



ILPES

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

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

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

VII CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE
PLANIFICACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Distr.
GENERAL

Organizada conjuntamente por ILPES y la Oficina
de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia
de la República del Uruguay.

LC/IP/G.50
19 de abril de 1989

Montevideo, Uruguay, 8 al 10 de mayo de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

NTI/G.VII.4

ILPES: "INSERCIÓN EXTERNA,
COMPETITIVIDAD Y CRISIS FISCAL"

VII CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE
PLANIFICACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Organizada conjuntamente por ILPES y la Oficina
de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia
de la República del Uruguay.

Montevideo, Uruguay, 8 al 10 de mayo de 1989

Distr.
GENERAL

LC/IP/G.50
19 de abril de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

NTI/G.VII.4

ILPES: "INSERCIÓN EXTERNA,
COMPETITIVIDAD Y CRISIS FISCAL"

SUMARIO

	<u>Página</u>
PRESENTACION	(i)
I. <u>INTRODUCCION</u>	1
II. <u>DINAMICA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN EL CONTEXTO MUNDIAL</u>	9
.1 Pérdida de Posición Comercial	12
.2 Transferencia Neta de Recursos	13
.3 Cambio de Peso en Decisiones Multilaterales	17
III. <u>LA REGION ANTE FENOMENOS CLAVE DEL DESARROLLO CONTEMPORANEO</u>	23
.1 Conocimiento Tecnológico: El Nuevo Insumo Crítico	24
.2 Aceleración de Innovaciones: Lema de las Empresas Líderes	27
.3 Trabajo y Sector Informal: Dos Casos de Megadiversidad	32
.4 Sociedad Contemporánea: Una Complejidad Diferente	41
.5 Instituciones y Crisis de Gobernabilidad	46
IV. <u>DETERMINANTES DE MEJOR REINSERCIÓN: COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD</u>	53
.A <u>COMPETITIVIDAD E INSERCIÓN EXTERNA</u>	55
.1 Especialización y Competitividad	55
.2 La Necesidad de Competitividad Auténtica	59
.3 Ingeniería de la Negociación y Mercados	63
.B <u>AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD: CLAVE PARA LA REINSERCIÓN</u>	65
.1 El Espectro Ampliado de la Heterogenidad Tecnológica	66
.2 La Productividad en la Región	68
V. <u>MODO DE INSERCIÓN Y CRISIS FISCAL</u>	71
.A <u>LA TENSA OBSESIÓN POR EL CORTO PLAZO</u>	71
.1 Los Vasos Comunicantes de dos Desequilibrios	72
.2 Una Práctica Inédita: La Programación Ex-post	78
.B <u>UNA LAXA ATENCIÓN AL FUTURO</u>	80
.1 Inversión como Residuo ... Desarrollo como Detalle	81
.2 Eficiencia de Gestión, Un Reductor de Costos	86

PRESENTACION

Este documento fundamenta y detalla las primeras cinco partes del Informe Central preparado por el ILPES para la VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación (Montevideo, mayo de 1989), según el mandato de los gobiernos de América Latina y el Caribe, ratificado en la XI Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación (San José, noviembre de 1988). Conforme este mandato, el documento se organiza en torno a tres grandes temas: Inserción Externa y Desarrollo (Capítulo I al III), Capacidad Empresarial y Competitividad (Capítulo IV) y Problemas Fiscales en la Gestión del Estado (Capítulo V). Cada capítulo se corresponde con una de las cinco primeras partes del Informe Central (documento NTI/G.VII.3).

Su principal fuente de enriquecimiento será el debate de la VII Conferencia, aunque por sus normas este documento tampoco es objeto de aprobación formal. En una próxima revisión se incorporarán críticas y comentarios; la nueva versión será entonces enviada al Servicio Editorial Interno.

El Lic. Carlos Salinas de Gortari, cuando presidía al SCCOPALC y al CRP, insistía en que los documentos técnicos que el ILPES prepara para estos foros deberían ayudar a concentrar y a provocar el debate. En esta oportunidad, por la complejidad del tema central y por la pluralidad de puntos de vista que reúne, este componente de estímulo parece estar asegurado.

Ahora bien no es un documento acabado, pues muchos aspectos exigen mayor elaboración. En todo caso, se busca aquí profundizar en una visión más integrada del desarrollo contemporáneo y de la posición relativa de la región; también se ofrece un balance de algunas preocupaciones regionales ciertamente relevantes. El Informe reúne algunas certezas, siembra diversas inquietudes y contiene una agenda implícita para lecturas y trabajos posteriores. Investigación aplicada, orientada a la formulación de políticas; éste fue el espíritu con que se lo ha producido.

(I/IWZRY)

Santiago de Chile, marzo de 1989
Dirección General del ILPES

Capítulo I
INTRODUCCION

1. Al final, la "Crisis de los Años 80" está siendo definitivamente superada. Así, su fin ya tiene plazo: el 31 de diciembre, dentro de 270 días. A continuación, la postcrisis también tiene nombre: se llamará "Crisis de los Años 90". En el calendario gregoriano, dos fases; en la historia real, mucho de continuidad.
2. Parte de esta continuidad se arrastra, a su vez, de los años 70. Los analistas que proyectan sus faros altos hacia atrás, iluminan diferentes raíces y puntos de arranque. De 1979, cuando sostener la paridad del dólar implicó elevar abruptamente la tasa de interés, primero en su cuna y luego en el mundo. De 1978 o de 1973, para quienes creen que el soplo de vida para la crisis salió de la OPEP. De algún año intermedio, cuando la región crecía y deliraba con la captación fácil de ahorro externo. De 1971, en el día que las tasas de cambio empezaron a fluctuar, fomentando la movilidad errática de capitales internacionales. Y ya se estaría casi retrocediendo a otra década. Otros analistas, con linternas de menos alcance, suelen apuntarlas a 1982, año marcado por la agudización de un ciclo recesivo y del desequilibrio en el balance de pagos de la región. Después, los años más recientes ya serían analizados bajo diversos focos.
3. Este documento no se dirige a la "crisis de los años 80", pero tampoco puede omitirla y, algunas veces, tendrá que transitarla. Menos aún se dirige a sus raíces; sin embargo algunos de los fenómenos aquí tratados se fundamentan también en ellas. El documento parte de la inserción internacional de América Latina y el Caribe; pasa por el papel que los sectores privado y gubernamental pueden jugar en diferentes políticas de reinserción; y concluye, con

algunas funciones que los Organismos Nacionales de Planificación pueden desempeñar en su apoyo. Desde luego, "inserción" o "reinserción" son aquí utilizados en un sentido muy amplio (véase Documento NTI/G.VII.3). En el límite, "inserción" se refiere a la globalidad de las situaciones de "interdependencia" de la región con el resto del mundo. En este caso particular, "reinserción" sugiere cambios en las políticas externas que busquen - en el marco de la interdependencia - una distribución menos perversa de la vulnerabilidad.

4. La región entró en los años 80 eufórica y vulnerable, los terminará triste y más vulnerable. Sin duda, euforia, tristeza o vulnerabilidad - como casi todos los demás atributos - están distribuidos de manera poco homogénea, tanto entre países como dentro de cada uno de ellos. Políticas deliberadas para el reordenamiento de las relaciones externas pueden ayudar a reducir la vulnerabilidad actual pero, difícilmente, bastarán para eliminarla. En verdad, el modo de articulación externa de la región explica parte de sus problemas - incluyendo algunos graves - y condiciona otros, pero sería una simplificación explicar las vicisitudes de la región sólo a partir de su inserción externa.
5. La región saldrá de los años 80 con una población de casi 450 millones de habitantes, poco menos del 8% del total mundial, con la geografía como uno de los principales elementos de unidad. Dos tasas acumuladas resumen el decenio: el producto creció 11.6% mientras la población 16.1%. 1/ Sin embargo, las medidas de dispersión deberían sustituir a casi todos los promedios.

1/ Véase CEPAL: La Evolución Económica Reciente de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, enero de 1989.

6. En la región aumentó la heterogeneidad demográfica: prácticamente la mitad de los países (20) concentra hoy el 97% de la población, los demás (14 países y 4 estados asociados) el resto. La población en edad económicamente activa (15 a 60 años) varía, de país a país, de menos de la mitad a casi las dos terceras partes de la población total. La esperanza de vida oscila entre 52 y 72 años. En uno de sus países, de cada 100 habitantes, 85 viven en las ciudades; en el otro caso extremo, sólo 27 son urbanos. En este último, de cada 100 habitantes hay más de 60 analfabetos, tanto hombres como mujeres. En los cuatro casos siguientes, entre 41 y 48 de cada 100 mujeres son analfabetas, mientras este número varía de 5 a 9 en los cuatro mejores casos. De cada 100 hombres, entre 32 y 42 son analfabetos en cuatro casos nacionales; números que van de 5 a 8, en los cuatro casos mejor situados.
7. Asimismo, han aumentado las diferencias económicas y sociales en la región. El mayor ingreso per cápita (1986) corresponde a 16 veces el menor, mientras el PIB más alto equivale a 96 veces el más bajo. Sólo tres países generan el 77% del valor agregado por la industria manufacturera regional (1985). En materia de distribución del ingreso, el 10% superior de la población absorbe desde menos de una tercera parte del ingreso nacional a más de la mitad, en los dos casos extremos. El 20% inferior recibe entre el 2 y el 3% del ingreso nacional de sus países y, en la mejor situación, poco más del 4%. En la situación de ingreso nacional más concentrado, a un ciudadano del decil superior le corresponderían US\$ 7.620 dólares en 1986, superior al ingreso per cápita de Arabia Saudita o Nueva Zelandia y equivalente al 60% del ingreso per cápita de Japón en el

mismo año. En uno de los cuatro países latinoamericanos más pobres, a un ciudadano de la clase de ingresos definida como el 20% más bajo le corresponderían US\$ 150, igual que a un ciudadano promedio de Bután, Burkina Faso o Nepal y sólo por encima de Etiopía, el país más pobre del mundo (US\$ 120 de ingreso per cápita en 1986). 2/ Estos pocos indicadores de dispersión dan una idea de cuánto los promedios pueden falsear los análisis económicos y sociales de América Latina y el Caribe, en este final de decenio.

8. En sus comienzos, la reserva de esperanzas de progreso-alimentada con algunos indicadores de los años 70 -, sería prontamente disipada. "El comienzo de los años 80 fue un momento decisivo. El cambio de los países industrializados hacia políticas macroeconómicas antiinflacionarias causó el rápido incremento de las tasas nominales de interés. Los países en desarrollo, con elevadas deudas externas, fueron duramente castigados. La combinación de tasas de interés más altas con precios más bajos de los productos primarios exportados (exceptuado el petróleo) produjo un alza vertiginosa de los costos reales en todas las formas de deuda, nuevas o antiguas". 3/ A partir de ese momento, la región daría muestras de una enorme creatividad instrumental, alternando políticas con distinto grado de ortodoxia y orientadas preponderantemente, al control de los agregados monetarios y de los precios clave. A los ímpetus moderados de reactivación, siguieron mayores desequilibrios; luego, la austeridad entusiasmada acabaría por agravar el desempleo y acentuar las tensiones sociales. De vuelta, lo mismo...

2/ Los datos demográficos de base son de CELADE: América Latina en el Año de los 5.000.000.000, Santiago de Chile, 1987; los demás (especialmente los de producto y valor agregado) son del Banco Mundial, "Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1988", Washington, junio de 1988.

3/ Banco Mundial, op.cit., Parte I.

9. En el ámbito de las macrovariables, dos terminaron con daños irreparables: la inversión (física y social) y los gastos en Ciencia y Tecnología (C&T), ambos con calidad de embriones del futuro. En un mundo globalizado, las oportunidades de reinserción de América Latina y el Caribe ya están restringidas hoy - y continuarán restringidas en años venideros - como consecuencia de este hecho elemental: las **decisiones de corto plazo olvidaron que, en cada ayer había condicionantes definitivos del futuro.** En el pasado reciente, ciertas desaceleraciones, en la formación de capital de los países desarrollados, frecuentemente estuvieron acompañadas de aumentos en gastos de investigación, gestando innovaciones decisivas en materia de C&T. América Latina y el Caribe por el contrario, redujeron ambas: la inversión y el gasto en investigación. 4/
10. Es relativamente frecuente reducir el análisis de la inserción externa al examen de datos comerciales y financieros. La perspectiva de este documento es más amplia. En el contacto entre las naciones - mientras en la línea de frente están el intercambio de bienes y servicios y el movimiento de capitales - en realidad, se confrontan por detrás, en la logística, la totalidad de sus estructuras económicas, sociales, políticas y culturales. Como ya se ha visto, la imagen interna de la región es de disparidad y

4/ Sin embargo, en el mismo período se ha mantenido relativamente estable el ahorro interno como porcentaje del PIB, casi el mismo 23% de los años 70. En números redondos, se ha perdido un 4% por deterioro de la relación de intercambio y otro 4% como pago del servicio de la deuda. El ahorro disponible para inversión quedaría limitado a cerca de un 15% del PIB regional. Durante los años 70, el crecimiento promedio de la inversión rebasó ligeramente el 7% al año, posteriormente (1981-1987) fue negativo, con excepción de 5 países. Simultáneamente, el gasto en investigación y desarrollo se redujo en la región a menos de 0.7% del PIB.

desarticulación. También, que el balance de éxitos internos, en general ha sido pobre, tanto cuando se apuntó a la reactivación como a la estabilidad. Por último, que la negligencia con el gasto en inversión y en C&T, redujo las oportunidades de reestructuración productiva y de progreso tecnológico. **Todos estos fenómenos deben ser considerados cuando se examina el tema "Inserción Externa, Desarrollo y Planificación"**. Sobre esta base, el resto del informe se subdivide en cinco capítulos.

11. En el Capítulo II, se pasa revista a ciertos aspectos dinámicos de la relación de América Latina y el Caribe con el resto del mundo. Como marco de referencia, se muestra el cambio de posición relativa en los indicadores más convencionales de comercio y movimientos financieros; esta parte termina con una referencia al menor peso decisional de la región en el mundo multipolarizado de hoy. A continuación (Capítulo III), se relaciona la inserción externa con cinco grandes fenómenos que, en opinión del ILPES, ayudan a comprender mejor el desarrollo contemporáneo. Aunque se inicie desde el ámbito cultural, se trata de una trilogía de carácter esencialmente económico: primero, crece la gravitación del "insumo de conocimiento" por unidad de producto; segundo, se aceleran las innovaciones en materia de procesos, productos, organización y mercado; tercero, se asiste a una proliferación de nuevas especialidades del trabajo, formal e informal. El cuarto, se refiere al crecimiento de la complejidad en la sociedad moderna, en buena medida como resultado de los tres fenómenos anteriores. Ello conduce al quinto y último: la crisis de gobernabilidad, en cuyo meollo lo "interno" y lo "externo" también se entrelazan.
12. Después (Capítulo IV), se pone énfasis en la vitalidad de la empresa productiva como recurso estratégico para las

políticas de reinserción externa. A su inicio, se reexaminan algunos hechos del comercio mundial, destacando la necesidad de una estructura productiva auténticamente competitiva. A partir de allí, se considera la elevación real de la productividad como respaldo clave de la competitividad externa. Resulta patente la disparidad creciente entre la región y el mundo desarrollado.

13. Las posibles políticas de reinserción externa contendrán una amplia diversidad de instrumentos. Habrá que afectar articuladamente distintos ámbitos: la formación de capital, la investigación en ciencia y tecnología, la infraestructura de comunicaciones y servicios, la reestructuración del aparato productivo, el conocimiento de los mercados actuales y de sus tendencias, las nuevas modalidades de organización productiva, la salud y la educación. Será necesario asimismo, una coordinación fina entre medidas monetarias y fiscales además de crediticias para financiar proyectos de desarrollo necesariamente de mediano y largo plazos. Por fin, habrá que compatibilizar el éxito externo esperado con resultados internos que favorezcan una mayor integración social y mejores condiciones de vida y de convivencia política. La tesis aquí (Capítulo V) es que un sector público renovado será insustituible para el ordenamiento de tantos medios y tan difíciles objetivos. Esta renovación implicará tanto aspectos fiscales como de gestión. El último año del decenio es un momento especialmente oportuno para estas desafiantes reflexiones.

Capítulo II

DINAMICA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN EL CONTEXTO MUNDIAL

14. Una comprensión cabal de la articulación de América Latina y el Caribe con el resto del mundo debería considerar los principales fenómenos que alteraron la economía mundial en la Segunda Posguerra. Hacerlo, trascendería los límites de este trabajo. De todos modos, por detrás de las series numéricas que registran las transacciones económicas internacionales, se esconden varios de ellos condicionando la inserción internacional de los países en desarrollo. Cabe reiterar, sin embargo, que la relevancia de los distintos factores varía de país a país.

15. La evolución de la retórica - en diferentes fases e instancias del diálogo internacional - fue produciendo señales que probablemente hubieran permitido anticipar el trasfondo de algunas transformaciones estructurales. Reconstrucción, desarrollo, mutualidad de intereses, cooperación, fueron conceptos progresivamente sustituidos por proteccionismo, interdependencia, bilateralismo, mercado. En el mundo de los hechos ... se profundizaba un proceso de internacionalización de la producción y de los mercados. Cabe destacar algunas de sus peculiaridades actuales. Uno, se intensifica la concentración de capital en las empresas que sostienen dicho proceso, permitiéndoles una influencia creciente en la orientación del desarrollo futuro. Dos, sus políticas empresariales específicas - de productividad, salarios, reinversión, por ejemplo - son diseñadas con alcance también internacional y no siempre coinciden con las respectivas políticas de los países donde ellas actúan. Tres, en consecuencia, una parte apreciable de lo que se designa convencionalmente como "división

internacional del trabajo" se da hoy en el interior de algunas empresas. Cuatro, se ha generado una nueva, y aún poco estudiada, articulación de las tres esferas convencionales del capital: productiva, comercial y financiera y, también entre ellas y una nueva esfera que comienza a ser designada "capital intelectual".

16. Asimismo, en la esfera productiva se observa: quinto un cambio de procedimiento estratégico que pone término a un paradigma secular de industrialización basado, hasta hace poco, en modelos estables de manufacturas y en la producción en masa; sexto, este cambio abre nuevas perspectivas a la desconcentración geográfica de la producción y las empresas matrices pasan a retener sólo segmentos clave para el control organizacional global (finanzas, patrones de calidad, decisiones sobre tecnologías, distribución de mercados, entre otros); séptimo, en mutua fertilización con el fenómeno anterior, se produce un desarrollo vertiginoso de las tecnologías de comunicación, a su vez, impulsadas con alta prioridad; octavo, se produce un cambio significativo en el paisaje industrial de los países desarrollados; noveno, producción y "trading" tienen importancia estratégica casi equivalente y, por lo tanto, se requiere asociar productividad real y competitividad como condición "sine qua non" para penetrar y consolidar mercados en este nuevo contexto (véase Capítulo IV).

17. Paralelamente, se asiste a otro proceso de reestructuración del escenario internacional - no del todo independiente del anterior - que va configurando nuevos bloques de asociación entre países. Como se sabe, el acuerdo Estados Unidos-Canadá, la unificación de la CEE, el ascenso de Japón y, más recientemente de otros países del Sudeste Asiático, constituyen nuevos nodos en esta reestructuración. A ello cabría añadir China, URSS y otros países del CAME,

aparentemente en vísperas de importantes cambios en su modo de relacionamiento externo. Hasta cierto punto, estos nuevos núcleos estarían trasladando poco a poco el centro de gravedad de la economía mundial desde la cuenca del Atlántico hacia la Cuenca del Pacífico. 5/

18. Los primeros cambios guardan mayor relación con el ámbito privado internacional; los últimos, con su ámbito público. Unos y otros, condicionan las oportunidades de la región en su relacionamiento externo. **Ambos reflejan, asimismo, una reestructuración del poder económico mundial: en producción, comercio, finanzas y desarrollo tecnológico.** En el ámbito empresarial de la región, el aumento de la productividad y la creación de capacidad competitiva son dos objetivos instrumentales para una mejor actuación externa; en el ámbito gubernamental, se necesitaría desarrollar una nueva capacidad negociadora. De igual manera que en los países industrializados, ambos ámbitos deberían complementarse. Esta sinergia entre los sectores privado y público ha sido en general pobre en la región; ambos fueron planteados como poco compatibles. Se configura de este modo otro factor que atenta contra las oportunidades de reinserción dinámica de la región. En contraposición, el carácter polinuclear del mundo del futuro debería favorecer dichas oportunidades: aquí subyace otra exigencia de sintonía fina entre Diplomacia y Políticas de Desarrollo.

5/ Un punto de vista similar puede apreciarse en SELA: El Proceso de Industrialización de América Latina, XIV Consejo Latinoamericano, Caracas, septiembre de 1988. Un análisis actualizado de las relaciones entre los países desarrollados desde la perspectiva de la región, se presenta en SELA: Relaciones Económicas Externas de América Latina y el Caribe, Caracas, septiembre de 1988.

II.1. PERDIDA DE POSICION COMERCIAL

19. Esta primera sección, 6/ de carácter introductorio, analiza someramente algunas relaciones comerciales globales. En primer lugar, cabe destacar que la participación de la región en la producción mundial, se mantiene relativamente estable cuando la comparación se limita al pasado reciente, por ejemplo 1970/1988, tanto en relación con el resto del mundo como con el conjunto de los países en desarrollo. 7/
20. Sin embargo, para una apreciación relativa del grado de inserción externa, las tasas de participación en las exportaciones son más elocuentes que las referidas a la producción. En este caso, el optimismo de las conclusiones varía con el año-base elegido para el análisis. A medida que se retrocede en el tiempo, la pérdida de presencia global es más evidente. En 1948, la participación de América Latina en las exportaciones mundiales era

6/ El ILPES se limita, en esta parte, a destacar los aspectos más relevantes para su mandato específico, es decir la coordinación de políticas de largo plazo o la planificación del desarrollo, especialmente en economías mixtas. Los temas de comercio y desarrollo pertenecen a otros campos de especialidad, en particular de la CEPAL. Esta Comisión y otros organismos regionales - OEA, SELA y BID, entre otros - producen sistemáticamente una amplia documentación al respecto: conviene consultar estas fuentes para detalles que aquí no se incluirán; véase en particular CEPAL: La Evolución Reciente de las Relaciones Comerciales Internacionales. División de Comercio Internacional, Santiago de Chile, agosto de 1988.

7/ Entre los extremos del período, la producción agrícola aumenta su participación de 12% a 14.2% del total mundial, mientras que la industrial pasa de 7.2% a 7.5%. Con respecto al conjunto de los países en desarrollo, los cambios de posición relativa tienen dirección e intensidad análogos; en agricultura, se pasa de 22.3% en 1970 a poco más de 25% en la mitad de esta década; en industria, la participación evolucionó de 34.4% a poco menos de 40%. En ambas comparaciones - con el mundo y con los países en desarrollo - los promedios de participación distan de los valores correspondientes a productos específicos. En algunas manufacturas la participación relativa de la región crece entre 1970 y 1985 de 2% a poco menos de 8%. Véanse los datos en CLEPI: El Desafío de la Incertidumbre: Informe sobre la Economía Mundial-Perspectiva Latinoamericana, Nueva Sociedad, Santiago de Chile, 1988.

prácticamente del 11%, reduciéndose ligeramente dos años después. En 1960 había bajado al 6.7%; en 1970 al 4.8%, se recupera en 1980 a 5.7% y se reduce nuevamente en 1986 a 4.2%, poco menos que la participación registrada quince años antes. América Latina y el Caribe ocupan hoy menos del 40% del espacio que tenían en las exportaciones hace 40 años. 8/

21. En esta parte del documento se omitirán las referencias a las importaciones o al deterioro de la relación de intercambio. Sin duda, los coeficientes de exportación e importación en relación con la demanda 9/ permiten observar cambios significativos en las relaciones de la región con el resto del mundo. Durante los años 80, la sobriedad importadora de la región ha permitido, en varios países, la generación de saldos expresivos en su balance comercial (véase el Capítulo IV). Sin embargo, el superávit comercial externo conquistado, mediante reducciones heroicas de las importaciones, no ha sido necesariamente favorable desde el punto de vista del desarrollo de largo plazo. El hecho de que se importe menos - al punto de debilitar la estructura productiva - junto con la reducción de la inversión y el insuficiente gasto en Ciencia y Tecnología, condujeron a una mayor separación respecto del mundo desarrollado.

II.2 TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS

22. Desde hace por lo menos tres décadas los diferentes flujos que conforman el saldo de recursos externos vienen

8/ Los datos hasta 1960 son de FRENCH-DAVIS, R. - Intercambio y Desarrollo, FCE, México, 1981; los posteriores son de INTAL/CEPAL América Latina en la Economía Mundial, CEPAL, Santiago de Chile, 1988.

9/ Variables "proxis" de apertura externa y dependencia externa, según algunos especialistas. Véase, en particular, FAJNZYLBER, F.: Industrialización en América Latina: de la Caja Negra al Casillero Vacío, Cuadernos de la Cepal, N° 60, Santiago de Chile, enero de 1989.

experimentando cambios significativos. Tanto por simplicidad como por razones de historia reciente, estos breves comentarios se dividirán en dos periodos, con distinto enfoque: en el primero se pondrá énfasis en los cambios de estructura; en el segundo, en el cambio de signo de las transferencias netas. 10/

23. Conviene realizar una precisión adicional. Como se sabe, la Transferencia Neta de Recursos resulta de una combinación de dos flujos: los Ingresos Netos de Capitales (uno) a los que se deducen año a año, los Pagos Netos de Utilidades e Intereses (dos). Este párrafo trata de los cambios de estructura en la serie de los Ingresos Netos de Capital, precisamente en un periodo en que ellos han sido muy acentuados: es decir 1960-1975. Como también se sabe, dos afluentes concurren en estos flujos: los Ingresos Netos de Recursos públicos y los de origen privado. En el periodo ambos cambian su ponderación relativa: en 1960-1965, las entradas "vía gobiernos" correspondían al 60% del total de los Ingresos Netos de Capital y los privados al resto; estos porcentajes se invierten en 1966-1970. En el quinquenio siguiente, las entradas "vía gobiernos" bajan al 25% (siempre en promedios anuales). En 1977, la tendencia se acentúa: sólo 12% son de origen público y 88% privado.
24. Las corrientes de recursos al interior de cada afluente también han cambiado. Por simplicidad, compárese el promedio anual del periodo 1960/65 con el año 1977.

10/ Como se verá la región recibía del exterior hasta fines de los años 70 cerca del 2% del PIB por concepto de Transferencia Neta de Recursos. Durante los años 80, como ya se dijo, llegó a remitir un valor cercano al 4% del PIB. La resta de "menos 6%" es doblemente significativa: explica la caída de la inversión, que afectará el futuro cercano; y explica también, la reducción sistemática del ingreso per cápita que en 1988, equivalió al de 10 años antes. Véase CEPAL: Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana-1988, Santiago de Chile, diciembre de 1988.

- a) En la corriente de los recursos externos "vía gobiernos" los multilaterales bajan su participación de casi 20% a cerca del 7% (los "fondos para el desarrollo" se reducen simultáneamente a la mitad. Mientras tanto, los recursos de origen bilateral retransferidos a la región "vía gobiernos" bajan del 41% del total a poco menos de 5%.
- b) En los recursos de origen privado, las diferencias de composición también son acentuadas. Los Bancos suben su participación de un promedio cercano a 2% en 1960-1965 a más del 48% en 1977. 11/ Los créditos de proveedores bajan ligeramente (de casi 8 a cerca del 6%); algo similar ocurre con las entradas por concepto de inversiones directas (que bajan del 25% a 20% en el período). 12/

25. En verdad, los Ingresos Netos de Capital más que se duplican entre el quinquenio 1971-1975 y el bienio 1976-1977; sin embargo, estas cifras ya se referían a recursos de muy diverso origen, sujetos a variados tipos de condicionalidad, de uso diferente y con efectos a futuro también distintos. Por otro lado, en el cambio de estructura del inicio de los años 70, ya estaban parcialmente incubados compromisos con remesa de utilidades y pago de intereses que, posteriormente, terminarían por anular el efecto desarrollista de los Ingresos Netos de Capital. Por último, hay claros indicios de que dichos ingresos - desde aquel período - tuvieron

11/ La región ya había importado - a esta altura - algunos embriones de la crisis de los años 80. Recuérdese que todos los porcentajes son respecto del promedio anual del Ingreso Neto de Capital.

12/ Los datos del período 1960/1977 son de SUNKEL, O.: América Latina y la Crisis Económica Internacional: Ocho Tesis y una Propuesta, RIAL/GEL, Buenos Aires, 1985. Sobre el tema véase allí especialmente la "Cuarta Tesis", pp. 22 y siguientes.

diferentes destinos al interior de la región y una mayor concentración. 13/

26. Conforme se anunció, el análisis del período 1976-1988 se hará con otro enfoque y centrado en la serie de datos de Transferencia Neta de Recursos. El bienio 1976-1977 puede ser considerado de transición.

- a) los Ingresos Netos de Capital suben 36% respecto del bienio anterior, alcanzando poco más de 17.200 millones de dólares en 1977 e inician un ciclo de expansión que duraría hasta 1982;
- b) los Pagos Netos de Utilidades e Intereses, suben 41% respecto del bienio anterior, alcanzando 8.200 millones de dólares en 1977 e inician una expansión que proseguirá holgadamente en los años 90.

27. En 1978, la Transferencia Neta de Recursos alcanzó un record histórico. 14/ A partir de 1982 muestra valores anuales negativos (menos 28.990 millones de dólares en 1988). En 7 años, de 1981 a 1988, la región transfirió al Exterior ahorros internos que totalizaron 178.700 millones de dólares; esto en su mayoría, fue sólo por concepto de pago parcial de intereses. El total transferido fue 12% superior a todos los Ingresos Netos de Capital recibidos desde el Exterior durante los últimos 10 años.

13/ Fuente: ILPES: La AOD en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1985 (reservado). El Caribe pasa a absorber el 34% de la Ayuda Oficial al Desarrollo y Centro América un porcentaje casi análogo.

14/ Un máximo de 16.000 millones de dólares, resultante de 26.200 millones de Ingresos Netos de Capital y de 10.200 millones de Pago de Utilidades e Intereses. Desde entonces declina, hasta ubicarse en 10.400 millones de dólares en 1981, es decir menos que cinco años antes. Los datos del período que empieza en 1976-1977 corresponden a CEPAL: La Evolución Reciente de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, enero de 1989.

II.3 CAMBIO DE PESO EN DECISIONES MULTILATERALES

28. Cerrando este telón de fondo sobre los cambios estructurales en la posición relativa de América Latina y el Caribe conviene añadir, aunque someramente, algunas consideraciones sobre su pérdida progresiva de influencia en materia de política multilateral de desarrollo. Los comentarios sobre producción y comercio y especialmente sobre transferencias de recursos ya respaldan esta percepción de menor poder relativo. Las siguientes consideraciones se basan en posiciones de entidades más directamente relacionadas con este tema, contrastándose 1969, 1979 y un año reciente.
29. Una vez más, el problema tiene raíces remotas. Hace exactamente 20 años, el "Consenso Latinoamericano de Viña del Mar" decía en su Resolución final: "El proceso de desarrollo de la región y las transformaciones que se están operando en cada uno de sus países, unidos a los cambios que ocurren en el mundo, imponen modificaciones importantes de las relaciones de América Latina con los demás miembros de la comunidad internacional". Más adelante añadía que se "... reconoce al mismo tiempo que la solución de los problemas del desarrollo ha constituido una preocupación dominante en la comunidad internacional, cuya cooperación no ha sido suficiente. El éxito de aquellos esfuerzos ^{15/} depende en gran medida de que la comunidad internacional, y en particular los países que tienen mayor peso en las decisiones mundiales, reconozcan y asuman las

^{15/} El texto original se refiere a "esfuerzos" nacionales para superar el subdesarrollo.

responsabilidades que correspondan".^{16/} Cinco años más tarde, la ayuda multilateral al desarrollo dirigida a los gobiernos de la región ya había bajado su participación en 2/3 y la ayuda bilateral del "país que tenía mayor peso en las decisiones" en 9/10. La voz regional ya no incidía mucho...

30. Diez años después, en una reunión sobre relaciones Norte-Sur un especialista de la región afirmaba con un cierto sentido premonitorio "A medida que los recursos disponibles para programas de cooperación internacional se vuelvan cada vez más escasos y en la medida en que - correcta o incorrectamente - la comunidad internacional perciba el nuevo "status" de América Latina dentro del Tercer Mundo como una situación privilegiada, podremos tener la casi seguridad de que nuestra región dejará de ser receptora de ayuda oficial".^{17/} Después, otros analistas condenarían una propuesta para reorientar la cooperación internacional que tendría, a la larga, el efecto arriba anticipado: una declinante presencia de América Latina y el Caribe en la nómina de ayuda al Tercer Mundo. La nueva orientación - se decía - terminaría implicando una pérdida adicional del peso de la región en la disputa del financiamiento de largo plazo para el desarrollo. La referencia presentada a continuación es sobre una de las pocas propuestas del Informe Brandt,^{18/}

^{16/} Citado por SANTA CRUZ, H.: Cooperar o Perecer: El dilema de la Comunidad Mundial - Tomo II, GEL, Buenos Aires, 1988, p. 428. (El destacado en negrilla es de la transcripción).

^{17/} Véase la exposición de BOTERO, R. en: Seminario de CPU/RIAL, realizado en Chile, enero de 1979, en TOMASSINI, L. et.al. El Diálogo Norte Sur: Una Perspectiva Latinoamericana, EB, Buenos Aires, 1982, p. 93.

^{18/} Como se sabe, el Informe reunió en 1979 un amplio balance de las relaciones Norte-Sur. Parte sustantiva de sus propuestas se refería a necesidades reales y urgentes del III Mundo; sin embargo, el futuro seguiría un curso opuesto (véase a propósito ILPES: Cooperación e Integración Regional en la Reactivación y en el Desarrollo: El Papel de la Planificación, ILPES/SCCOPALC, Santiago de Chile, marzo de 1987).

acogidas por los países desarrollados y posteriormente por algunos organismos internacionales: el énfasis en los países más pobres. Se afirmaba entonces ^{19/} "En la práctica, el énfasis en el mundo de la pobreza absoluta tiende (i) a disminuir los recursos para el mundo de los que son un poco menos pobres; (ii) a permitir que el Norte adopte medidas relativamente baratas en relación con el Sur, de innegable impacto sobre la opinión pública pero que, fundamentalmente, no alteran en nada el actual orden económico internacional y (iii) a constituir por consiguiente, un mero paliativo que alivia las conciencias sin modificar sustancialmente la estructura de la dependencia que perpetúa la pobreza". A partir de 1980, América Latina y el Caribe sufrirían con la "graduación", que redujo su prioridad en la distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Esto agravaría la disponibilidad de recursos externos que, en años anteriores, ya venían siendo provistos mediante operaciones bancarias de carácter comercial.

31. Como ejemplo final es conveniente recordar lo expresado en un Informe reciente de la OEA. Se reconoce allí que "La interdependencia profunda entre los países industriales que forman el bloque de economías avanzadas de mercado abarca la producción, las inversiones, las corrientes tecnológicas y el comercio. Existe un sistema de negociación permanente que ha impedido evitar el colapso del sistema multilateral de comercio y pagos del Norte". A continuación el mismo documento concluye: "En el caso de la América Latina y el Caribe, la situación es muy distinta. La región es un agente pasivo de los acontecimientos internacionales y su gravitación en la toma de decisiones en el sistema internacional es prácticamente nula. Esto contribuye a

^{19/} La cita corresponde a la ponencia de ABDENUR, R. y SARDENBERG, R.: en Reunión de ILPES/RIAL, Canela, Brasil, agosto de 1980; véase en TOMASSINI, L. et.al. op.cit., p. 263.

explicar la profundidad de la depresión económica en que se encuentra sumergida la región". 20/

32. A modo de conclusión, cabría añadir que la poca influencia relativa de la región en el mundo no se limita al comercio global, a los movimientos de capitales y a esta endeblez en el diálogo multilateral, los tres aspectos hasta aquí considerados. En materias como energía, 21/ servicios, 22/ integración intrarregional, 23/ entre otras, se podría caracterizar su situación actual como por debajo de los requerimientos de su población, de la potencialidad virtual de sus recursos humanos y naturales y de su derecho de realización histórica. El insuficiente peso decisonal de la región en cuestiones clave del desarrollo contemporáneo ha ayudado a magnificar el efecto de la doble compresión a que fue sometida desde el comienzo de este decenio: por un

20/ Apud OEA: Desarrollo Integral y Democracia en América Latina y el Caribe - Ideas y Agenda para la Acción, XVII Período Ordinario de Sesiones, Washington octubre de 1987, p. 17 (El destacado en negrilla es de la transcripción). Consúltese asimismo, MESTRE, Eloy, Cambios en el Marco Internacional y la Estructura de Cooperación Interamericana: El Desafío, OEA, Boletín Estadístico, Washington, diciembre de 1987; también SELA; op.cit.

21/ Véase IDEE: Energía y Desarrollo: Desafíos y Métodos, Fundación Bariloche/CCE, Editorial Patagonia, Fuerte G. Roca, Argentina, 1984; y, para una visión más reciente RISOPATRON, C.: Cambios en la Inserción de América Latina en el Mercado Mundial de Energéticos, 1960-1985". División de Recursos Naturales/CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 1988.

22/ Véanse CEPAL: Integración Regional: Desafíos y Opciones, División de Comercio Internacional/CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1988 (especialmente Sección II.C.). Asimismo, BECA, R.: El Comercio Internacional de Servicios en el Area de la Informática, la Información Electrónica y las Telecomunicaciones, PNUD/UNCTAD/CEPAL, Proyecto RLA/87/019, Santiago de Chile, noviembre de 1988.

23/ Como trabajos más recientes al respecto véanse CEPAL, op.cit y MARCOVITCH, J.: O Novo Contexto Mundial, Desafio Tecnológico e a Integracao Latinoamericana, CINDA/PNUD/SECAB, Sao Paulo, octubre de 1988; MASSAD, C.: Integración: Una Nueva Estrategia, INTAL/CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 1988; PEÑA, F.: Sólo un Sueño del Futuro? La Integración Económica y los Desafíos Actuales de América Latina, BID/ALIDE, Buenos Aires, mayo de 1988.

lado, su "graduación", que prácticamente anuló su acceso a los fondos de ayuda al desarrollo 24/ y que se refleja en la reducción de las transferencias a sus gobiernos; por otro, su subordinación a nuevas condicionalidades establecidas por la cooperación bilateral o por operaciones de crédito contratadas a plazos inadecuados y a tasas de interés flotante.

24/ Recuérdese que - durante los años 80 - sólo un país de la región quedó con derecho a postular como beneficiario de ciertas líneas de la cooperación técnica multilateral. Asimismo, los proyectos regionales del PNUD para América Latina y el Caribe se redujeron sensiblemente en comparación con los de otras regiones.

Capítulo III

III. LA REGION ANTE FENOMENOS CLAVE DEL DESARROLLO CONTEMPORANEO

33. La posibilidad de que América Latina y el Caribe se realicen en el mundo de mañana dependerá de su adecuación a los patrones de comportamiento empresarial y gubernamental que entonces prevalezcan. Esta proposición implica un giro de perspectiva respecto del pasado. En verdad, las disponibilidades de los factores productivos de la región han cambiado de potencialidad respecto del mundo del futuro. Por lo tanto, la mera historia reciente de la presencia económica de la región en el mundo, es sólo uno de los elementos que conformarán sus posibilidades a partir del próximo decenio.

34. El ILPES viene articulando su comprensión del desarrollo contemporáneo alrededor de cinco fenómenos, diferenciables pero estrechamente articulados entre sí. 25/ A continuación el Capítulo se organiza según una secuencia que se puede resumir así:

- el conocimiento se acumula dominado por un propósito tecnológico; luego,
- permite acelerar innovaciones productivas y organizacionales; por ello hoy se asiste a

25/ En su esfuerzo por renovar conceptual, metodológica y técnicamente la planificación, es imprescindible que el ILPES cuente con una visión mínimamente articulada de aquellos hechos que dan peculiaridad al desarrollo actual. La tarea de coordinar políticas de mediano y largo plazos no es indiferente a las estrategias mismas de desarrollo; orientaciones y alternativas respecto del futuro son inseparables de posibles propuestas sobre gestión de políticas e instrumentos concretos. Consúltese la bibliografía producida por el ILPES desde 1984 hasta la fecha. En este Capítulo III se reproducen partes de COSTA-FILHO, A. A Imersão Internacional de América Latina, ILPES, Santiago de Chile, abril de 1989.

- una proliferación de especialidades del trabajo formal e informal; la que contribuye a generar
- una gran complejidad de la estructura e interacción social; que crea, a su vez,
- nuevas tensiones en materia de gobernabilidad y capacidad de gobernar.

III.1 CONOCIMIENTO TECNOLÓGICO:

EL NUEVO INSUMO CRÍTICO

35. Hace tiempo que empresas y gobiernos de las economías industriales avanzadas han modificado el patrón de sus gastos en Ciencia y Tecnología (C&T), ampliándolos y reorientándolos con un sentido más pragmático. El conocimiento destinado a ser tecnología y la tecnología destinada a ser producto y a ampliar mercados, aumentaron ambos sus tasas relativas de crecimiento respecto de otros tipos de conocimiento y tecnologías. Se preparaba así la "piedra de toque" de un nuevo paradigma productivo: conocimiento y tecnología convertidos en "información" penetrarían y dominarían las relaciones modernas de producción. Parece difícil investigar el desarrollo contemporáneo sin comprender este fenómeno fundamental.
36. Ese "dominio" aunque esté mencionado figurativamente debe ser comprendido en forma muy concreta: los insumos de conocimiento están hoy en el "camino crítico" de toda búsqueda de mejores alternativas para combinar los factores productivos. Lo "mejor" es un concepto vago y merece precisión: "mejor" es el camino tecnológico que permita bajar costos, que se apoye en insumos de disponibilidad renovable y controlable y que cuente con potencial de

difusión masiva. 26/ Todo esto es lógico y funcional en el marco del paradigma de mercado de las economías avanzadas, donde el progreso técnico permanente y acelerado cumple una función estratégica. La "información" como insumo realiza la síntesis entre I&D, acumulación de conocimiento orientado a la producción, cambio tecnológico, reorganización productiva y, asimismo, amplía las condiciones para el control estratégico de la producción y comercialización.

37. Como insumo crítico, el conocimiento convertido en "unidades de información" cambia la proporción en el uso de otros insumos (recursos naturales, trabajo, energía) y, poco a poco, introduce un factor de obsolescencia en las técnicas previas de gestión empresarial. Ese conocimiento no es abstracto; puede referirse al dominio de un nuevo proceso productivo, al diseño modernizado de un producto, a un pronóstico sólido del mercado o a un procedimiento diferente de gestión. Sin embargo, la producción misma se "desmaterializa" ya que habrá menos materia prima, trabajo o energía por unidad de producto. 27/ El capital productivo se libera parcialmente de sus raíces físicas y financieras y toma la forma de "capital intelectual". 28/

26/ Con una aproximación similar FLACSO se refiere a "insumo clave"; véase NOCHTEFF et.al.: Revolución Tecnológica, Autonomía Nacional y Democracia, FLACSO, Buenos Aires, agosto de 1987.

27/ Es conocida la estimación de UNCTAD según la cual la relación "materia prima/unidad de producto industrial" cayó anualmente entre 1 y 1,5% desde comienzos del siglo. Un estudio más reciente del FMI constata que esta relación se viene reduciendo más rápidamente. El "chip" es un ejemplo simbólico de "producto desmaterializado": las materias primas corresponden a 2 o 3% de su costo (citado por AROCENA, R. y SUTZ, J.: Los Desafíos del Cambio Tecnológico, FESUR/F.F. Ebert, Montevideo, enero de 1989).

28/ Véase especialmente MINIAN, I.: "Cambio Estructural en las Economías Avanzadas: Temas para el Debate sobre Estrategias de Desarrollo" en MINIAN, I. et.al.: Cambio Estructural y Producción de Ventajas Comparativas, CIDE, México, agosto de 1988.

38. La acumulación de capital intelectual desplaza, hacia el infinito, las fronteras del poder tecnológico; este se concentra en la geografía política. Complejo electrónico, 29/ biotecnología, desarrollo de nuevos materiales, nuevos recursos energéticos, son algunas ramas en que se concentran los esfuerzos. Así, las altas tecnologías nacen orientadas: primero inauguran, después difunden el nuevo patrón tecnológico y productivo. Conquistarlo, tiene un costo en divisas; resistirlo, un costo de marginalización histórica y dejarse sumergir en él, un costo de soberanía. Habría que asimilarlo en forma selectiva, pero esto presupone un gasto previo en I&D; vertiente intermedia más difícil para aquellos países que no acumularon previamente algún capital intelectual. 30/ Esto resume algunos de los desafíos concretos de este fin del decenio.

39. Hay otros desafíos más intangibles. En la teoría económica, por ejemplo, cabría preguntarse cuántas trizaduras ya exhiben sus cimientos en ambos sentidos del espectro doctrinario. 31/ Hay otros más complejos, como es la

29/ En esta acepción, el complejo electrónico incluye todo el sector de tecnologías de información. Véase la serie de publicaciones ONUDI/CEPAL, *Industrialización y Desarrollo Tecnológico (Nºs 1 al 4)*, Santiago de Chile.

30/ La I&D en los países en desarrollo sólo puede tener limitadamente por objetivo la creación de tecnologías de punta. Sin embargo juega un papel irremplazable para crear una capacidad propia de selección, adaptación y gestión de esas tecnologías. Respecto de la idea de "filtro" de nuevas tecnologías, véase la síntesis de GRADE: "Ciencia y Tecnología Hacia el Año 2.000", en Informe de Reunión de Consulta, UNESCO, Caracas, junio de 1988.

31/ Tres ejemplos: la mayor gravitación de los insumos de conocimiento en las relaciones modernas de producción podría afectar las bases de distintas teorías del valor (ILPES, 1986); la "tercera ola" de transformación "obliga a repensar la propia naturaleza de la propiedad". (Véase el artículo de TOFFLER, H. y TOFFLER, A.: El Concepto de Propiedad empieza a ser Repensado. F.S.P., Sao Paulo, enero de 1981); y tres, las tarjetas magnéticas de pagos están alterando los conceptos convencionales de velocidad de circulación de la moneda.

conformación de una nueva sociedad, con relaciones cambiantes de regulación y control aún poco conocidas. Los desafíos - unos y otros - no están para ser escogidos, sencillamente "están". La dinámica económica contemporánea está impregnada de ellos. Cualquiera sea la estrategia de desarrollo que se adopte, implica tomar posición respecto del tipo de articulación deseada en el contexto internacional, donde muchos de estos desafíos se originan. En la región esto es todavía más crucial porque - con o sin razón - dichos desafíos han sido relativamente ignorados en el pasado y, especialmente durante los años 80.

III.2 ACELERACION DE INNOVACIONES: LEMA DE LAS EMPRESAS LIDERES

40. Esta negligencia frente al futuro, ha reducido las posibilidades de la región para poner en marcha políticas de reinserción cuyos efectos se hagan sentir de manera rápida y duradera. Reconocer la mayor presencia de los insumos de conocimiento en las relaciones modernas de producción - con el desplazamiento de los demás insumos a posiciones de menor relevancia - implica admitir que se han alterado las ventajas comparativas de la región. Ello resulta más claro cuando se distingue del fenómeno anterior, la introducción acelerada de innovaciones en todo el espectro de las actividades económicas. Por cierto, esta distinción es más valedera cuando se trata de innovación a nivel de productos o de procedimientos de comercialización y organización; pero es casi imposible, cuando se refiere a cambios de procesos productivos. En verdad, innovar en procesos implica aumentar la ponderación relativa de los insumos de información por unidad de producto.

41. A escala internacional, el control de las innovaciones tecnológicas se concentra. Cuando el propósito de reinserción externa dinámica pasa por la modernización productiva o la transferencia de tecnología, se plantea de inmediato un problema de negociación fina. Internamente, hay que conocer y saber seleccionar las opciones; afuera, el acuerdo de transferencia se dificultará en la medida en que implique un riesgo potencial de competencia contra el vendedor. Por lo tanto, habrá transferencias que estarán cerradas y habrá otras cuyas condicionalidades reforzarán la interdependencia asimétrica, entre los países avanzados que la suministren y los países en desarrollo que la reciban. También aquí se engarzan los temas de la Inserción Externa y el Desarrollo.
42. Nuevas políticas de reinserción adquieren mayor urgencia en la misma medida en que se aceleran las innovaciones en la producción y el comercio mundiales. Cuanto más se postergue la reestructuración del aparato productivo de la región, más difícil será su acceso a una posición dinámica y con mayor gravitación en la economía mundial, pues ésta se iniciaría desde una situación más marginalizada. Una vez más en la historia, la modernización posible será heterogénea tanto entre los países de América Latina y el Caribe como dentro de cada uno de ellos. Varios indicadores podrían ser utilizados para demostrar la aceleración del proceso

innovativo. 32/

43. Esa aceleración ha sido posible sólo por el crecimiento previo de los gastos en I&D. Alemania Federal, Japón y Estados Unidos dedican, en promedio, más de 6% del valor agregado manufacturero exclusivamente a I&D. 33/ En términos de porcentajes del PIB, los países avanzados de mercado estarían dedicando entre 3 y 3,5% al rubro de C&T, mientras América Latina y el Caribe no más que el 0.7%. 34/ Hace dos años, la región realizó gastos en C&T por un monto inferior al 1% de los gastos correspondientes de los países desarrollados. 35/ Como ya se mencionó, en este aspecto la

32/ En Estados Unidos, el sector de alta tecnología ha crecido, desde fines de los años 70 a los primeros años 80, a una tasa anual del orden de 14% (cinco o seis veces superior al crecimiento promedio del producto global). En dicho sector tienen una especial relevancia, como se sabe, las tecnologías de información; así, se estima que entre 1947-1983, mientras el "sector de producción" se triplicó, el "sector informático" se multiplicó por 5,5 y su segmento de tecnologías de comunicación, equipos de información y material de oficina por casi 7. Si se atribuye la base 100 al número de patentes solicitadas entre 1975-1977 en algunas tecnologías de punta, dicho índice en el trienio 1980-1982 alcanza 131 en telecomunicaciones, 157 en circuitos integrados, 227 en robótica y 544 en microbiología y enzimología, para el conjunto de las economías más avanzadas. Estimaciones del ILPES sobre la base de datos originales de OECD: Economics Studies, N° 11, París, otoño de 1988 y JONSCHER, C., citada por MINIAN, I. et.al., op.cit. pp. 15 y 16. Los índices presentados sobre patentes solicitadas corresponden a Alemania Federal, Estados Unidos, Francia, Japón, Italia y Reino Unido.

33/ OECD, Economics Studies, op.cit.

34/ Datos citados por MARCOVICH, J.: El Nuevo Contexto Mundial, op.cit. p. 96. El gasto de la región en C&T corresponde a una expectativa de máxima; el autor dice que, en la región, "ningún país gasta más de 0.7%" de su PIB en C&T.

35/ Estimaciones del ILPES sobre la base de datos de Banco Mundial, BID, CEPAL, OEA, op.cit. y MARCOVICH, J.: op.cit. Hay indicios de que los gastos de la región en C&T cayeron, respecto del mundo, en más de la mitad desde 1979, según estimaciones de la National Science Foundation, 1986. Cabe insistir en que la observación general puede no tener validez similar en todos los países; en varios casos hay empresas públicas y privadas que mantienen una posición activa en I&D y que participan significativamente en el comercio exterior.

región en su conjunto está incapacitada para proceder a una reestructuración inmediata de su aparato productivo, independientemente de los problemas específicos para financiarla. En el marco de los conceptos expresados, se suman aquí dos carencias de capital: del financiero y del intelectual.

44. Durante los años 80, la suma de estas carencias adquirió mayor relieve cuando debió enfrentar una doble presión por la modernización. Por delante, como succionándola, un factor de tipo psico-social: el embrujo por lo nuevo, la fascinación de la novedad; sobre todo inducida y globalizada por el mayor alcance de las comunicaciones de masa. Por detrás, un "tecnicismo" sutil: en el cálculo de beneficio-coste público o privado, el aumento de las tasas de interés al comienzo del decenio desplazó hacia la derecha, en el eje de las abcisas de la tasa interna de retorno, el punto de quiebre para la aprobación de "proyectos rentables". Sólo podrían absorber el elevado coste de financiamiento^{36/} los proyectos productivos de alta rentabilidad ... en general, los que incorporasen tecnologías modernas y más eficientes. **Cuatro esferas del capital moliendo juntas las oportunidades para reestructurar y dinamizar la economía de la región:** elevación de la tasa internacional de interés (financiero); aceleración de innovaciones mediante nuevas y costosas tecnologías (productivo); proteccionismo y deterioro de la relación de intercambio (comercial); y

^{36/} Se recuerda que la tasa nominal de interés (LIBOR) crece ininterrumpidamente a partir de 1975, acelerándose de 1978 hasta 1981; después declina con oscilaciones hasta 1986, cuando alcanza un nivel similar al de 10 años antes. Más recientemente viene creciendo discretamente. Las tasas reales, después de ser negativas entre 1974-1977, tienen una evolución aproximadamente similar a las tasas nominales, (excepto 1984, donde prácticamente se equiparó al máximo de 1982). Véase CEPAL: La Evolución Económica Reciente ... op.cit.

atraso interno en el dominio del conocimiento y en I&D (capital intelectual).

45. Las innovaciones más recientes - ya se dijo - cambian los patrones internacionales de competencia empresarial. El cambio de ventajas comparativas empuja hacia la producción de bienes y servicios "intensivos en innovación". 37/ Agilización de procesos, flexibilidad empresarial, acercamiento táctico entre producción y mercado, inducción de cambios de preferencias a través de la comunicación e incremento de eficiencia en la gestión, son algunos elementos del nuevo patrón de liderazgo empresarial. Las innovaciones abren sin duda un abanico de nuevas oportunidades para los países en desarrollo, pero ellas tienen también una obsolescencia más acelerada. En el diseño de políticas de reinserción externa habría que tener antenas especiales para captar dichas oportunidades, con un sentido de urgencia. Para ello, no basta la intuición empresarial a la antigua; en un mundo de cambio económico acelerado este atributo exige, también, adiestramiento especializado.
46. A nivel agregado, la aceleración de innovaciones tecnológicas exige una reformulación de las técnicas de previsión. 38/ Innovación ágil de procesos, productos, organización, comunicación o comercialización, aumentan el grado de indeterminación del futuro. La incertidumbre cambia de composición: los procesos económicos que admiten

37/ Sobre el tema es conveniente ver FFRENCH-DAVIS, R.: Generación de Ventajas Comparativas y Dinamismo Industrial, ONUDI/CEPAL/Paises Bajos, Santiago de Chile, 1987.

38/ Veáanse las diferentes ponencias en el Primer Coloquio de Alto Nivel sobre Planificación en Economías de Mercado, organizado por ILPES/PNUD, Santiago de Chile, agosto de 1986 (Publicado en "Revista de la CEPAL", N° 31, Santiago de Chile, 1987).

un cálculo prospectivo basado en regularidades estocásticas pierden importancia relativa; quizás la ganen aquellos procesos cuyas etapas venideras son conocidas, pero no así sus probabilidades de ocurrencia; sin duda, ganan ponderación los demás fenómenos, aquellos cuyos estados futuros posibles no son siquiera conocidos. 39/ En el desarrollo contemporáneo, el espacio abierto a la creatividad humana encuentra un complemento en el mundo real: estructuras productivas flexibles, con gran potencial innovativo. Esta complementariedad no es totalmente casual: el financiamiento de la producción de conocimiento se concentró en aquellas creatividades cuyas chispas pudiesen saltar más rápidamente a la producción y de allí al mercado. Paralelamente a nuevos bienes materiales destinados a atender necesidades y demandas, los servicios crecen y se multiplican.

III.3 TRABAJO Y SECTOR INFORMAL: DOS CASOS DE MEGADIVERSIDAD

47. La expansión de los servicios en la sociedad moderna es un tema que permite transitar de los dos fenómenos anteriores - más conocimiento por unidad de producto y aceleración de innovaciones - a este tercero: una "explosión de variedad" en la especialización del trabajo y de las actividades informales. En verdad, aunque son dos hechos distintos, la expansión de los servicios está relacionada con ambos, pero de manera diferente. No es conveniente, sin embargo forzar una teorización que los vincule. Su tratamiento conjunto obedece a tres razones: la dinámica de ambos conduce a una amplia diversificación; los dos son esenciales para

39/ Un amplio y actualizado planteamiento sobre la incertidumbre se encuentra en MATUS, C.: Política, Planificación y Gobierno, ILPES/OPS, Washington, D.C., septiembre de 1987. (Véase en particular el Capítulo "Teoría Social y Teoría de la Planificación").

comprender el desarrollo contemporáneo; y en ellos, se articulan claramente lo económico y lo social.

48. Por "incremento de los servicios" se entendía, hasta hace dos décadas atrás, un aumento de la participación en el empleo o en el producto global de los sectores construcción, transporte, comercio, profesiones liberales autónomas, sector financiero, servicio doméstico, atención de necesidades sociales o administración pública. Unos 10 años después, cuando los primeros conceptos y análisis del sector informal ya cumplían su primer lustro, la expresión se aplicaba también al aumento de las actividades "por cuenta propia", hecho que se explicaba por el excedente de migración del campo sin posibilidad de inserción en el mercado de trabajo urbano. 40/ Hoy, la misma expresión incluye el impacto sobre la actividad terciaria de la irrupción de nuevas tecnologías, polarizadas por el llamado complejo electrónico 41/ y, en cuya médula, está el proceso de difusión de la informática. En América Latina y el Caribe la terciarización no debe ser reducida a una u otra de estas aproximaciones; servicios de diferente naturaleza y con ritmos de expansión también distintos coexisten, algunos se entrecruzan y en conjunto se expanden. 42/

40/ Sobre un enfoque de aquella época véase, por ejemplo PREALC: Sector Informal: Funcionamiento y Políticas, Santiago de Chile, 1981. Para una visión reciente, PREALC: El Sector Informal Quince Años Después, Santiago de Chile, diciembre de 1987.

41/ Es conocida la conclusión de la OECD de que el complejo electrónico desempeñará un papel central en el desarrollo industrial del próximo cuarto de siglo. Para un análisis reciente, véase CEPAL: La Reestructuración Mundial del Sector de Bienes de Capital y su Proyección en el Decenio de los 90: Políticas Industriales en los Países Desarrollados y en los Países en Desarrollo, marzo de 1989.

42/ El "incremento de los servicios" (medido por su participación en el empleo total) puede significar procesos muy distintos. Entre 1965-1981, en 94 países con nivel de ingreso bajo y mediano bajo, este indicador creció 23%, igual que en los 22 países siguientes (de ingresos medianos altos); en

49. La terciarización, por lo tanto, afecta las megadiversidades aquí consideradas pero con calificaciones y causalidades distintas. Su concepto abarca una amplia heterogeneidad, pues la taxonomía de las actividades económicas incluye en los servicios tanto al científico que está diseñando un "biochip" como al vendedor ambulante de goma de mascar. ^{43/} Por consiguiente, cualquier teoría globalizante al respecto es candidata a la tumba de los megarrelatos. ^{44/} A partir de este punto, las reflexiones se bifurcan.

a) Proliferación de Especialidades de Trabajo

50. El lenguaje cibernético ayuda a precisar el siguiente aspecto: el patrón tecnológico y productivo que revoluciona a la economía contemporánea produce una "multivariación" en la división del trabajo. El movimiento se proyecta en varios sentidos: en la manufactura, en las actividades primarias modernas y obviamente, en la gama difusa de los servicios. Un único ejemplo sobre "servicios a la empresa": a un nivel agregado se advierte que las nuevas especializaciones laborales se difunden en las funciones de administración, contabilidad, finanzas, publicidad, comercialización, transporte, organización laboral, ingeniería de instalaciones, I&D, adiestramiento de recursos

los 27 países de mercado más desarrollados aumentó 17%. Véase UTHOF, A. y PERNIA, E.: Una Introducción a la Planificación de los Recursos Humanos en Países en Desarrollo, OIT, Ginebra, 1986.

^{43/} El biochip (Molecular Electronic Device) buscará armar circuitos integrados sobre la base de material orgánico; o sea, proteínas o enzimas que sustituyen minerales.

^{44/} En la acepción de LYOTARD, J.F.: La Condición Premoderna, Madrid, Ed. Categra, 1986.

humanos y sistemas de información. 45/ La difusión de la informática, a su vez, genera un sinnúmero de nuevas especialidades al interior de cada una de estas funciones. Los avances en materia de telecomunicaciones, semiconductores, automatización industrial y de oficinas, además de la propia industria de procesamiento de datos, juegan un triple papel en la creación de nuevas especialidades: directamente en cada una de las ramas, asimismo impactando al conjunto de la industria de bienes de capital o más indirectamente, mediante la difusión de éstos en otras industrias y servicios.

51. En la secuencia del razonamiento que se viene desarrollando, interesa apuntar algunas características de la multivariación actual del trabajo, que tienen relevancia para el fenómeno de la complejización social o para la competitividad empresarial. Antes sería útil señalar que la "explosión de especialidades" reciente no se limita necesariamente al aparato productivo de cada país, sea éste desarrollado o no. La flexibilidad que el nuevo patrón tecnológico y productivo propicia a escala internacional, abre nuevas posibilidades en los países en desarrollo. Aunque sus experiencias no sean mecánicamente transferibles, es cierto que los países del Sudeste Asiático han aprovechado esas oportunidades con mayor sentido histórico. América Latina y el Caribe también cuentan con algunas ventajas potenciales. Su inserción externa activa - basada en dichas oportunidades - depende críticamente de la capacidad innovadora y de negociación del empresariado regional, respaldada por una promoción eficiente del Estado.

45/ A propósito véase por ejemplo, ESCORSA, P.: *Servicios a las Empresas y la Promoción de la Competitividad: una Perspectiva en el Camino hacia el Mercado Europeo Unico*, Círculo de Empresarios, Boletín 44, Madrid, cuarto trimestre, 1988.

52. Desde el punto de vista social, conviene reconocer que la generación de especialidades de trabajo industrial y de servicios en esferas de alta tecnología, amplía el espectro de la heterogeneidad. 46/ La mayor productividad permite (y exige) ganancias elevadas pero también remuneraciones más altas y por lo tanto, los segmentos de población vinculados con los sectores más dinámicos tienden a desplazar hacia arriba el perfil de la distribución social del ingreso. Parece poco realista pensar que políticas hábiles y activas de reinserción externa basten para una pronta reestructuración de la base productiva regional. Es difícil también que el crecimiento de algunos segmentos modernos sea suficiente para alterar expresivamente los patrones actuales de inequidad. 47/ Los países de esta parte del mundo se beneficiaron en forma diferenciada de las etapas anteriores del proceso mundial de industrialización; es probable que de nuevo, su diferenciación aumente a medida que se modernicen. Esto plantea otro problema crucial para la sintonía de políticas públicas; entre aquellas que propugnan una inserción externa más dinámica y las que promueven el desarrollo social.
53. Por otro lado, la diseminación del nuevo patrón tecnológico y productivo terminará exigiendo un reordenamiento del conjunto de las políticas públicas relacionadas con la cuestión laboral: empleo, remuneraciones, seguridad social,

46/ Como se sabe, el término se refiere a la concentración del progreso tecnológico en algunas ramas, donde pasan a registrarse las productividades más elevadas. La correlación productividad-salario-ingresos familiares articula, en este concepto, la heterogeneidad tecnológica con las disparidades en la distribución del ingreso. Hay indicaciones de que más de 40% del aumento de productividad se debe, en Estados Unidos, a los avances recientes en alta tecnología. (UNIDO, 1986).

47/ La Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI viene analizando exhaustivamente las relaciones entre industrialización y equidad. Véase en particular, FAJNZYLBER, F.: Industrialización en ... op.cit.

formación de recursos humanos y derecho del trabajo. Sería vano intentar anticipar el signo final de los cambios requeridos. En la columna del activo, sería posible incluir algunas consecuencias beneficiosas de la modernización sobre el desarrollo social, entre ellas: la valorización del trabajo especializado, el mejoramiento de las condiciones de trabajo, la promoción de recursos humanos y desde luego, los incrementos de remuneraciones y el avance hacia esquemas más participativos en la organización de la producción;^{48/} por todo ello, la empresa moderna puede transformarse en nudo estratégico para una mayor cohesión social.

54. En la columna del pasivo, la modernización de industrias y servicios puede presentar un balance negativo en materia de generación de oportunidades de trabajo, ^{49/} con el probable desplazamiento de los trabajadores menos calificados. Asimismo, la imprescindible flexibilidad de la empresa moderna puede resultar en una mayor inestabilidad laboral. En consecuencia, la modernización introduce factores que dificultan aún más la formulación de políticas de empleo en la región. En particular, para aquellos países con problemas crónicos de empleo, pues junto a la modernización que Toffler llama de "Tercera Ola" hay aguas de todas las tonalidades presionando por la "desreglamentación". Las políticas públicas del ámbito laboral son también un ingrediente clave a considerar en la formulación global de las políticas de reinserción; quizás el tema más delicado en

^{48/} Sobre participación y microempresa, véase CARTAYA FEBRES, V.: Nuevas Tecnologías, Microempresas y Capacitación, ILDIS, Documento de Trabajo, Caracas, 1989. Véase también COHEN, E. et.al.: Microempresas y Economía Popular, ILPES/Grupo Esquel/PNM-Guatemala, San José, 1989.

^{49/} Hay indicios convincentes de que la industrialización de servicios es capital-intensiva. La heterogeneidad del sector dificulta llegar a conclusiones claras sobre el impacto de su expansión en la generación de empleo formal.

la agenda del necesario diálogo entre empresas, sindicatos de trabajadores y gobiernos.

b) Multiplicación del Sector Informal

55. La otra cara de este tercer fenómeno es la multiplicación del sector informal, en una mezcla de expansión y mayor diversidad. En su trasfondo, hay un cuadro de situación que se arrastra desde hace tres decenios: subutilización acentuada de la mano de obra, donde el subempleo predomina sobre el desempleo abierto. Durante los años 80, el desempleo creció más que el subempleo (más de 8% contra poco menos del 7% al año). 50/ Entre las causas de ese desequilibrio persistente subyacen, como se sabe, algunas peculiaridades de la dinámica demográfica (tasa de crecimiento, estructura de edad y de sexo, migraciones y otras), que desempeñan papeles distintos en cada país. Otra causa son las propias políticas de empleo y remuneraciones.51/ Por fin, hay una causalidad que parte directamente del comportamiento de la inversión, tanto en su ritmo de expansión como en las decisiones implícitas sobre tecnología. Al respecto, vale recordar que la tecnología "es como el material genético - está codificada con las características de la sociedad que la desarrolló - y trata de reproducirla". 52/ Uno de los antiguos consensos del

50/ KLEIN, E.: El Sector Informal en América Latina, PREALC/OIT, Quito, abril de 1987. Por otro lado PREALC estima que de 1980 a 1985, el empleo no agrícola creció 17%, mientras el sector informal un 39%. (Véase PREALC, El Sector Informal Quince Años... op.cit.).

51/ En este caso siempre que se privilegie el concepto de salario como "costo de producción" respecto de su concepto como "componente de la demanda agregada".

52/ WAMBI, B.: Una Visión sobre la Transferencia de Tecnología y la Información, CIID, Brazaville, Congo, enero de 1988.

análisis de desarrollo es que la disponibilidad relativa de factores ha sido distinta entre los países hoy avanzados, generadores de la novedad tecnológica, y aquellos países con mayor atraso relativo.

56. Por otro lado, el grueso de la informalidad se explica por el acelerado proceso de urbanización. Según proyecciones recientes, entre 1980 y el año 2000 se duplicaría la fuerza de trabajo asentada en las ciudades, de 74 a 148 millones de habitantes. "Resultaría virtualmente imposible que, en las condiciones actuales, la mayoría de los países pueda mantener la tasa de crecimiento y los niveles de ingreso y empleo que se necesitan para absorber a este elevado número de trabajadores en el sector formal. Las actividades del sector informal seguirán siendo la única fuente de ingreso para muchos habitantes de estas ciudades en crecimiento". 53/

57. La política hacia el sector informal oscila desde una profilaxis de la violencia urbana (ofrecer mayor atención para desestimular la delincuencia) hasta el fomento de las iniciativas microempresariales. 54/ La mano de obra informal como porcentaje de la Población Económicamente Activa, varía en la región de casi 30% a algo menos de 60%, según las diferentes situaciones nacionales. Ante esta magnitud, es difícil descansar en un único tipo de políticas correctivas; es más probable que sea necesario combinar, en cada caso, muy diversas propuestas. El tema específico de

53/ Véase BID: La Problemática de la Informalidad, Washington, agosto de 1988, p. 2. Sobre experiencias con empresas del sector social véase SPP: Desarrollo Equitativo y Fortalecimiento del Sector Social de la Economía, SPP/STM/OIT, México, mayo de 1988.

54/ Una experiencia exitosa con microempresas se presenta en BARCA, F.: The Developments of Italian Microproducers Theory and Empirical Evidence, Seminar on Assistance to Microproducers in Latin America, BID, Washington, febrero de 1989.

las políticas del sector informal trasciende este documento, pero conviene destacar la percepción de que no habrá éxitos exclusivos. Es imposible la adopción intensiva de políticas asistenciales; en la medida que la situación del sector público continuará endeble en el futuro cercano (véase Capítulo V); y es improbable que tengan éxito masivo los programas basados en el desarrollo de la capacidad empresarial. En verdad, si el talento schumpeteriano es ya concentrado entre todos aquellos que poseen capital, difícilmente será homogéneo entre los que sólo tienen como unidad de producción, su fuerza de trabajo.

58. Hasta aquí las referencias privilegiaron el tema del crecimiento del sector informal. Hay claras evidencias de que éste además, se diversifica. **Crecimiento y diversificación introducen mayor heterogeneidad en el mercado de trabajo, del que también forman parte los informales.** Esta diversificación se da al interior del sector informal y asimismo, en sus relaciones directas e indirectas con la economía formal. Para los propósitos de este documento cabe añadir dos últimos comentarios. Primero, que las políticas conscientes de reinserción externa tienden a cambiar la estructura interna de los precios relativos a favor de los "bienes y servicios transables" por lo cual, en la retaguardia, se perjudican los precios que dominan la pauta de consumo del sector informal. Esto pudiera parecer un detalle para la compatibilización de las políticas externa e interna, pero no es así cuando se considera la ponderación relativa de la población informal. Dos y por último, que el nuevo patrón productivo, oriundo del mundo avanzado, necesariamente impulsará a los países en desarrollo hacia la adopción de una "mezcla" propia de tecnologías, con diferentes grados de avance. La resultante apunta hacia un crecimiento sin empleo, incluso por la experiencia de las mismas naciones

desarrolladas. ^{55/} Como se ha visto, el conocimiento domina hoy la producción y las innovaciones lideran los mercados. En este marco, existe un riesgo adicional para América Latina y el Caribe: en la base de su pirámide social, el crecimiento sin empleo va acumulando a los ciudadanos menos capacitados como si fueran superfluos.

III.4 SOCIEDAD CONTEMPORANEA, UNA COMPLEJIDAD DIFERENTE

59. Hasta aquí han sido destacadas tres aceleraciones que interactúan en la dinámica económica contemporánea: más insumos de información por unidad de producto; más innovaciones en procesos, productos, organización y mercado y más dispersión en las modalidades del trabajo. Todo altera las combinaciones "útiles" de los factores de producción disponibles; hoy el factor trabajo (en particular, el menos calificado) pierde posición relativa en este marco de nuevas tecnologías. Así - pero no sólo así - importantes contingentes de población se desplazan hacia el sector informal; en última instancia, el ámbito de trabajo de las personas que no tienen empleo.
60. En este proceso de fraccionamiento cabe de todo; hacia arriba y hacia abajo, se amplía la heterogeneidad del trabajo y, en consecuencia, la de remuneraciones e ingresos familiares. La estructura social moderna se fracciona y se dispersa en las más variadas articulaciones con las distintas actividades del ciclo económico clásico: producción, distribución, consumo y apropiación de

^{55/} Para apreciar las tendencias más actuales del empleo en los países desarrollados, véase OECD: Economic Outlook, OECD, París, diciembre de 1988. Respecto de proyecciones económicas en dichos países, véase GUARDIA, A. Orientaciones Metodológicas sobre el Análisis de las Previsiones de la Economía Internacional, ILPES, Santiago de Chile, mayo de 1988.

beneficios. 56/ Este es uno de los ingredientes de la complejidad, marca inconfundible de la sociedad actual. Sin embargo, para que sea de hecho inconfundible, sería útil una breve digresión que permita uniformar la comprensión de este vocablo clave: complejidad.

61. Al efecto, el planteo puede ser reducido a seis bloques de consideraciones: 57/

Una, "complejidad" es una expresión taquigráfica que describe una serie de nuevas percepciones y representaciones científicas de la realidad; ésta es considerada un "ente abierto" y en mutación constante, caracterizado por la inestabilidad, el desorden y la creatividad;

Dos, los sistemas dinámicos - incluso los sociales - son más inestables de lo que antes se admitía; sus trayectorias tienen una propiedad básica de "divergencia"; o sea, hay incertidumbre estadística en el corazón mismo de todo sistema dinámico;

Tres, se ha generado una sociedad cada vez más compleja y la computarización de la información y de las decisiones, es el último eslabón en este proceso; ella agrega una memoria y una lógica propias, que poco a poco expandirán su poder sobre nuestras situaciones; por lo tanto, es necesario una nueva comprensión de esta "fábrica de trayectorias" que es la realidad actual y ello implica una gran transformación cultural;

56/ En este fraccionamiento todo cabe, desde la novedad científica o tecnológica más redentora, hasta la producción y el comercio más pernicioso. Lo registrado y lo no registrado también se dispersan, hacia arriba y hacia abajo, generando empleos e ingresos.

57/ Cada una de las cinco primeras consideraciones sintetiza, casi literalmente las posiciones de autoridades mundiales en el tema de la complejidad. En el mismo orden señalado: Edward Ploman, Ilya Prigogine, Torsten Hagerstrand, Orió Giarini y Crawford Holling. (Véase UNU: The Science and Praxis of Complexity, Tokio, 1985). Desde 1986 el ILPES ha producido más de una docena de trabajos de investigación aplicada, donde se relacionan la complejidad, la planificación, la coordinación de políticas públicas y la gestión. Véanse los Informes anuales al CRP y, en particular, las publicaciones producidas entre 1987 y 1988.

Cuatro, la especialización y la ampliación de los mercados estimulan el desarrollo de un sistema social más complejo, tanto vertical como horizontalmente: verticalmente, cuando la complejidad se refiere a la multiplicación de las etapas de transformación de las materias primas en un producto acabado; y horizontalmente, respecto de todas las actividades de servicios que acompañan y dan apoyo a la actividad de producción;

Quinto, al mismo tiempo, la complejidad de todo sistema depende de la visión de quiénes lo observan; sin embargo, la explicación detallada no es equivalente a la comprensión del fenómeno complejo; además ésta es incompatible con el reduccionismo (que busca comprender sobre la base de analizar las partes de cada totalidad);

Sexto, "mientras la actividad económica real ha pasado de lo simple a lo complejo durante los dos últimos siglos, el pensamiento económico ha seguido un proceso inverso". 58/

62. En América Latina y el Caribe no hay sociedad nacional exenta de los atributos de la complejidad, en el orden de las ideas arriba esquematizado. Su carácter de "ente abierto" puede ser interpretado en diferentes sentidos. Desde luego, el fraccionamiento de la estructura ocupacional está acompañado de un espectro más amplio en la distribución del ingreso, de los valores y de las expectativas sociales, que acrecienta la imprevisibilidad en el comportamiento de los diferentes actores. En el espacio externo, se asiste a una profundización de la

58/ Palabras de Orio Giarini de la Asociación Internacional para el Estudio de la Economía de los Seguros, Ginebra (UNU, The Science and ... op.cit.). Con ello coincide Steindl: "Típicamente la economía moderna despliega gran sutileza en las conclusiones del aparato formal, junto al chocante descuido con nuestra sociedad y sus problemas", y más adelante "Economistas generales han demostrado poco interés en las realidades económicas; esto es menos cierto para los especialistas (moneda, comercio, etc.) quienes se dedican extensamente a los problemas de la política económica de hoy. El problema es solamente que su especialización tiende a estrechar sus horizontes..." (STEINDL, J.: Reflexiones sobre el Estado Actual de la Economía, BNL, Quaterly Review, N° 148, Roma, marzo de 1984.

interdependencia, fenómeno central en la concepción y diseño de nuevas políticas de reinserción. 59/ En el sentido del tiempo, el carácter de "ente abierto" es inteligible como una mayor indeterminación del futuro. En diversos sentidos, la complejidad societal de la región combina distintos elementos: coexistencia de multiorganizaciones (de sus propios actores); interdependencia creciente (con actores externos); y una vulnerabilidad esencial. Esto último es verdadero tanto en la dinámica actual de la región como, especialmente, en su proyección hacia el futuro.

63. Vulnerabilidad e incertidumbre, esos dos atributos indisociables de una sociedad compleja en desarrollo, exigen la vigilancia y la protección de algunos equilibrios internos. 60/ Al nivel de la desigualdad vigente en América Latina y el Caribe, dichos equilibrios no pueden depender exclusivamente del mercado; 61/ tampoco ellos consiguen nacer de ejercicios rígidos de planificación intertemporal. 62/ La complejidad reduce la eficacia de todos los equilibrios parciales; por otro lado, la incertidumbre termina con casi cualquier esfuerzo normativo para disciplinar el futuro. Desde el punto de vista del

59/ Véase VILLAMIL, J.: El Rol Creciente del Sector Privado en el Desarrollo Actual de América Latina y las Implicaciones para la Planificación, Universidad de Puerto Rico, San Juan, agosto de 1988.

60/ El énfasis usual está puesto en los desequilibrios externos; sin embargo, los internos amplían su ponderación en la agenda de preocupaciones de algunos gobiernos de la región. Véase MASSAD, C., y ZALHER, R.: Deuda Interna y Estabilidad Financiera, RIAL, Santiago de Chile, 1989. (Especialmente el Capítulo "Es la Deuda Interna un Problema?").

61/ Es recomendable que se vea "Precios Sociales y Precios de Mercado" en FFRENCH-DAVIS, R. Generación de Ventajas ... op.cit.; sobre todo, por el interés en el tema de la reinserción externa.

62/ Véase la sección "Decidir y Actuar en una Sociedad Postmoderna" en DE MATTOS, C.: Desarrollos recientes sobre el Concepto y la Práctica de la Planificación en América Latina, ILPES, Santiago de Chile, agosto de 1988.

desarrollo, la necesidad de una nueva planificación va despuntando por entre estos hechos. La historia reciente de las políticas de ajuste fue una sucesión de equilibrios parciales tentativos; en buena medida producidos mediante el método de ensayo y error. Los pactos sociales, normalmente imprescindibles, constituyen otra modalidad de equilibrio parcial. La transitoriedad de unos y otros, se explica por el cambio económico acelerado y por el incremento progresivo de la complejidad. En este aspecto, el gran desafío es que tampoco hay lugar para el equilibrio general; los hechos reales lo disipan ... 63/

64. Otro nutriente de la complejidad - de la mayor importancia para los temas centrales de este documento - es, sin duda, la interdependencia; hay consenso entre los especialistas de que ella genera o incrementa la complejidad y la vulnerabilidad. "En el proceso de interdependencia todos nos hemos hechos vulnerables. Nuestras sociedades son sensibles a las decisiones que se toman en cualquier otra parte del mundo. La dinámica de la interdependencia podría entenderse mejor si pensáramos en un globo terráqueo no como un mapa de naciones, sino como un mapa metereológico...". 64/ La vulnerabilidad emerge como una especie de impresión digital del fenómeno complejo, todas parecidas pero cada una muy específica. En el concepto aquí empleado, inserción externa es casi un equivalente de interdependencia; desde esta perspectiva, las políticas de reinserción son un caso especial en la gestión de la complejidad moderna.

63/ Véase nuevamente la primera consideración sobre complejidad, debida a Edward Ploman (véase párrafo 61, ítem uno).

64/ Véase Soedjatmoko, ex-Rector de la Universidad de las Naciones Unidas, Tokio, en LESOURNE, J.: Gobernabilidad de un Mundo en Transición, Club de Roma, Santander/España, 1985. La comparación con el mapa metereológico se justifica ... "donde los sistemas actúan con independencia de las fronteras nacionales y los frentes altos y bajos crean nuevas condiciones climáticas muy por delante de ellos", concluye Soedjatmoko.

III.5 INSTITUCIONES Y CRISIS DE GOBERNABILIDAD

65. Nueva función productiva del saber, innovación como núcleo de las estrategias de producción y comercio, proliferación de trabajos formales e informales, incremento de la complejidad estructural e interactiva de la sociedad moderna, son los cuatro trechos hasta aquí recorrido para una comprensión más integrada del desarrollo contemporáneo. El camino llega a su fin: dos fenómenos económicos generaron el tercero, este otro articula economía y sociedad, cuya complejidad desafía, a la vez, sus propias instituciones de regulación. Al respecto se plantea claramente una tesis resumida en tres proposiciones:

Primera, la vulnerabilidad de la situación actual reduce su gobernabilidad, 65/

Segunda, el cambio económico y social acelerado redujo la capacidad de gobierno, 66/

Corolario, crece la brecha - en este mismo momento - entre necesidad de gobierno y capacidad de gobernar.

66. Esta brecha se observa no solamente en los Estados modernos sino también en cualquier gran organización social que se configura como un sistema complejo. Asimismo, la brecha se incrementa cuando los problemas del sistema son manejados sin plena consideración de su complejidad, por ejemplo:

65/ Acompañando el argumento de J. Saint-Geours; este término está empleado como "estado o calidad de ser gobernable". Véase en LESOURNE, J.: Gobernabilidad y ..., op.cit.).

66/ Sobre capacidad de gobernar, véanse los múltiples trabajos de Dror, I.; en especial su ponencia en ILPES: Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado, op.cit. y el comentario de A. Gurrieri (documento interno), ILPES, Santiago de Chile, agosto de 1986.

- tratar cada síntoma por separado, exacerbándose otros;
 - buscar soluciones a corto plazo y en puntos donde la intervención no es eficaz a plazos medio y largo; o
 - inventar soluciones basadas en el análisis estático de los problemas. (Véase la nota 70).
67. La reducción de la gobernabilidad de una sociedad en desarrollo se explica por un sinnúmero de elementos, entre los cuales cabe mencionar:
- el fraccionamiento de la estructura social que implica una diferenciación extrema de las aspiraciones; 67/
 - disparidades de "tiempos" en las expectativas sociales;
 - las innovaciones concentran poder y, por ende, la heterogeneidad social se amplía también desde este punto de vista;
 - se multiplican los segmentos con mayor intención de dominio, sin que uno u otro emerja con condición de ejercerlo hegemónicamente;
 - las opciones posibles pierden transparencia con el incremento de la incertidumbre; 68/
 - el necesario "control" puede perder así, legitimidad social;
 - la comunicación acorta los tiempos de transmisión de los mensajes y puede detonar reacciones colectivas intempestivas;

67/ "En un sistema que tiene como uno de sus rasgos principales una fuerte diferenciación entre privilegiados y excluidos, el conflicto social-siempre presente en una sociedad - adquiere características especiales". A. Touraine, citado en CEPAL: Equidad, Transformación Social y Democracia en América Latina, División Social CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1988.

68/ Véase el discurso de Apertura del XVI Congreso Interamericano de Planificación de AGRAIT, F., Presidente de la Escuela Graduada, Universidad de Puerto Rico, San Juan, agosto de 1988.

- se profundizan las diferencias de cultura e intereses entre estratos sociales de distintas franjas de edad;
- la postura innovativa choca con la inercia en toda la amplitud de cada sociedad; y
- los flujos de información teletransmitidos relativizan las fronteras nacionales.

68. La reducción en la capacidad de gobernar se podría inscribir en la propia complejidad del mundo actual: la pérdida de eficacia es un riesgo potencial para la gerencia de grandes organizaciones sociales complejas, incluyendo el Estado.^{69/} De allí que haya serias dificultades adicionales a las ya mencionadas:

- la información disponible sobre la sociedad es cada vez más insuficiente -en cantidad y calidad- respecto de la necesaria para tomar decisiones adecuadas;
- la intuición - atributo esencial del político- también tambalea en un mundo de cambios acelerados;
- los factores de producción han cambiado su potencial;
- entre ellos, el capital financiero ha adquirido una movilidad difícilmente contenible en el marco de las economías nacionales;

^{69/} "... los múltiples Estados-Nación han logrado prevalecer gracias a la capacidad de desarrollar sus aspectos originales en función de cada cultura. El campo de la experiencia humana se ha ido incrementando en consecuencia y han surgido sistemas políticos adaptables, que han hecho posible gobernar sociedades cada vez más complejas si bien con una eficacia mínima. Pero quizás ha llegado el momento en que los retos con que se enfrenta el sistema internacional son tales, que el problema de gobernabilidad se ha visto profundamente alterado" en LESOURNE, J.: Gobernabilidad y..., op.cit. p. 31.

- asimismo, dentro y fuera de las fronteras nacionales, lo financiero ha adquirido mayor autonomía relativa frente a lo comercial y a lo productivo.
- externamente, la heterogeneidad entre los países torna más incongruentes sus ámbitos específicos de interés en el espacio internacional;
- a todo ello, se agrega el nuevo papel estratégico del capital intelectual, cuya producción pasa por una sutil articulación de comunidades científicas, universidades, fuerzas armadas, empresas privadas gobiernos y otras entidades no gubernamentales.

69. "La gente se percibe cada vez más lejos de su gobierno, del que desconfía por su tamaño, complejidad y carácter tecnocrático. Esta falta de satisfacción encuentra en parte sus raíces en la percepción de una menor eficacia en la gestión gubernamental ... El círculo vicioso podrá romperse ... se pierde la libertad, que se trueca por el intento de manejar el sistema, caracterizado por la inevitabilidad, la vulnerabilidad y la falta de certeza y capacidad de predicción ... (entonces) la libertad se sacrifica en aras de la eficacia". 70/ Sin embargo, "La complejidad no puede gestionarse ni intelectual ni prácticamente con mayor control". 71/

70. La conclusión es que se amplía la circulación insidiosa de la ineficiencia. Quizás, uno de los pocos productos cuya movilidad moderna puede competir con la del capital financiero ... También es un producto cuyo circuito interno tiene algunas interdependencias con el externo; con

70/ Transcripción de palabras del matemático y senador canadiense Michael Kirbi extraídas de su trabajo: "Complexity, Democracy and Governance" in *UNU: The Science and ... op.cit.* Kirbi se refiere aquí a una evaluación general de la actividad gubernamental en la época contemporánea; sus conceptos no se refieren a ningún gobierno de esta región en particular.

71/ Véase Soedjatmoko citado en *UNU: El Hilo del Laberinto: La Gerencia de la Complejidad*, *UNU-Newsletter*, Tokio, Vol. 8 N° 3, junio 1985.

la diferencia que, en el ámbito internacional, hay varios focos de eficiencia que empuñan el nuevo patrón tecnológico, impulsan la modernidad y aceleran la Historia. Las políticas de re inserción no pueden ignorar la disponibilidad real en materia de capacidad de gobernar. Hay fuertes indicios de que ella está decreciendo porque la ingobernabilidad la consume por debajo y las ineficiencias de gestión la desgastan desde arriba.

71. Sin embargo, mayor capacidad de gobernar no se logra sólo con más poder. La multiplicación de agentes sociales genera también una mayor interdependencia entre sus conflictos. La tendencia actual a la consolidación de regímenes políticos que abren espacio a la participación social, va acompañada de una mayor pugna entre los diversos actores sociales; en consecuencia, convergen sobre los gobiernos diversas presiones por "márgenes de preferencia" en la asignación de recursos públicos y en la implementación de las políticas internas. Otro desafío es promover niveles crecientes de consenso y concertación para impulsar un nuevo desarrollo, ante una mayor amplitud de las tensiones sociales.
72. Como corolario de la complejidad de la sociedad actual y de las dificultades crecientes en las condiciones de gobierno ya mencionadas, destaca una tarea que el ILPES designó anteriormente como "... transmutar en fuerzas de cohesión social, energías libradas a presiones reivindicativas".^{72/} Los gobiernos se ven ante el desafío de asumir un papel creativo, concibiendo nuevos instrumentos de acción que consideren las necesidades sociales no sólo por su aspecto de "carencia" sino también por su lado positivo: permitir encauzar nuevas energías sociales con un significativo

^{72/} Véase ILPES: Cooperación e Integración Regional en la Reactivación y en el Desarrollo: El Papel de la Planificación, *op.cit.*

potencial autogestionario. Libradas a la exclusión resultante del modo de desarrollo y alentadas por el advenimiento de regímenes políticos más abiertos, es natural que dichas energías - exacerbadas por los sacrificios ocasionados por la crisis actual - exploten en una secuencia de acciones reivindicativas. En general, los gobiernos carecen de los recursos necesarios para atender suficientemente esta avalancha de reivindicaciones, en el marco de los mecanismos tradicionales de la política social. Surge así, la necesidad de conciliar concertación y participación social con creatividad instrumental pública para una búsqueda más amplia de atención a las necesidades sociales.

73. Esto requiere promover nuevos conceptos de organización e implica asignar a los beneficiarios directos un papel protagónico en la atención de sus propias necesidades, minimizando la asistencia gubernamental directa. En la situación de austeridad fiscal que prevalecerá en los años venideros, ello adquiere mayor sentido. Además, ese enfoque puede ser esencial para compensar la mayor concentración y exclusión, probablemente resultante de la dinámica económica generada por los nuevos proyectos de reinserción externa.

Capítulo IV

DETERMINANTES DE MEJOR REINserción: COMPETITIVIDAD Y
PRODUCTIVIDAD

74. Conviene retomar el hilo del documento. Se ha mencionado (Capítulo I) la heterogeneidad de la región, que los años 80 han sido problemáticos y, desde el punto de vista de la preparación para el futuro, casi perdidos. Se ha mostrado (Capítulo II), que la región cedió posiciones comerciales, debió realizar transferencias netas de recursos al exterior y perdió capacidad decisoria en los ámbitos multilaterales. Finalmente (Capítulo III), se examinaron situaciones, tendencias y desafíos relacionados con cinco características del nuevo desarrollo mundial (tecnologías conocimiento-intensivas, aceleración de innovaciones, diversificación de las estructuras del trabajo formal e informal, complejización de la sociedad y crisis de gobernabilidad). A esta altura, los ojos se mantendrán puestos en el futuro, pero se transitará sobre dos procesos muy concretos, de percepción más inmediata: **generar competitividad externa y sostenerla sobre la base de una elevación real de la productividad.**
75. Impetu innovador, creatividad, capacidad de asumir riesgos, conocimiento de tendencias en su ámbito de actividad, flexibilidad y agilidad decisoria, agresividad comercial, eficiencia organizativa, son algunos de los atributos **imprescindibles para propiciar saltos de competitividad hacia el futuro.** En líneas generales, el tipo de propiedad de activos productivos (estatal o privado), no puede ser considerado "per se" como impedimento para que dichos saltos se produzcan. La historia económica enseña - dejando de lado las doctrinas - que diversas empresas públicas han

cumplido a cabalidad ese papel, alcanzando posiciones destacadas en el mercado internacional. Son públicas algunas de las empresas de la región que - por su presencia externa - molestan la hegemonía de los países industrializados en el mercado mundial, entendido por algunos como su "coto de caza". Sin embargo, en la situación real hoy vigente, la empresa privada es el activo más generalizado susceptible de ser movilizado y promovido en el marco de políticas deliberadas de reinserción externa.

76. Esto no resolverá, por cierto, los más graves problemas sociales que afectan a América Latina y el Caribe. Pero hay dos verdades, que difícilmente agraden por igual a diferentes paladares: una, no se puede pretender que la iniciativa privada de la región conquiste dignamente mercados, en las actuales condiciones de la competencia internacional, y que al mismo tiempo, contribuya significativamente a corregir los problemas acumulados de empleo y distribución social del ingreso. 73/ Dos, es falta de realismo - con alto tenor de pureza - imaginar que la región conquistará una posición dinámica y sostenible en la economía mundial del futuro, sobre la base del shumpeterianismo gubernamental o de una reproducción masiva de empresas públicas eficientes. El presente Capítulo enfatiza este condicionante fundamental para las políticas deliberadas de reinserción: mejor competitividad y mayor productividad.

73/ La magnitud de estos problemas sociales y la dinámica posible del incremento de productividad y su distribución, reducen la posibilidad de que la empresa privada realice contribuciones decisivas en ambos sentidos. Sin embargo, cabe advertir sobre la inviabilidad en el largo plazo de modalidades de inserción externa basadas en el agravamiento de dichos problemas sociales.

IV.A. COMPETITIVIDAD E INSERCIÓN EXTERNA

77. Como se sabe, una inserción productiva eficaz en la economía internacional implica, desde una óptica teórica y general, la necesidad de generar excedentes de exportación, especialmente ante el problema que plantea el pago de la deuda externa. Esta necesidad continuará, incluso si se logra un acuerdo definitivo entre los países deudores y los bancos y países acreedores para transformar los pasivos actuales en compromisos de largo plazo, con tasas de interés real menores que las vigentes. Exige también introducir mayor racionalidad en el uso de los recursos, y en particular impulsar y diversificar las exportaciones y alcanzar mayor eficiencia y efectividad en la sustitución de importaciones. ^{74/} Estos planteamientos exigen cambios en las políticas macroeconómicas y sectoriales internas y obviamente, se benefician con acciones decididas de la región en los foros internacionales, cuando éstas consiguen reducir las medidas proteccionistas de los grandes países importadores.

IV.A.1 ESPECIALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD

78. El debate sobre el desarrollo de la región en los años 80 se ha centrado en buena medida, en la orientación exportadora de las políticas y en la calidad de la especialización internacional. Este debate suele recoger el balance crítico de las experiencias de sustitución de importaciones en la

^{74/} El ILPES tiene en curso un trabajo sobre criterios de VCD y coordinación de políticas públicas (véase Proyecto PNUD/ILPES RLA/86/029). Asimismo, el Instituto dispone de un amplio registro bibliográfico sobre ventajas comparativas que incluye millares de títulos, tanto de libros como de artículos y tesis (éstas posteriores a 1982). Entidades públicas o privadas de los países miembros pueden utilizar dichos registros. Programados con Soft Ask-Sam, el acceso es por autor o "Key-words" relacionados con el tema.

región, el éxito exportador de las economías del Sudeste Asiático y su activa promoción por las agencias multilaterales de financiamiento. Con todo, la deuda externa ha obligado a privilegiar las exportaciones en función de una demanda crítica por divisas necesarias para servirla. El exportador tuvo estos años un poder especial para influir en la formulación de políticas: vendía un bien escaso, la divisa.

79. Esto estaba claro al comienzo del decenio. A su mitad, ya se postulaba la necesidad de un aumento selectivo y progresivo del grado de competitividad de la región en el mercado mundial, sugiriéndose al respecto varias medidas: elevar la capacidad del empresariado privado y del propio gobierno en la gestión productiva y comercial del sector exportador; fortalecer el intercambio comercial entre países en desarrollo y aprovechar también, el potencial del propio mercado regional. Por otro lado, crecía el convencimiento de que la dicotomía exportación de primarios y exportación de manufacturas no refleja a cabalidad las opciones disponibles. Así se fue ampliando poco a poco, la preocupación por diseñar nuevas estrategias de exportación que combinaran actividades de dos o más sectores productivos (minería, agropecuario, industria y servicios). Mientras la necesidad de ahorrar divisas estimuló medidas para sustituir importaciones, también fue ganando consenso la necesidad de no oponerlas a las de fomento a las exportaciones. ^{75/} Sin embargo, la restricción externa fue el elemento dominante: a fines de 1988, después de siete años de ajuste y renegociaciones de la deuda externa, las importaciones

^{75/} Véase ILPES: Síntesis: Planificación y Políticas Públicas en 1982-1984 y Perspectivas para la Segunda Mitad de la Década. ILPES, Santiago de Chile, marzo 1985. A continuación, este capítulo se apoya en ROSALES, O.: Competitividad, Productividad y Posibilidades de Reinserción, ILPES, Santiago de Chile, 1989.

alcanzaron sólo tres cuartos del nivel registrado en 1981. En el mismo período, la región ha transferido recursos al exterior en un monto equivalente a casi un tercio de sus importaciones totales. 76/

80. La evolución comercial reciente muestra un comportamiento heterogéneo de los productos transados en los mercados internacionales. Las manufacturas destacan como motor del comercio mundial, duplicando y a veces triplicando el comercio agrícola y minero acentuando así, la tendencia iniciada en los años 60. 77/ Este dinamismo diferenciado se refleja también en los precios. 78/ Entre 1982 y 1987, el valor de las exportaciones mundiales creció a un promedio anual de 6.1%; ninguna economía de la región se ubicó por encima de ese promedio. En la región, el valor de las exportaciones aumentó a un promedio anual de 1.7%, equivalente a menos de un tercio del correspondiente valor mundial.
81. En el período 1984-1988, durante el cual el comercio exterior se recupera ligeramente, la región exportó 100 en volumen para recibir 74 en valor, mientras que los países

76/ Véase CEPAL-SELA, Bases para una Respuesta de América Latina a la Crisis Económica Internacional, 1983; asimismo, Grupo de los Ocho: Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia. México, 1987.

77/ En 1987, el volumen del comercio de manufacturas fue 37% superior al de 1980, el agrícola se incrementó en 12% y el minero se redujo en 7%. Entre las manufacturas, los productos electrónicos fueron los más dinámicos ya que casi duplicaron su participación entre 1980 y 1987; en oposición, otros productos retrocedieron o se estancaron; así por ejemplo, en el período 1973-1986, el comercio internacional de materias primas agrícolas se redujo en 4.8%, los productos alimenticios en 4.6% y el hierro y acero en 3%. Véase GATT: International Trade 1986-1987, Ginebra, Suiza, 1987.

78/ Mientras en 1987 el índice de valor unitario de las manufacturas creció 14.1% respecto de 1980, el de los productos agrícolas se mantuvo estancado y el de los productos minerales cayó en 31%. Véase GATT: International Trade 1977-1978, op.cit.

industriales exportaron 100 y recibieron 124. ^{79/} Parece clara la necesidad de incorporar un mayor valor agregado a las exportaciones y profundizar el vínculo entre industria, desarrollo tecnológico y exportaciones. Pese a algunos destacados avances, continúa el desafío de mejorar la calidad de la especialización internacional, buscando una mejor inserción en las áreas más dinámicas del comercio internacional.

82. Caminar hacia la especialización es uno de los rumbos necesarios para aumentar la competitividad. Esta suele definirse como la capacidad de un país para equilibrar su comercio y mejorar su participación en los mercados internacionales, pero elevando simultáneamente el nivel de vida de su población. ^{80/} Al respecto, la década de 1980 es pródiga en distintos tipos de ejemplo: Japón y los NICs han demostrado que es posible obtener un significativo superávit comercial y simultáneamente, mejorar el bienestar de la población; Estados Unidos ha logrado incrementar el bienestar mediante un elevado déficit comercial. América Latina y el Caribe a la inversa, incrementaron el superávit comercial a expensas de un mayor deterioro en el nivel de vida de sus habitantes.

^{79/} Véase CEPAL: Balance Preliminar de 1988; op.cit.

^{80/} Véase USA, President's Commission on Industrial Competitiveness: Global Competition: The New Reality, Government Printing Office, Washington, 1985.

IV.A.2 LA NECESIDAD DE COMPETITIVIDAD AUTENTICA

83. Esta década ha estado marcada por los desequilibrios comerciales y financieros del mundo industrializado, con su secuela de impactos sobre tasas de interés y tipos de cambio. 81/ En este sentido, se ha producido una relativa disociación entre competitividad y ventajas comparativas, ya que los movimientos cambiarios han afectado exógenamente la competitividad, dependiendo de los mercados de venta de los productos. La propia inestabilidad cambiaria dificulta la identificación de ventajas relativas; en varios casos, se sesgó el sistema de incentivos en contra de las exportaciones no tradicionales y de las empresas locales con menores recursos y capacidad de administración del riesgo cambiario. Como respuesta a aquellas fluctuaciones, la región ha concentrado buena parte de sus exportaciones en una única zona desarrollada, incrementando el riesgo potencial de medidas proteccionistas. 82/

84. Como se sabe, es posible diferenciar una competitividad/precio - que relaciona los elementos calidad y precio en el corto plazo - de una competitividad de mayor aliento, con base estructural. Esta última, sin descuidar dichos elementos, otorga mayor atención a la evolución esperada de la demanda mundial, al dominio de la información e investigación en tecnología aplicada y al desarrollo tecnológico. Sin duda, la competitividad/precio tiene relevancia en mercados concurrenciales y con escasa diferenciación de productos; sin embargo, en un contexto

81/ Sobre los países desarrollados, véase SELA: op.cit.

82/ Prácticamente dos tercios del valor exportado por la región en 1986, se destinó a países desarrollados; de este subtotal, la CEE absorbió el 29%, Japón el 6,5%, mientras poco más del 60% fue exportado a Norteamérica (Estados Unidos y Canadá). Véase CLEPI: El Desafío ... op.cit.

internacional caracterizado por la innovación tecnológica y de productos, un país puede imponer precios sólo si la calidad, el nivel tecnológico y la demanda de sus productos lo justifica; esto es, si dispone de competitividad estructural. En este último caso, la competitividad implica organización económica y articulación de la base productiva, elementos de "marketing", de políticas industriales con apoyo en cadenas productivas y estrategias empresariales de largo plazo. A nivel público, requiere compatibilizar las políticas crediticias, laborales, arancelarias y cambiarias.

85. "La ampliación inicial del mercado interno en una gama cada vez mayor de bienes y servicios asociada con el crecimiento, constituye la base insustituible de aprendizaje industrial-tecnológico, condición necesaria para la creciente inserción competitiva. Este "círculo virtuoso" de crecimiento y competitividad - en el cual con frecuencia se omiten los requisitos de equidad, austeridad y aprendizaje tecnológico - constituye uno de los ejes centrales de las experiencias exitosas de industrialización". ^{83/} La inserción comercial externa deriva entonces como una instancia selectiva, que va dando oportuna cuenta del nuevo paradigma tecnoeconómico, con mayor intensidad de información y conocimiento, con formas de producción más flexibles, plantas de tamaño más reducido, entrelazamiento de industria y servicios, acortamiento del ciclo del producto y premios a la innovación. El desafío de las políticas públicas en este ámbito es diseñar un marco que, considerando las ventajas específicas del país en recursos y tecnología, promueva la expansión de las empresas nacionales en producción y "marketing", acompañando el proceso con un activo rol de fomento tecnológico y de negociación internacional.

^{83/} Véase CEPAL: Restricciones al Desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y Requisitos para su Superación, Santiago de Chile, febrero de 1988.

86. En el corto plazo, es posible obtener ventajas comerciales transitorias, apelando a políticas de protección y de subsidio a la exportación, así como al manejo discrecional de salarios y precios relativos que estimulen las exportaciones. Sin embargo, en ausencia de incrementos de productividad y de una reasignación efectiva de la inversión hacia la producción transable y del consumo a los bienes no transables, sus mayores efectos pueden limitarse a una transferencia de rentas hacia los sectores de exportación. 84/ La apelación excesiva a sistemas de protección y subsidios es limitada en el tiempo, e impone un costo de oportunidad creciente sobre los consumidores y también, sobre el salario real 85/ y la capacidad fiscal. Por otro lado, en una economía mundial cada vez más globalizada e interdependiente, dichos instrumentos tienden a erosionar la capacidad de penetración y consolidación de mercados.
87. Además, las ventajas de costos salariales y de recursos naturales tienen cada vez menor incidencia sobre la

84/ Un enfoque que privilegia la producción de bienes básicos en combinación con una política de inserción externa se encuentra en NUÑEZ DEL PRADO, A.: Economías de Viabilidad Difícil: Una Opción por Examinar, ILPES, Santiago, 1988.

85/ Recuérdense los cambios de ventajas relativas en el desarrollo actual ya señaladas. Cambios acentuados de productividad se dan incluso, entre los países industrializados. En el periodo 1970-1986 los salarios manufactureros medidos en dólares crecieron en Japón el doble que en Estados Unidos, algo análogo pero en menor proporción pasó con Francia y Alemania. Véase USA, Department of Labor: Output per Hour, Hourly Compensation and Unit Labor Costs in Manufacturing, Twelve Countries, 1950-1986, Bureau of Labor Statistics, Office of Productivity and Technology, Washington, D.C, diciembre 1987. Paralelo a ello, Japón y Alemania Federal han mejorado su posición competitiva en manufacturas respecto de los Estados Unidos. Véase GATT: International Trade - 1987-1988, volumen 2, Ginebra, 1988.

capacidad estratégica de especialización internacional. 86/ La clave reside en un aumento mayor de la productividad, variable a la cual van unidas también la tecnología, la innovación en diseños y productos y la calidad de la producción aunados a una gestión activa de la comercialización. En los productos modernos con mayor dinamismo comercial los costos salariales tienden a no superar el 15% del costo total. 87/

88. La actual lucha comercial privilegia la competitividad por innovación, economías de distancia y calidad de la gestión empresarial. Por ello, se amplía el consenso sobre la existencia de sólidos vínculos entre productividad y competitividad auténtica. En esta perspectiva, el rezago tecnológico de la región es grave. El esfuerzo exportador no debería considerar exclusivamente la dotación actual de recursos y la capacidad productiva existente. Aprovechar nuevas oportunidades de exportación requiere preocuparse simultáneamente de la política industrial, de inversión y financiamiento y de desarrollo tecnológico. Sobre todo porque, como se sabe, la competitividad real se vincula con la evolución de la productividad en el mediano plazo y por ende, a las políticas que fomentan el ahorro, la inversión y su mejor asignación.

89. Un enfoque estratégico de especialización se ve facilitado por la selección competente de productos o complejos integrados de producción, en función de criterios de

86/ Especialmente debido a las tendencias actuales en el uso de mecanismos neoproteccionistas: derechos compensatorios, derechos anti-dumping, normas de calidad, restricciones de temporada, cláusulas de desorganización de mercados, deformación del criterio de reciprocidad e incremento del criterio de graduación. Véase ROSALES, O.: op.cit.

87/ Véase Drucker, P.: The Frontiers of Management, Truman Talley Books/Times Books, 1986

adecuación a la demanda mundial. También, por la adopción de políticas explícitas de oferta que generen ventajas comparativas dinámicas, detectando cadenas productivas desde explotación primaria hasta servicios y apoyándolas con políticas sociales y regionales de descentralización, educación y capacitación de mano de obra. Se trata, básicamente, de ampliar el margen de maniobra a partir de las especificidades potenciales de las economías nacionales y de su adaptación a una demanda mundial cambiante.

IV.A.3 INGENIERIA DE LA NEGOCIACION Y MERCADOS

90. La posibilidad de reinserción competitiva puede verse fortalecida, si media un proceso activo de articulación interna y de negociación internacional que genere economías de complementariedad entre el accionar público y el privado. El sector público - además de eliminar selectivamente trabas anti-exportadoras y administrar adecuadamente los equilibrios básicos - puede apoyar mediante el uso de su capacidad negociadora externa, tanto a las exportaciones como a la sustitución eficiente de importaciones.
91. Las lecciones exitosas de algunos países en desarrollo muestran resultados relevantes de la articulación entre empresas y Estado 88/:
- a) **Conquista de mercados externos:** a través de la evaluación de la capacidad exportadora, estudios de oferta exportable, identificación de mercados potenciales y servicios de promoción de exportaciones, incluyendo asistencia técnica y financiera. En estos ámbitos, las misiones comerciales y una reorientación de la diplomacia han producido buenos resultados.

88/ Véase UNCTAD/GATT: Los sistemas institucionales de promoción de exportaciones en América Latina, doc. N° 3, Centro de Comercio Internacional, Ginebra, Suiza, 1984.

- b) **Coordinación interna:** en lo referente a articulación de los programas de inversión pública y privada, coordinación de pequeños y medianos productores y su incorporación al esfuerzo exportador, coordinación del aparato productivo con el sistema tecnológico nacional y con el sistema financiero, particularmente a partir de la banca de fomento.
- c) **Desarrollo y coordinación en información y tecnología aplicada:** a través de estudios de mercados, desarrollo de nuevos productos, evolución de los mercados internacionales, adaptación de tecnologías y seguimiento de las principales tendencias comerciales y tecnológicas.
- d) **Infraestructura de apoyo básico:** en transporte, puertos, comunicaciones y servicios para la exportación.
- e) **Negociación y trato con la inversión extranjera:** acuerdos tecnológicos y criterios de desempeño para el capital extranjero.
- f) **Activa diplomacia internacional:** que articule el poder negociador nacional y regional, a través de una tecnificación de la actividad funcionaria ligada a los temas de comercio y de negociaciones internacionales.

92. De todos modos, este conjunto de medidas escapa a una visión de corto plazo. Proporciona interesantes pistas para una coordinación institucional que estreche el vínculo entre industria, tecnología y comercio exterior y que brinde contenido a la concertación entre actores sociales respecto de la especialización productiva. Asimismo, estos acuerdos nacionales harían más promisoría la posibilidad de concebir la integración regional como un proceso que facilite la penetración de mercados internacionales, impulsando proyectos conjuntos y complementarios de especialización y modernización productiva.

93. En el marco de políticas activas de reinserción, se puede esperar un papel coadyuvante - potencialmente significativo - de la cooperación intrarregional. El debilitamiento del sistema multilateral de comercio (inclusive del GATT, su órgano de regulación) ha afectado en forma diferenciada a la región. Por otra parte, el repunte del bilateralismo y del proteccionismo, el comercio administrado, el deterioro de la relación de intercambio y las amenazas y acciones destinadas a forzar concesiones, han afectado a diferentes países de la región, estimulando importantes convergencias en el diálogo intrarregional. Sin embargo, dichos consensos no fueron suficientes para recuperar significativamente el poder perdido en los foros internacionales. Por otro lado, algo similar ha sucedido en el ámbito de la deuda externa: sólo se han logrado avances reales heterogéneos a partir de una base de negociación "caso a caso". El realismo impone la prudencia, cuando se trata de sugerir mayor cooperación intrarregional en un campo, cuya percepción es aún menos inmediata y más compleja que las crudas realidades del comercio y de la deuda: el de la coordinación para ganar colectivamente mayor competitividad externa. 89/

IV.B. AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD: CLAVE PARA LA REINserción

94. Comparada con la evolución mundial, la productividad en la región parece melancólica. Para el período 1950-1980, la productividad promedio anual del trabajo creció a más de 4% sólo en un país; fue superior al 3% en los siguientes tres; se ubicó entre 3% y 2% en siete casos; y finalmente, fue inferior al 2% en ocho países. Asimismo, en 11 de 19 países este indicador señala un retroceso respecto de la década de

89/ En dicha dirección hay desarrollos conceptuales nuevos que merecen atención. Véanse por ejemplo MASSAD, C.: Integración: Una Nueva Estrategia, op.cit. y PEÑA, F. Concertación Latinoamericana: Arquitectura de Integración e Ingeniería de Negocios, BID, Washington, agosto de 1988.

1970. 90/ Por su parte, en los países de la OCDE, hay períodos largos (superiores a una década) donde el crecimiento anual de la productividad en la industria manufacturera superó el 10% (Japón), el 7% (Italia y Holanda), o el 6% (Bélgica y Francia). 91/ Cifras comparables para algunas economías del Sudeste Asiático señalan incrementos anuales en la productividad manufacturera superiores al 7%. 92/ Estos diferenciales de productividad sustentan el diagnóstico global del aparato productivo de la región: lánguido y enfermo.

IV.B.1 EL ESPECTRO AMPLIADO DE LA HETEROGENEIDAD TECNOLÓGICA

95. La evolución del saldo comercial del balance de pagos en casi tres décadas, permite apreciar un sector manufacturero deficitario en divisas, financiado por el superávit generado en las exportaciones primarias. Al mismo tiempo, ella muestra la caída progresiva del superávit de las exportaciones primarias y una reducción en la demanda neta de divisas por parte de las manufacturas. 93/ Datos más recientes indican incluso, la reversión del déficit manufacturero para la región en su conjunto; sin embargo, los datos promedio ocultan una marcada heterogeneidad. En

90/ Elaborado sobre la base de datos del Centro de Proyecciones Económicas, CEPAL (Informe de Trabajo Interno), Santiago de Chile, 1989.

91/ Véase KLEIN, L.: Components of Competitiveness, "Science", Washington, julio de 1988.

92/ Las cifras para el período 1975-1979 son: Corea del Sur, 7.9%; Hong Kong, 9.6% y Taiwan, 7.1%. Véase U.N.: Statistical Yearbook for Asia and the Pacific, New York, 1985.

93/ El superávit comercial de bienes primarios en relación al PIB decrece monótonamente desde un promedio anual de 10.4% en el trienio 1953-1955 a 4.2% en el sexenio 1976-1981; el déficit manufacturero, por otra parte se reduce también monótonamente de -9.3% a -5.7% entre los mismos períodos. Véase PREALC: Empleo en América Latina: Una Búsqueda de Opciones, Santiago de Chile, 1987.

1985, la región muestra un superávit neto en el comercio de manufacturas pero persisten numerosos casos de déficit, a veces de monto similar al superávit de su principal recurso de exportación primaria. ^{94/} La estructura de exportaciones exhibe una heterogeneidad parecida: en promedio, la ponderación de las manufacturas supera el 50% del total de las exportaciones regionales; sin embargo, en la gran mayoría de los países las exportaciones primarias concentran todavía más de 2/3 del total exportado.

96. En varias dimensiones de la actividad económica regional se ha ido profundizando la concentración por países: desde el comienzo de los años 80: dos países concentran casi dos tercios del producto global, del producto industrial y de la formación bruta de capital fijo de la región. Algo similar ocurre con las exportaciones; los dos mismos países generaron más de la mitad de ellas en 1988; mientras tanto algunos países que habían destacado durante los años 70, redujeron su participación. ^{95/} Desde la óptica de la complejidad tecnológica incorporada a la exportación de manufacturas, el contraste es todavía más marcado: mientras la región exporta cerca de un 18% de sus manufacturas en distintos tipos de industrias nuevas, este componente en

^{94/} Véase la comparación entre los saldos comerciales netos por sector productivo del promedio regional y su composición por país. División conjunta CEPAL/UNIDO de Industria y Desarrollo Tecnológico: Documento de Trabajo Interno, Santiago, marzo 1989.

^{95/} Mientras Brasil y México exportaban el 30% del total regional en 1970, su participación en 1988 alcanzó el 53.5%. Colombia-Venezuela redujeron su ponderación de 25.0 a 15.8; el Cono Sur de 22.8 a 16.4; el Area Andina de menor desarrollo relativo de 10.7 a 5.3; y Centroamerica de 8.2 a 4.0. (Fuente: ILPES, sobre la base de datos de CEPAL, Centro de Proyecciones Económicas).

siete de sus países no supera el 3% del total nacional respectivo de manufacturas exportadas. 96/

IV.B.2 LA PRODUCTIVIDAD EN LA REGION

97. Algunas experiencias internacionales revelan que el incremento de la productividad real facilita conciliar el crecimiento de la producción con mayores niveles de empleo y salarios reales más elevados. 97/ Dicho incremento en productividad se asocia estrechamente con la innovación tecnológica endógena, como lo demuestran las experiencias contemporáneas de desarrollo económico. De manera análoga, el crecimiento de la productividad está asociado con la inversión que permite ampliar la base productiva y reestructurarla, alterando las proporciones sectoriales en función de criterios de especialización productiva. En este sentido, América Latina y el Caribe han experimentado durante la década una sensible caída en el nivel de inversión, pública y privada (véase Capítulo V). Esta situación ocurre precisamente, cuando la economía mundial desafía la supervivencia de ventajas comparativas estáticas y privilegia el flujo de nuevos bienes y servicios con elevado contenido de conocimiento, como motores del comercio mundial.

96/ Sobre la base de datos de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Desarrollo Tecnológico, Documento de Trabajo Interno, op.cit. La clasificación de "industrias nuevas" es de CEPAL/ONUDI y distingue tres tipos: intensivas en trabajo, en capital y en tecnología.

97/ El crecimiento del salario medio y del valor agregado por trabajador entre 1975 y 1985 fue respectivamente: 13 y 12.2% en Corea del Sur; 8.9 y 10.2% en Hong Kong; y por último, 10.1 y 8.6% en Singapur. Véase UNIDO: Industry and Development: Global Report-1987, Viena, 1987. En el caso de Corea del Sur, además, entre 1962 y 1981, el empleo manufacturero creció a una tasa anual de 9%. Véase UNCTAD/GATT: Logros de la República de Corea en Materia de Exportación, 1961-1982, Centro de Comercio Internacional, Ginebra, 1984.

98. Además - como también se sabe - en un contexto de baja inversión, caen los índices de capacidad utilizada y se reduce la eficiencia de la inversión, afectando negativamente la evolución de la productividad. Ello se refleja en las estimaciones sobre la productividad regional del periodo reciente. En efecto, el grupo de países que supera el 85% del producto regional, muestra una caída de la productividad del trabajo entre 1980 y 1987 que varía de 1 a 2%. 98/ Aunque no sean estrictamente comparables, algunas cifras ilustran acerca de lo que acontece en otras áreas geográficas: una recuperación en la productividad como reflejo de la acelerada innovación tecnológica, en varios casos superior a la tendencia de postguerra. 99/ En suma los años 80, incorporan un componente decisivo a la vulnerabilidad externa de la región: el deterioro de la inversión y de la productividad, que reduce la posibilidad de una inserción comercial más sólida en décadas futuras.
99. Es reconocida unánimemente la relación estrecha entre productividad y gasto en investigación y desarrollo. 100/ Sin embargo, el vínculo es condición necesaria, pero no suficiente. La innovación tecnológica depende del gasto en investigación y desarrollo, pero otros factores pueden tener

98/ Fuente: ILPES, sobre la base de datos del Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL, Santiago de Chile, 1989.

99/ Las tasas anuales promedio para algunos países de la OECD entre 1979 y 1986 son: Estados Unidos, 3.5%; Japón, 5.6%; y Alemania Federal, 2.7%. Véase OIT: Yearbook of Labor Statistics, Ginebra, 1986. Las cifras correspondientes a los países del Sudeste Asiático son: Corea del Sur, 5.5%; Hong Kong, 5.8%; y Taiwan, 6.1%. Véase United Nations, Statistics Yearbook for Asia and the Pacific, Nueva York, 1985.

100/ Cabe recordar que la participación de la región en el total de recursos mundiales destinados a I&D es ínfima: 1.8% contra 30.1% (Estados Unidos), 10.2% (Japón) y 6.7% (Alemania Federal) en porcentajes del PIB. La participación en el número de ingenieros y científicos es también baja: 2.4% para América Latina, 17.4% Estados Unidos y 12.8% Japón. Véase National Science Foundation: International Science and Technology Data, Washington, 1986.

mayor incidencia: entre ellos, la calidad del trabajo, el grado de eslabonamiento productivo, la difusión del conocimiento, la capacidad de absorción y adaptación de nuevas tecnologías, así como una política económica que otorgue señales estables en el mediano plazo, favoreciendo las ganancias y la expansión de aquellas ramas con mayor capacidad de innovación.

100. De todos modos, hay consenso creciente en que el progreso técnico endógeno depende, en buena medida, de la capacidad de asimilación y uso de las innovaciones por parte de las unidades productivas; ello exige gastos selectivos en I&D. El desarrollo de estas capacidades requiere una demanda agregada en crecimiento, aprovechar las ventajas de la especialización y del comercio mundial, un papel activo de las instituciones tecnológicas y vínculos estrechos con la producción y además, estímulos a la competencia en los mercados internos. En las condiciones actuales de la región la productividad adquiere, además de sus significados técnico y económico, relevancia de carácter social. Aspectos como el de la organización de los procesos productivos, la participación informada de los actores intervinientes y la propia concertación social para acordar temas prioritarios son decisivos para explorar complementariedades entre los esfuerzos público y privado, así como para otorgar un nuevo ámbito de acción a los intentos de cooperación e integración regionales. Esta preocupación por la productividad es también tema de la política social: la nueva reinserción externa y la transformación productiva exigen una fuerza de trabajo con capacidad creciente y adaptada a las exigencias de una economía mundial globalizada y altamente dinámica.

Capítulo V

MODO DE INSERCIÓN Y CRISIS FISCAL

101. Como consecuencia de la crisis externa por la que atraviesan los países de la región, la experiencia de los años recientes ha evidenciado una reducción en el grado de autonomía de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas públicas. 101/ La adopción de programas macroeconómicos cuya racionalidad se fundamentó en el ajuste externo y en la estabilización interna, ya sea mediante procesos simultáneos o escalonados en el tiempo afectó con severidad, el nivel de desempeño de los gobiernos más allá de lo que indica un abultado déficit fiscal. En consecuencia, el tema de los desequilibrios presupuestario y financiero del sector público, su interacción con otros desequilibrios de corto plazo y más todavía, sus implicaciones para el proceso de desarrollo en el mediano y largo plazos, han pasado a constituir puntos focales del debate actual en la región.

V.A LA TENSA OBSESION POR EL CORTO PLAZO

102. El impacto de la crisis y las urgencias del corto plazo distrajeron la atención respecto del futuro. Por las razones ya apuntadas, es urgente recuperar los niveles históricos de inversión (físico y social) y de gasto en capital intelectual. En este último aspecto, el Estado desempeña un papel estratégico tanto en la promoción de I&D

101/ Esta apreciación fue destacada por el ILPES ya en 1986; véase, ILPES: La Planificación en un Marco de Interdependencia, Discurso Inaugural del Director General del ILPES en el Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado, op.cit. A continuación, este Capítulo se apoya en MARTIN, J.: Inserción Externa y la Crisis Fiscal en América Latina y el Caribe, ILPES, Santiago de Chile, marzo de 1989.

en las empresas como apoyando directamente las actividades de C&T. Es oportuno, por lo tanto, caracterizar brevemente las causas e implicaciones del desequilibrio presupuestario y financiero del sector público, sobre todo, en su relación con la situación externa de la región.

V.A.1 LOS VASOS COMUNICANTES DE DOS DESEQUILIBRIOS

103. Como ya se vió, el servicio de la deuda frente a una paralización del financiamiento externo voluntario, ha requerido una elevada transferencia neta de recursos financieros hacia los acreedores externos. En consecuencia, la deuda ha dejado de ser sólo un problema de financiamiento de los pagos internacionales; su servicio deviene en un dilema para la utilización de los recursos internos de los países deudores. Es decir, en un problema de asignación de recursos propios entre el pago de la deuda y el consumo y la inversión internos.

104. Los países de la región han debido generar importantes saldos en su balance comercial con el exterior para materializar dicha transferencia afectándose algunos de sus equilibrios macroeconómicos básicos. Los efectos recesivos de las políticas de ajuste externo, así como sus mecanismos de transmisión son conocidos; es suficiente recordar sus principales características durante los años 80. Por un lado, la reducción de importaciones se impuso a pesar del esfuerzo regional para elevar las exportaciones y también, la contención del gasto fue preponderante frente a la alternativa de un crecimiento del producto. 102/ Por otro lado, aunque el ahorro interno se mantuvo en sus niveles

102/ En el período 1980-1987, la región en su conjunto amplió en 32% el volumen de sus exportaciones mientras que su valor se redujo en 1%. El Producto Interno Bruto por habitante, se redujo en 6.6% entre 1981 y 1988. (CEPAL: Balance Preliminar 1988 op.cit.).

precrisis, la inversión cayó en un monto equivalente a la transferencia de recursos al exterior - como consecuencia del pago de intereses, del deterioro en los términos del intercambio y de la fuga de capitales. 103/

105. Menos atención sin embargo, ha recibido la interacción entre el ajuste externo, la crisis fiscal y el nivel de inflación. El punto central es que la casi totalidad de la deuda externa fue absorbida por el Estado. Por este motivo, a su propio endeudamiento -en varios casos ya considerable- adició una elevada proporción del endeudamiento privado, incluyendo compromisos sin aval inicial del Estado. 104/ En algunos países, este proceso comenzó ya hacia fines de los años 70, con la utilización de las empresas públicas para captar ahorro externo con el objetivo, en algunos casos, de asegurar el financiamiento global de la economía. Paralelamente, había renuencia por parte del sector privado para refinanciar sus préstamos con el exterior debido al aumento del riesgo cambiario; por ello, en algunas situaciones el Estado otorgó seguros de cambio al sector privado; en otros casos, el proceso culminó directamente con la estatización de la mayor parte de la deuda privada remanente.

103/ Cabe insistir en la simultaneidad entre el incremento de los pagos externos y la fuerte caída en los términos del intercambio. En el periodo 1981-1988, la relación de precios del intercambio de bienes FOB/FOB, cayó en 22.2%, alcanzando uno de sus niveles más bajos desde la posguerra. Véase CEPAL: Balance Preliminar 1988 op.cit. La fuga de capitales para los países altamente endeudados, por su parte, fue en promedio de 30%; esto implica que por cada dólar de deuda, 30 centavos se fugaron. Véase KHAN, M. y N. UL HAQUE: La Fuga de Capitales de los Países en Desarrollo, FMI/Banco Mundial, N° 1, vol. 24, marzo de 1987.

104/ La deuda de corto plazo, pública y privada, también se fue convirtiendo en deuda pública de largo plazo. Entre 1979 y 1981 ingresó un promedio neto anual de préstamos de corto plazo de US\$ 17.000 millones, llegando a representar 28.5% de la deuda total en 1981. A partir de 1983 su participación decreció, alcanzando 7.7%, en 1986. Véase BID: Progreso Económico y Social en América Latina, Washington, 1988.

106. El resultado acumulativo de este proceso fue la virtual estatización de la deuda externa: más del 80% de la deuda total pasó a ser pública o contar con garantía pública. ^{105/} En otras palabras, las obligaciones acumuladas por flujos previos de financiamiento externo al gobierno central, a empresas públicas, al sector privado (productivo y financiero) fueron convergiendo hacia un único "stock" de deuda externa: la pública. En consecuencia, desde los primeros años de la década de 1980, la tarea de movilizar los recursos internos necesarios para atender los compromisos externos quedó centrada en el sector público. Así, la ponderación del pago de intereses de la deuda en su gasto global se elevó significativamente. Por este motivo, el problema de la transferencia neta de recursos al exterior presenta - además de la ya mencionada necesidad de ampliar el superávit externo - una dificultad presupuestaria para el sector público, encargado de materializarla. Esto generó problemas más agudos en aquellos países donde el superávit con el exterior es mayoritariamente del sector privado.

107. Son conocidos los tres caminos no-inflacionarios para que el gobierno pueda movilizar los recursos necesarios en moneda nacional requeridos por la transferencia neta al exterior: incrementar su endeudamiento interno, proceder a la venta de activos públicos, o generar un superávit primario. Todos han sido recorridos en la región durante el pasado reciente. En algunos casos, el endeudamiento interno neto del gobierno estuvo limitado por las restricciones y fragilidades de los mercados de capital locales. En los países mayores, con

^{105/} Al respecto cabe destacar la evolución de la participación de la deuda pública en la deuda total; ésta pasó de 53.7% en 1982 a 80.6% en 1987; mientras la deuda privada de largo plazo se redujo de 18.7% a 10.3% y la deuda de corto plazo, pública y privada, de 27.6% a 9.1% en el mismo período. Véase Banco Mundial: World Debt Tables, Washington, 1988-1989.

mercados de capital relativamente más desarrollados, se produjo una considerable sustitución del endeudamiento externo por interno. Durante los años 80, cada nuevo ciudadano había nacido con una elevada deuda congénita en divisas; poco a poco, comenzaron a nacer también con deudas en moneda nacional.

108. La segunda posibilidad, enajenación de activos públicos, ha sido utilizada con mayor lentitud y controversia. En particular, el impacto presupuestario de las operaciones de privatización necesita ser evaluado en un marco plurianual; la reducción inmediata en el déficit fiscal puede ser insuficiente para compensar la reducción en el "ingreso permanente" del sector público, aún en el caso de empresas deficitarias. En efecto, como fuera observado por el FMI, sólo si la transferencia de activos va acompañada de ganancias de productividad y éstas puedan ser parcialmente capturadas por el sector público, el impacto presupuestario será francamente favorable. 106/

109. Restringidas las dos primeras posibilidades, los gobiernos de la región intentaron reducir su necesidad neta de financiamiento. Considerando que el gasto, y más todavía el ingreso público, es una fracción pequeña del producto, las reducciones involucradas fueron considerables. Así por ejemplo, para un nivel de gasto público de 20% del producto,

106/ Véase FMI: *Privatization and Public Enterprises*, Occasional Paper N° 56, Washington, 1988 y también, MANSOOR, A.M.: *The Budgetary Impact of Privatization*, FMI, Working Paper, WP/87/88, Washington, 1987. La privatización ha sido utilizada en aras de lograr la estabilización financiera. Sin embargo, la enajenación de activos públicos así como otras modalidades de desestatización vienen siendo debatidas como instrumentos posibles de una política de reestructura

una transferencia al exterior del orden de 6% del PIB implica reducciones del gasto de 30%. El pago de intereses de la deuda pública (externa e interna) como porcentaje de los ingresos totales del gobierno fue, en varios casos y años, superior al 30%.

110. En diversos casos se constataron reducciones reales de los ingresos públicos durante el período de la crisis y también se agudizó su carácter regresivo. A pesar de la polémica al respecto, la carga tributaria bruta en los países de la región no es elevada en comparación con otras áreas de similar nivel de desarrollo. ^{107/} Además, durante la crisis se ha producido un fuerte deterioro de los ingresos brutos tanto por razones de carácter coyuntural como estructural. La recesión y el aceleramiento de la inflación resultaron en una caída de la tributación directa. Existen distintas evidencias de renuncia a la recaudación implícita en varios de los incentivos otorgados al sector privado (tanto exenciones como reducciones de tasas); insuficiente cobertura del impuesto a la renta; escaso aprovechamiento de algunas bases impositivas (como patrimonio y prestación de servicios). Las deficiencias del sistema de administración tributaria estimularon a su vez, elevadas tasas de evasión. Ciertamente, la pérdida de credibilidad en la política gubernamental afectó negativamente a varios componentes del ingreso tributario.
111. En lo relativo a la política de precios y tarifas públicas, cabe destacar dos hechos: uno, en varios países de la región éstos fueron utilizados como instrumento de contención inflacionaria o para reducir costos de exportaciones, con la consecuencia de significativos atrasos

^{107/} Véase TANZI, V.: Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries, en Banco Mundial: The Theory of Taxation for Developing Countries, Washington, 1987.

en relación con otros precios de la economía y el aumento del déficit del sector de empresas públicas; dos, varios precios públicos incluyen un considerable componente fiscal, lo cual plantea una contradicción entre los objetivos macroeconómicos del gobierno (reducción del déficit y contención de la inflación) y el objetivo microeconómico de las empresas de cubrir sus costos marginales de largo plazo. Los esfuerzos para limitar la necesidad de financiamiento neto del sector público se han concentrado así, en la reducción del gasto programable.

112. Los gastos corrientes se contrajeron, principalmente, a través de una fuerte reducción de las remuneraciones, del empleo (en algunos casos) y de recortes en otros de sus componentes (materiales fungibles, por ejemplo); esto último afectó en particular, a la prestación de servicios sociales. Sin embargo, el grueso de la disminución del gasto se concentró en la inversión, especialmente en el mantenimiento de la infraestructura. La información disponible para un grupo de 15 países indica que en los primeros años de la década, el gasto público descendió 18.3%, en términos reales. ^{108/} La caída de la inversión se explica no sólo por la inflexibilidad para reducir gastos corrientes, sino también por la simultánea necesidad de reducir las importaciones que, en el caso del sector público, se concentran en materiales y equipo para la formación de capital fijo.

^{108/} El gasto se redujo con la siguiente composición: gastos de capital -35.1%, remuneraciones -9.8%, otros gastos corrientes -13.7%; subsidios y transferencias -9.0%. Por el contrario, la partida de intereses se incrementó en 43.7%. En el gasto por sector la mayor caída corresponde a infraestructura, -24.9%, y la menor a seguridad y defensa -4.4%. El grupo incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. (Véase, Banco Mundial: Informe Económico Mundial, 1988).

113. Limitado el flujo de tránsito por los caminos no inflacionarios para cubrir su necesidad de financiamiento, varios gobiernos debieron recurrir a la emisión como alternativa última para cerrar su brecha presupuestaria. Cabe destacar tres de sus consecuencias: uno, la dinámica inflacionaria se acentuó a niveles sin precedente en la región; 109/ dos, indujo la movilización de los saldos monetarios del sector privado hacia bienes y otros activos financieros alimentando, de esta manera, las tendencias especulativas ya presentes en la economía; 110/ y tres, redujo el espacio para la política monetaria que, con los mismos instrumentos, debió controlar la masa monetaria y también, mantener el financiamiento global de la economía.

V.A.2 UNA PRACTICA INEDITA: LA PROGRAMACION EX-POST

114. A pesar de las diferencias de país a país, sobre las que ya no es necesario insistir, resulta claro que la región se vio forzada a realizar denodados esfuerzos para contener-

109/ Hasta 1981, el crecimiento del IPC promedio en la región se ubicaba en torno al 50% anual. A partir de 1982, este nivel se acelera alcanzando, en 1985, un 275%. Después de una pronunciada caída de este índice en 1986, como consecuencia de la adopción de enérgicos programas de estabilización en los países de mayor inflación relativa, el IPC volvió a subir en 1987 y alcanzó un nuevo récord, en 1988. Asimismo, corresponde señalar que la base monetaria es reducida en la mayoría de los países de la región, variando entre 5 y 10% del producto; por consiguiente, una emisión equivalente a pocos puntos de éste acelera las presiones inflacionarias. Véase CEPAL: Restricciones al Desarrollo Sostenido en América Latina y el Caribe y Requisitos para su superación, Río de Janeiro, Brasil, abril de 1988.

110/ En particular, los activos externos pasaron a constituir una importante fracción de la riqueza financiera del sector privado; por lo tanto, se modificaron las relaciones de sustitución entre los activos relevantes para el funcionamiento de la economía. En el contexto actual de globalización de los mercados financieros internacionales, la permanente amenaza de una mayor fuga de capitales, redujo los grados de libertad relativa entre la política fiscal y otras políticas macroeconómicas. Este aspecto ya fue indicado como uno de los problemas que afectan negativamente la capacidad de gobernar, (véase Capítulo III).

dentro de límites tolerables - el desequilibrio presupuestario. De un modo general, cabe enfatizar algunos factores concurrentes que resumen varias de las dificultades encontradas como consecuencia de la relación perversa entre las cuentas públicas y el sector externo.

a) Volatilidad de expectativas debido a incertidumbres de origen externo e interno

- . Las negociaciones con los acreedores externos y los organismos financieros internacionales, han obligado a frecuentes cambios o ajustes en los rumbos de las políticas internas, manteniendo a las economías nacionales en un estado de incertidumbre permanente.
- . Asimismo, la credibilidad de las políticas públicas se ha visto afectada por la fatiga del ajuste, por sus magros resultados y por las propias dificultades del gobierno para sostenerlas.
- . Tantas incertidumbres terminaron imponiendo un desacuerdo inflacionario por sobre cualquier posibilidad de consenso fiscal.

b) Entrelazamiento de las esferas de financiamiento

- . La pérdida de grados de libertad relativa para la producción de políticas públicas, impuso notables exigencias de consistencia interna; al no satisfacerlas, los procesos de ajuste resultaron, en varias ocasiones, desordenados o caóticos.
- . El proceso decisorio público se orientó en demasía hacia la necesidad de dar respuestas a crisis sectoriales o parciales.
- . Asimismo, la urgencia por ofrecerlas, la potencia insuficiente de los instrumentos y sus efectos conflictivos, resultaron en algunas desarticulaciones de la propia gestión gubernamental.
- . Estas se reflejaron en la dislocación de las diversas cuentas del gobierno: fiscal, consolidado de empresas públicas, monetaria y cambiaria.

c) Diferencias de horizonte temporal en el manejo del desequilibrio público

Una primera diferencia se presentó entre el ritmo de la negociación externa, que determina el monto de recursos a transferir al exterior, y el tiempo de las medidas gubernamentales para controlar el déficit público, una de las variables focales de la propia negociación.

La mayor rapidez con que se pudo actuar sobre algunos gastos o sobre la generación de ciertos ingresos extraordinarios, contribuyó a la acumulación de importantes distorsiones en la estructura de los principales flujos y "stocks" de recursos públicos.

La redefinición de modelos fiscales agotados - que exige acuerdos políticos y sectoriales, reformas legales o administrativas y renegociación de derechos adquiridos, procesos que se desenvuelven en los más diversos horizontes temporales - fue dificultada por las distorsiones adicionales inducidas por la crisis externa.

115. Los tres grupos de factores señalados terminaron produciendo - en algunos casos - una inversión en la historia de la técnica presupuestaria: este instrumento diseñado para ser producido "ex-ante", terminó siendo determinado "ex-post". Esto a su vez, ha conducido a algunos desquiciamientos en las relaciones institucionales, tanto en el interior del sector público (autoridades económicas y autoridad monetaria, por ejemplo) como entre los poderes ejecutivo y legislativo.

V.B UNA LAXA ATENCION AL FUTURO

116. Durante los años 80, el manejo del vínculo entre la restricción externa y la situación fiscal agotó lo mejor de las reservas regionales de energía pública. En los gabinetes en que se produjeron responsablemente los principales ordenamientos de políticas públicas, se aprovecharon todas las palancas instrumentales y también con frecuencia, fueron manejadas con gran idoneidad. Fuera de

ellos, dichas palancas no siempre estuvieron vinculadas con los fenómenos concretos; la competencia del esfuerzo no logró evitar que el mismo se perdiera. En más de un caso, la propia credibilidad gubernamental se fue disipando. En sus dos papeles, el Estado se debilitó. En el de la gerencia, apoyado en un aparato esclerosado, absorbió recursos escasos con resultados poco eficientes. Como representante político de la Nación, perdió presencia externa y postergó la integración y consolidación de las sociedades nacionales. En general, la gestión de la complejidad y de la interdependencia, no logró alcanzar altitud y trascendencia.

V.B.1 INVERSION COMO RESIDUO ... DESARROLLO COMO DETALLE

117. La inversión regional cayó sostenidamente durante los años 80. Expresada como porcentaje del PIB la inversión interna bruta se redujo de 24.3%, promedio del período 1973-1980, a 16.8 en 1985. Ello a pesar de que el ahorro interno bruto, en el mismo lapso, aumentó en poco menos del 1%. 111/ A ello, contribuyó la caída de la inversión pública que, como ya se mencionó, fue la principal variable de ajuste para reducir el gasto programable del gobierno y acercarlo a la disponibilidad de financiamiento doméstico. La inversión privada, por su parte, también disminuyó; aunque ésta no es una variable de decisión gubernamental, existen varias razones que explican su persistente bajo nivel. Estas apuntan a la complementariedad entre inversión pública y privada, a las distorsiones en el financiamiento de largo plazo y a las dificultades para realizar un cálculo económico-empresarial, en un contexto internacional con tasas de cambio de fluctuación errática y elevadas tasas de

111/ Sobre la base de datos del Banco Mundial: Informe sobre el Desarrollo Mundial, años 1987 y 1988, Washington, 1987 y 1988.

interés real y en presencia de grandes desequilibrios internos - reales y financieros - desencadenados por el proceso de ajuste externo.

118. En particular, el funcionamiento de los mercados financieros domésticos estuvo dominado por una racionalidad de corto plazo, que condujo a la virtual extinción de las fuentes de financiamiento de mediano y largo plazos en la economía. La pérdida de este horizonte temporal en el funcionamiento de los mercados financieros no sólo se explica por el manejo de los desequilibrios externo e interno, sino también por las dificultades para introducir modificaciones estructurales en por lo menos tres ámbitos institucionales: en el sector financiero, apuntando a una mayor eficacia del sistema y a una reducción de los costos de intermediación; en el sistema tributario, buscando recuperar la carga tributaria neta y una mayor equidad impositiva; y en el régimen de incentivos al sector privado, partiendo del hecho que la competitividad no es doméstica sino internacional.
119. La caída de la inversión estuvo también acompañada de un deterioro en su calidad. La disponibilidad de financiamiento externo en los años 70 y su posterior restricción en los 80, atentaron - por exceso y por defecto - contra la eficiencia en el proceso de inversión en la región. En el primer caso, la afluencia de recursos externos permitió concretar inversiones de escasa viabilidad o de alto riesgo y, en algunos países, también de dudosa prioridad. Por otra parte, en los años 80, la calidad del proceso de inversión pública se deterioró por la adopción generalizada de controles sobre el gasto financiero, con escasa consideración de los cronogramas de ejecución de las obras y de su mérito económico; en particular, se verifica un considerable deterioro del capital social básico por la simultánea reducción en los gastos de operación y, sobre

todo, de mantenimiento de la capacidad existente que requerirá amplios programas de rehabilitación selectiva de la infraestructura. 112/

120. Las tendencias más recientes en la magnitud y composición del gasto público en inversión y C&T se ve dificultado por la carencia de datos de cobertura general. 113/ Sin embargo, la información disponible para distintos países permite realizar una valoración cualitativa de lo sucedido. Los siguientes puntos resumen - sin jerarquizar - las consecuencias más visibles de la caída en la inversión pública.

Postergación o indefinición de las licitaciones de nuevos proyectos esenciales, sobre todo en materia de insumos básicos e infraestructura productiva.

Suspensión de proyectos tanto en estos sectores como en el ámbito de la infraestructura social, aún de aquellos en fase de ejecución avanzada.

Interrupción o desaparición de las líneas de financiamiento para la inversión social (vivienda y desarrollo urbano, por ejemplo).

Discontinuidades frecuentes en el ritmo de ejecución, interrupciones "sine die" o atrasos en la ejecución de obras y proyectos, con el correspondiente aumento de costos reales y la reducción en la relación esperada de beneficio-coste.

Deterioro del capital fijo en infraestructura física (transporte, energía, equipamiento urbano) y también de servicios sociales, por la reducción errática - y muchas veces errada - de los gastos en mantenimiento.

112/ Véase al respecto BAUM, W.C. y S.M. TOLBERT: *Investing in Development. Lessons of World Bank Experiences*, Washington, 1985.

113/ Como se sabe, el Informe 1988 del Banco Mundial estuvo dedicado a gestión económica y financiamiento público; la carencia de datos para el análisis del gasto público se detalla claramente allí. Véase Recuadro 5.10 en Banco Mundial: *Informe Económico Mundial - 1988*, op.cit.

En algunos casos, degradación de proyectos existentes para infraestructura de telecomunicaciones u omisión de otros nuevos, con importancia estratégica para la reestructuración productiva de la región.

Desmovilización de equipos técnicos y científicos en áreas potencialmente vitales para la investigación, especialmente en núcleos universitarios - de investigación y docencia - centrados en aspectos clave del desarrollo en C&T.

121. En la medida que el gasto en inversión fue variable residual en el proceso de asignación de recursos públicos y, por otro lado, la opción menos lucrativa y más riesgosa para el sector privado, la inversión agregada (pública y privada) en la región cayó sostenidamente entre 1980 y 1986 a una tasa media anual de 8.5% 114/. La evolución en este indicador por país, permite extraer las siguientes conclusiones. 115/

De veinte países considerados, en sólo cuatro la variación ha sido positiva.

En estos casos, el incremento fue modesto; entre 0.1 y 0.8%.

Por el contrario, las tasas negativas definen un intervalo mucho más amplio; desde -0.7 a -16.3%.

En los países con tasas negativas, el gasto en inversión cayó cerca del 10% en seis países y alrededor del 15% en otros tres.

114/ Cabe destacar que el período incluye dos años relativamente normales (1980 y 1981) previos a la crisis de 1982. A partir de esta fecha el comportamiento de la inversión se deteriora más de los que muestra este promedio del período. Los datos de base corresponden al Banco Mundial: Informe sobre el Desarrollo Mundial - 1988, op.cit.

115/ Los países incluidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Durante los años 80, es innegable una similitud en el comportamiento de las empresas privadas y del sector público: en ambos hubo negligencia respecto del futuro.

122. "Inversión Residual ... Desarrollo como Detalle" no es una mera expresión. A pesar de reiterar conceptos ya expresados, conviene recordar que la variación acumulada del Producto Interno Bruto por habitante en la región, entre 1981 y 1988, fue -6.6%. Una vez más el promedio esconde un espectro de variación muy amplio. En un único caso, el producto per cápita creció más del 10% y, en otros cuatro entre 1 y 4.3%. En todos los demás la reducción varió desde -2.8 a -38.6%; dos países perdieron una quinta parte, tres una cuarta y uno de ellos más de un tercio respecto de su respectivo producto per cápita al inicio de la década. La reinserción externa permitirá dinamizar importantes segmentos de la economía de la región; sin embargo, ello será insuficiente para superar - en el futuro inmediato - los problemas que el decenio acumuló en materia de atraso relativo, en los ámbitos económico y social.

V.B.2 EFICIENCIA DE GESTION, UN REDUCTOR DE COSTOS

123. Trasciende los límites de este trabajo un análisis detallado de los problemas de la gestión pública en la región. 116/ Cuando este tema se proyecta hacia el futuro tanto en la perspectiva de apoyo a nuevas políticas de reinserción externa como en su calidad de soporte para estrategias más amplias de desarrollo, la insuficiencia de su tratamiento actual resulta más evidente. El modo (en el sentido estadístico de lo más frecuente) se ubica hoy en la denuncia del tamaño excesivo del sector público y en la prescripción consecuente: reducir su presencia en la economía y en la sociedad. En este documento no se hará referencia a este debate. 117/ Sin embargo, es conveniente llamar la atención sobre la necesidad de un enfoque más cualitativo. La gestión pública en la región está indudablemente enferma; centrarse sólo en la necesidad de reducir su ámbito de actuación es equivalente a creer que la misma enfermedad en el niño es menor que en el adulto ... porque su organismo es de tamaño más pequeño. La ineficiencia administrativa tiene dimensiones de "stock" y dimensiones de flujo. Corregirla

116/ Cabe destacar en este aspecto la labor que desempeña en la región el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo con la cooperación técnica del Proyecto PNUD "Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público". Ambos, en conjunto con el ILPES, han puesto en marcha varias actividades (Reuniones Técnicas, investigaciones, por ejemplo) para una mejor articulación entre planificación y gestión pública. Véase en particular ILPES/CLAD: "La Democracia frente al Reto del Estado Eficiente", GEL, Buenos Aires, 1988.

117/ Véase al respecto FRANCO, R. et.al.: Las cuestiones clave sobre la estructura y funcionamiento del Estado en América Latina a fines de los Ochenta, ILPES, Santiago, presentado al Seminario de Alto Nivel sobre Gestión del Estado y Desburocratización, Montevideo, julio de 1988 y también, PALMA, E. et.al.: Lineamientos para una Política Social orientada a la Consolidación Democrática en una Epoca de Crisis, ILPES, Santiago, presentado al Seminario de Alto Nivel sobre Nuevas Orientaciones de Políticas Sociales en América Latina y el Caribe, Quito, agosto de 1988.

en uno u otro sentido, es una de las tareas más sutiles para reducir costos y controlar desequilibrios en las principales cuentas públicas. Hoy, aunque haya importantes excepciones, el aparato administrativo público carece de la preparación necesaria para apoyar políticas de desarrollo basadas en nuevas estrategias de reinserción externa.

124. Adquirirla, en sus diversas dimensiones, requiere una aproximación adecuada a la gestión de sistemas complejos. Así, "el contexto turbulento e incierto conduce a la necesidad de una gerencia de complejidad. En relación con ella hay dos posibilidades: una tradicional, es intentar reprimir la incertidumbre, sin admitir mayormente su existencia, y repetir decisiones en función del pasado. Otra, tratar de enfrentarla preparando al gerente público para manejarse en esa situación". Añadiéndose, "en realidad, la gerencia comienza donde termina la técnica". 118/ Cinco ámbitos de relación del gobierno merecen destacarse en este sentido.

Gobierno y Aparato Público: en prácticamente todos los países de la región, el impacto directo e indirecto de la deuda externa potenció severas desarticulaciones existentes en el funcionamiento institucional y en los desequilibrios financieros del sector público. La magnitud de los desajustes en ambos planos invalida los intentos por encontrar soluciones parciales o de rápida instrumentalización. La interdependencia de aspectos institucionales y financieros exige un tratamiento conjunto, restringiendo los efectos de acciones centradas en sólo alguno de ellos.

Gobierno y Sistema Político: cabe realizar dos observaciones; se requiere dar continuidad y sostener el proceso de cambio durante un período que excede la duración normal de un gobierno y dos, todo proceso de cambio acarrea inevitables

118/ Véase KLIKSBERG, B.: *La Gerencia Pública Necesaria. Hacia un Replanteo Integral*, en OCP/CLAD: *La Gerencia Pública Necesaria*, Caracas, 1985.

costos políticos. Estas características imponen a su vez, dos condiciones al funcionamiento del sistema institucional: establecer los consensos imprescindibles sobre transformaciones necesarias entre las fuerzas políticas y también, negociar los cambios con las organizaciones sociales en vez de, simplemente, tratar de imponerlos.

Gobierno y Sector Privado: se trata de definir nuevas modalidades de interacción entre ambos sectores. La delimitación de sus respectivas áreas de actuación es hoy motivo de controversia en la región, con frecuencia oscurecida por el reduccionismo de equiparar la fortaleza de la economía con el tamaño relativo de sus sectores público y privado. Es probable que sea hora de un nuevo tratado de límites entre ambos, pero es indudable que se precisan urgentes acuerdos de integración fronteriza. La razón es simple, pero poderosa: el carácter mixto de una economía no está sólo dado por la coexistencia de diversas formas de propiedad, sino principalmente por la virtud de sus interacciones y articulaciones.

Gobierno y Relacionamiento Externo: la conquista de un mayor espacio en el escenario internacional exigirá asimismo una renovación cuidadosa de la Diplomacia. Sería entonces deseable que, en cada sociedad nacional, la conformación de consensos pudiera brindar legitimidad - en la retaguardia - a la labor global del Gobierno. Ante el esfuerzo de la región para ampliar su presencia es posible que aumenten también las reacciones defensivas motivadas en intereses preestablecidos. De hecho, ni el espacio económico internacional es infinito, ni el ritmo necesario de la reinserción podría ser menor al de su expansión paulatina. Lo contrario significaría para la región quedar relativamente más marginalizada.

Gobierno y Organizaciones Sociales: la austeridad fiscal que prevalecerá durante los próximos años necesariamente limitará el papel compensatorio tradicional del Estado. El desbalance entre recursos tradicionales y necesidades, obliga a revisar en profundidad las modalidades de producción y prestación de servicios sociales; así, se requiere progresar en la exploración de modalidades "intensivas en organización" que aglutinen participación social e innovación instrumental pública para, como se dijo, dar una atención más amplia a las necesidades sociales.

125. Los años 80 serían sólo una década perdida si el sentido de esta expresión se limitase a la evolución de los indicadores económicos de la región en comparación con su propia situación pasada. Ellos representan mucho más que una década perdida, si la expresión se amplía en cualquiera de estos dos sentidos: uno, en relación con lo sucedido en el mundo industrializado y algunos otros países en desarrollo como se vió en los capítulos precedentes; y dos, si en el análisis interno, se agregan dimensiones como el deterioro en indicadores sociales (nutrición y salud, por ejemplo) y en el capital intelectual de la región; en la desvalorización de sus instituciones; y en la pérdida de confianza en las propias fuerzas, que las sociedades nacionales tienen para alcanzar su realización histórica.