

ESTILOS DE DESARROLLO Y TIPOS DE PLANIFICACION *

JUAN MARTIN

La imagen de una planificación 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 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).

* Este trabajo es parte integrante de una investigación desarrollada por el autor 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 de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas, sin embargo, son de exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen a las Instituciones patrocinadoras.

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, Ortiz 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 efectivas (Jones y Milis, 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 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 adaptado?
- ¿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. Anteriormente se realizó un primer esfuerzo para 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 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.

EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

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 imagen-objetivo de la sociedad e identificar los cambios requeridos para alcanzarla. "... (el pro-

* El modelo se articula a partir de los siguientes cinco elementos característicos de la estructura económica de un país de pequeño tamaño:

- 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.
- b) La estructura productiva de un país de pequeño tamaño se asemeja más a una sumatoria de casos que a un conjunto de actividades interrelacionadas.
- c) La articulación entre las actividades orientadas al mercado externo y el resto del sistema económico es sumamente débil.
- 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.
- e) Alta accesibilidad potencial entre los distintos puntos del territorio nacional.

Corno el modelo ha sido formulado para analizar la incidencia del tamaño sobre el tipo de planificación posible en un país capitalista periférico, enfatiza una particular combinación de atributos asociables ya sea a la pequeñez o al subdesarrollo. Para una discusión detallada véase Martín (1980).

ceso 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 da 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 porqué 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)... 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 1
TIPOS DE ACCION RACIONAL

	<i>Racionalidad Técnica (formal)</i>	<i>Racionalidad Política (material)</i>
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 tér-

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

Las tipos descritos por las dos dimensiones formal/material y funcional/sustancial, sólo pretenden ilustrar la estructura lógica y las 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 circunstancia.

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.

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 con esta categoría es posible identificar diversos estilos de desarrollo, aun cuando la amplitud del concepto se restrinja a las opciones dentro de esta combinación particular de sistema y estructura; como sostiene Graziarena (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) *La planificación en el sistema capitalista*

Parte importante de la discrepancia en torno al carácter y el contenido de la planificación en el sistema capitalista puede ser atribuida 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 origen 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 planificación estatal complejos en los países 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 mi 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 no deben confundirse planificación y proceso político, tampoco es posible intentar un análisis de los 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 neces-

rios 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 injerencia es preservar el sistema vigente, adaptándolo e introduciendo 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 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 base 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 también 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 esta 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 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 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 fundamental, 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 se 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 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 de un abandono progresivo 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 algunos 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 estos estilos de desarrollo admite muy disímiles tipos de planifica-

ción. 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 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 verdadera opción es 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 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; ésta 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, en sus líneas generales, los aspectos sustantivos del proceso de planificación en el contexto del capitalismo periférico (véase el Esquema 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.

EL CASO PARTICULAR DE LOS PAÍSES DE PEQUEÑO TAMAÑO

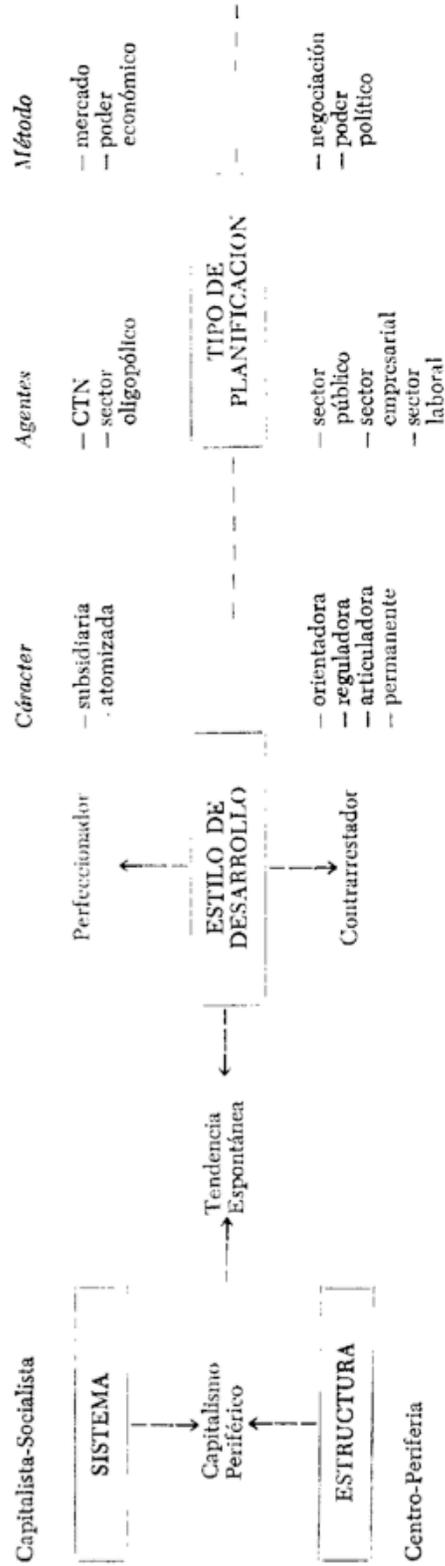
Seguramente habría unanimidad en destacar, como uno de los rasgos centrales de un país de pequeño tamaño, su elevado grado de apertura. Cabría agregar, sin embargo, que la elección de la forma y del grado de la apertura externa es parte integrante de una opción global de desarrollo y no sólo una alternativa 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 tendencia 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 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 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, también, 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 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 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, mas tal cosa no resulta contraria a los intereses de la burguesía agro-exportadora en la medida que su mercado no es el nacional, sino que se halla 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.

Mención aparte merecen las economías basadas en la explotación de recursos naturales de origen minero como algunas del Caribe de habla inglesa. 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 muy especializadas. 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 pequeña dimensión geográfica.

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 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 las 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 frágiles 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 el Caribe se refina casi todo el petróleo con alto contenido de azufre, conocido por su altísimo poder contaminante, a pesar 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 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 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 cuales 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 vio, 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 y

v) *Consecuencias políticas y el tipo de planificación posible.* En relación con las implicancias políticas de un estilo de desarrollo perfeccionador son de especial relevancia algunos elementos del modelo anteriormente citado. Por un lado, cabe destacar la importancia que, en el conjunto de la economía, adquieren determinados procesos económicos no sólo en términos cuantitativos, sino principalmente cualitativos; por otro, es igualmente significativa 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 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 reú-

nen 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 que parte importante de la economía se inscriba en un espacio económico y decisional transnacional, resulta en una racionalidad derivada para el uso del excedente económico. El caso más claro corresponde a una corporación 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. 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 energicamente por reivindicar sus derechos sobre el Canal, porque son débiles y están endeudados con Estados Unidos, 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 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 Surinam, 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 pupa 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 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).

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 singular 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 pe-

riodo 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 decididamente a una diversificación del producto y de las exportaciones, aunque su impacto sobre 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 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 enfrenadas 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, 1979) y en cierta medida, la reforma agraria en Honduras (Slutzky, 1979).

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 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 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, 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 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 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 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 papel, aprovechando recursos forestales de la región (Demas, 1978).

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 Committee" en 1979, y diversas organizaciones gubernamentales y privadas vincu-

ladas con las operaciones de comercio exterior, 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; Grasas (UNCTAD-GATT, 1979). En el caso del MCCA, un mecanismo similar fue incluido 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, elaborado 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 vencimientos de corto plazo con la banca internacional privada.

El cuarto aspecto 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 distintos tipos de vinculación 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, 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) *El componente interno de la estrategia.* 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 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 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 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. En efecto, el concepto de necesidades básicas postulado no se refiere a una definición de 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, una vez más, 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, aun 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 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 amplio de elección tecnológica 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 aquellos 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 naturales que asegure su aprovechamiento pleno y, además, preserve la capacidad de soporte de los suelos, evitando el deterioro resultante de un manejo inadecuado y de impactos desfavorables de otras actividades. 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 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 macropolíticas (precios, arancelaria, crediticia) que regulan el funcionamiento global de la economía.

iv) *El rol del Estado y la planificación.* La integración de ambos componentes de la estrategia requiere encarar las reformas estructurales necesarias, incrementar el nivel global de inversión y orientar la misma hacia los sectores con mayor prioridad.

En este sentido, sería posible imaginar 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 significa-

tiva del excedente es apropiada por un sector económico concentrado, apoyado en una economía poco diversificada o controlado, o a lo menos orientada, al exterior. Se impone, por consiguiente, establecer alguna forma de control social del excedente.

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 extraeconómicas a efectos de "cerrar" el sistema económico. En efecto, en el modelo anteriormente citado 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 discontinuas. 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 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 dosis de imaginación y capacidad de gestión necesarias para encararlas y mantener el equilibrio inestable de compromisos requeridos para asegurar su viabilidad técnica y política.

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, Ortiz y Villamil (1971) propusieron el concepto de sistema abierto como una representación adecuada a los rasgos estruc-

turales 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, Ortiz, "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 * 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, 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 constituyen, básicamente, respuestas o 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

* Friedmann denomina a estas dos modalidades: *development* (desarrollo) y *adaptive* (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 ILPES (1980a).

asignación típicas son la distribución del gasto público, la orientación de la inversión, los programas de importación, etc.

Para Friedmann ambos grupos de tareas pueden desarrollarse dentro de cada una de las modalidades de planificación descritas *. 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, las tareas de innovación 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 2; 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 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 2, 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).

* 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.

Pero, quizás, una mejor manera de apreciar sus diferencias consista en revisar el distinto significado y contenido que adquieren algunas 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, es especial, 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 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, la modalidad y las tareas de planificación aquí postuladas requieren de un flujo de información continuo 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 *, 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

* 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).

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 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 ofrece 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 territorial, 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 Cuentas 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 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, 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 en lo relativo a la identificación de la estructura y de 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 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 aun 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 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) signi-

ficación 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 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.

Finalmente, 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 continua. 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 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) *Aspectos institucionales del procedimiento de planificación*

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 medioambientales 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 de la estructura administrativa responda a problemas, temas o programas de carácter multisectorial. 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 e implementación de mecanismos de participación amplios y efectivos, constituyen, probablemente, los principales desafíos del procedimiento de planificación descrito.

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 la participación estatal, 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 redundaría 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 imagen 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 decisoriales 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 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.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelman, I. y C.T. Morris (1973) *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford University Press, U.S.A.
- Beckford, G. (1972) *Persistent Poverty: Underdevelopment in the Plantation Regions of the World*, New York, Oxford University Press.
- Boeninger, E. y O. Sunkel (1972) Structural Change, Development Strategies and the Planning Experience in Chile, en: M. Faber y D. Seers (ed.). *The Crisis in Planning*, Sussex University Press, Gran Bretaña.
- Boisier, S. (1979) ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?, en: *Revista de la CEPAL*, N° 7, Santiago de Chile.
- Boissiere, N. (1979) *Survey of National Planning Systems in Latin America and the Caribbean: a Sub-regional Report for de Caribbean*, ILPES, mimeo. Santiago de Chile.
- Brodersohn, V. (1980) Estructura y desarrollo social en El Salvador, en: *Desarrollo Económico*, vol. 20, N° 77.
- Bulmer-Thomas, V. (1979) Import Substitution vs. Export Promotion in the CACM, en: *Journal of Economic Studies*, vol. 69 N° 2.
- Cardoso, F. (1978) Capitalist Development and State: Bases and Alternatives, en: *Iberoamérica.*, vol. VII: 2/VIII: 1.
- CEEAL (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 alternativos*, Buenos Aires, mimeo.
- CEPAL. (1977) *Relaciones económicas entre México y Centroamérica, situación actual: algunas posibilidades y acciones para incrementarlas*, CEPAL/MEX/77/13, México.
- CEPAL/CTC (1979) *Transnational Corporations in the Banana Industry of Central America*, Santiago de Chile.
- Cohen, I. y G. Rosenthal (1977) Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana, en: *Revista de la CEPAL* N° 3, Santiago de Chile.
- Costa Rica (1979) *Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982*, San José.
- Cypher, J. M. (1980) State Autonomy and Economic Planning en: *Journal of Economic Issues*, vol. XIV, N° 2.
- Chenery, H. y D. Keesing (1978) *The Changing Composition of Developing Country Exports.*, Background Paper N° 5, World Development Report, World Bank.
- Del Cid, R. (1977) Las clases sociales y su dinámica en el agro hondureño, en: *Estudios Centroamericanos*, Año VI, N° 18.
- 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*, N° 8, agosto.
- 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*. Tuhingen.
- Díaz Alejandro, C. (1979) Algunas vicisitudes históricas de las economías abiertas en América Latina, en: *Desarrollo Económico*, vol. 19, N° 74.
- Ehrensalf, 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.
- Faludi, A. (1973a) *Planning Theory*. Pergamon Press, Gran Bretaña.
- Faludi, A. (ed.) (1973b) *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press, New York.
- Flisfich, A, Franco, R., y E. Paulina (1980) *Dimensiones de una planificación participativa*. CEPAL/ILPES, Santiago de Chile.
- Friedmann, J. (1973). A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior, en: Faludi, A. (1973b), op. cit.
- Galbraith, J. (1973). Power and the Useful Economist, en: *The American Economic Review*, vol. LXIII, N° 1.
- Girvan, N. (1970). Multinational Corporations and Underdevelopment in Mineral-Export Economies, en: *Social and Economic Studies*, vol. 19, N° 4.
- Gorostiaga, .X. (1974). La Zona del Canal de Panamá y el subdesarrollo panameño, en: *Comercio Exterior*. Octubre.
- Graciarena, J. (1978). Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa, en: *Revista de la CEPAL*, N° 1, primer semestre.
- Guatemala (1979). *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1982*, Ciudad de Guatemala.
- Gutiérrez, E., Ortiz, H. y J. Villamil (1971), Planificación de sistemas abiertos, en: *El Trimestre Económico*, N° 149, México.
- 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.
- ILPEE (1966). *Discusiones sobre planificación*, Ed. Siglo XXI, México.
- 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.
- INTAL, (1979). Documentación, en: *Integración Latinoamericana*, Año 4, Nº 39, septiembre, Buenos Aires.
- Jones, E. y G. Mills (1976). Institutional Innovation and Change in the Commonwealth Caribbean, en: *Social and Economic Studies*, vol. 25, Nº 4.
- Kaplinsky, R. (1979). Export-Oriented Growth: a Large International Firm in a Small Developing Country, en: *World Development*, vol. 7, Nº 8/9.
- Lizano, E. y L. Willinore (1975) Second Thought on Central America: the Rosenthal Report, en: *Journal of Common Market Studies* vol. XIII, Nº 3, marzo.
- 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.
- Martin, J. (1980). *Consideraciones iniciales acerca del tamaño de un país*, mimeo, Santiago de Chile.
- Medina-Echavarría, J. (1972). *Discurso sobre política y planeación*. Ed. Siglo XXI, México.
- 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.
- Pinto, A. (1976). Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina, en: *Revista de la CEPAL* Nº 1, 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. (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.
- Rosenthal, G. (1978). La evolución económica en Centroamérica, en: *Revista de la CEPAL*, Nº 6.
- 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 Economics*, Ed. F. Cars & Co., Londres.
- Seers, D. (1970). The Use of a Modified Input-Output System for a Economic Program in Zambia, en: *Communications*, Nº 50, Institute of Development Studies, Sussex.
- Seres, D. (1972). The Prevalence of Pseudo-Planning, en: M. Faber y D. Seers, *The Crisis in Planning*, Sussex University Press, Gran Bretaña.
- Selwyn, P. (ed.) (1975). *Development Policy in Small Countries*, Introduction, Institute of Development Studies, Sussex.
- Slutzky, (1979). Notas sobre empresas transnacionales, agroindustrias y reforma agraria en Honduras, en: *Estudios Sociales Centroamericanos* Nº 23, mayo-agosto.
- Solari, A., Franco, R. y J. Jutkowitz (1976). *Teoría, acción social y desarrollo*, Ed. Siglo XXI, México.
- Sunkel, O. (1974). Dependence and Structure Heterogeneity, Institute of Development Studies.
- Sunkel, O. y E. Fuenzalida (1978). 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. 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.), *Consecuencias económicas del tamaño de las naciones*, Edit. Labor, Barcelona.
- UNCTAD-GATT (1979). *Feasibility Study on Caribbean Trade Information System*, International Trade Center, Port-of-Spain.
- United Nations (1978). *Transnational Corporations in World Development: a Re-examination*, E/C. 10/38, Nueva York.
- Varsavsky, O. (1971). Largo plazo: un solo estilo, en: *El Trimestre Económico*, vol. XXXIII, Nº 152, octubre-diciembre, México.
- Vernon, E. (1971). *Sovereignty 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. (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 CEPL/PNUMA Santiago de Chile.
- Ward, M. (1980). *Development of the SAM Framework*, mimeo, 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.
- Wionczech, M. (1979). The New International Order Past Failures and Future Prospects, en: *Development and Change*, vol. 10, Nº 4, octubre.