprobación, ejecución y control y evaluación. La Comisión Nacional Económica es la entidad máxima.

c) Mecanismos de control: Las unidades específicas (en especial la de Control de Proyectos) de la Secretaría de Planificación controlan la ejecución de proyectos.

d) Participación: No existe una forma directa de participación social en el Sistema de Planificación.

e) Difusión: --

País y fuente: HAITI

(Trabajo presentado a la Primera Reunión de Ministros y Jefes de Planificación, Venezuela, 1977).

1. Carácter: Formular objetivos, areas prioritarias, coordinar y evaluar la acción de las agencias públicas.

2. Ambito: Normativo para las agencias públicas

3. Areas:

a) Sectorial: Cada Ministerio o Agencia Pública cuenta con una unidad de programación sectorial que plantea objetivos, los coordina a nivel regional, prepara presupuestos y evalúa.

b) Social: En el Plan vigente, se ha puesto énfasis en educación, esperanza de vida, vivienda y postas de salud.

c) Regional: Cada región cuenta con una Oficina de Planificación Regional. Esta analiza la situación socio-económica y su potencial y formula y evalúa proyectos y programas.

4. Método:

a) Organización: El Consejo Nacional de Desarrollo y Planificación (Presidente por vida de la República, Ministros áreas económica y social, Presidente Banco Nacional) tiene a su cargo la generación y toma de decisiones respecto al Plan.

b) Fases e instancias decisorias: --

c) Mecanismos de control: --

d) Participación: --

e) Difusión: --

País y fuente: JAMAICA

(Trabajo de la Agencia Nacional de Planificación, octubre 1977 y presentado a la II Conferencia de Ministros, Lima 1978).

1. Carácter: Preparación de proyectos y asignación de recursos para el sector fiscal.

2. Ambito: --

3. Areas:

a) Sectorial: Se pone especial enfasis en el desarrollo agrícola y de la industria de bauxita y alúmina. Además, se incentiva la industria manufacturera y de la construcción.

b) Social: Se pone especial énfasis en el pleno desarrollo y utilización de los recursos humanos. Esto se logra mediante la educación, capacitación y cuidado de la salud.

c) Regional: No existe planificación regional.

4. Método

a) Organización: Agencia Nacional de Planificación, coordina los diferentes mecanismos al interior del gobierno.

b) Fases e instancias decisorias: --

c) Mecanismos de control: --

d) Participación: --

e) Difusión: --

País y fuente: NICARAGUA

(Programa de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional)

1. Carácter: Organización del cambio estructural para lograr una imagen objetivo.

2. Ambito:

3. Areas:

a) Sectorial: El Plan de Reconstrucción incorpora a todos los sectores de la nación. Para esto se han diseñado una serie de programas sectoriales.

b) Social: Se planificarán las áreas de empleo, seguridad social, salud y nutrición, educación, vivienda y servicios públicos.

c) Regional: Se impulsará una política de desarrollo que atiende las necesidades específicas de las distintas regiones del país.

4. Método:

a) Organización: El Plan de Emergencia está dirigido a atender las necesidades básicas de la población. Además existe un Plan de Reconstrucción, transformación y desarrollo económico a mediano plazo.

b) Fases e instancias decisorias:

c) Mecanismos de control:

d) Participación: Se impulsará y estimulará la participación individual y colectiva de todo el pueblo en la educación de sus propios problemas.

e) Difusión:

País y fuente: PANAMA

(Encuesta ILPES)

1. Carácter: Coordinación entre los diversos agentes de la política económica.

2. Ambito: La planificación es normativa para las acciones del Estado e indicativa para el sector privado.

3. Areas:

a) Sectorial: El Plan Nacional incluye un volumen de "objetivos, políticas y metas sectoriales" que define la acción sectorial del sector público.

b) Social: La planificación social es desarrollada por los Ministerios respectivos. Se ha adoptado el enfoque de necesidades básicas, con énfasis en distribución y participación.

c) Regional: Los departamentos de Desarrollo Regional cuentan con Oficinas Regionales y Provinciales de Planificación que participan en la elaboración de planes regionales.

4. Método:

a) Organización: El Ministerio de Planificación Económica establece la relación del sistema de planificación con empresas y servicios públicos. El Consejo Consultivo de Economía recomienda medidas necesarias para la planificación.

b) Fases e instancias decisorias: Las fases son: formulación (diagnóstico, proyecciones, fijación de metas y asignación de recursos); ejecución (puesta en marcha de acciones específicas); control y evaluación.

c) Mecanismos de control: Se controla la ejecución de los planes a través de la instrumentación presupuestaria.

d) Participación: El Sistema de Participación Popular permite que esta se lleve a efecto a dos niveles la Asamblea Nacional de Representantes y los Consejos Provinciales de Coordinación.

e) Difusión: --

País y fuente: PARAGUAY

(Encuesta ILPES y trabajo presentado a la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación en América Latina, Caracas 1977).

1. Carácter: Orientación y coordinación general de política de desarrollo para logro de imagen-objetivo-programación de inversiones y asistencia técnica, asesorar al Sector Público.

2. Ambito: La planificación es indicativa para el sector privado de la economía y obligatoria para el sector público.

3. Areas:

a) Sectorial: Se contemplan globalmente todos los sectores, con énfasis en aquellos considerados estratégicos.

b) Social: La Programación general considera un área de programación social (educación, salud, vivienda y saneamiento ambiental).

c) Regional: La Programación general considera un área de programación regional. Implementado a través de los centros para el desarrollo regional.

4. Método:

a) Organización: La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social desarrolla las tareas globales de planificación. La Oficina Nacional de Proyectos materializa los planes globales.

b) Fases e instancias: Las fases son: normas generales y análisis socio-económico global y sectorial; fijación de objetivos y redacción del plan; aprobación por parte del Consejo Nacional de Coordinación Económica.

c) Mecanismos de control: El Consejo Nacional de Coordinación Económica en base a los informes de la Secretaría Técnica de Planificación controla la ejecución del plan.

d) Participación: La participación se logra a través de Consejos Consultivos, Comisiones especiales de planificación y grupos de trabajo formados por representantes del sector privado y de la secretaría de planificación.

Difusión: Los planes son publicados y tienen amplia difusión incluso se organizan jornadas y seminarios para su discusión.

País y fuente: REPUBLICA DOMINICANA

(Trabajo presentado a la Primera Reunión de Ministros y Jefes de Planificación, Caracas, 1977).

1. Carácter: Identificación, formulación e implementación de un conjunto de proyectos específicos.

2. Ambito: --

3. Areas:

   a) Sectorial: Se pretenden organizar las Unidades de Proyectos Institucional y Sectoriales para definir proyectos prioritarios en cada unidad pública.

   b) Social: --

   c) Regional: --

4. Método:

   a) Organización: El cuerpo responsable de la orientación de todo el proceso es el Consejo Nacional de Desarrollo y la Oficina Nacional de Planificación es quien elabora los planes nacionales.

   b) Fases e instancias decisorias: --

   c) Mecanismos de control: --

   d) Participación: --

   e) Difusión: --

País y fuente: URUGUAY

(Trabajo presentado a la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación, Caracas, 1977).

1. Carácter: Un instrumento de acción que persigue ciertos objetivos definidos.

2. Ambito: Es indicativa para el sector privado y coopera con la determinación de planes del sector público.

3. Areas:

   a) Sectorial: Los organismos públicos cuentan con sus propias unidades sectoriales de programación y planeamiento.

   b) Social: --

   c) Regional: --

4. Método:

   a) Organización: La Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión asiste al poder ejecutivo en la formulación de planes.

   b) Fases e instancias decisorias: --

   c) Mecanismos de control: --

   d) Participación: En las comisiones sectoriales están representados los tranajadores y las empresas públicas y privadas.

   e) Difusión: --

Capítulo III

ALGUNOS INTERROGANTES SOBRE LA TEORIA Y LA PRACTICA DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN PAISES DE PEQUEÑO TAMAÑO

A. INTRODUCCION

En capítulos anteriores de esta investigación, se discutió un modelo estructurado con el propósito de captar los rasgos más esenciales de los países de pequeño tamaño. Uno de los elementos del modelo se refiere a la "alta accesibilidad en términos de distancia, entre los distintos puntos del territorio nacional". La discusión que sigue busca examinar algunas implicaciones de tal elemento en relación a la planificación regional del desarrollo en países de pequeño tamaño. Si con el fin de iniciar la discusión se repasa someramente la literatura, tanto desde el punto de vista de proposiciones formales de planificación emanadas de fuentes gubernamentales (planes, estrategias, documentos de gobierno) así como desde el punto de vista de las contribuciones académicas, bien podría concluirse superficialmente que el criterio de irrelevancia radical (Real de Azúa; 1977) prevalece casi sin excepción en cuanto se intenta ligar el tamaño (geográfico) con la planificación regional.

En una reciente revisión efectuada por el ILPES (1980) sobre cómo son visualizados los problemas regionales en los planes vigentes de desarrollo (véase el apéndice), la cuestión del tamaño y de la incidencia del tamaño sobre el enfoque regional es completamente eludida. Mención aparte merece el caso de Panamá, el único país en el cual la estrategia de desarrollo regional discute explícitamente este asunto (Naciones Unidas, 1974).

Parece repetirse entonces - a nivel de países - el fenómeno detectado en varias oportunidades en relación a la praxis de la

---

*/ Capítulo preparado por el señor Sergio Boisier.

/planificación estadual

planificación estadual o provincial o departamental en países de gran tamaño, es decir, el enfoque de la planificación subnacional como un proceso de reducción a escala de la metodología propia de la planificación global. Esta situación ha sido bien estudiada y descrita particularmente en Brasil (da Costa, 1972).

Desde un punto de vista más académico, actualizadas revisiones del "estado del arte" en materia de desarrollo y planificación regional (Rodwin; Richardson, 1978) ponen el acento en otro tipo de asuntos y nuevamente pareciera irrelevante el tamaño. En un documento de muy reciente aparición sobre "cuestiones no resueltas en el pensamiento sobre desarrollo regional", Hilhorst discute: i) el concepto de región; ii) los conflictos entre estructuras territoriales y funcionales; iii) los polos de crecimiento; y iv) los límites de la planificación regional y plantea la tesis de ser precisamente estos campos los que requieren de un mayor esfuerzo de reflexión y de reformulación, dentro de la temática general del desarrollo regional. Si bien los cuatro tópicos anteriores podrían ser explotados precisamente en función de la incidencia del tamaño (algo obvio en el caso del concepto de región), el autor prefiere otra línea de análisis (Hilhorst, 1980).

En este capítulo se tratará de demostrar que la introducción explícita del tamaño geográfico - cuando se trata de países pequeños desde este mismo punto de vista - puede tornar irrelevante la práctica corriente de la planificación regional, tal como ella es conducida actualmente en muchos países. Es decir, de una presunta irrelevancia radical del factor tamaño se pasará a una evidente irrelevancia radical de la praxis ortodoja de la planificación regional.

Un esfuerzo de tal magnitud debería discurrir en verdad a lo largo de dos líneas complementarias.

Por un lado, debería examinarse, siguiendo la clásica distinción de Faludi, la teoría sustantiva de la planificación regional. Como es bien sabido, tal teoría sustantiva es en realidad un conjunto no muy bien articulado de teorías de equilibrio parcial y de teorías

/de equilibrio

de equilibrio general en relación a la localización de las actividades económicas así como de teorías sobre la organización del espacio a lo cual se agregan teorías acerca de los procesos de cambio de tales estructuras, es decir, teorías del crecimiento económico regional, de la transmisión interregional del crecimiento y de la articulación de relaciones de dominación-dependencia. Como por lo menos todas las teorías referentes a la localización y a la organización espacial están fuertemente imbuídas de conceptos tales como distancia, costos de transporte y fricción espacial, cabría esperar no pocas alteraciones en ellas cuando tales conceptos pasan a tener una importancia relativamente menor, como sería el caso en países de pequeña dimensión geográfica.

Por otro lado, sería necesario complementariamente examinar la teoría de procedimientos en planificación regional. Tal examen llevaría al estudio de la metodología de la planificación regional sacando a luz las hipótesis básicas de dicha metodología a fin de contrastar precisamente tales hipótesis con los hechos factuales detectados en los países de pequeño tamaño.

Sería absolutamente pretencioso, dentro del ámbito de esta investigación, tratar de cubrir ambas líneas de análisis simultáneamente. En consecuencia, la discusión se centrará en los aspectos de procedimiento de la planificación regional, considerada ésta en su dimensión nacional o interregional. Entre otras razones, apoya esta selección la necesidad de generar mediante esta investigación, sugerencias o recomendaciones que mejoren efectivamente la capacidad de los gobiernos para intervenir sobre los procesos de acumulación y redistribución en términos espaciales como parte de los esfuerzos más generales de modernización social o si se prefiere, de justicia social.

B. FUNDAMENTOS METODOLOGICOS DE LA PLANIFICACION REGIONAL A ESCALA NACIONAL

Tal como se la concibe y se la practica hoy en día, la planificación regional (en América Latina) 18/ ésta debiera ser considerada como un intento para controlar el fenómeno de la heterogeneidad estructural de las sociedades latinoamericanas, particularmente en relación al posible incremento de dicha heterogeneidad por la vía de la introducción y diseminación del progreso técnico (Pinto, 1975).

El reconocimiento de la heterogeneidad y de su dinámica y del efecto de tal fenómeno y proceso sobre el diseño de las macropolíticas económicas y sobre el resultado espacialmente diferenciado de las políticas diseñadas como un todo homogéneo, comienza a traducirse en pronunciamientos estratégicos oficiales en materia de desarrollo regional. A título de ejemplo, en el III Plano de Desenvolvimento Económico, actualmente en vigencia en el Brasil, la estrategia de desarrollo regional se apoya primordialmente en el concepto de las políticas económicas globales con diferenciación regional. Es precisamente en este mismo país en donde se han efectuado algunos de los mejores estudios en relación al efecto regionalmente diferenciado (y detrimental sobre las regiones más pobres) del uso de las macropolíticas económicas homogéneas (Jatobá, 1980).

Los elementos distintivos de tipo metodológico de la planificación regional a escala nacional, aparecen con nitidez cuando el procedimiento de planificación regional es contrastado con el procedimiento global de planificación. En tal sentido, se puede afirmar que la regionalización y la discriminación geográfica de las políticas económicas constituyen los dos elementos más significativos de la planificación regional desde el punto de vista de los fundamentos metodológicos de su procedimiento.

Los términos "región" y "regionalización" están plagados de ambigüedades, tal vez debido al hecho de no existir una teoría suficientemente decantada, desde el punto de vista del desarrollo regional (no así desde el punto de vista más restringido de la organización espacial).

/No toda

No toda ni cualquiera división geográfica genera regiones de planificación económica. La regionalización para fines de planificación económica se apoya en dos hipótesis básicas, por lo menos cuando la planificación del desarrollo se ubica dentro de los paradigmas vigentes de crecimiento económico. Tales hipótesis parecen ser, primo, la posibilidad de identificar en un país, subespacios suficientemente diferenciados entre sí y, secondo, la posibilidad de reproducir al interior de tales subespacios, relaciones de dominación-dependencia similares a las que articulan el espacio nacional en su totalidad. Puesto que mediante la primera hipótesis se busca en definitiva maximizar la varianza (en relación a la distribución de algún atributo) entre subespacios, debe concluirse que el criterio de homogeneidad aparece al menos parcialmente como un criterio significativo en la definición de regiones de planificación.

La introducción de relaciones de dominación-dependencia dentro de ciertas regiones posibilita la generación de programas de desarrollo específicamente volcados a estimular el crecimiento de tales regiones. Esto constituye la base de las políticas intraregionales comprehensivas y se asocia directamente al uso de los conceptos e instrumentos propios de la teoría de los polos de crecimiento.

La diferenciación significativa entre subespacios (regiones) resulta una condición necesaria para discriminar territorialmente las políticas macroeconómicas usuales (fiscal, monetaria, comercio exterior, etc.). A su vez, la discriminación regional de las políticas macro-económicas debe ser entendida primero, como una cuestión de justicia distributiva en el sentido de repartir de una forma proporcional los costos y beneficios del proceso de desarrollo y segundo, como una cuestión de eficiencia en el sentido de hacer coincidir los efectos directos de las políticas intraregionales con los efectos indirectos (sobre la misma región) provocados por las políticas macroeconómicas no discriminadas regionalmente. Algunos esfuerzos por desarrollar una región fracasan porque si bien la política específica (o intra-regional) para la región está

/correctamente diseñada

correctamente diseñada y aplicada, las políticas macroeconómicas pueden tener un efecto implícito adverso que más que compense lo que se trata de hacer directamente.

Las propuestas de regionalización suelen estructurarse mediante un proceso iterativo o de aproximaciones sucesivas. Primeramente el analista trata de asignar los diversos puntos del territorio de acuerdo a una estratificación dicotómica: centro y periferia. El concepto de centro se refiere a un cluster de: i) estructuras de producción esencialmente secundarias y terciarias; ii) estructuras sociales; iii) estructuras espaciales; iv) estructuras de poder; v) estructuras de consumo y vi) los correspondientes procesos de cambio. Todos estos componentes se presentan aglomerados en un espacio territorial continuo. El resto del territorio, que de hecho puede incluir "sub-centros", es asimilado a la noción de periferia. En una segunda etapa, el analista buscará identificar dentro de la periferia un conjunto de espacios (regiones) altamente diferenciadas entre sí.

Una interrogante que surge de inmediato es la siguiente: ¿en qué medida puede efectuarse este proceso en un país territorialmente pequeño? Es, desde luego, posible concebir casos reales en los cuales ni siquiera la primera parte del proceso tenga sentido, por ejemplo, en los países cuyo tamaño y estructura se acerca mucho a la idea de "ciudad-estado". Dejando de lado, sin embargo, tales casos extremos (pero sin duda crecientemente numerosos hoy por hoy) que no constituyen precisamente el punto focal de esta investigación, y aceptando en consecuencia la posibilidad de una estratificación dicotómica tipo centro-periferia, cabe todavía preguntar si resultaría factible efectuar la segunda parte del proceso.

La respuesta a este último tipo de pregunta presupone una observación previa acerca de la naturaleza misma de las regiones y de los objetivos de una regionalización.

Ha sido habitual señalar que por la no existencia de un concepto de región "óptima", cualquier regionalización es adecuada a sus propios fines. Otra manera tal vez más clara de señalar lo mismo es afirmar

/que la

que la regionalización debe responder a la escala geográfica del problema en estudio. Desde este último ángulo, si el problema en estudio consiste, por ejemplo, en proyectos de reducida escala, pequeñas regiones o una micro-regionalización pueden proveer un marco adecuado para la toma de decisiones. Si el problema en estudio es un problema de desarrollo agropecuario, entonces regiones definidas y diferenciadas en función de su especialización productiva (independientemente de su tamaño) pueden resultar categorías útiles.

De acuerdo a tal línea de razonamiento, como regla general siempre será posible en un país de pequeña extensión, completar ambas etapas del proceso de regionalización reseñado más arriba. La cuestión central, sin embargo, es otra si se entiende la planificación regional no como un asunto vinculado sólo a la regionalización de sectores, sean estos productivos, sociales o de infraestructura, ni menos como una cuestión de localización de proyectos (si bien ambos elementos son componentes de ella) sino como una cuestión de naturaleza esencialmente macro definida como una combinación con ponderaciones variables de diferentes sujetos de planificación; en tal caso, la escala necesaria de decisión y coordinación no puede ser ya una micro-región. En esta perspectiva las regiones para propósitos de planificación regional necesariamente serán de gran tamaño (y en general el sistema contendrá pocos elementos) y es en este sentido en que se plantean dudas en cuanto a la posibilidad de alcanzar la segunda etapa del proceso ya descrito, en el caso de países de reducido tamaño. Para llamar de nuevo la atención sobre el punto central de este análisis: la primera etapa del proceso de regionalización, es decir, la introducción de la estratificación en términos de centro y periferia es legítima aún en países de pequeño tamaño; la segunda etapa del mismo proceso, es decir, la segmentación de la periferia en varias regiones no parece sostenible en estos mismos casos desde el punto de vista de una planificación regional de carácter macro.

/A título

A título de ejemplo se pueden reproducir algunas observaciones correspondientes a Panamá, que avalan el juicio anterior.

De acuerdo a estudios oficiales del Ministerio de Planificación y Política Económica (MPPE, 1980), el análisis de la dinámica de la Población Económicamente Activa en el período 1960-1970 muestra que, dejando de lado el caso excepcional y poco representativo de la provincia de Bocas del Toro, sólo la provincia de Panamá (el "centro") acusa un comportamiento más dinámico que el promedio del país. Más aún, es posible identificar - en un primer análisis - un mismo elemento explicativo de la menor dinámica relativa del conjunto de provincias (el comportamiento del sector agropecuario).

Otro estudio oficial hecho por la Dirección de Estadística y Censos sobre patrones de distribución de ingreso en el Area Metropolitana y el resto del país, muestra que si bien en términos de tal estratificación hay diferencias significativas tanto en los patrones como en los factores causales, no se repite igual situación si el análisis se lleva al nivel de las provincias componentes del "Resto del País".

Tales estudios sugieren que si bien el problema de la heterogeneidad territorial de estructuras y procesos macroeconómicos no deja de manifestarse en países de reducido tamaño, la más adecuada representación geográfica de ellos bien podría descansar en la estratificación centro-periferia más que en una estratificación multiregional.

En otras palabras, sistemas <u>biregionales</u> de planificación y administración parecen representar una solución más adecuada al uso estándar de sistemas <u>multiregionales</u> en el caso de países pequeños, quedando definidos tales sistemas biregionales sobre la base de estructuras y relaciones centrales y periféricas. No debe confundirse, sin embargo, esta estratificación con una clasificación tradicional del tipo rural-urbano puesto que, entre otras razones, la periferia a la cual se alude puede ser una periferia industrializada.

/El argumento

El argumento anterior puede ser mejor captado recurriendo a una ampliación de una tipologización de planificación usada en otras oportunidades. Como es bien sabido, cualquier ejercicio de planificación puede ser analizado tanto desde el punto de su cobertura o jurisdicción geográfica (filas del cuadro siguiente) así como desde el punto de vista de su contenido sustantivo o de la naturaleza del problema central con el cual se trata (columnas del cuadro siguiente). Cada contenido sustantivo da origen a su vez a una forma de planificación.

Si el tipo de problema que se busca controlar es de naturaleza económica (en el sentido tradicional de la coexistencia de fines múltiples y medios escasos), la forma de planificación que se origina es planificación global. Si el tipo de problema es de naturaleza técnica (también en un sentido tradicional, es decir, como una cuestión de eficiencia en el logro de un objetivo dado), entonces la forma de planificación resultante es planificación sectorial. Si el problema es uno de naturaleza física, tal como la disposición de ciertas estructuras en un territorio (represas, viviendas, vías, etc.) la forma de planificación asociada a él es una planificación espacial y así sucesivamente. Esta manera de presentar las distintas posibilidades de un ejercicio de planificación es útil para poner en relieve por lo menos dos cosas. Primero, el hecho de aplicar un proceso de planificación en un espacio territorial, convencional o fundadamente denominado "región" no transforma automáticamente dicho ejercicio en una praxis sustantiva de planificación regional puesto que tal proceso podría corresponder - en un caso extremo - a sólo una columna del cuadro anterior. Segundo, la planificación regional, desde un ángulo sustantivo, debe entenderse como una función horizontal multidimensional que incluye con ponderaciones variables, todos los sujetos representados por las columnas del cuadro; tal ejercicio multidimensional puede ser aplicado a una región, convencional o fundadamente definida (planificación intraregional), o a un sistema de regiones (planificación interregional).

/ FORMAS DE

FORMAS DE PLANIFICACION

Naturaleza Area	Económica	Técnica	Física	Distributiva	Poder	Ecológica	Política	Social	Espacial	Ambiental
País										
Región										
Provincia										
etc.										
Tipo de Plenificación	Global	Sectorial								

/Los componentes

Los componentes verticales que han tenido mayor peso en la práctica de la planificación interregional han sido el económico en primer lugar y el relativo al poder, en segundo. Esto explica que las cuestiones asociadas a la asignación de recursos entre regiones y a la descentralización del aparato decisional público han constituido dos cuestiones centrales en la mayoría de los planes o estrategias de desarrollo regional.

Una cuestión básica en el caso de los países de reducido tamaño es su menor capacidad para disponer de tecnologías y en general de escalas de inversión susceptibles de cubrir un amplio espectro de tamaños alternativos. Supóngase que en un país de considerable tamaño se desea comenzar la fabricación de un cierto producto industrial; como norma general, en este caso se podrá optar por una fábrica o por varias fábricas similares y en este último caso puede surgir un problema de localización interregional o en su sentido más amplio, de asignación de recursos entre regiones. Un país de reducido tamaño, enfrentado al mismo tipo de decisión, sólo podrá optar normalmente por la menor escala de producción disponible y, por tanto, por sólo una unidad fabril (por supuesto el comercio exterior puede modificar tal cuadro); desaparece en este caso la cuestión de asignar actividades similares entre varias regiones.

Ejemplos en la línea anterior podrían ampliarse y multiplicarse para hacer ver que en el caso de países de reducido tamaño la asignación de recursos entre regiones (o sea, el componente típicamente económico del problema general de planificación) tiende a perder peso relativo a favor de otros componentes.

De una manera similar, la descentralización del sistema decisional público parece también perder peso relativo como componente de la planificación regional en países de reducido tamaño. Por un lado, la fricción espacial es cuando menos menor que en países de gran tamaño y por tanto, las interferencias ("ruidos") en la transmisión de información desde el nivel local al central (planteamiento de problemas y solicitud de solución), así como desde el centro al nivel local

/(disposiciones, asignaciones

(disposiciones, asignaciones, respuestas en general) son comparativamente reducidas, lo que reduce la necesidad de descentralizar.

Por otro lado, un proceso de descentralización administrativa precisa de una escala territorial de operación suficiente como para justificar el establecimiento de servicios locales y éste puede no ser el caso en los países de reducido tamaño, salvo que la regionalización se plantee sólo en términos biregionales. Adicionalmente, un proceso de descentralización administrativa requiere apoyarse en regiones que poseen una base fiscal adecuada, asunto nuevamente vinculado al tamaño de la región.

Por último, la descentralización administrativa territorial se basa en la necesidad - doctrinaria o técnica - de dar oportunidades a la población de controlar su ambiente natural. Esto puede ser bastante menos evidente en países de reducido tamaño, tanto por la dificultad de establecer con precisión los límites territoriales de una comunidad (entre otras razones debido a un elevado grado de movilidad espacial) como por el mayor acceso al control de los procesos decisionales nacionales.

La dimensión social de las disparidades de ingreso interregionales, es decir, la importancia relativa de las disparidades territoriales como elemento explicativo de las diferencias de ingreso entre individuos, posiblemente sea menor en países de reducido tamaño que en países de mayor tamaño. En parte, ello podría explicarse en función de la existencia de menores barreras a la movilidad espacial. Un argumento similar fue planteado por Villamil (1971) al analizar el caso de Puerto Rico.

A la luz de las consideraciones anteriores, puede examinarse de nuevo el cuadro sobre tipos de planificación.

Las ponderaciones de las columnas temáticas cambian en el caso de la planificación regional en países de reducido tamaño. Los componentes que ahora aparecen con un mayor peso relativo son de naturaleza física (planificación espacial) y naturaleza ecológica (planificación ambiental).

/La importancia

La importancia relativamente mayor del componente de planificación espacial dentro de la planificación regional, parece estar ligado a que en un territorio de reducido tamaño el logro de la máxima eficiencia económica y del máximo bienestar social descansa no en un esquema de división interregional del trabajo, con su consecuente nivel de especialización, sino en un esquema de integración física, complementariedad y movilidad.

Por otro lado, la escasa diversidad de ecosistemas que caracteriza a algunos países de reducido tamaño, la escasez absoluta del recurso suelo (y por consiguiente la necesidad de hacer un uso altamente selectivo de él) así como la relativamente fácil difusión de externalidades negativas debido a la baja fricción espacial, hacen las consideraciones ecológicas particularmente importantes en el diseño de los proyectos de desarrollo en países como los aquí caracterizados.

A manera de síntesis, las proposiciones discutidas anteriormente apuntan a, primero, el uso de sistemas biregionales en vez de sistemas multiregionales y, segundo, una redefinición del contenido sustantivo de la planificación regional, dando a ésta una connotación esencialmente espacial y ambiental. Las implicaciones de tales propuestas en términos de la organización del sistema de planificación deberán ser examinados más adelante.

LA DIMENSION REGIONAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE ALGUNOS PPT DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Apéndice

Capítulo III

Fuente: ILPES, El Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe, Capítulo IV, 1980.

País: COSTA RICA

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982

1. Problemas identificados:
   - Elevada y creciente concentración territorial de la población, las actividades y las decisiones
   - Dominación centro-periferia

2. Objetivos enunciados:
   - Reducción de los desequilibrios espaciales y sociales
   - Mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales de cada región

3. Estrategia: Los elementos básicos de la estrategia regional son:
   - Desarrollo rural integrado
   - Descentralización administrativa de acuerdo con la jerarquía urbana propuesta
   - Participación regional a través de los Consejos de Desarrollo
   - Control sobre el crecimiento de la subregión central

4. Políticas e Instrumentos:
   - Política crediticia
   - Inversión pública
   - Política de empleo regional
   - Identificación de áreas industriales para desconcentración
   - Zonificación del uso agrícola y urbano del suelo
   - Provisión de infraestructura para los polos industriales

/País: EL SALVADOR

País: EL SALVADOR

Fuente: Plan Nacional de Bienestar para Todos 1978-1982

1. Problemas identificados:
   - Disparidades territoriales en el nivel de vida
   - Fuerte migración rural-urbana
   - Falta de integración física y económica
   - Relativa escasez y uso ineficiente del suelo

2. Objetivos enunciados:
   - Lograr una mayor integración nacional por medio de la incorporación de áreas retrasadas del país al proceso de desarrollo
   - Retener la población rural en su lugar de origen
   - Lograr una distribución territorialmente equilibrada de los beneficios del desarrollo
   - Uso eficiente de los recursos humanos y naturales de cada zona

3. Estrategia:
   - Estrategia de desarrollo polarizado que implica:
     a) Ordenamiento del país conforme a un sistema jerarquizado de centros poblados; b) especialización productiva de las regiones y los centros urbanos

4. Políticas e Instrumentos:
   - Regionalización del país
   - Sistema Nacional de Vinculación Territorial
   - Asignación de la inversión y el gasto público para el equipamiento físico en áreas prioritarias
   - Normas jurídicas para el desarrollo urbano
   - Política de administración interior del Estado y del desarrollo regional
   - Fondo de Integración Territorial para el financiamiento de proyectos
   - Proyectos rurales integrados en áreas agropecuarias de menor desarrollo relativo

/País: HAITI

País: HAITI

Fuente: Plan quinquenal 1976-1981

1. Problemas identificados:
   - Disparidades geográficas en el nivel de vida y de actividad económica
   - Alta migración rural-urbana
   - Desarrollo monopolar del país

2. Objetivos enunciados:
   - Desarrollo económico equilibrado por medio de la promoción de Zonas de Intervención Concertada
   - Desarrollar la infraestructura técnica e industrial descentralizada para orientar el crecimiento de los sectores productivos
   - Reducir los desequilibrios rural-urbano e inter-urbano

3. Estrategia:
   - Organización del espacio rural en función de la potencialidad productiva de las distintas regiones y apoyada en la jerarquización y equipamiento del sistema de centros urbanos para la prestación de servicios administrativos, sociales y de soporte a las actividades productivas

4. Políticas e Instrumentos:
   - Política de regionalización y jerarquización de la estructura urbana
   - Política de inversión en infraestructura y servicios a la producción agropecuaria, con base urbana
   - Mantenimiento y densificación de la red vial
   - Política de precios y comercialización para la producción agropecuaria
   - Política crediticia y presupuestaria diferenciada regionalmente
   - Prioridades regionales para la asignación de la inversión pública
   - Medidas para orientar selectivamente la inversión privada
   - Creación de agencias regionales de desarrollo integrado

/País: HONDURAS

País: HONDURAS

Fuente: Consejo Superior de Planificación Económica. Propuesta de Estrategia Espacial de Desarrollo, 1979-1983

1. Problemas identificados:
   - Inadecuada integración nacional
   - Existencia de fuertes desequilibrios inter e intraregionales
   - Concentración territorial de las actividades socioeconómicas, de los servicios sociales y de la administración pública

2. Objetivos enunciados:
   - Lograr una mejor integración nacional en lo social, económico, institucional y territorial
   - Formalizar un proceso de desarrollo espacial más armónico
   - Atenuar los desequilibrios regionales
   - Lograr una más adecuada capitalización regional
   - Mejorar los niveles de empleo regional

3. Estrategia:
   - Conformar un Sistema Espacial de Integración Nacional (SEIN) que permita una adecuada interrelación de todo el país y una mejor distribución de la población y servicios, desarrollando un sistema nacional de asentamientos humanos jerarquizados de acuerdo a las funciones que desempeñen

4. Políticas e Instrumentos:
   - Aún cuando en el documento no se explicitan los instrumentos específicos para implementar la estrategia, se mencionan orientaciones para la definición de medidas tendientes a:
     - canalizar inversiones hacia áreas productivas de alto potencial y productividad creciente
     - ampliar su infraestructura básica y los servicios de apoyo a la producción
     - mejorar las vías de acceso de la población a los centros de equipamiento social y productivo

/- fomentar industrias

- fomentar industrias locales que procesen materias primas de la región
- radicar población en áreas de concentración industrial
- localizar industrias aprovechando las economías de aglomeración

/País: PANAMA

País: PANAMA

Fuente: Ponencia presentada por el Ministerio de Planificación y Política Económica en el Seminario de Bogotá, 1969

1. Problemas identificados:
   - Concentración de procesos económicos demográficos y administrativos en la Región Metropolitana (RM)
   - Alta dispersión de la población rural
   - Elevada proporción del territorio no ocupado

2. Objetivos enunciados:
   - Mejorar la calidad de vida de la población rural
   - Incorporar e integrar las áreas de colonización
   - Ordenar el espacio rural
   - Ordenar jerarquizadamente el sistema urbano
   - Descentralizar el sector público

3. Estrategia:
   - Transferencia de excedentes hacia la periferia, manteniendo el crecimiento del centro dentro de límites que en su nivel inferior no represente un peligro para el logro de los objetivos y metas globales y que en su límite superior no absorba una cantidad tal de recursos que ponga en peligro el desarrollo de la periferia

4. Políticas e Instrumentos:
   - Desarrollo rural integrado
   - Fortalecimiento de centros de crecimiento y de servicios
   - Ordenamiento y control de la RM
   - Regionalización de programas sectoriales
   - Desarrollo de áreas especiales

/País: REPUBLICA DOMINICANA

País: REPUBLICA DOMINICANA

Fuente: Plan Trienal de Inversiones Públicas 1980-1982

1. Problemas identificados:
   - Fuertes desequilibrios regionales
   - Alta migración rural-urbana
   - Territorio nacional no suficientemente integrado
   - Recursos naturales no explotados

2. Objetivos enunciados:
   - Favorecer la integración nacional y la complementación entre regiones
   - Disminuir las desventajas de localización en áreas de menor desarrollo relativo
   - Atenuar el éxodo rural
   - Mayor aprovechamiento de los recursos naturales potenciales
   - Protección del medio ambiente

3. Estrategia:
   - Aunque no se plantea una estrategia explícita de desarrollo regional, los programas sectoriales que conforman el enfoque de desarrollo global parecerían definir una estrategia implícita que prioriza la organización espacial del medio rural

4. Políticas e Instrumentos:
   - Creación de Oficinas Regionales de Planificación
   - Promoción de proyectos integrados desde el punto de vista territorial
   - Política de inversión en infraestructura social y económica y fomento a la localización de actividades productivas en áreas de menor desarrollo relativo
   - Descentralización del gasto público en sectores sociales e infraestructura
   - Plan de ordenamiento integral del Area Metropolitana de Santo Domingo

Capítulo IV

EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION EN PAISES DE PEQUEÑO TAMAÑO

A. INTRODUCCION

En este capítulo final se revisan algunas instancias reales y relevantes para el proceso de planificación en países de pequeño tamaño. La revisión, además de aportar indicios acerca de la magnitud y diversidad de los problemas involucrados, confiere un carácter algo más concreto a varios de los aspectos discutidos en los capítulos precedentes.

Los casos reales han sido seleccionados con la intención de cubrir la variedad de tareas que debe encarar un país de pequeño tamaño, a efectos de implementar un proceso planificado de desarrollo, apoyado en un estilo contrarrestador de la tendencia espontánea del capitalismo periférico. Es decir, se ha tratado de recuperar experiencias destinadas a alterar el rígido entorno paramétrico que, en ese contexto, limita el poder del Estado para planificar.

Asimismo, cabe aclarar que los casos seleccionados no tienen intencionalidad normativa en el sentido que no se pretende presentarlos como el debiera ser de procesos similares. El objetivo es mucho más modesto ya que sólo apunta a ilustrar el por qué y el cómo fueron encaradas algunas acciones, qué reacciones provocaron y cuáles fueron los factores inicialmente no previstos, pero que incidieron.

En el Capítulo II fueron discutidos los aspectos sustantivos y de procedimientos de planificación. Con relación a ambos corresponde analizar algunos esfuerzos orientados a redefinir la relación entre un país de pequeño tamaño y distintas entidades o agentes de su entorno: países de gran tamaño relativo, corporaciones transnacionales y otros países de pequeño tamaño. El primer caso es ilustrado por medio de las negociaciones entre Panamá y Estados Unidos relativas a la Zona del Canal; el segundo es discutido en el contexto de la experiencia

/de negociación

de negociación de Jamaica con las corporaciones del aluminio; y el tercero describe los esfuerzos desplegados en el marco de la Comunidad del Caribe para establecer programas regionales de cooperación agropecuaria.

Por otra parte, en el Capítulo III se señaló que la subdivisión del territorio nacional es uno de los componentes básicos del procedimiento de planificación regional. La experiencia de Panamá, analizada con relación a este particular, es importante por el alto grado de institucionalización que en ese país ha alcanzado la planificación regional como también, por el trabajo realizado en relación con el examen de los procedimientos de planificación aplicados a la realidad de un país de pequeño tamaño.

/B. LAS NEGOCIACIONES

B. LAS NEGOCIACIONES POR LA ZONA DEL CANAL DE PANAMA

Casi desde el momento en que Balboa divisara desde un cerro del Darién por primera vez el Pacífico, Panamá ha sido considerado un punto fundamental para la intercomunicación oceánica. En efecto, las características físico-geográficas del país constituyen un recurso natural de valor estratégico para el funcionamiento del comercio internacional en la medida que permite acortar las distancias (ahorro de 16 000 Km), reducir significativamente los costos de transporte y aumentar la velocidad de rotación del capital (20 días menos de navegación) comprometido en importantes operaciones comerciales.

El control extranjero sobre tan importante recurso que acompañó a la independencia política del país así como el desconocimiento de otras ventajas comparativas a nivel internacional conformaron un patrón de desarrollo muy particular en el contexto de América Latina, caracterizado por una apertura externa irrestricta y una profunda segmentación en diversas dimensiones del plano nacional.

Hacia el comienzo de la década de 1970 cabía distinguir en Panamá cuatro áreas de integración externa: i) la producción bananera; ii) la Zona Libre de Colón; iii) el Centro Financiero Internacional, y iv) el Canal transitsmico.

La producción y exportación de banano era controlada por la Chiriquí Land Company, subsidiaria de la United Brands, con plantaciones en las provincias panameñas de Chiriquí y Bocas del Toro. Aunque la producción bananera nunca tuvo en Panamá la significación que alcanzó en las economías de algunos países centroamericanos, su importancia en términos de la generación de divisas y creación de empleo no ha sido despreciable. En 1978, el 24% de las exportaciones de bienes correspondieron al banano en cuya producción se ocupó alrededor de un tercio de la población rural (CEPAL/CTC, 1979b, p.129). La confrontación de los gobiernos de Centroamérica y Panamá con las corporaciones transnacionales en la denominada "guerra del plátano" concluyó

/con la

con la nacionalización de las tierras de la compañía negociada en 1974 e implementada a partir de los acuerdos de 1976,19/ reteniendo la United Brands un control casi absoluto sobre la comercialización y el transporte de los saldos exportables gracias a su dominio sobre las condiciones de entrada a los mercados consumidores, principalmente el norteamericano. La empresa estatal Corporación Bananera del Pacífico pasó a dirigir la fase de producción sobre base similar al sistema de productores asociados y a comercializar una pequeña fracción en el exterior en asociación con la corporación transnacional (CEPAL/CTC, 1979b).

Las otras tres áreas de integración externa se ubican en la región metropolitana, son derivadas en mayor o menor grado de la función de tránsito y se orientan principalmente hacia la prestación de servicios. A fin de ilustrar la magnitud del doble proceso de concentración sectorial y territorial basta con destacar que la participación del sector terciario en el Producto Bruto Interno del país ha oscilado permanentemente alrededor del 60% y que la participación del área metropolitana era, en 1978, superior al 70% del mismo total.

La Zona Libre de Colón es un centro atractivo para la inversión extranjera por cuanto ofrece, además de las ventajas locacionales derivadas de su adyacencia al Canal y de su cercanía al Centro Financiero Internacional, numerosos incentivos de los que pueden beneficiarse especialmente las corporaciones transnacionales; así por ejemplo, la entrada de mercancías, su almacenamiento procesamiento y re-exportación están exentas de impuestos y gravámenes. Hacia mediados de la década de 1970 se estimaba un monto de transacciones superiores a los 750 millones de dólares distribuidas entre aproximadamente 600 firmas (Luna Ledezma, 1977).

El Centro Financiero Internacional, por su parte, se consolidó a partir del nuevo código bancario aprobado en 1970 y elaborado por funcionarios del gobierno nacional con la colaboración de representantes de los bancos privados. A favor de las características peculiares del sistema monetario panameño como la libre circulación del

/dólar estadounidense

dólar estadounidense y la ausencia de restricciones al movimiento de capitales, el Centro Financiero Internacional ha experimentado un considerable desarrollo para convertirse en uno de los de mayor importancia a nivel mundial. Los diecinueve bancos que operaban en Panamá en 1969 se habían convertido en ciento siete en 1980 y los depósitos externos de un nivel cercano a los 500 millones pasaron a 30 000 millones de dólares (Asociación Bancaria de Panamá, 1981).

La articulación externa básica, sin embargo, corresponde a la operación de la vía interoceánica no sólo, y ni siquiera principalmente, por su valor económico o estratégico actual sino por el profundo significado político y cultural que para el pueblo panameño ha representado la presencia norteamericana en la denominada Zona del Canal y el valor de uso potencial que la misma tiene para Panamá. Esta Zona de unos 16 Km de ancho en promedio y de alrededor de 80 Km de longitud estuvo, hasta 1979, bajo jurisdicción de los Estados Unidos de América en virtud del Tratado Hay-Bunau-Varilla de 1903. El gobernador de la Zona, quien era designado por el gobierno norteamericano, ejercía asimismo la función de Director de la Compañía del Canal. En la Zona regían las leyes del Estado de Louisiana y tenía sus propios sistemas de policía, de educación y de servicio postal y la Compañía había encarado importantes obras de infraestructura portuaria, vial, ferroviaria, residencial y de esparcimiento. En cuanto al aspecto militar, en la Zona operaban trece bases militares así como diversos Comandos Militares estadounidenses y Centros de Adiestramiento.

1. La importancia económica y estratégica del Canal

En promedio durante la década de 1970 un ocho por ciento del comercio mundial transitó anualmente por el Canal de Panamá. Durante el año fiscal 1979 se produjeron poco más de 13 000 tránsitos transportando una carga total superior a los 150 millones de toneladas largas las que

/pagaron alrededor

pagaron alrededor de 200 millones de dólares en concepto de peajes (Oficina de Información del Canal de Panamá, 1980).

Si bien el beneficiario amplio de la existencia del Canal es la comunidad internacional 20/ al utilizar una vía que es operada sin fines de lucro 21/ casi dos tercios de la carga que transitó por el Canal en 1972 tuvo como orígen o destino los puertos de ambas costas de los Estados Unidos.22/

Sin embargo, la dependencia del comercio mundial con respecto al canal de Panamá ha disminuido en los últimos años como consecuencia de una creciente utilización tanto de supertanques petroleros como de grandes buques en el transporte de carga a granel o en contenedores. Estos navíos, imposiblitados de utilizar el canal debido a su gran dimensión, permiten reducir en base a su mayor velocidad los costos unitarios de los viajes largos y, por lo tanto, la ruta del Cabo de Hornos ha vuelto a ser competitiva con la del Canal de Panamá para el transporte de grandes volúmenes de determinadas mercancías.

Han sido consideradas varias iniciativas tendientes a recuperar la casi exclusividad que la ruta del Canal detentara en el tránsito interoceánico. Destacan entre ellas la construcción de un nuevo canal a nivel, el trazado de un oleoducto transitsmico con terminales en ambos océanos y una alternativa de corredor de transporte multimodal conectando dos terminales marítimos especialmente diseñados para el manipuleo de contenedores.

La construcción de un canal a nivel, que podría generar considerables peligros ecológicos y que implicaría costos de gran magnitud, fue considerada a principios de la década de 1970 (Comercio Exterior, 1977) no sólo para recuperar el tránsito comercial perdido sino principalmente por motivos estratégicos desde un punto de vista militar.23/

Por otra parte, cabe destacar que la discusión acerca del Canal propiamente dicho no es separable del problema de la presencia norteamericana en la Zona del Canal, sobre la cual Panamá ha reivindicado

/permanentemente su

permanentemente su soberanía. En la Zona los intereses militares son considerables como recientemente ha sido señalado (LeFeber, 1978, p. 214):

> "... los 1 800 millones de dólares que Estados Unidos tiene invertidos en Panamá convierten a éste en el cuarto país según el orden de las inversiones norteamericanas en América Latina a pesar de su pequeño tamaño. Incluyendo los 8 000 millones de inversiones en la Zona del Canal, Panamá pasaría a ocupar el primer lugar. (...). Los recursos bancarios, los cientos de barcos norteamericanos bajo bandera panameña por razón de costos, el uso de Panamá por las corporaciones transnacionales para su comercio por razón de los impuestos multiplica la importancia económica del país para los Estados Unidos."

El valor militar de la Zona del Canal, a su vez, ha radicado tanto en las facilidades que ofrece para el desplazamiento de personal y material militares como por el hecho de haber dispuesto, a entera disposición de los Estados Unidos y sin costos directos, de importantes bases y sedes de comandos en el área.24/

En resumen, podría concluirse que si bien el Canal ha perdido en parte su importancia decisiva del pasado todavía constituye una vía de tránsito con gran valor comercial y militar; su clausura o la posibilidad que comenzara a experimentar problemas de funcionamiento tendrían un impacto negativo de magnitud considerable. Adicionalmente, la Zona del Canal tiene gran significado económico y militar para los Estados Unidos.

En el caso de Panamá, la alienación de una parte de su territorio ha producido históricamente distorsiones graves e incapacidad para un aprovechamiento pleno de sus ventajas comparativas a nivel internacional. (Véase al respecto el Apéndice IV.A.)

2. Dinámica del proceso de negociación

El intento de construcción de una vía de comunicación interoceánica es anterior a la existencia misma de la nación panameña.25/ Numerosas negociaciones e intentos precedieron (véase el Apéndice IV.B) la firma del Tratado Hay-Bunau-Varilla que entró en vigencia en 1904 y se efectivizó con la apertura al tránsito del Canal de Panamá en 1914.

/Si bien

Si bien el Tratado de 1903 experimentó algunas modificaciones secundarias (véase el Apéndice IV.C) no es sino hasta después de los incidentes de 1964, que comienza a tornarse políticamente viable una modificación sustantiva del primitivo Tratado. En una decisión trascendental con relación a las negociaciones auspiciadas por el Comité de Paz de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1964, el Presidente Johnson instruyó a los representantes del Gobierno de los Estados Unidos en el sentido de buscar un acuerdo enteramente nuevo para reemplazar el antiguo Tratado. Este acuerdo aunque reconociendo la soberanía panameña sobre la Zona del Canal debería preservar los derechos norteamericanos para operar y proteger el canal por un período fijo y a administrar las áreas esenciales para este limitado propósito. El acuerdo Johnson-Robles se firmó en 1965 aunque posteriormente se estancaron las negociaciones por un largo período.

Los principales puntos en discusión hacia comienzos de la década de 1970 así como las posiciones respectivas de ambos gobiernos se presentan en el Apéndice IV.D. En resumen, la posición norteamericana buscaba preservar sus privilegios mientras Panamá pretendía redefinir sus relaciones con los Estados Unidos.

El Gobierno Panameño alcanzó su mayor poder de negociación en 1973 por el apoyo internacional recibido durante la reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en Panamá. En estas sesiones Panamá y Perú copatrocinaron un proyecto de resolución que se pronunciaba por el respeto absoluto a la soberanía efectiva de Panamá sobre la totalidad de su territorio.26/ Aunque Estados Unidos vetó la resolución era evidente que enfrentaba una situación difícil en el plano internacional y latinoamericano en particular.

Asimismo, Panamá desplegó gran actividad en América Latina para lograr solidaridad continental en torno a su posición. Cabe destacar, en este sentido, el Encuentro de Jefes de Estado que tuvo lugar en la ciudad de Bogotá, Colombia, en 1974.27/

/La estrategia

La estrategia norteamericana se basó, entonces, en un intento por prolongar las negociaciones hasta tanto la correlación de fuerzas le fuese más favorable especulando con el previsible deterioro de la economía panameña como consecuencia del incremento en los precios del petróleo y la recesión internacional subsiguiente y también con los cambios políticos que estaban ocurriendo en América Latina (Gorostiaga, 1977).

Por otra parte, los sectores norteamericanos con intereses en el Canal,28/ el denominado "Panama lobby", comenzaron a presionar en el Congreso norteamericano con el objetivo de bloquear una eventual cesión de los derechos sobre el Canal.29/

En este contexto se acuerda la firma de un comunicado conjunto panameño-norteamericano en el que se establecen ocho principios como base para las negociaciones futuras (véase el Apéndice IV.E) y que es conocido como el acuerdo Tack-Kissinger. Las negociaciones encaradas a partir de este acuerdo recibieron, en 1975, el apoyo de la V Asamblea General de la OEA que hizo un llamado a ambos países por la pronta conclusión de un nuevo acuerdo bilateral (Comercio Exterior, 1975).

Finalmente, el Presidente Carter a poco de asumir su cargo dio nuevo impulso a las negociaciones a fin de resolver al que se había convertido en el principal problema de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina (Vargas Hidalgo, 1978). El primer paso fue la firma en 1977 del Tratado Torrijos-Carter en una publicitada ceremonia en Washington a la que concurrieron la mayoría de los Jefes de Estado latinoamericanos. El Tratado debería ser posteriormente sometido a una aprobación plebiscitaria del pueblo panameño y, finalmente, ratificado por el Congreso norteamericano.

Apresuradamente, el Tratado fue sometido a un plebiscito en Panamá un mes después de su firma y aprobado aunque con una oposición significativa que reflejaba, quizás, el disgusto anticipado por el General Torrijos en la Ceremonia en Washington cuando sostuvo que

/firmaba el

firmaba el Tratado "en el nombre de la verdad lógica" indicando que no era placentero aceptar un arreglo que "no tiene el soporte de todo mi pueblo, porque los 23 años acordados como período de transición son 8 395 días, porque durante la vigencia de este acuerdo habrá bases militares que convierten a mi país en un blanco estratégico para las acciones retaliatorias y porque estamos aprobando un tratado de nuetralidad que nos subordina al Pentágono". (Citado por Falk, 1978, p. 71.)

La Administración del Presidente Carter sostuvo, en el plano interno, que el Tratado era justo y razonable para Panamá a la vez que preservaba los intereses fundamentales de los Estados Unidos en el Itsmo. En las relaciones exteriores era evidente su intención de producir un hecho que facilitara el acercamiento hacia América Latina.30/

Los sectores conservadores se opusieron a la ratificación del Tratado por considerarlo una cesión de territorio y soberanía norteamericana. Su posición quedó reflejada en la consigna utilizada: There is no Panama Canal: There is an American Canal in Panama.

El capital transnacional, representado por la Trilaterial y el Consejo de las Américas, apoyó abiertamente el Tratado y los grupos radicales norteamericanos sostuvieron que éste mantenía una posición imperialista aunque mitigaba las formas colonialistas del Tratado de 1903.

En todo caso, la Administración del Presidente Carter debió apoyarse en una coalición de centro-derecha para lograr la ratificación del Tratado y el precio fue introducir suficiente ambiguedad en cláusulas claves del mismo como para sostener que casi todo estaba sujeto a interpretación y que, en realidad, nada cambiaba (Falk, 1978).

El Tratado fue finalmente ratificado por el Senado norteamericano en abril de 1978 y entró en vigencia el 1º de octubre de 1979 en ceremonia presidida por el Presidente Royo acompañado por el Presidente López Portillo de México, en representación de los Jefes de Estado latinoamericanos.

/3. Implicaciones del

3. Implicaciones del Tratado Torrijos-Carter para las tareas de planificación

En virtud del Tratado (véase OEA, 1979) Panamá recuperó la soberanía plena de la Zona del Canal y en ese carácter confiere a Estados Unidos el derecho a manejar, operar y mantener el Canal así como sus obras, instalaciones y equipos auxiliares y de proveer lo necesario para atender a la función de tránsito. De acuerdo con las cláusulas del Tratado la reversión se hará por etapas culminando en el año 2000.

En las primeras etapas revertirán a Panamá cerca de dos tercios de las tierras y las aguas de la Zona; las instalaciones de Balboa y Cristobal, puertos ubicados en ambos extremos del Canal; y el ferrocarril transitsmico que une a las ciudades terminales de Panamá y Colón.

Adicionalmente, Panamá percibirá un cánon de 30 céntimos de dólar por tonelada de carga que pase por el Canal y otros pagos por concepto de prestación de servicios y utilidades de operación todo lo cual podría significar unos 65 millones de dólares en los primeros años; asimismo, recibirá recursos suplementarios para financiar programas por un monto estimado en casi 350 millones de dólares. Finalmente, al obtener dominio pleno de la Zona el gobierno panameño podrá establecer un régimen tributario sobre las personas y las actividades de acuerdo con sus intereses.

El país adquirió así nuevas responsabilidades para su propio desarrollo y con la comunidad internacional que requieren gran capacidad técnica y organizativa para ejercer la jurisdicción en la Zona, proteger la cuenca hidrológica a fin de asegurar el suministro de agua, participar en el manejo de la Empresa del Canal y colaborar en su defensa.

A su vez, estas consideraciones ilustran acerca de la magnitud del desafío para Panamá ya que las consecuencias derivadas del Tratado tienen implicaciones muy especiales para las tareas de planificación.

/Por una

Por una parte, obligan a confrontar las políticas e inversiones ligadas con el cumplimiento de dicho instrumento legal y las demás acciones previsibles del sector público, para impulsar el desarrollo integral del país; por la otra, requieren que la absorción de los recursos que revierten al país se realice sin producir inconvenientes en las actividades que comprende actualmente la función de tránsito y se eviten mayores desequilibrios en el funcionamiento regional de la economía panameña. Las autoridades de planificación reconocen estos hechos cuando sostienen:

> "los Tratados entrañan un importante reto que habrá de ser considerado seriamente durante los años venideros. En el interior de la Región Metropolitana, el ordenamiento y control del crecimiento deberá adquirir una relevancia indiscutible para poder garantizar el mejor aprovechamiento posible de los recursos que revierten al país, así como su adecuada integración física y económica al espacio nacional como un todo. Tampoco hay que desconocer las posibles consecuencias adversas que se deriven de un desproporcionado crecimiento de la región de tránsito que podrían debilitar, de manera irrecuperable, la unidad nacional y generar una ruptura profunda a nivel de las economías e idiosincracia de dicha región y el resto del país" (MPPE, 1980, pp. 14 y 15).

Los beneficios económicos estáticos derivados del Tratado, a los que se hizo referencia, son relativamente modestos cuando se los compara con los beneficios dinámicos resultantes del aprovechamiento de la Zona del Canal. La optimización de éstos últimos requiere concentrar las tareas de planificación en cuatro áreas prioritarias:

a) Infraestructura física: la infraestructura que revierte a Panamá puede contribuir al doble objetivo de incrementar y modernizar la función de tránsito e integrar la Zona del Canal a las redes de infraestructura del país.

b) Desarrollo urbano: el desarrollo urbano se verá alterado en función de la nueva disponibilidad de suelo que despejará un importante obstáculo a la expansión física de las ciudades de Panamá y Colón. Su manejo adecuado requiere un Plan de Uso del Suelo así como la coordinación institucional entre el Ministerio de Planificación y Política Económica, el Ministerio de Vivienda y la Autoridad del Canal.

/c) Desarrollo industrial

c) Desarrollo industrial y de servicios: es evidente que la Zona del Canal presenta importantes ventajas para la prestación de servicios y las actividades vinculadas a la función de tránsito. Particularmente, la ciudad de Colón dispondrá de áreas que permitirán ampliar su actual Zona Libre, asumir nuevas funciones y, consecuentemente, expandir la actividad en su puerto.

d) Protección y aprovechamiento de la Cuenca del Canal: se requiere establecer un programa para la protección y mejor aprovechamiento de la cuenca hidrográfica con el objetivo de asegurar el adecuado abastecimiento de agua dulce requerido para el funcionamiento de las esclusas del Canal.

Las autoridades panameñas ya han identificado varios proyectos en cada una de estas cuatro áreas prioritarias (MPPE, 1978). En general las ideas se orientan a lograr una utilización eficiente de las instalaciones, infraestructura y espacios que revierten. Por otro lado, se ha señalado (CEPAL, 1979) el alto grado de interdependencia que los proyectos considerados tienen entre sí, con los planes y metas de desarrollo económico y social y con los ingresos directos que obtiene Panamá por el tránsito en el Canal.

En resumen, las negociaciones en torno a la Zona y el Canal, aparte de ilustrar acerca del carácter de las relaciones entre un país pequeño y periférico como Panamá con los Estados Unidos, permiten apreciar el significado de emprendimientos que tienen como objetivo redefinir el "entorno paramétrico" en que se desenvuelve el proceso de planificación. En efecto, si bien la estrategia seguida por el Gobierno de Panamá ha debido adaptarse a circunstancias que escaparon a su control, logró al menos parcialmente, recuperar el manejo de recursos esenciales para orientar el desarrollo del país. Ahora, el sector público está obligado a un afianzamiento institucional para encarar el desafío de las nuevas tareas de planificación.

/C. LAS NEGOCIACIONES

C. LAS NEGOCIACIONES DE JAMAICA CON LAS CTN DEL ALUMINIO

Jamaica conjuga un reducido tamaño geográfico (11 424 Km^2 de superficie total con una limitada gama de recursos naturales entre los que destacan los recursos no renovables de bauxita (estimados en casi 2 000 millones de toneladas), medio millón de hectáreas de suelos cultivables, bellezas escénicas y playas con gran atractivo turístico. Del total de tierras con aptitud agrícola sólo un cuerto puede ser cultivado sin restricciones; el resto requiere medidas especiales de conservación lo cual es indicativo de la fragilidad de los sistemas ecológicos de la isla.

Con una población de poco más de dos millones de habitantes, la presión demográfica sobre la base de recursos es elevada. La densidad promedio supera los 180 habitantes por kilómetro cuadrado, una de las más altas en América Latina y el Caribe; la presión sobre los recursos agrícolas es aún mayor alcanzando una relación de 4.4 habitantes por hectárea de suelo cultivable (Rojas, 1980).

Desde el punto de vista de los recursos humanos Jamaica presenta simultáneamente escasez de mano de obra especializada y considerable desempleo; la tasa de desempleo abierto ha oscilado entre un 15 y un 30 por ciento y el subempleo se estima que afecta a otro 20 por ciento de la fuerza de trabajo (Girvan, 1976, p. 99).

La emigración, especialmente hacia el Reino Unido, es considerable al igual que el flujo de ingresos hacia propietarios residentes en el exterior, representando una proporción creciente de las exportaciones (Jefferson, 1971).

La economía de Jamaica se estructura alrededor de la exportación de productos agrícolas, principalmente caña de azúcar, pero también banano, café, cocoa y especias, y de materias primas y productos semielaborados, básicamente bauxita y alúmina. Durante la década de 1960, a favor de las franquicias gubernamentales de todo tipo, se desarrolló un sector manufacturero mayoritariamente orientado al mercado interno, obviamente muy reducido, y los sectores de construcción y turismo.

/La tradicional

La tradicional dependencia externa para la importación de alimentos y bienes manufacturados de consumo se acentuó como consecuencia de la demanda adicional de bienes intermedios y de capital requeridos por el patrón de industrialización adoptado.

En síntesis, Jamaica presenta el cuadro típico de una economía de pequeño tamaño, muy abierta y dependiente en un número reducido de productos y, también, de muy pocos socios comerciales.

La adopción de un estilo de desarrollo perfeccionador de la tendencia espontánea del capitalismo periférico condujo a un significativo crecimiento económico hasta principios de la década de 1970 que ubicó a Jamaica entre los países con mayor producto per cápita en el continente como así también entre aquéllos con estructuras económicas y sociales más injustas e ineficientes a largo plazo; a pesar de una tasa de crecimiento del orden del seis por ciento anual entre 1960 y 1972, el desempleo abierto prácticamente se duplicó y el 40 por ciento más pobre de la población redujo su participación en el ingreso del 7.2 al 5.4 por ciento (National Planning Agency, 1978).

La coyuntura internacional y la acumulación de problemas estructurales afectaron seriamente a la economía de Jamaica a principios de la década de 1970. En consecuencia, a partir de 1972 se adoptó un estilo de desarrollo basado en una estrategia económica que apuntaba a lograr una mayor autonomía (self-reliance) por medio de una diversificación de la estructura económica congruente con la creación de empleo y la redistribución de ingreso.

Asimismo, se promueve la creación de una economía mixta expandiendo el ámbito de acción del sector público hacia diversas áreas productivas y que es enunciado en el Plan Quinquenal de Desarrollo 1978-1982 de la siguiente manera (National Planning Agency, 1978):

> "En la economía mixta Jamaicana, el Estado domina ciertas actividades básicas tales como la agricultura de exportación, los servicios de infraestructura y el turismo; juega un importante rol en otros como el comercio exterior, la actividad financiera

/y la

> y la construcción; y participa en empresas conjuntas con el capital privado nacional o extranjero en otros sectores como la bauxita, alúmina y comunicaciones."

Explícitamente el Gobierno asigna a la planificación el rol de racionalizar las políticas y las inversiones públicas de modo de lograr en forma eficiente los objetivos planteados.

1. El sector minero-exportador

El principal problema de las economías minero-exportadoras es que, a pesar de las condiciones supuestamente favorables para el desarrollo económico en términos de los recursos generados por la actividad exportadora, mantienen su condición de subdesarrollo y dependencia. Más aún, el conflicto entre el Gobierno y las CTN que producen y distribuyen los productos minerales es continuo y creciente. Este conflicto se estructura en base a tres problemas: el primero se refiere a la división entre ambos del excedente generado; el segundo se origina en la falta de coincidencia entre los objetivos de desarrollo perseguidos por el Gobierno y los correspondientes a la CTN derivados de su inserción en el sistema transnacional; y, finalmente, el tercero se vincula con la cuestión del poder y se expresa en la relación contradictoria y conflictiva entre las iniciativas gubernamentales y la estrategia de las CTN.

Antes de examinar la relación entre el Gobierno de Jamaica y las CTN que allí operan es necesario describir someramente el proceso y la organización productiva de la industria del aluminio.

a) El proceso productivo: las principales actividades involucradas en la producción de aluminio son cuatro: i) extracción del mineral de bauxita que envuelve básicamente operaciones mecánicas simples de movimientos de tierra; ii) separación del óxido de aluminio (alúmina) del mineral que requiere, por el contrario, un complejo tratamiento químico de refinación en etapas múltiples; iii) reducción del óxido en aluminio metálico que demanda un proceso electro-químico muy costoso; y iv) semi-elaboración para la producción de hojas, placas,

/barras, rodillos,

barras, rodillos, perfiles, etc. basada en diversos procesos metalúrgicos.

En cada fase de transformación el proceso productivo se complejiza y se agrega mayor valor resultando en grandes diferencias de precios entre los productos finales y la materia prima (en relación de hasta 40 a 1). Esto unido a la condición de bien intermedio tiene como consecuencia que el control técnico de todo el proceso se ubique en sus fases finales (véase el Apéndice IV.F).

En Jamaica sólo se lleva a cabo la primera fase del proceso no extractivo, es decir, la transformación de la bauxita en alúmina, exportándose ambas.

b) La organización económica: La industria del aluminio es operada por un número pequeño de CTN integradas verticalmente y que controlan la producción y las reservas mundiales, dominan el mercado concentrado mayoritariamente en los países industrializados y disponen de los recursos de capital así como de la tecnología (véase el Apéndice IV.G).

No existe otro "mercado" para los productos que las plantas de las CTN, lo que les permite controlar la formación de precios; los niveles de producción, los planes de expansión y las correspondientes tasas de inversión responden a la racionalidad de la CTN a nivel mundial Es decir, apoyada en su control del proceso técnico y los mercados las CTN dominan el funcionamiento económico del conjunto de la industria.

Las CTN que operan en Jamaica son cinco (CEPAL/CTC, 1979c): Kaiser y Reynolds que exportan bauxita a sus refinerías en los Estados Unidos; ALCAN que exporta solamente alúmina, principalmente a Europa y Canadá; ALCOA que exporta ambas, bauxita y alúmina, básicamente a los Estados Unidos. La quinta es ALPART, un consorcio de Kaiser, Reynolds y Anaconda, que exporta alumina a los Estados Unidos. Una sexta CTN, Revere, operó en Jamaica entre 1971 y 1975 (véase el Apéndice IV.H).

c) La industria en la economía de Jamaica: importantes depósitos de bauxita fueron descubiertos en Jamaica a mediados de la década de 1940. El primer acuerdo con las CTN Kaiser, Reynolds y ALCAN fue

/firmado en

firmado en 1950 estableciéndose un pago total (regalías e impuestos) de 38 centavos de dólar por tonelada de bauxita exportada (Girvan, 1976).

En 1957, el Gobierno renegoció los acuerdos vigentes y, apoyándose en el hecho de que Jamaica se había ya convertido en uno de los mayores productores mundiales, logró un aumento sustancial en el pago por tonelada que alcanzó, en promedio, 1.85 dólares. Asimismo, parte del pago fue indexado al precio del lingote de aluminio en el mercado norteamericano.

Sin embargo, el esperado y previsible aumento en los ingresos gubernamentales no se produjo, en parte, por la caída del precio del aluminio entre 1957 y 1970 pero, principalmente, por deficiencias en el acuerdo de 1957. Este no contenía previsiones para incrementar los beneficios sujetos a impuesto de acuerdo con la calidad del mineral, con las reducciones en los costos de producción y tarifas de transporte, o con las mejoras en la rentabilidad de las CTN como empresas integradas.

Recién, en 1971 las CTN aceptaron incrementar moderadamente los pagos que fueron fijados alrededor de 2.40 dólares por tonelada con retroactividad hasta 1966.

La estrategia gubernamental para incrementar los ingresos y captar una mayor proporción de los beneficios originados en la actividad de la industria se basó, por un lado, en la renegociación de los pagos en concepto de regalías e impuestos y, por otro, en negociaciones tendientes a incrementar el procesamiento local de la materia prima.

En la década de 1960 el Gobierno enfatizó este último aspecto y buscó inducir a las CTN para el establecimiento en Jamaica de refinerías del mineral. Se negoció así la instalación de tres nuevas plantas, fijándose una meta de exportación de tres millones de toneladas anuales para 1975.

La industria se expandió masivamente hasta principios de la década de 1970. Las exportaciones de bauxita aumentaron en un 50 por ciento entre 1961 y 1973 y la proporción localmente procesada en

/alúmina pasó

alúmina pasó de un 25 a un 46 por ciento. En consecuencia, las exportaciones de alúmina se sextuplicaron en ese período alcanzando los 2.4 millones de toneladas, convirtiéndose Jamaica en el principal productor mundial de bauxita y en el principal abastecedor del mercado norteamericano.

Esta expansión de la industria, así como su efecto sobre la construcción derivado de las ampliaciones fabriles contribuyeron decisivamente a la elevada y sostenida tasa de crecimiento de la economía de Jamaica durante esos doce años.

Sin embargo, los incrementos que se habían anticipado 31/ para los ingresos gubernamentales no se materializaron sobre todo por los habilidosos manejos contables de las CTN (véase al respecto Girvan, 1976, pp. 132 y 133).

A principios de 1974, el Gobierno de Jamaica anunció su intención de renegociar los acuerdos vigentes. Las CTN aceptaron hacerlo y el Gobierno propusó un método nuevo para la determinación de los pagos fijando una tasa a aplicar a toda la producción de bauxita igual a un 8.75% del precio del aluminio primario. Las CTN, aunque aceptaron el método propuesto, contra-ofertaron una tasa del 3.5%. El Gobierno rechazó esta propuesta y legisló una tasa del 7.5% a ser incrementada progresivamente.

Las CTN protestaron la acción gubernamental y anunciaron su decisión de buscar el arbitraje del ICSID (International Center for Investment Disputes) pero Jamaica se había retirado de la convención sobre recursos naturales poco antes (Girvan, 1976, p. 139). De hecho, las CTN no dispusieron de acciones legales alternativas que les permitieran evitar el pago en el nivel fijado aunque, como se verá más adelante, decidieron implementar acciones de tipo económico.

Los ingresos del Gobierno generados por la industria se multiplicaron seis veces, pasando de casi 30 millones de dólares en 1973 a 178 millones de dólares en 1974. Correspondientemente, su participación en los recursos fiscales alcanzó un poco más del 40 por ciento, estabilizándose posteriormente en algo menos del 30 por ciento.

/Los gastos

Los gastos locales en sueldos y salarios así como en insumos y en servicios también contribuyeron al crecimiento del ingreso nacional. El gasto de las CTN se duplicó entre 1973 y 1978 alcanzando los 200 millones de dólares.

De esta manera el valor total retornado, es decir los pagos al Gobierno más los gastos corrientes hechos en Jamaica por las CTN, pasó a constituir la principal fuente de divisas en la economía, 32/ incrementándose de casi 130 millones de dólares en 1973 a más de 380 millones en 1978; las exportaciones de la industria representaron casi el 80 por ciento del valor total de las exportaciones (CEPAL, 1980).

Dado el severo problema de balanza de pagos experimentado por Jamaica en el período, el valor retornado por la industria ha sido determinante para el presupuesto en divisas. Al mismo tiempo, la dependencia en las decisiones de las CTN en lo relativo a la determinación del nivel de producción debilitó, en la segunda mitad de la década de 1970, el poder de negociación del Gobierno.

Las acciones emprendidas por las CTN fueron de dos tipos. Por un lado, redujeron el nivel de producción de los yacimientos y plantas localizados en Jamaica y, por otro, trasladaron los mayores costos del nuevo impuesto al precio del aluminio primario, vale decir, a los consumidores.33/

Cabe destacar con relación a este último aspecto que la decisión adoptada incrementó los costos relativos de la producción en Jamaica y afectó, por consiguiente, la competitividad internacional de su mineral favoreciendo a otros productores, principalmente Guinea y Australia.

Los niveles de producción experimentaron, después de 1974, caídas significativas. En 1976, las producciones de bauxita y alúmina alcanzaron sólo un 70 y un 50 por ciento de sus respectivos niveles en 1974. La recuperación parcial de 1977-1978 los colocó en 82 y 72 por ciento respecto de 1974.

/Varios factores

Varios factores incidieron en esta caída del nivel de actividad 34/ destacando entre ellos: i) la recesión mundial de 1975; ii) las huelgas y accidentes; iii) acuerdos de reducción e inadecuaciones tecnológicas; iv) retiro de REVERE Jamaica Alumina Ltd.; v) pérdida de mercados tradicionales; y vi) expansión de las CTN en otros países.

De todos ellos, el último parece tener mayor significación a mediano y largo plazo aunque afecta no sólo a Jamaica sino a todos los países productores del Caribe puesto que su participación agregada disminuyó de un 30 a un 21 por ciento en la producción mundial entre 1974 y 1977. En el mismo período Guinea aumentó su participación de 8 a casi 13 por ciento y Australia de 25 a poco más de 30 por ciento. Adicionalmente, las CTN planean importantes incrementos de capacidad en estos dos países.

Aunque las acciones del Gobierno de Jamaica, especialmente por su repercusión sobre las autoridades de otros países del área (Girvan, 1976), probablemente acentuaron la tendencia a retirar inversiones y reducir la producción por parte de las Corporaciones, un análisis retrospectivo muestra que la causa fundamental fue la estrategia de diversificación a largo plazo aplicada por las CTN del aluminio a comienzos de la década de 1960, es decir, por lo menos diez años antes de que fuese establecido el impuesto a la producción (CEPAL/CET, 1979). De acuerdo con este punto de vista, el impuesto sólo permite que Jamaica obtenga cuasi-rentas que de otra forma no hubiese percibido.

En todo caso, la acción del Gobierno de Jamaica no se redujo a lograr un incremento en los pagos. Las autoridades buscaron adicionalmente: i) incrementar por medios distintos al impuesto, la contribución de la industria a la generación de divisas; ii) recuperar la propiedad y el uso de grandes extensiones de tierras en poder de las CTN; y iii) asegurar la participación estatal en la propiedad de las empresas (Girvan, 1976).

El método elegido para implementar estos objetivos fue iniciar procesos de negociación con las CTN. Después de 1974 el Gobierno estableció dos tipos de acuerdos con las cuatro mayores CTN que operan en Jamaica.

/Según los

Según los acuerdos negociados con Kaiser y Reunolds corresponde al Gobierno una participación del 51 por ciento en una joint venture para las operaciones extractivas, reteniendo las CTN las funciones de administración, organización y gerenciales. La bauxita continuará siendo exportada a las plantas de refinación de las CTN en los Estados Unidos.

Los acuerdos con ALCOA y con ALCAN, a su vez, prescriben la conversión del 51 por ciento de participación estatal en los activos mineros de cada una a la equivalente en todas las operaciones de ambas CTN, incluyendo sus refinerías. Estos acuerdos resultaron en la sociedad JAMALCO entre el Gobierno de Jamaica (6%) y ALCOA (94%) y la Sociedad JAMALCAN con una participación estatal del 7 por ciento correspondiente el resto a ALCAN.

Aparte de las negociaciones establecidas con las corporaciones, y que se suponía entrarían en efecto a comienzos de la década de 1980, el Gobierno de Jamaica propició otras iniciativas tendientes a aumentar su espacio de maniobra con respecto a las CTN. Destacan entre estas iniciativas el proyecto de una fundición de aluminio para el Caribe encarada como una joint venture entre Trinidad-Guyana-Jamaica; un proyecto similar Jamaica-México; y acuerdos de largo plazo para la venta de alúmina a Venezuela y a algunos países socialistas (Girvan, 1976).

2. Consecuencias para la planificación

La actividad desplegada por las autoridades de Jamaica con el objeto de lograr un mayor control sobre su principal recurso económico ha sido intensa durante la década de 1970 y particularmente significativa en algunos planos, aunque no todos ellos vinculados con la industria del aluminio.35/

Cabe destacar, asimismo, que esta actividad se inscribió en un esfuerzo generalizado por alterar el funcionamiento tradicional de la economía de Jamaica y lograr algunas impostergables transformaciones de carácter estructural.

/Por otra

Por otra parte, constituye un ejemplo de las dificultades que enfrenta un país de pequeño tamaño en esa tarea. Varias son las razones que explican que las realizaciones finales hayan estado por debajo de las expectativas. Si bien el período en cuestión fue especialmente turbulento y desfavorable y todos los intereses en juego sumamente activos, no es menos cierto que la actividad gubernamental fue superada por las sucesivas crisis y los numerosos desequilibrios creados. La planificación se convirtió progresivamente en una administración de crisis. En las palabras del Ministro de Finanzas y Planificación de Jamaica (Small, 1980):

> "... es un hecho penoso ... el que la planificación sea la primera víctima de las crisis. Esto es particularmente cierto en economías pequeñas y abiertas como las nuestras, donde la crisis es, con frecuencia, de carácter externo y nos recuerda el limitado control que ejercitamos sobre nuestra vida económica. Es nuestra experiencia reciente el que los problemas económicos que hemos experimentado nos han forzado a un proceso de administración de crisis, en contra de una ordenada planificación del desarrollo de nuestra sociedad, me aventuro a sugerir que exactamente lo contrario sería necesario. Es precisamente la urgencia e inmediatez de estos problemas los que remarcan la necesidad de planificar (citado por Rojas, 1980).

D. COOPERACION ENTRE PPT: LA COMUNIDAD DEL CARIBE

La Comunidad del Caribe está constituida por cuatro países de mayor desarrollo relativo: Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad-Tobago y ocho de menor tamaño y nivel de desarrollo: Antigua, Belice, Dominica, Grenada, Montserrat, St. Kitts-Nevis-Anguilla, St. Lucía y St. Vincent. Exceptuando Belice, ubicado en Centroamérica y Guyana, en América del Sur, todos los demás son islas pertenecientes al archipiélago del Caribe.

Los países miembros de la Comunidad con la excepción de Belice y Guyana integraron la Federación de las Islas Occidentales durante un breve período entre 1958 y 1962 en un primer intento de unión política y económica. Seis años después de haberse disuelto la Federación, los países del Caribe de habla inglesa convinieron la formación de CARIFTA (Caribbean Free Trade Association) a fin de lograr una integración parcial de sus economías. Finalmente, entre 1973 y 1974, la Asociación se transformó en la Comunidad del Caribe, CARICOM, con el objetivo de profundizar el proceso de integración.

1. Estructura económica de los países miembros

A pesar de diferencias apreciables entre los miembros de la Comunidad, éstos presentan rasgos básicos comunes. En términos generales, los países han encontrado serias dificultades para reconciliar sus aspiraciones de independencia económica y política con las condiciones materiales derivadas de su pequeño tamaño, de sus fragmentadas economías y de la escasa coordinación entre sus respectivas estrategias de desarrollo.

En el Apéndice IV.I se presentan algunos datos básicos. Tanto desde el punto de vista de su dimensión geográfica como por su población, algunos de ellos son verdaderas mini-naciones; las superficies, si se exceptúa Guyana, varían entre 100 y poco más de 20 000 kilómetros cuadrados y su población entre 11 000 y 2 millones de habitantes.

/En cuanto

En cuanto al producto per cápita, sin embargo, varios comparan favorablemente con la mayoría de los países de América Latina y el resto del Caribe. Considerando la elevada densidad poblacional que también los caracteriza, cabe destacar la magnitud del producto generado a partir de sus recursos naturales. Tampoco puede omitirse una referencia a las profundas disparidades en los ingresos y en las condiciones de vida de la población. Las oportunidades de trabajo son notoriamente escasas con relación a los recursos humanos en edad activa y, consecuentemente, las tasas de desempleo son elevadas al igual que el subempleo.

No obstante algunas variaciones, las economías son muy abiertas y dependientes del exterior; los países de menor desarrollo relativo y Barbados dependen exclusivamente de sus exportaciones agrícolas y de la explotación de recursos turísticos mientras que los productos mineros son los rubros de mayor importancia en las exportaciones de los tres países más desarrollados del grupo.

2. La actividad agrícola

A pesar del deterioro experimentado durante los últimos años la agricultura es todavía el mayor sector productor de bienes en la Comunidad representando alrededor de un 20% del producto y más del 30% del empleo Sin embargo, la participación de la agricultura varía entre países siendo ésta mayor en los del Caribe Oriental, Guyana y Belice, menos significativa desde el punto de vista de su contribución al ingreso y al empleo en Barbados y Trinidad-Tobago y ubicándose en Jamaica en posición intermedia.

Los principales rubros de exportación agrícola son el azúcar y el banano aunque otras producciones, como por ejemplo los cítricos, han experimentado una importante expansión en períodos más recientes.

La racionalidad económica que gobernó la puesta en producción de los recursos agrícolas de la Comunidad generó una estructura de propiedad y tenencia de la tierra que constituye el principal obstáculo

/para incrementar

para incrementar y diversificar la producción así como para hacer efectiva una distribución más equitativa de los ingresos.36/ Tradicionalmente han existido grandes plantaciones con una producción orientada hacia mercados externos y unidades campesinas integradas de manera parcial y subordinada a la actividad de exportación, pero con la principal función de asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo a nivel de subsistencia.

Las consecuencias de la reducida escala de las explotaciones campesinas se agravan por la inseguridad de tenencia, por la falta de servicios complementarios y por el uso de prácticas agronómicas inadecuadas. Todo ello contribuye a explicar su bajo nivel de productividad e ingreso.

Por razones distintas las plantaciones también utilizan ineficientemente las tierras de su propiedad; primero, por la elevada proporción que no es cultivada; segundo, porque no siempre se encaran los cultivos más apropiados a la calidad de los suelos; y, tercero, por cuanto la escasez de mano de obra, derivada del éxodo rural, ha conducido a prácticas de cultivo que reducen sensiblemente los rendimientos.

El panorama conjunto es bastante desolador ya que entre los puntos medios de las décadas de 1960 y 1970 la producción de azúcar cayó en un 20 por ciento y la de banano a la mitad. Asimismo, durante la década de 1960 la superficie cultivada se redujo en casi un cuarto del total en 1960.

Por otro lado, la Comunidad en su conjunto y particularmente los países de menor desarrollo importan la mayor parte de los alimentos que consumen. El exámen de la composición de las importaciones permite apreciar las principales deficiencias en su producción; el mayor deficit corresponde a proteínas animales que junto con los cereales y el alimento para ganado representan más del 50% del total de importaciones.37/

La caída de las exportaciones y las crecientes necesidades de importación contribuyen a explicar el desfavorable balance alimenticio de la Comunidad y, al mismo tiempo, permiten identificar los principales

/objetivos en

objetivos en que debiera concentrarse la política agropecuaria; por un lado, revitalizar las producciones de exportación con mayores ventajas comparativas y, por otro, desarrollar fuentes de abastecimiento interno para algunos de los productos corrientemente importados.

El cumplimiento de estos objetivos requiere dos tipos de acciones que no son sustitutas. Primero, implementar un conjunto de medidas en el plano de la cooperación regional; la experiencia de la Comunidad, en este sentido, será examinada en la próxima sección. En segundo lugar, es necesario introducir cambios de suficiente magnitud en la estructura de propiedad y tenencia de la tierra y en la escala económica de las explotaciones.

Algunos países han implementado acciones en lo relativo a este último aspecto que han estado basadas en programas de diferente tipo. como, por ejemplo, los esquemas de colonización en tierras fiscales (Guyana, Jamaica y Trinidad), o el arrendamiento por largo plazo a familias campesinas de las tierras de plantaciones expropiadas (Jamaica, Trinidad, Grenada). Sin embargo, la cantidad de tierras involucradas en estos programas no es todavía suficiente y los esquemas han experimentado deficiencias, especialmente en los servicios de apoyo técnico y crediticio, que han reducido sus beneficios. Asimismo, en algunos casos el tamaño adoptado para las explotaciones ha sido, indudablemente, muy pequeño.38/

También se ha experimentado con programas basados en otros tipos de arreglo institucional tales como cooperativas y granjas estatales, particularmente en Guyana y Jamaica; las Cooperativas Azucareras y las Granjas de Alimentos constituyen ejemplos de ambos tipos.

Los programas implementados no han logrado aún dinamizar el sector. Aunque los Gobiernos están plenamente concientes de la necesidad de encarar reformas agresivas, se trata evidentemente, de un área delicada desde el punto de vista político (véase Ross, 1980).

/3. La integración

3. La integración en el sector agropecuario

A partir del Tratado de Chaguaramas se establece en 1973 la Comunidad del Caribe (CARICOM) para la cooperación funcional, la coordinación de la política exterior y la integración económica. En relación con este último aspecto se acordó: i) crear un mercado de bienes integrado regionalmente por medio de un arancel externo y una política proteccionista comunes; ii) adoptar acciones colectivas a fin de promover un desarrollo regional coordinado; iii) negociar conjuntamente los acuerdos de comercio exterior; y iv) establecer un régimen especial para los países de menor desarrollo relativo.

En 1976 comenzó a operar un arancel externo común que reviste cierto carácter proteccionista y también se adoptó un sistema sobre reglas de orígen para los productos a ser incluidos en el régimen del mercado común.

Los productos agropecuarios se rigen por mecanismos especiales en el contexto de CARICOM, algunos de los cuales se encuentran actualmente en revisión. Los acuerdos pueden ser agrupados en los siguientes tipos: incremento del comercio intra-regional; integración y racionalización del consumo y de la producción individual y colectiva; y apoyo a la comercialización extra-regional.

a) Acuerdos para incrementar el comercio intra-regional

Corresponden a este tipo los primeros programas diseñados para implementar la cooperación regional en el campo agropecuario: el Protocólo de Comercialización Agrícola, el Esquema de Mercados Garantidos y el Acuerdo sobre Aceites y Grasas.

i) El Protocolo de Comercialización Agrícola

El Protocolo, AMP, es un instrumento para promover el intercambio de determinados productos; actualmente cubre treinta y dos items entre los que se incluyen verduras y hortalizas, frutas y ciertos productos cárneos. De acuerdo con el método establecido cada país debe estimar su propio deficit o superávit en relación con los items incluidos en el Protocolo y comunicarlos al Comité Técnico dos veces

/al año.

al año. A partir de esta información, el Comité asigna a cada país proveedor los mercados correspondientes, otorgando preferencias a los excedentes de los países de menor desarrollo relativo. Adicionalmente el Comité fija, en cada semestre, un precio mínimo de exportación fob y autoriza la importación desde fuentes de abastecimiento extra-regionales cuando la oferta interna es insuficiente.

Las actividades contempladas en el Protocolo no han funcionado satisfactoriamente en la práctica. Los retrasos y la inexactitud de la información provista por los participantes han sido frecuentes y las indicaciones sobre mercados potenciales remitidas a los países con saldos exportables, poco oportunas. Asimismo, el desconocimiento de las estructuras de costos condujo a procedimientos relativamente arbitrarios para fijar los precios mínimos. En los casos que éstos excedieron artificialmente los costos de producción se alentó un proceso de sustitución de importaciones, con la consiguiente reducción del comercio intra-zonal. Similar resultado tiene la práctica de subdeclarar el propio deficit en determinados bienes.39/

La falta de información precisa impide evaluar adecuadamente el impacto que ha tenido el Protocolo sobre el intercambio regional de bienes agropecuarios. Algunos trabajos recientes (Sandoval, 1980) parecen indicar que si bien las transacciones han aumentado los volúmenes son todavía pequeños. El comercio efectivo se concentra en alrededor de diez bienes entre los que destacan arroz, cítricos, algunas legumbres y puerco. Los principales exportadores a otros países de la región han sido Jamaica (puerco), Guyana (naranjas) y Trinidad-Tobago (naranjas y maní).40/

En 1975, se constituyó un grupo de funcionarios técnicos para acordar acciones correctivas con el objeto de mejorar el funcionamiento del Protocolo. Una de estas acciones resultó en una nueva metodología para determinar precios mínimos que se implementó a partir de 1976.41/

/ii) El Esquema

ii) El Esquema de Mercados Garantidos

Como ha sido señalado, uno de los acuerdos básicos en la integración económica de la Comunidad corresponde al establecimiento de regímenes especiales para favorecer a los países de menor desarrollo relativo.

El Esquema de Mercados Garantidos, GMS, tiene precisamente ese objetivo. Iniciado en 1972, intenta ampliar la demanda de aquellas producciones en que se especializan los países menos desarrollados del grupo a través de operaciones prefijadas de compra por parte de los países más desarrollados de la Comunidad a precios previamente negociados.

Es todavía prematuro evaluar los efectos del Esquema, especialmente aquellos visibles sólo en el mediano plazo. Sin embargo algunas restricciones minimizan en la práctica su gran valor potencial. Por un lado, el número de bienes incluidos es reducido (seis en total), y, por otro, cualquier incremento y diversificación en la producción agropecuaria requiere encarar previamente, por las razones apuntadas, reformas de carácter estructural.

iii) El Acuerdo sobre Aceites y Grasas

Este Acuerdo es importante para la región puesto que la producción primaria y manufacturera de la industria de aceites y grasas representa alrededor de un 5 por ciento del Producto Bruto Interno de la Comunidad. Asimismo, el monto del intercambio intra-regional es superior a las importaciones desde el resto del mundo.

Los principales exportadores de aceites y grasas en la región son Dominica, St. Lucia y St. Vincent, los rubros comercializados son derivados del coco (aceite crudo, aceite refinado y margarina).

Las importaciones desde otros países son sustitutos de los bienes de intercambio regional, tratándose básicamente de aceite de soya y otros aceites vegetales, aceites y grasas hidrogenadas, etc.

/En realidad,

En realidad, las importaciones extra-regionales han aumentado acompañando el crecimiento del consumo en la Comunidad debido al estancamiento en la producción local, a la política de fijación de precios y al cambio de gustos inducido en los consumidores a favor de los aceites importados.42/

b) Acuerdos para integrar y racionalizar la producción de la Comunidad

El aumento de los precios del petróleo y de los alimentos con posterioridad a 1973 afectó negativamente a las economías de la Comunidad.43/

El Programa Regional de Alimentos, RFP, fue propuesto precisamente para atenuar las necesidades de importación de alimentos a partir de una acción concertada para revitalizar y racionalizar la producción regional. Aunque el Programa no puede ser considerado un sustituto para las medidas de política económica que es necesario tomar en cada país, ofrece un marco coherente en donde aquéllas pueden insertarse.

Los principales componentes del Programa fueron aprobados en la Segunda Conferencia de Jefes de Estado de la Comunidad, en 1975. Ellos son:

i) Proyecto de Desarrollo Pecuario cuyo objetivo es lograr el autoabastecimiento en practicamente todos los productos cárneos durante la década de 1980.

ii) Proyectos Conjuntos para el desarrollo de la producción y procesamiento de pescado, para la producción de granos, frutas y hortalizas.

iii) Proyecto para la provisión de insumos agrícolas, como por ejemplo, fertilizantes y para la producción de semillas.

Los proyectos del Programa son implementados a través de la Corporación de Alimentos del Caribe creada a tal efecto en 1976 con sede en Trinidad-Tobago y en la que participan todos los Gobiernos de la Comunidad.

/La operación

La operación de la Corporación requiere un capital cercano a los mil millones de dólares y se encuentra aún en etapa de organización. Algunos de los proyectos contemplados, sin embargo, han sido ya asignados a distintos países. Así, por ejemplo, el proyecto de soya-maíz entre Guyana, Trinidad-Tobago y St. Kitts-Nevis-Anguilla se encuentra en marcha y ya se efectuó la primera cosecha; en Belice está iniciándose un proyecto de producción lechera encarado en forma conjunta por el Gobierno y el sector privado. Asimismo, se completó la fase de evaluación del proyecto ganadero, indudablemente uno de los más importantes, y ya fueron iniciadas gestiones para obtener el financiamiento requerido; los proyectos de cereales, legumbres y hortalizas aún están en fase de evaluación; y en pesca se completó el estudio de factibilidad de uno de los proyectos (Wirth, 1980).

c) Acuerdos de apoyo a la comercialización extra-regional

Varias instancias de cooperación en esta área se han manejado tradicionalmente fuera del ámbito de la Comunidad aún cuando algunos de sus miembros están involucrados. Este es el caso de los acuerdos que nuclean a los productores de los dos más importantes bienes agrícolas, azúcar y banano, producidos y exportados por países de la región. La existencia de sólidas organizaciones de productores a nivel mundial explica este hecho.

En otros rubros, la Secretaría del Comité para la Cooperación y el Desarrollo del Caribe,44/ CDCC, ha implementado diversas acciones desde 1977 tendientes a crear asociaciones regionales de productores y exportadores de bienes agrícolas. Durante 1977 se condujeron investigaciones para registrar las asociaciones de este tipo existentes en cada uno de los países; en 1978, fue publicada la Guía de Asociaciones de Productores, Agentes y Exportadores de Productos Agropecuarios en los Países del Caribe; en la Tercera Reunión del CDCC se adoptó una estrategia para coordinar las organizaciones locales y al año siguiente, en Suriname, se decidió la formación de grupos de trabajo con productores y exportadores de arroz, legumbres y cítricos.

/Por otra

Por otra parte, la Oficina Regional de la CEPAL para el Caribe edita una publicación periódica sobre estadísticas agrícolas que incluye datos de precios. Sobre la base de esta información se inició la preparación de balances de algunos productos y de proyecciones sobre su oferta y demanda.

4. Líneas prioritarias de política agrícola

La experiencia integracionista de la Comunidad en lo relativo a la agricultura no ha podido naturalmente sustraerse a los vaivenes experimentados por el esquema en su conjunto, especialmente durante 1977/1978, y que amenazaron su continuidad.

En adición, enfrentó problemas propios derivados de la poca importancia que inicialmente se asignó a la cooperación en materia agropecuaria. Entre las razones podrían destacarse: i) el grueso de las exportaciones agrícolas de los países miembros se orientan hacia mercados extra-regionales; ii) las ventajas de especialización y consiguiente aprovechamiento de economías de escala son más visibles en el sector industrial que en la agricultura; y iii) los países de la Comunidad tienen similares condiciones de clima, topografía y suelo y, por lo tanto, producciones agrícolas competitivas en vez de complementarias.

Sin embargo, la ventaja de una acción concertada en distintos campos mantiene su vigencia. Dada la complejidad de las estructuras agrícolas del área se requieren políticas y programas específicos cuidadosamente diseñados para dinamizar el proceso, algunas de las áreas prioritarias son las siguientes (Smith, 1979):

- tenencia y patrón de uso de la tierra
- sistemas de producción y uso de insumos
- disponibilidad y uso de servicios complementarios
- capacitación agrícola
- ajustes del sistema y las políticas de crédito

/- política de

- política de precios y sistema de incentivos
- política comercial interna y externa
- coordinación y cooperación

La experiencia y el conocimiento ganados en estos años ha sido verdaderamente importante y algunos de sus logros significativos aunque, por cierto, las realizaciones están por debajo de las expectativas y, sobre todo, de los beneficios potenciales.

E. LA REGIONALIZACION EN PANAMA

El tema de la división territorial de Panamá es de antigua data y a fin de explorar su evolución es conveniente clasificar los distintos tipos de regionalización de acuerdo con los objetivos perseguidos y la función a cumplir por los esquemas propuestos. En este sentido corresponde distinguir entre los siguientes tipos de regionalización: i) administrativa; ii) dimensiones naturales; iii) recursos naturales y humanos; iv) funcionamiento económico y v) política.

Podría adelantarse la conclusión de que todos estos tipos de regionalización tienen utilidad práctica a distintos niveles del procedimiento de planificación. Por este motivo, después de discutir brevemente la evolución que han experimentado en Panamá cada uno de los tipos de regionalización, se intentará vincularlos con las distintas fases del proceso de planificación.

1. Regionalización administrativa

Los esquemas de este tipo constituyen esfuerzos para delimitar unidades territoriales con el objeto de desarrollar un fin determinado como, por ejemplo, administración civil o de justicia, defensa militar, catequización religiosa, etc.

En Panamá los antecedentes conocidos en lo relativo a este tipo de regionalización se remontan a la administración colonial española que establece las regiones administrativas mayores, precursoras de las actuales provincias, y a las disposiciones de la Iglesia Católica que delimita las parroquias, antecesoras de los distritos municipales modernos.

Después de la independencia se instauró una efímera división cantonal, para establecer con posterioridad sistemas de departamentos, de prefecturas y, últimamente, de provincias. Numerosas han sido las alteraciones de nombres, límites y subdivisiones de las provincias y distritos municipales

distritos municipales de acuerdo con las vicisitudes históricas que han correspondido a Panamá, destacando la separación de Colombia en 1903 y la jurisdicción norteamericana sobre la Zona del Canal a partir de 1904.45/ Sin embargo, las estructuras mayores, provincias y distritos municipales, han perdurado demostrando una vez más la gran inercia que caracteriza a las divisiones administrativas aún en los países de pequeño tamaño geográfico y poblacional como Panamá.46/

No obstante, en aquellos casos en que el sistema se ha revelado insuficiente o inadecuado para canalizar las actividades específicas de algunas entidades públicas o privadas se han adoptado regionalizaciones administrativas ad-hoc como ha sido el caso del sistema territorial correspondiente a la Guardia Nacional, o a los Ministerios de Salud, Educación, Justicia y Agricultura.

Asimismo, cabe destacar que también ha sido necesario establecer jurisdicciones más pequeñas como subdivisiones de los distritos municipales en atención al crecimiento demográfico en algunos casos y, en otros, por el alto grado de dispersión de la población rural.47/

Tanto las divisiones territoriales ad-hoc como la subdivisión de los distritos municipales son explícitamente reconocidos en la Constitución de 1946 que divide al territorio de la República en Provincias y Distritos e indica que "La Ley podrá crear comarcas sujetas a regímenes especiales y establecer otras divisiones del territorio por razones de conveniencia administrativa o de servicio público".48/ Estas subdivisiones serán los Corregimientos que, como se verá posteriormente, desempeñan un importante papel a partir de la Constitución de 1972 en relación con el Sistema de Participación Popular y que constituyen instancias más bien políticas que administrativas.

Finalmente, en la Constitución de 1972 se establece el sistema de división administrativa actual: "... el territorio de la República de Panamá se distribuye en Provincias y éstas en Distritos, divididos en Corregimientos que constituyen la base política del Estado".49/

/El sistema

El sistema se compone de nueve provincias, sesenta y cinco distritos y quinientos y un corregimientos (véase el Apéndice IV.J).

2. Regionalización por dimensiones naturales

Como en casi todos los países de América Latina las regionalizaciones basadas en dimensiones naturales han tenido un peso considerable en la actividad regional en Panamá, principalmente visible en la formulación de diagnósticos descriptivos.

Los principios sobre los que se basa este tipo de regionalización se refieren a elementos, fenómenos y aspectos del medio natural e intentan determinar áreas homogéneas desde el punto de vista de la dimensión natural escogida.

Las propuestas de regionalización por dimensiones naturales en Panamá son clasificadas en el Apéndice IV.K y para una descripción detallada de las mismas puede consultarse a Jaén (1974, pp. 23 a 30).

En resumen, las dimensiones naturales más frecuentemente utilizadas han sido la climática y la de relieve y en menor escala se han considerado las características fitogeográficas, geológicas e hidrográficas; también ha sido frecuente el uso de dos o más dimensiones naturales combinadas con el propósito de una descripción geográfica más completa. La mayoría de las propuestas consideran dos o tres grandes regiones.

3. Regionalización por recursos naturales y humanos

Un cambio de importancia se produjo hacia fines de la década de 1950 cuando la dimensión de los recursos humanos es adicionada a los intentos de regionalización en los países de América Latina, hasta entonces basada exclusivamente en criterios referidos a los recursos naturales.

/Sin embargo,

Sin embargo, el criterio de homogeneidad y las condiciones de ser exhaustiva y excluyente que caracterizan la metodología para la regionalización del medio natural fueron también asimilados por el nuevo enfoque. Consecuentemente, el criterio fundamental en la delimitación regional pasó a ser homogeneidad en las características geográficas, económicas, sociales y culturales o, dicho de un modo más técnico pero también más realista, el problema consistía en definir un sistema regional en el cual la varianza al interior de cada unidad fuese pequeña en relación con la varianza entre unidades.

Una de las primeras propuestas de regionalización de Panamá con este criterio fue hecha por una Misión Técnica de la Organización de Estados Americanos en 1955 "(para permitir) la formulación de planes integrales de uso, conservación y desarrollo de los recursos humanos y naturales" (OEA, 1955, p. 44). La propuesta contemplaba las siguientes regiones: i) Canal; ii) Chiriquí; iii) Provincias Centrales; iv) Darién y v) Costa Atlántica.

En 1963, la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República propone un sistema apoyado en consideraciones similares, pero constituido por siete regiones: i) Aguas territoriales; ii) Bosques; iii) Metropolitana; iv) Central; v) Chiriquí; vi) Bocas del Toro; y vii) Darién.

Ambas de estas propuestas pueden también ser consideradas como intentos preliminares para establecer procedimientos adecuados para el ejercicio de planificación y que fueron en cierto sentido prematuros. Sólo a partir de los cambios políticos operados en 1968 y especialmente a partir de la Constitución Política de 1972 la actividad de planificación regional alcanza viabilidad política. Sin embargo, para entonces el tipo de regionalización requerido apuntaba más hacia el establecimiento de un diagnóstico del modo de funcionamiento de la economía panameña para definir una estrategia de desarrollo regional a escala nacional.

/4. Regionalización por

4. Regionalizacion por funcionamiento económico

Una de las dificultades con los dos tipos precedentes de regionalización radica en su falta de coincidencia con la división administrativa del país que, como se señaló, mantuvo significativa permanencia.

En 1968, la misma Dirección General de Planificación y Administración (DGPA) simplifica su propuesta anterior y define un nuevo sistema basado en cuatro regiones resultantes, a su vez, de la agregación de provincias, como se indica en el cuadro siguiente:

PANAMA: REGIONALIZACION DE LA DGPA, 1968

Región	Provincia
I. OCCIDENTAL	Chiriquí Bocas del Toro
II. CENTRAL	Coclé Herrera Los Santos Veraguas
III. METROPOLITANA	Panamá Colón
IV. ORIENTAL	Darién Comarca de San Blas

Fuente: Jaén, 1974, p. 31

La nueva orientación que se pretendía dar al ejercicio de regionalización se hace evidente en los considerandos de la propuesta hecha por la Misión Técnica de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1974) que colaboraba con las autoridades panameñas en la preparación de una estrategia de desarrollo regional a mediano y largo plazo.

La interpretación que se realiza de la manera en que funciona la economía de Panamá se apoya, esencialmente, en un sistema compuesto por dos regiones: la región metropolitana y el resto del país. En efecto, en el informe citado se señala (pp. 7 y 8):

/"(...) el

"(...) el fenómeno de concentración espacial de Panamá no se ajusta al modelo centro-periferia generalmente válido como hipótesis de trabajo en otros países; la concentración espacial en el corredor de tránsito es un resultado directo de la posición geográfica internacional de Panamá y resulta así en buena medida autónoma y exógena al país. Más aún, dado el tamaño del país y su relativa escasez de recursos naturales, el aprovechamiento del corredor transítsmico, y en consecuencia la concentración de actividades en su entorno, representa la más clara posibilidad de crecimiento sostenido a largo plazo. Si a ello se agrega la considerable apertura de la economía panameña, su elevada especialización en servicios cuaternarios, la ausencia de un sistema monetario propio, la precariedad del sistema urbano, la extraordinaria dispersión de la población rural y los comparativamente extensos territorios no incorporados a la economía nacional, se tiene entonces una idea aproximada del grado de complejidad de los problemas regionales.

El diagnóstico del funcionamiento espacial de la economía panameña pone de relieve la aguda dicotomía existente entre el ritmo de crecimiento económico de la Macro Región Metropolitana (o más precisamente la Provincia de Panamá) y el resto del país."

Sobre la base de este diagnóstico, y después de considerar algunas restricciones como el tamaño del país, la capacidad de administración y la eficiencia del proceso de desagregación global, se concluye en la conveniencia de contar con "... un pequeño número de grandes regiones ..." (p. 9). Se adopta así un sistema de tres macroregiones: Metropolitana, Oriental y Central-Occidental definidas a partir de los límites provinciales, pero excluyendo de la macro-región metropolitana los distritos rurales de las provincias de Panamá y Colón.50/

Sin embargo, el criterio bi-regional básico se manifiesta en la metodología utilizada para la definición de las regiones cuando se sostiene (pp. 74 y 75):

> "En relación a Panamá cualquier intento de regionalización, es decir, de identificación y delimitación de regiones, debe ineludiblemente pivotear en la Macro Región Metropolitana y, casi por exclusión, definir el resto ..."

Como es de esperar la estrategia propuesta también se apoya en un sistema bi-regional ya que sostiene (p. 118):

/"(...) mantener

> "(...) mantener el crecimiento de la Macro Región Metropolitana dentro de límites que en su cota inferior no impliquen una contradicción con los grandes objetivos nacionales y que en su cota superior no se traduzcan en un empeoramiento de la situación existente en la Macro Región Central-Occidental y consistente también en asegurar la transferencia de excedentes de una región a otra."

En la actualidad la regionalización adoptada por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MPPE, 1980) es muy similar a las dos anteriores con sólo pequeñas diferencias en la definición de la Región Metropolitana. El sistema está formado por cuatro regiones: Oriental, Metropolitana, Central y Occidental.51/

5. Regionalización política

Cabe por último hacer una breve referencia a la subdivisión política de Panamá, fundada en la Constitución de 1972, que desde su unidad mínima - el Corregimiento - hasta el Municipio y el Consejo Provincial Coordinador estructura el Sistema de Participación Popular.

El Corregimiento ha recibido así un carácter más institucionalizado especialmente a partir de su función legislativa que se expresa en la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.

Los Consejos Provinciales de Coordinación, por su parte, son organismos situados a nivel del gobierno provincial y que agrupan a entidades públicas y representantes políticos y tienen funciones de planificación y coordinación.

6. Planificación y tipos de regionalización

Esta rápida revisión de los tipos de regionalización en la experiencia de Panamá permite señalar algunos puntos interesantes en su relación con el proceso de planificación.

Primero, la interdependencia entre la regionalización y los objetivos del ejercicio. Así una caracterización del funcionamiento

/económico de

económico de Panamá es perfectamente captado por un sistema bi-regional que distingue entre la Región Metropolitana y el Resto del País aunque también resulte conveniente discriminar en su interior entre una región vacía (Oriental) y otra consolidada y rezagada (Central-Occidental) y aún dentro de esta entre ambos componentes. Este esquema constituye, además, el marco adecuado para formular una estrategia nacional de desarrollo regional. Asimismo, sirve de base para el diseñó institucional por cuanto las instituciones que se requieren para la planificación de una región urbana y densamente poblada son muy diferentes de aquéllas orientadas al desarrollo de un territorio vírgen y casi despoblado difiriendo ambas, a su vez, de las apropiadas para un territorio rural, con población dispersa y dividido en un número de jurisdicciones individuales y competitivas (Naciones Unidas, 1974).

Sin embargo, la adopción de un esquema bi-regional para estas etapas del proceso de planificación no significa, necesariamente, que deje de requerirse una regionalización más detallada para el afinamiento del diagnóstico económico y social y para el análisis, preparación e implementación de programas y proyectos de determinados sectores económicos y sociales así como para el análisis de su seguimiento y evaluación.

Por otra parte, y en lo relativo a los objetivos de administración y participación política en el proceso de planificación la regionalización más apta corresponde a la división político-administrativa, como es claramente reconocido en los documentos oficiales "Desde el punto de vista político y administrativo la provincia representa el lugar de síntesis entre las aspiraciones locales y los objetivos nacionales" (MPPE, 1980, p. 23).

Segundo, la dependencia temporal del esquema de regionalización más apropiado también es destacado (Naciones Unidas, 1974), identificándose tres fases. En la inicial, las características del asentamiento humano y de la actividad económica corresponden a una situación

/de falta

de falta de integración física, económica y socio-política y, por lo tanto, el número de regiones necesarios para expresar correctamente las diferencias geográficas en el nivel y ritmo de desarrollo es relativamente elevado. Seguidamente, y como consecuencia del proceso de unificación y dominancia, las categorías puramente geográficas tienden a perder relevancia y, correspondientemente, se reduce el número de regiones claramente diferenciables de acuerdo con la nueva realidad, En la última fase, especialmente en los países de pequeña dimensión geográfica como Panamá, puede llegar a producirse una completa integración espacial en cuyo caso la región pierde utilidad como categoría de análisis e instrumento de planificación. En este caso, la planificación regional debería dejar su lugar a una planificación espacial en la cual la dimensión territorial es incorporada a un proceso de planificación sin regiones.

/Apéndice

Apéndice

Capítulo IV

Apéndice IV.A

DISTORSIONES PRODUCIDAS POR LA ZONA DEL CANAL

1. El enclave de la Zona del Canal supone una apropiación del excedente económico actual generado en ella por parte de Estados Unidos, detrimento grave para la economía panameña.
2. La mayor expropiación proviene, sin embargo, de la desutilización por parte de Estados Unidos del potencial económico del Canal y su Zona, creando un "vacío económico" que supone una subutilización de las posibilidades del Canal, de la posición goegráfica, de los terrenos ribereños del Canal y de los puertos terminales. Es más importante, por tanto, la apropiación del excedente potencial que la apropiación del excedente económico actual.
3. Las distorisiones económicas y sociales (en la distribución del ingreso, en el sistema monetario, en el empleo y salarios, en el consumo, y en los costos de urbanización e industrialización) producidas por el enclave económico-militar norteamericano de la Zona del Canal sobre la estructura económica panameña son todavía más graves que la expropiación del excedente actual y potencial, por sus consecuencias estructurales en la economía panameña.
4. El enclave de la economía del Canal ha reforzado la dicotomía creada, ya en tiempo de la Colonia, entre el área de tránsito y el interior de la República perpetuando y vigorizando el desequilibrio que desarticula el espacio geográfico y económico nacional.
5. La debilidad económica del sector público panameño. El Estado panameño no ha podido corregir esta dicotomía nacional, este desequilibrio regional, debido a su debilidad económica, al no contar con los ingresos del principal recurso natural del país y al sufrir persistentemente el enorme influjo político-cultural de Estados Unidos.
6. Se verifica una creciente militarización de la Zona del Canal.

/7. La Zona

7. La Zona del Canal es un monopolio oficial del Gobierno norteamericano. El 95% del producto generado dentro de ella corresponde a instituciones oficiales controladas por el Secretario de la Defensa norteamericano.

8. El ingreso por habitante dentro de la Zona del Canal es el más alto del mundo.

9. Todas las operaciones del enclave económico-militar, situado en el centro del territorio y que divide al país por la mitad, escapan al control e incluso al conocimiento de los planificadores panameños. Esto permite al enclave económico de la Zona un fácil manejo para acomodarse ante las nuevas situaciones socio-políticas y económicas.

10. La estructura productiva panameña se basa fundamentalmente en el sector servicios y en la Zona de tránsito. La panameña es una economía abierta como posiblemente no haya ninguna otra en América Latina.

Fuente: Extractado de Xabier Gorostiaga, 1974, pp. 1052 a 1057.

/Apéndice IV.B

Apéndice IV.B

ANTECEDENTES DEL TRATADO HAY-BUNAU-VARILLA

1821 Panamá se independiza de España e integra la Gran Colombia junto con Venezuela, Ecuador y Nueva Granada.

1823 Proclamación de la Doctrina Monroe.

1824 El Presidente Monroe suscribe el Tratado de Amistad con la Gran Colombia.

1830 Ecuador y Venezuela se separan de la Gran Colombia.

1841 Inglaterra establece negociaciones con Nueva Granada para la protección de la Zona. La protesta de Estados Unidos condujo al estancamiento de la negociación.

1846 Tratado Bidlak-Mallarino entre Estados Unidos y Nueva Granada para trazar un canal, pasaje o ferrocarril a través del territorio del Itsmo.

1850 Contrato Stephens-Paredes entre los Estados Unidos y Colombia para la construcción de un ferrocarril transítsmico.

Tratado Clayton-Bulwer entre Inglaterra y Estados Unidos por el cual se neutraliza la eventual Zona del Canal.

1878 Tratado Salgar-Wise por el cual Colombia concede a la empresa francesa dirigida por Lesseps la construcción del Canal y un privilegio por 99 años.

1881 Constitución de la Compañía Universal del Canal de Panamá.

1889 Quiebra de la Compañía Universal del Canal de Panamá.

1901 Constitución de la Compañía Nueva del Canal de Panamá.

Tratado Hay-Pauncefote entre los Estados Unidos e Inglaterra por el que se reconoce la hegemonía norteamericana en el área del Canal.

1902 Promulgación de la Ley Spooner por la que se autoriza al Presidente de los Estados Unidos a construir el Canal y adquirir de Colombia su dominio perpetuo.

/1903 Tratado

1903 Tratado Hay-Herrán por el cual Colombia autoriza a la Compañía Nueva del Canal de Panamá a traspasar y vender todos sus derechos y propiedades a los Estados Unidos. Este país tendría la autoridad para proteger la seguridad del Canal y Colombia renunciaba y cedía por una suma fija y una anualidad la participación en las utilidades del Canal.

1903 El Senado de Estados Unidos ratifica el Tratado Hay-Herrán (marzo).

1903 El Senado de Colombia rechaza por unanimidad el Tratado (agosto).

1903 Panamá se declara independiente y es reconocida por Estados Unidos (noviembre).

1903 Tratado Hay-Bunau-Varilla por el cual los Estados Unidos reciben el control del Canal y la Zona a perpetuidad (diciembre).

1903 El Congreso de Panamá ratifica el Tratado Hay-Bunau-Varilla (diciembre).

1904 El Tratado Hay-Bunau-Varilla, ratificado por los Estados Unidos, entra en vigencia (febrero).

Fuente: Extractado de Luna Ledezma, 1977, pp. 9 a 23.

/Apéndice IV.C

Apéndice IV.C

CAMBIOS AL TRATADO HAY-BUNAU-VARILLA DESDE SU RATIFICACION HASTA EL COMUNICADO CONJUNTO DE 1965

1936 Como parte de la política del "buen vecino" del Presidente Roosevelt algunas tierras ubicadas fuera de la Zona del Canal fueron devueltas a Panamá. Asimismo, los Estados Unidos renuncian su derecho a garantizar la independencia de Panamá y a mantener el orden.

1942 Panamá otorga a los Estados Unidos el derecho para instalar un cierto número de bases militares fuera de la Zona del Canal.

1946 La Asamblea Nacional de Panamá denuncia el acuerdo de 1942 y se niega a ratificarlo un año más tarde.

1955 Un Tratado de Amistad y Cooperación es firmado por los Presidentes Eisenhower y Ramón por el cual se otorgan ventajas económicas a Panamá incrementando la indemnización anual a 1 930 000 dólares. Se extiende el permiso para la base norteamericana de Río Hato por otros quince años.

1959 El Presidente Eisenhower otorga el derecho a desplegar la bandera panameña en ciertas partes de la Zona del Canal.

1962 El Presidente Kennedy extiende el mismo derecho a toda la Zona del Canal.

Fuente: Extractado de Comercio Exterior, 1974, pp. 34 y 35.

/Apéndice IV.D

Apéndice IV.D

PRINCIPALES PUNTOS EN DISCUSION Y POSICIONES DE AMBOS PAISES, COMIENZOS DECADA DE 1970

1. Reducción de las fuerzas armadas norteamericanas a lo estrictamente necesario para la protección del Canal.
   a) Panamá interpreta ésto como una concesión de tierras al Gobierno de los Estados Unidos para fines claramente especificados y restringida a la permanencia de tres bases militares que no circunden las ciudades de Panamá y Colón.
   b) Los Estados Unidos interpretan la posición como la permanencia de doce bases militares y la entrega de sólo el seis por ciento del área ocupada.
2. La defensa militar del Canal.
   a) Panamá plantea una defensa y protección del Canal coordinada por las fuerzas armadas de ambos países.
   b) Los Estados Unidos demandan el derecho unilateral a defender el Canal, por un período indefinido y un futuro lejano.
3. Neutralidad del paso y las zonas adyacentes.
   a) Panamá: --
   b) Estados Unidos propone la obligación indefinida a ejercer una garantía conjunta de que el tránsito por el canal no será interrumpido, estipulando que los barcos de guerra norteamericanos y de sus aliados tendrán derecho prioritario para transitar el Canal y que tal derecho será negado, en tiempos de guerra, a los países enemigos de los Estados Unidos.
4. Operación del Canal.
   a) Panamá plantea la percepción de beneficios económicos adecuados y el entrenamiento y participación creciente del personal panameño para asumir funciones técnicas a las cuales no tenían acceso por razones de seguridad.
   b) Estados Unidos: --

/5. Duración del

5. Duración del nuevo tratado.
   a) Panamá propone que cualquier nuevo tratado no sea por un lapso superior a los veinticinco años.
   b) Estados Unidos plantea como mínimo cincuenta años con una prórroga de treinta en caso de construirse un nuevo canal.
6. Jurisdicción en la Zona y función de policía.
   a) Panamá plantea la necesidad de asumir la plena jurisdicción de la Zona y la abolición del Gobierno norteamericano en la misma. El orden y la prestación de servicios públicos será de responsabilidad panameña después de tres años de la firma del Tratado.
   b) Estados Unidos: --

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información citada por Luna Ledezma, 1977, pp. 78 a 80.

/Apéndice IV.E

Apéndice IV.E

PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL ACUERDO
TACK-KISSINGER

1. El Tratado de 1903 quedará sin efecto cuando se acuerde un tratado enteramente nuevo.
2. El concepto de perpetuidad será eliminado en el nuevo tratado que deberá fijar una fecha de vencimiento.
3. La jurisdicción norteamericana sobre el territorio panameño cesará de acuerdo con los términos especificados en el nuevo tratado.
4. El territorio panameño en que se localiza el Canal será devuelto a la jurisdicción de Pnamá la cual, como nación soberana, concederá a los Estados Unidos el derecho a usar las tierras, aguas y espacio aéreo necesarios para la operación, protección y defensa del Canal y el tránsito de barcos por la duración del nuevo tratado.
5. Panamá tendrá una participación justa en los beneficios derivados de la operación del Canal ya que se reconoce que el principal recurso de la República es su privilegiada posición geográfica.
6. Panamá participará en la administración del Canal de acuerdo con procedimientos a ser acordados. Asimismo, deberá estipularse que Panamá asumirá la responsabilidad total por la operación del Canal después del vencimiento del nuevo tratado.
7. Panamá participará con los Estados Unidos en la protección y defensa del Canal de acuerdo con los términos que se acuerden en el nuevo tratado.
8. Los Estados Unidos y Panamá establecerán acuerdos bilaterales para ampliar y mejorar la capacidad de tránsito del Canal.

Fuente: Extractado del texto original reproducido en Comercio Exterior, 1974, p. 36.

/Apéndice IV.F

Apéndice IV.F

PROCESOS, PRODUCTOS Y VALOR DE LA PRODUCCION DE BAUXITA

Fase	Proceso	Producto	Peso a/	Valor b/
i) Extracción	Mecánico	Bauxita	4-5	40- 80
ii) Refinación	Químico	Alúmina	2	200- 350
iii) Fundición	Electro-químico	Aluminio primario	1	700- 800
iv) Semi-elaboración	Metalúrgico	Hojas, barras, placas, etc.	1	1 000-1 500

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información en Girvan (1976), figura 5, p. 101.

a/ En toneladas.

b/ En dólares por tonelada.

/Apéndice IV.G

Apéndice IV.H

CORPORACIONES TRANSNACIONALES DEL ALUMINIO
QUE OPERAN EN JAMAICA

Empresa	Propiedad	Participación (%)	Capacidad anual (1978) a/	
			bauxita	alúmina
JAMALCAN	ALCAN	93	2 687	1 120
	JAMAICA	7		
JAMALCO	ALCOA	94	1 270	550
	JAMAICA	6		
ALPART	ANACONDA	27	3 117	1 130
	REYNOLDS	36.5		
	KAISER	36.5		
KAISER BAUXITE	KAISER	49	4 200	-
	JAMAICA	51		
REYNOLDS	REYNOLDS	49	3 100	-
	JAMAICA	51		
TOTAL			14 374	2 800

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos en CEPAL/CTC (1979c), Tabla 2, anexo estadístico.

a/ Miles de toneladas métricas.

Apéndice IV.I

PAISES DE LA CARICOM: DATOS BASICOS
(alrededor de 1974)

	Países de mayor desarrollo relativo			
	Barbados	Guyana	Jamaica	Trinidad-Tobago
Superficie (Km^2)	430	215 000	11 424	5 128
Población (miles)	241	791	2 008	1 070
Producto Interno Bruto, PIB (millones US$)	186	403	2 272	953
Densidad de población	561	4	176	209
Producto per cápita	777	510	1 131	910
Desempleo (tasa)	7.7	12.8	11.3	22.0
Exportaciones (% PIB), X	67.5	40.6	36.8	38.3
Importaciones (% PIB), M	91.0	55.3	45.7	46.8
Agricultura (% PIB)	12.4	30.5	7.8	4.7
Agricultura (% X)	61.7	62.1	19.5	4.2
Superficie arable (Km^2)	300	31 500	4 880	1 688
Superficie arable per cápita (hectáreas)	0.1	4.0	0.2	0.2
Turismo (% X)	61.5	...	19.4	14.1

/(Cont.)

	Países de menor desarrollo relativo							
	Antigua	Dominica	Grenada	Montserrat	St. Kitts	St. Lucia	St. Vincent	Belice
Superficie (Km^2)	442	787	344	102	352	616	384	22 966
Población (miles)	70	76	108	12	47	108	91	136
Producto Interno Bruto (Millones US$)	56	28	36	6	26	54	34	69
Densidad de población	158	97	312	113	133	175	237	6
Producto per cápita	801	366	335	537	564	502	375	550
Desempleo (tasa)	20.0	23.0	17.5	4.7	13.5	18.0	18.0	4.7
Exportaciones (% PIB)	45.7	32.0	23.8	19.3	31.2	25.3	13.2	20.0
Importaciones (% PIB)	85.7	61.8	50.8	60.2	57.0	74.3	65.9	48.0
Agricultura (% PIB)	6.9	37.8	24.9	16.0	30.4	20.6	21.4	15.3
Agricultura (% X)	1.5	93.0	98.6	80.1	48.0	83.4	98.2	82.5
Superficie arable (Km^2)	268	219	240	24	218	481	158	8 740
Superficie arable per cápita (hectáreas)	0.4	0.3	0.2	0.2	0.5	0.4	0.2	6.4
Turismo (% X)	21.6	14.3	10.1	89.3	28.6	34.3	51.5	...

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos contenidos en Banco Mundial (1978).

Apéndice IV.J

PARTICIPACION DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE PANAMA EN LA PEA Y EL PGB, 1978, 1980

Provincia	Número		Participación	
	Distritos	Corregimientos	POB a/	PIB b/
Bocas del Toro	3	15	2.9	2.5
Coclé	6	39	7.7	4.3
Colón	5	40	9.1	14.8
Chiriquí	13	101	15.7	10.4
Darién	2	19	1.4	0.4
Herrera	7	40	4.5	2.5
Los Santos	7	73	3.8	2.5
Panamá	11	98	45.5	58.6
Veraguas	11	76	9.5	4.0
País	65	501	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos contenidos en Naciones Unidas (1974, pp. A-5 a A-26) y en MPPE (1980, p. 72).

a/ POB: Población total, año 1980

b/ PIB: Producto Interno Bruto, año 1978

/Apéndice IV.K

Apéndice IV.K

PANAMA: REGIONALIZACIONES NATURALES

Regionalización - autor - año	Número de regiones principales	Dimensiones naturales				
		fitogeográfica	clima	relieve	cuenca hidrográfica	geología
Felipe Pérez 1863	2	x				
Ramón Valdés 1898	4		x		x	
Edward Goldman 1920	4		x			
José D. Crespo 1928	3			x		
Karl Troll 1928	3					x
Louis Guzmán 1956	2		x	x		
Angel Rubio 1946	12			x	x	x
Esquema Geográfico de Panamá 1961	2		x	x		
Angel Rubio 1950	5	x	x	x		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información contenida en: Jaén, 1974, pp. 24 a 30.

NOTAS

1/ Véase el capítulo sobre la acumulación originaria en Marx (1946).

2/ Recuérdese a modo ilustrativo los préstamos otorgados por los banqueros a algunos soberanos de naciones de importancia central.

3/ Para los casos de Bélgica y Suiza, véanse respectivamente Duquesne de la Vinelle (1971) y Jöhr y Kneschaurek (1971).

4/ Véase la comparación entre el desarrollo de Australia y Argentina hecha por Diéguez (1968).

5/ Sobre estilos de desarrollo existe ya una vasta bibliografía originada en los trabajos de Varsavsky (1969). Véanse también los artículos de Aníbal Pinto, de Jorge Graciarena y de Marshall Wolfe, incluidos en el número correspondiente al primer semestre de la Revista de la CEPAL, Nº 1, 1976.

6/ Para un análisis de la incidencia del tamaño para un estilo de desarrollo constrictivo véase Real de Azúa (1977).

7/ El bienestar general probable es maximizado por una distribución igualitaria del ingreso. Véase Lerner (1944).

8/ Compárese, a modo de ejemplo, la situación de un obrero especializado y sindicalizado de una empresa moderna ubicada en el centro metropolitano y la correspondiente a un pequeño empresario que produce - utilizando trabajo asalariado con baja reumneración a más del propio - para el mercado de una región periférica (CEPAL, 1976c).

9/ Véase al respecto Ares Pons (1967) y también Jaguaribe (1962).

10/ Véase Sebastián (1979) y para un punto de vista opuesto véase el concepto de "inviabilidad colectiva" (Jaguaribe, 1962).

11/ Véase, Estados miembros de las Naciones Unidas, U.N. Public Information Office y Naciones Unidas: Demographic Yearbook, 1979.

12/ Véase la Memoria Resumen de los Debates, tercera sesión. En: Robinson (1971).

13/ Traducción del autor. Véase Mill (1892).

14/ Tomado de Torres Rivas (1975).

/15/ Friedmann

15/ Friedmann denomina a estas dos modalidades: development (desarrollista) y adaptative (adaptativa). Debido a la distinta connotación del primer adjetivo en América Latina se ha preferido la denominación normativa vs. adaptativa que es, asimismo, la utilizada por el ILPES (1980a).

16/ Un punto de vista un tanto diferente es el sustentado por Faludi (1973a) cuando sostiene "Por lo tanto, mi interpretación es que las modalidades adaptativa y desarrollista se refieren al potencial que las agencias de planificación tienen para realizar planificación normativa y este potencial depende de su autonomía ... (Las tareas) de asignación y de innovación, por su parte, se refieren a los distintos enfoques que pueden adoptar las agencias de planificación normativa" (p. 174).

Esta visión parece estar dominada por una perspectiva agencial y, en ese sentido, es más limitada que la visión de Friedmann. Por otra parte, es obvio que las modalidades planteadas como tipos puros difícilmente ocurran en la práctica, lo más probable es que prevalezcan situaciones intermedias y, por lo tanto, siempre habrá un espacio de maniobra, por pequeño que éste sea, aun cuando la modalidad sea predominantemente adaptativa.

17/ Véanse en este sentido los trabajos pioneros de D. Seers tanto en el plano teórico (Seers, 1964 y 1967) como en el de sus aplicaciones prácticas (Seers, 1970).

18/ Aunque entre la concepción "teórica" y la praxis puede mediar un espacio considerable en no pocas oportunidades. Esta es la tesis de Helmsing, A.B.H. y F. Uribe-Echevarría (1980).

19/ Para un análisis de la estrategia adoptada por las CTN para liberarse de las etapas más riesgosas y menos rentables de la cadena productiva originada en el cultivo del banano y mantener al mismo tiempo el control del ciclo completo puede consultarse el trabajo CEPAL/CTC, 1979b. En este estudio se hacen también referencias a algunas acciones contrarrestadoras que intentaron implementar varios de los países productores.

20/ El porcentaje del comercio marítimo de cada país que en 1972 transitó por el Canal de Panamá es el siguiente: Nicaragua, 76.8; El Salvador, 66.4; Ecuador, 51.4; Perú, 41.3; Chile, 34.3; Estados Unidos, 16.8 y en niveles similares se ubican México, Japón, Korea y Taiwan (Franck y Weisband, 1975, p. 179).

21/ Hasta 1974 se habían mantenido prácticamente las mismas tasas para la determinación del valor del peaje que las vigentes en 1914 cuando el Canal entró en operación. En 1974 se produjo un incremneto del 20%. (Franck y Weisband, 1975, p. 178).

/22/ Carga

22/ Carga comercial en tránsito por el Canal, 1972 (en millones de toneladas largas)

	Estados Unidos *a/	Total	%
Atlántico a Pacífico	45.2	62.7	72.1
Pacífico a Atlántico	25.8	46.3	55.7
Ambas direcciones	71.0	109.0	65.1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados en el Congressional Record. Senate, June 3, 1974, citados por Luna Ledezma, 1977, Cuadros 1 y 3.

*a/ Viajes con orígen o con destino en ambas costas de los Estados Unidos.

23/ Los sistemas de esclusas, represas y fuerza motriz necesarios para operar el Canal actual lo convierten en un blanco vulnerable; en ciertas condiciones el Canal podría quedar clausurado por hasta dos años. Un canal a nivel sería mucho menos vulnerable a bombardeos o sabotaje. Canal Study Comission, 1970. Citado por Franck y Weisband, 1975, p. 181.

24/ Cabe destacar en este sentido que un 68% del área de la Zona del Canal se usa para fines militares. Véase: Luna Ledezma, 1977, p. 99.

25/ "Antes de que el Estado panameño contase con una Constitución Política, en donde estuvieran sentados principios sobre los que se fundamentaría, ya había contraído un compromiso internacional. El 18 de noviembre de 1903, se firmó el Tratado Hay-Bunau-Varilla, que autorizó a los Estados Unidos para construir el Canal (...). Posteriormente, el 15 de febrero de 1904, se aprobó la primera Constitución Política de la República de Panamá. Lógicamente, este documento iba a reflejar las limitaciones impuestas por el Tratado ...". Tomado de Calderón y Méndez, 1977. pp. 71 y 72.

26/ El proyecto de resolución fue apoyado por Guinea, India, Indonesia, Kenya, Sudán y Yugoeslavia. Votaron a favor, además, Australia, Austria, Francia, China y la URSS. Se abstuvo Inglaterra y Estados Unidos vetó el proyecto de resolución. Véase: Luna Ledezma, 1977, p. 88.

27/ Al encuentro concurrieron los Jefes de Estado de los siguientes países: Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Venezuela y, por supuesto, Panamá. Véase: Comercio Exterior, 1977, p. 364.

/28/ El

28/ El "Panama lobby" en el Congreso y en la Nación y que se opone al Tratado consiste en tres grupos de interés: i) los grupos sindicales como Canal Zone Central Labor Union and Metal Trades Council (afiliadas a la AFL-CIO) y Panama Canal Pilots Association; ii) algunas corporaciones con intereses en el Canal como, por ejemplo, el American Institute of Merchant Shipping (tarifas bajas y el canal abierto) y la ITT que es propietaria de Central American Cables and Radio, Inc. y de Transoceanic Communications preocupadas con la posibilidad de quedar en jurisdicción panameña; y iii) el establishment militar particularmente el Department of the Army y el Joint Chiefs of Staff. Véase: Franck y Weisband, 1975, p. 174.

29/ La Cámara de Representantes votó en 1975 una resolución negando los fondos para negociar la cesión de los derechos norteamericanos sobre la Zona del Canal. En el mismo año, aunque con mayor dificultad, se convirtió en una resolución de ambas Cámaras estableciendo que los negociadores deberían proteger los intereses vitales de los Estados Unidos en la Zona del Canal. Véase: Franck y Weisband, 1975, p. 168.

30/ "La ratificación de los Tratados abrirá una nueva era en las relaciones de los Estados Unidos, no solamente con Panamá, sino con todas las naciones del hemisferio." Carta del Presidente Carter al General Torrijos, 18-4-78. Citada por Gorostiaga, 1977, p. 295.

31/ Las investigaciones realizadas anticipaban que una tonelada de bauxita procesada en alúmina multiplicaría por tres el ingreso nacional directo y las divisas y por una vez y media la recaudación fiscal generados por una tonelada de bauxita. Citado por Girvan, 1976, p. 132.

32/ Los pagos en concepto de impuestos a la producción son cancelables en dólares. Los gastos locales se realizan en moneda de Jamaica que debe adquirirse con divisas en el Banco de Jamaica. La existencia de tipos de cambio múltiples hacia finales de la década de 1970 provocó la reacción de las CTN por sentirse discriminadas. Véase CEPAL/CTC, 1979c, pp. 9 y 10.

33/ De hecho, las CTN declararon beneficios extraordinarios en el tercer trimestre de 1974, luego que el pago impuesto por el Gobierno de Jamaica entró en vigencia. Véase Girvan, 1976, p. 139. Además, mientras los pagos al Gobierno se incrementaron en un 4% entre 1974 y 1978, el ingreso neto agregado correspondiente a las cuatro mayores CTN que operan en Jamaica creció en algo más del 50%. Véase CEPAL/CTC, 1979c, cuadros 4 y 6.

/34/ Para una

34/ Para una descripción detallada puede consultarse CEPAL/CTC, 1979c, pp. 5 a 9.

35/ Una evaluación cuidadosa de los resultados de las negociaciones así como los textos de los acuerdos es incluida en CEPAL/CTC, 1979c, pp. 25 a 38.

36/ Se estima que un 95% de las 350 000 explotaciones en la región tienen menos de 10 has. Estas pequeñas propiedades concentran alrededor de un 30% del área cultivada mientras las explotaciones cuya superficie supera las 40 hectáreas y que representa el 2% de los productores concentra más del 50% de la superficie. Véase: Banco Mundial (1978), cuadro SA 7.12, p. 386.

37/ La paradoja de la situación es la creciente importación de alimentos por parte de una región predominantemente agrícola. Los indicadores recientes señalan que la región ha dejado de ser excedentaria y pasó a ser deficitaria en la producción agrícola. Véase: Roache, 1976.

38/ En Grenada, el programa "tierra para los sin tierra" adquirió 1 500 has. (5% de la tierra cultivable en la isla) pero la mitad fue distribuida en lotes de 1/4 de há. y el resto en lotes de 1/2 há. Citado en: Banco Mundial, 1978, p. 124.

39/ Véase al respecto Banco Mundial (1978), p. 126.

40/ Véase Sandoval (1980) cuadros p. 64 y ss.

41/ La metodología se basa en una combinación entre costos de producción y una predeterminada rentabilidad por há.

42/ Véase: Banco Mundial (1978), cuadro SA 7.18, p. 392.

43/ Los gastos en importación de alimentos son en términos per cápita quizás los más altos del mundo, en 1978 alrededor de US$ 80 per-cápita. Véase: Demas, 1978, p. 242.

44/ El CDCC es un órgano asesor subsidiario de la CEPAL cuya misión es coordinar actividades en la subregión del Caribe. Integran el CDCC 18 países miembros de CEPAL : diez países son miembros plenos, siete son estados asociados y uno es observador.

45/ Para una descripción detallada y cita de fuentes véase: Jaén, 1974, pp. 18 a 22.

/46/ A título

46/ A título ilustrativo, las 52 parroquias de fines del siglo XVIII se convirtieron en 58 a fines del siglo XIX y a 65 distritos en la actualidad. Véase: Jaén, 1974, p. 20.

47/ Esta necesidad se recoge por primera vez en 1941 en la Constitución política del Estado cuando se reconoce la posibilidad de "subdividir los Distritos en Corregimientos de acuerdo a las necesidades administrativas". República de Panamá, Constitución Política de 1941, artículo V del Título 1.

48/ República de Panamá, Constitución Política de 1946, artículo V del Título 1.

49/ República de Panamá, Constitución Política de 1972, artículo V del Título 1.

50/ La relación de las macro regiones con la división administrativa es la siguiente:

Macro Región Metropolitana: provincia Panamá (distritos Panamá, San Miguelito, Arraiján y la Chorrera) y provincia Colón (distritos Colón, Chagres y Portobelo).

Macro Región Oriental: provincia Darién, comarca San Blás, provincia Colón (distrito Santa Isabel) y provincia Panamá (distritos Chepo y Chimán).

Macro Región Central-Occidental: región central - provincia Coclé, provincia Veraguas, provincia Herrera, provincia Los Santos, provincia Panamá (distritos San Carlos, Chame y Capira) y provincia Colón (distrito Donoso) - y región occidental - provincia Chiriquí y provincia Bocas del Toro.

Véase: Naciones Unidas, 1974, pp. 91 y 92).

51/ La relación de las regiones del MPPE con la división administrativa es la siguiente:

Región Oriental: provincia Darién, Comarca San Blas, provincia Colón (distrito Santa Isabel) y provincia Panamá (distritos Chepo y Chimán)

Región Metropolitana: provincia Panamá (distritos Panamá, San Miguelito, Arriján, La Chorrera, Balboa, Capira, Chame, San Carlos, Taboga y Zona del Canal de Panamá) y provincia de Colón (distritos de Colón, Chagres y Portobelo).

/Región Central:

Región Central: provincia Coclé, provincia Veraguas, provincia Herrera, provincia Los Santos, provincia Colón (distrito Donoso).

Región Occidental: provincia Chiriquí y provincia Bocas del Toro. Véase: MPPE, 1980, pp. 22 y 23.

/BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Adelman, I. y C.T. Morris (1973) Economic Growth and Social Equity in Developing Countries, Stanford University Press, U.S.A.

Altimir, O. (1979) La dimensión de la pobreza en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile.

Ares Pons, R. (1979) Economía política de la planificación de los sectores agrícola y rural en las sociedades del Caribe. Documento presentado a la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe, La Habana.

Asociación Bancaria de Panamá (1981) Tercera Convención Bancaria de Panamá, Panamá.

Banco Mundial (1978) The Commonwealth Caribbean: the Integration Experience, The Johns Hopkins University Press.

Beckford, G. (1972) Persistent Poverty: Underdevelopment in the Plantation Regions of the World, New York, Oxford University Press.

Beckford, G. (1979) Economía política de la planificación de los sectores agrícola y rural en las sociedades del Caribe. Documento presentado a la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe, Cuba.

Benedict, B. (ed.) (1967) Problems of Smaller Territories, véase su artículo: Sociological Aspects of Smallness.

Best, Ll. (1968) A Model of a Pure Plantation Economy, en: Social and Economic Studies, vol. 17, Nº 3.

Boeninger, E. y O. Sunkel (1972) Structural Change, Development Strategies and the Planning Experience in Chile, en: M. Faber y D. Seers, op. cit.

/Boisier, S.

Boisier, S. (1979) ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?, en: Revista de la CEPAL, Nº 7, Santiago de Chile.

Boissiere, N. (1979) Survey of National Planning Systems in Latin America and the Caribbean: a Subregional Report for the Caribbean, ILPES.

Brewster, H. (1973) Economic Dependence: a Quantitative Interpretation, en: Social and Economic Studies, vol. 17, Nº 3.

Brodersohn, V. (1980) Estructura y desarrollo social en El Salvador, en: Desarrollo Económico, vol. 20, Nº 77.

Bulmer-Thomas, V. (1979) Import Sustitution vs. Export Promotion in the CACM, en: Journal of Economic Studies, vol. 6, Nº 2.

Calcagno, A. (1980) Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina, CEPAL.

Calderón, A. y E. Méndez (1977) Formación del Estado panameño, en: Estudios Sociales Centroamericanos, Año VI, Nº 18, set.-dic.

Cardoso, F. (1978) Capitalist Development and the State: Bases and Alternatives, en: Iberoamérica, vol. VII:2/VIII:1.

CEPAL (1976a) Reactivación del Mercado Común Centroamericano, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (1976b) Un modelo de experimentación numérica para el análisis de estilos de desarrollo alternativo, Buenos Aires.

CEPAL (1976c) Desarrollo regional argentino: la agricultura, Documento BA/D10, Buenos Aires.

CEPAL (1977) Relaciones económicas entre México y Centroamérica, situación actual: algunas posibilidades y acciones para incrementarlas, CEPAL/MEX/77/13, México.

/CEPAL (1979a)

CEPAL (1979a) — Propuesta de esquema de trabajo para la elaboración de un programa de acción de corto plazo para la reincorporación de la Zona del Canal a la economía panameña, México.

CEPAL (1980) — Estudio Económico de América Latina, 1978, Santiago de Chile.

CEPAL/CET (1979) — Evolution of Bargaining Capacity: the Case of the Aluminium Industry, Santiago de Chile.

CEPAL/CTC (1979a) — Negotiation Capacity of Latin American Governments vis-a-vis Transnational Corporations in Export Oriented Primary Commodities, E/CEPAL/L.204.

CEPAL/CTC (1979b) — Transnational Corporations in the Banana Industry of Central America, Santiago de Chile.

CEPAL/CTC (1979c) — Transnational Corporations in the Bauxita Industry of Caribbean Countries: Recent Development in Jamaica, Santiago de Chile.

Cibotti, R. y J. Lucángeli (1980) — El fenómeno tecnológico interno, BID-CEPAL.

Clermont, E. (1979) — Le Monde Diplomatique, París, mayo.

Cohen, I. y G. Rosenthal (1977) — Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana, en: Revista de la CEPAL, Nº 3, Santiago de Chile.

Comercio Exterior (1974) — Panama: Agreement on Principles for a New Canal Zone Treaty, México, marzo.

Comercio Exterior (1975) — Organization of American States: Fifth General Assembly, México, mayo.

Comercio Exterior (1977) — Panama: New Panama Canal Treaty, México, septiembre.

Costa Rica (1979) — Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982, San José.

/Cypher, J. M.

Cypher, J. M. (1980) — State Autonomy and Economic Planning, en: Journal of Economic Issues, vol. XIV, Nº 2.

Chenery, H. y L. Taylor (1968) — Development Patterns; Among Countries and Over Time, en: Review of Economics and Statistics, vol. 50.

Chenery, H. y M. Syrquin (1975) — Patterns of Development 1950-1970, Oxford University Press.

Chenery, H. y D. Keesing (1978) — The Changing Composition of Developing Country Exports. Background Paper Nº 5, World Development Report, World Bank.

Da Costa, J. (1972) — Planejamento governamental. A experiencia brasileira. Fundacao Getulio Vargas, Río de Janeiro.

Decastro, S. (1979) — Los ceros en las matrices de las economías isleñas, en: Villamil (ed.) op. cit.

Del Cid, R. (1977) — Las clases sociales y su dinámica en el agro Hondureño, en: Estudios Centroamericanos, Año VI, Nº 18.

Demas, W. (1965) — The Economics of Development in Small Countries with Special Reference to the Caribbean. McGill University Press.

Demas, W. (1978) — The Caribbean and the New International Order, en: Journal of Interamerican Studies, agosto.

de Mattos, C. (1979) — Planes vs. planificación en la experiencia latinoamericana, en: Revista de la CEPAL, Nº 8, agosto.

Deutsch, K, Bliss, C. y A. Eckstein (1962) — Population, Sovereignity and the Share of Foreign Trade, en: Economic Development and Cultural Change, Vol. X, Nº 4.

Díaz Alejandro, C. (1974) — Some Characteristics of Recent Export Expansion in Latin America, en: H. Giersch (ed.). The International Division of Labor: Problems and Perspectives. Tubingen.

/Díaz Alejandro, C.

Díaz Alejandro, C. (1979) — Algunas vicisitudes históricas de las economías abiertas en América Latina, en: Desarrollo Económico, vol. 19, Nº 74.

Diéguez, H. (1968) — Argentina y Australia: algunos aspectos de su desarrollo económico comparado. Centro de Investigaciones Económicas, Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires.

Duquesne de la Vinelle, L. (1971) — Estudio de la eficiencia en una nación pequeña: Bélgica, en: Robinson (ed.) op. cit.

Edwards, K. — The Grand Ducky of Luxembourg, en: Benedict (ed.), op. cit.

Ehrensaft, P. (1970) — The Politics of Pseudo-Planning in a Primary Producing Nation en: Rodhes, R. (ed.), Imperialism and Underdevelopment: a Reader. Monthly Review Press, New York.

El Salvador (1978) — Plan Nacional de Bienestar para Todos, El Salvador.

Falk, R. (1978) — Panama Treaty Trap, en: Foreign Policy, Nº 30, Spring.

Faludi, A. (1973a) — Planning Theory. Pergamon Press, Gran Bretaña.

Faludi, A. (ed.) (1973b) — A Reader in Planning Theory, Pergamon Press, New York.

Farrel, T. (1979) — Seis problemas de la planificación del desarrollo en los estados pequeños del Caribe. Documento presentado a la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe, Cuba.

Flisfich, A., Franco, R., y E. Palma (1980) — Dimensiones de una planificación participativa. CEPAL/ILPES, Santiago de Chile.

Frank, T. y E. Weisband (1975) — Panamá Paralysis, en: Foreign Policy Nº 21, Winter.

/Friedmann, J.

Friedmann, J. (1973) — A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior, en: Faludi, A. (1973b), op. cit.

Fuentes, J. (1979) — Comercio e integración en Centroamérica, en: Villamil (ed.) op. cit.

Galbraith, J. (1973) — Power and the Useful Economist, en: The American Economic Review, vol. LXIII, Nº 1.

Girvan, N. (1970) — Multinational Corporations and Underdevelopment in Mineral-Export Economies, en: Social and Economic Studies, vol. 19, Nº 4.

Girvan, N. (1976) — Corporate Imperialism: Conflict and Expropiation. M. E. Sharpe Inc., New York.

Girvan, N. y O. Jefferson (1971) — Readings in the Political Economy of the Caribbean. New World, Mona.

Gorostiaga, X. (1974) — La Zona del Canal de Panamá y el subdesarrollo panameño, en: Comercio Exterior, octubre.

Gorostiaga, X. (1977) — La ambigüedad del Tratado Torrijos-Carter y su significado político, en: Estudios Centroamericanos, Año XXXII, Nº 347 , septiembre.

Graciarena, J. (1976) — Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa, en: Revista de la CEPAL, Nº 1, Primer Semestre.

Guatemala (1979) — Plan Nacional de Desarrollo 1970-1982, Ciudad de Guatemala.

Gutiérrez, E., Ortíz, H. y J. Villamil (1971) — Planificación de sistemas abiertos, en: El Trimestre Económico, Nº 149, México.

Helmsing, A. y F. Uribe-Echevarría (1980) — Planificación regional en América Latina: ¿Teoría o práctica?, ILPES, CPRD-D/70.

/Helleiner, G.

Helleiner, G. (1973) Manufactured Exports from Less Developed Countries and Multinational Firms, en: The Economic Journal, vol. 83, Nº 329.

Hilhorst, J. (1980) Some Unresolved Issues in Regional Development Thinking, ISS Occasional Papers, The Hague.

Hodgkinson, E. (ed.) (1976) Development Prospects and Options in the Commonwealth Caribbean. Introduction and Report on the Conference, Overseas Development Institute, Londres.

Ianni, O. (1977) Estado e planejamento economico no Brasil. Ed. Civilizacao Brasileira S. A., Río de Janeiro.

Iglesias, E. (1979) América Latina en el umbral de los años '80, en: Revista de la CEPAL, Nº 9, Santiago de Chile.

ILPES (1966) Discusiones sobre planificación, Ed. Siglo XXI, México.

ILPES (1970) Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina, Santiago de Chile.

ILPES (1978) Planning Bulletin, August, Santiago de Chile.

ILPES (1980) Estado de la planificación en América Latina y el Caribe, presentado a la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación, Guatemala. Documento CPRD-E/24, ILPES, Santiago de Chile.

INTAL (1979) Documentación, en: Integración Latinoamericana, Año 4, Nº 39, septiembre, Buenos Aires.

Jaén, O. (1974) Análisis regional y espacio derivado, Ed. del autor, Panamá.

Jotobá, J. (1980) Expansao capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente, Pesquisa e Planejamento, vol. 10, Nº 1, Río de Janeiro.

/Jaguaribe, H.

Jaguaribe, H. (1962) Desarrollo económico y desarrollo político, Ed. Eudeba, Buenos Aires.

Jaguaribe, H. (1967) Los modelos políticos y el desarrollo nacional en América Latina, en: Aportes, Nº 6, París,

Jefferson, O. (1971) Jamaica Post-War Economic Development, en: Girvan, N. y O. Jefferson, op. cit.

Jones, E. y G. Mills (1976) Institutional Innovation and Change in the Commonwealth Caribbean, en: Social and Economic Studies, vol. 25, Nº 4.

Jöhr, W. y F. Kneschaurek (1971) Estudio de la eficiencia de una nación pequeña: Suiza, en: Robinson (ed.) op. cit.

Kaldor, N. (1961) The Theory of Capital, McMillan & Co. Ltd., Londres.

Kaplinsky, R. (1979) Export-Oriented Growth: a Large International Firm in a Small Developing Country, en:World Development, vol. 7, Nº 8/9.

Kindleberger, Ch. (1962) Foreign Trade and the National Economy. Yale University Press, New Haven and London.

Kuznets, S. (1971) El crecimiento económico de las naciones pequeñas, en: Robinson (ed.) op. cit.

LeFeber, W. (1978) The Panama Canal, Oxford University Press, New York.

Lerner, A. (1944) The Economics of Control, Cap. 3, The MacMillan Co., New York.

Lewis, W. (1950) The Industrialization of the British West Indies, en: Caribbean Economic Review, mayo.

Lizano, E. y L. Willmore (1975) Second Thoughts on Central America: the Rosenthal Report, en: Journal of Common Market Studies, vol. XIII, Nº 3, marzo.

/Long, F.

Long, F. (1980) — Is Size a Disadvantage in Dealing with Transnational Corporations?, en: Inter-American Economic Affairs, vol. 33, Nº 4.

Luna Ledezma, M. (1977) — La Zona del Canal de Panamá: su importancia en el hemisferio occidental. Serie Estudios Nº 30, Centro de Estudios Latinoamericanos, México.

Marx, K. (1946) — El Capital, Vol. I, Cap. XXIV, Fondo de Cultura Económica, México.

Matus, C. (1970) — Sobre el dualismo, en: ILPES, 1970, op. cit.

Mc Intyre, A. (1971) — Some Issues in Trade Policy in the West Indies, en: Girvan, H. y O. Jefferson, op. cit.

Medina-Echavarría, J. (1972) — Discurso sobre política y planeación. Ed. Siglo XXI, México.

Merhav, M. (1972) — Dependencia tecnológica, monopolio y crecimiento, Ed. Periferia, Buenos Aires.

Mill, J.S. (1892) — Principles of Political Economy.

Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá (1978) — El desarrollo nacional y la recuperación de la Zona del Canal de Panamá, Panamá.

Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá (1980) — La planificación regional en Panamá, Tomo II, Panamá

Michaely, M. (1958) — Concentration of Imports and Exports: an International Comparison, en: The Economic Journal, diciembre.

Michaely, M. (1977) — Exports and Growth, en: Journal of Development Economics, vol. 4, Nº 1.

Naim, M. (1980) — Transfer Pricing by MNCs and its Regulations by Host Countries, en: Interciencia, vol. 5, Nº 3, mayo-junio.

/Naciones Unidas

Naciones Unidas (1974) — Estrategia de desarrollo regional a mediano y largo plazo, Panamá.

National Planning Agency (1978) — Five Years Development Plan 1978-1982. Kingston, Main Document.

OEA (1955) — Planificación urbana y regional de Panamá, Washington.

OEA (1979) — Tratados sobre el Canal de Panamá, Washington.

Oficina de Información del Canal de Panamá (1980) — El Canal de Panamá, Panamá.

Paauw, D. (1970) — Development Strategies in Open Dualistic Economies, National Planning Association, Washington.

Perroux, F. (1950) — Economic Space: Theory and Applications, en: Quaterly Journal of Economics, vol. 64.

Pinto, A. (1970) — Notas sobre la naturaleza a implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina, en: ILPES, op. cit.

Pinto, A. (1975) — Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano, en: El Trimestre Económico, Nº 125, México.

Pinto, A. (1976) — Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina, en: Revista de la CEPAL, Nº1, Primer Semestre.

Pinto, A. (1978) — Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual, en: Revista de la CEPAL, Nº 6.

Posas, M. (1979) — Política estatal y estructura agraria en Honduras (1950-1978), en: Estudios Sociales Centroamericanos, Año VIII, Nº 24.

Prebisch, R. (1976) — Crítica al capitalismo periférico, en: Revista de la CEPAL, Nº 1.

/Prebisch, R.

Prebisch, R. (1980) — Hacia una teoría de la transformación, en: Revista de la CEPAL, abril.

PREPC (1979) — Documentos presentados a la 1a Reunión Expertos en Planificación del Caribe, La Habana.

Pyatt, G. y J. Round (1977) — Social Accounting Matrices for Development Planning, en: The Review of Income and Wealth, Serie Nº 23, diciembre.

Real de Azúa, C. (1964) — El impulso y su freno, Montevideo.

Real de Azúa, C. (1977) — Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constrictivo, en: Revista de la CEPAL, Nº 4.

Richardson, H. (1978) — The State of Regional Economics: A Survey Article, en: International Regional Science Review, vol. 3, Nº 1.

Roache, K. (1976) — Prospects for Agricultural Growth in the Commonwealth Caribbean for the Next Ten Years, en: Hodgkinson (ed.) op. cit.

Robinson, E. (ed.) (1971) — Consecuencias económicas del tamaño de las naciones, Ed. Labor, Barcelona.

Rojas, E. (1980) — Coordinación Regional de Proyectos: el caso de Jamaica, Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano, Santiago de Chile.

Rosenthal, G. (1978) — La evolución económica en Centroamérica, en: Revista de la CEPAL, Nº 6.

Ross, M. (1980) — Integración económica en el Caribe, en: Integración Latinoamericana, Año 5, Nº 44, marzo, Buenos Aires.

Sandoval, J. (1980) — Trade Patterns and Policies of CDCC Countries in Rice, Legumes, Ground Provisions, Fresh Vegetables and Citrus Products and Identification of Areas for Joint Action, ECLA, Office for the Caribbean, Trinidad-Tobago.

/Sebastián, L.

Sebastián, L. (1979) Los países menos viables económicamente, en: Estudios Centroamericanos, Año XXXIV.

Scitowsky, T. (1971) El comercio internacional y la integración económica como medios para superar las desventajas de una nación pequeña, en: Robinson, E. (ed.) op. cit.

Seers, D. (1964) The Mechanism of the Open Petroleum Economy, en: Social and Economic Studies, vol. 13, Nº 2.

Seers, D. (1967) The Limitations of the Special Case, en: Martin, K. y J. Knapp, The Teaching of Development Economies, F. Cars & Co., Londres.

Seers, D. (1970) The Use of a Modified Input-Output System for an Economic Program in Zambia, en: Communications, Nº 50, Institute of Development Studies, Sussex.

Seers, D. (1972) The Prevalence of Pseudo-Planning, en: M. Faber y D. Seers, The Crisis in Planning, Sussex University Press, Gran Bretaña.

Seers, D. (1979) Birth, Life and Death of Development Economics, en: Development and Change, vol. 10, Nº 4, The Hague.

Selwyn, P. (ed.) (1975) Development Policy in Small Countries, Introduction, Institute of Development Studies, Sussex.

Slutzky, D. (1979) Notas sobre empresas transnacionales, agroindustrias y reforma agraria en Honduras, en: Estudios Sociales Centroamericanos, Nº 23, mayo-agosto.

Small, H. (1980) Ministro de Finanzas y Planificación de Jamaica, Discurso inaugural de la 2a Reunión de Funcionarios de Planificación del Caribe, Jamaica, mayo-junio, en: Rojas, E. op. cit.

/Smith, L.

Smith, L. (1979) — Some Ideas About a Strategies of Caribbean Agricultural Development during the 80's, ECLA, Office for the Caribbean, Trinidad-Tobago.

Solari, A., Franco, R. y J. Jutkowitz (1976) — Toería, acción social y desarrollo, Ed. Siglo XXI, México.

Sunkel, O. (1974) — Depëndence and Structure Heterogeneity, Institute of Development Studies.

Sunkel, O. y E. Fuenzalida — Capitalismo transnacional y desarrollo nacional, en: Estudios Internacionales, vol. XI, Nº 44, octubre-diciembre.

Torres Rivas, E. (1969) — Procesos y estructuras de una sociedad dependiente, Ed. Prensa Latinoamericana, Santiago de Chile.

Torres Rivas, E. (1975) — Interpretación del desarrollo social centroamericano, EDUCA, San José.

Torres Rivas, E.y V. González (1972) — Naturaleza y crisis del poder en centroamérica, en: Estudios Sociales Centroamericanos, Año 1, Nº 3.

Triffin, R. (1971) — El tamaño de una nación y su vulnerabilidad con respecto al nacionalismo económico, en: Robinson, E. (ed.) op. cit.

UNCTAD-GATT (1979) — Feasibility Study on Caribbean Trade Information System, en: International Trade Center, Port-of-Spain.

United Nations (1978) — Transnational Corporations in World Development: a Re-examination, E/C.10/38, Nueva York.

Vargas Hidalgo, R. (1978) — Estados Unidos y América Latina bajo la presidencia de Carter, en: Estudios Internacionales, Año XI, Nº 41, enero-marzo.

Varsavsky, O. et. al. (1969) — Estilos de desarrollo, en: El Trimestre Económico, Nº 144, México.

/Varsavky, O.

Varsavsky, O. (1971) — Largo plazo: un solo estilo, en: El Trimestre Económico, vol. XXXIII, Nº 152, octubre-diciembre, México.

Vernon, R. (1971) — Sobereignity at Bay, Basic Books, Nueva York.

Vilas, C. (1979) — Notas sobre la formación del Estado en el Caribe: la República Dominicana, en: Estudios Sociales Centroamericanos, Año VIII, Nº 24.

Villamil, J. (1971) — Equilibrio espacial y planificación en Puerto Rico, en: Plerus, vol. 6, Nº 4, Puerto Rico.

Villamil, J. (1978) — El futuro del Caribe: su marco internacional, en: Estudios Internacionales, vol. XI, Nº 44, octubre-diciembre.

Villamil, J. (1979) — Impacto del turismo: la experiencia del Caribe, Proyecto CEPAL/PNUMA, Santiago de Chile.

Ward, M. (1980) — Development of the SAM Framework, Institute of Development Studies, Sussex.

Waterston, A. (1972) — An Operational Approach to Development Planning, en: M. Faber y D. Seers, The Crisis in Planning, Sussex University Press, Gran Bretaña.

Willmore, L. (1976) — Direct Foreign Investment in Central American Manufacturing, en: World Development, vol. 4, Nº 6.

Wionczeck, M. (1979) — The New International Order: Past Failures and Future Prospects, en: Development and Change, vol. 10, Nº 4, octubre.

Wirth, C. (1980) — Cooperación e integración agrícola: la experiencia latinoamericana, en: Integración Latinoamericana, Año 5, Nº 43, enero-febrero, Buenos Aires.

Young, A. (1928) — Increasing Returns and Economic Progress, en: The Economic Journal, vol. XXXVIII, Nº 152.