

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Andrés Bianchi

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE 1988

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Diciembre de 1988

Número 36

SUMARIO

Competitividad internacional: evolución y lecciones. <i>F. Fajnzylber</i>	7
Revolución industrial y alternativas regionales. <i>H. Nochteff</i>	25
Cambio técnico y reestructuración productiva. <i>E. Lahera</i>	33
Notas sobre la automatización microelectrónica en el Brasil. <i>J.R. Tauile</i>	47
Exportaciones e industrialización en la Argentina, 1973-1986. <i>D. Azpiazu y B. Kosacoff</i>	59
Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido. <i>J. Durston</i>	81
Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía. <i>J.M.F. Martín</i>	99
El problema de la deuda de Cuba en monedas convertibles. <i>A.R.M. Ritter</i>	115
La seguridad alimentaria: tendencias e impacto de la crisis. <i>A. Schejman</i>	141
Economías de viabilidad difícil; una opción por examinar. <i>A. Núñez del Prado</i>	163
La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina. <i>R.L. Ground</i>	181

Economías de viabilidad difícil: una opción por examinar

*Arturo Núñez del Prado**

Los análisis de la economía regional están fuertemente influidos por lo que sucede en los países grandes y medianos de la América Latina. Sin embargo, existe una categoría de países cuyas realidades no han merecido la atención ni la interpretación debidas.

Es ineludible estudiar e interpretar tales realidades, porque tanto en lo referente a las estructuras de producción, distribución y acumulación como al manejo de la coyuntura, se encuentran en esos países especificidades que justifican enfoques también especiales. Los indicadores clásicos del desempeño económico no alcanzan a tipificar adecuadamente las realidades de estos países. Cuando parte importante de su población depende de actividades informales, y hasta ilegales, los criterios habituales de medición conllevan un apreciable grado de distorsión. En varias de estas economías la población indígena alcanza proporciones apreciables y sus pautas de comportamiento, particularmente en lo que se refiere a producción y consumo, educación y salud, se inscriben en patrones culturales particulares. Los conceptos generales sobre la calidad de la vida merecen profundas adecuaciones cuando se piensa en estas sociedades.

Buena parte de estos países verá comprometida su viabilidad económica si se insiste en las modalidades de desarrollo que tuvieron vigencia hasta antes de la crisis. En este trabajo se plantea que la producción de bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades básicas y a absorber empleo constituye el núcleo central y dinámico del proceso de expansión.

Estas reflexiones y propuestas se refieren principalmente a Bolivia, en el entendido que puede considerarse como un país prototipo desde el punto de vista de las dificultades por vencer para garantizar la viabilidad de su desarrollo.

*Director Adjunto del ILDES.

El autor deja especial constancia que varias de las reflexiones que se vierten en este trabajo han sido discutidas con Iván Finot y se han beneficiado de su análisis y comentarios.

I Diversidad y subperiferia

Cualquier intento por indagar acontecimientos futuros que tendrían gravitación sobre las economías de la región, configura un panorama, cuando menos, inquietante. Aunque se seleccionen las hipótesis más optimistas respecto de la evolución de las economías centrales, los efectos benéficos de tales desempeños no menguan significativamente los problemas que la región enfrenta. Téngase presente que durante estos años de crisis se acumularon problemas que no se han encarado y que han devenido en muy severos déficit de producción y de empleo, sin contar otros elevados costos sociales que ha debido soportar una parte importante de la población de la región. Por lo tanto, no sólo se trata de recuperar el ritmo histórico. Se trata de un desafío mayor: encarar los abultados déficit acumulados y garantizar a futuro un desempeño dinámico de la actividad socioeconómica.

Si para la región en su conjunto se advierte un futuro difícil, particularmente en lo que se refiere a exportaciones y financiamiento externo, para los países menos desarrollados y de menor dimensión económica el porvenir se insinúa mucho más comprometido y, en algunos casos, surgen dudas respecto de su viabilidad económica si se insistiera en modalidades de crecimiento convencionales y en estilos de desarrollo que repitieran itinerarios del pasado. Si, además, se planteara como objetivo el afianzamiento de sus regímenes democráticos, aflorarían evidentes contradicciones que pondrían en tela de juicio tanto la viabilidad económica como la política. En verdad, hay que tener presente que en los primeros períodos del advenimiento de la democracia, el disfrute de libertades pospone reivindicaciones económicas más que justificadas. Los grupos hasta entonces postergados y reprimidos sobrelevan, por un tiempo, las escaseces inherentes a la debilidad de la estructura productiva, ejercitando los derechos logrados. Después de un tiempo, libertades y derechos se transforman en parte normal de la vida ciudadana y afloran exigencias perentorias de realizaciones económicas. Las demandas y la capacidad para satisfacerlas son incompatibles en el corto plazo, dando lugar a serias fisuras en el proceso político. Tales desajustes debilitan aún más la capacidad de conducción política, entorpecen la gestión de gobier-

no y perturban el logro de los consensos indispensables.

Así, las distancias entre los países más avanzados de la región y aquéllos de menor desarrollo relativo tienden a magnificarse. Se corre el riesgo de que se consolide una subperiferia dentro de la periferia y se reproduzcan las traslaciones de sus escasos excedentes no sólo hacia los centros industrializados sino que también hacia las economías con mayor peso dentro de la región. Aún es útil advertir, sobre la base de extrapolaciones cuantitativas, que las tendencias que hoy se avizoran pueden concretarse en desniveles que ciertamente profundizarán las heterogeneidades regionales¹.

Cabe advertir que las corrientes neoliberales que se esparcen en estas economías, y principalmente su componente aperturista a ultranza, constituyen una condición innecesaria y más que suficiente para profundizar una suerte de segregacionismo de las economías más debilitadas.

Si se pretende modificar esas tendencias y transitar por un rumbo en el que la viabilidad económica y la compactación democrática no sean utópicas, necesariamente tendrá que pensarse en nuevas modalidades de crecimiento y en otros estilos de desarrollo, cuando menos para las economías cuyo desempeño económico parece trunco.

II

Las economías de viabilidad difícil

En esta categoría se pretende agrupar a economías que, además de caracterizarse por su dimensión menor en cuanto a población y mercado, muestran graves problemas en el funcionamiento de sus sistemas socioeconómicos. Desde luego, exhiben índices de productividad sumamente bajos, los que se traducen en niveles de ingreso por habitante también muy deprimidos. Sobrellevan problemas muy agudos de heterogeneidad estructural, no sólo en lo que se refiere a ramas o actividades económicas sino que también en su distribución espacial y en la composición de sus poblaciones. Adolecen de deficiente articulación económica y de muy limitada infraestructura física. Su desempeño económico ha estado generalmente explicado por el comportamiento de su sector externo: exportadoras de bienes básicos, altamente dependientes de importaciones y por lo tanto sumamente vulnerables y decisivamente sometidas al financiamiento externo. Sus indicadores sociales reflejan agudas deficiencias

en materia de nutrición, educación, salud, seguridad social, vivienda y empleo, que se traducen en elevados índices de mortalidad infantil y en esperanzas de vida bastante distantes de las que predominan en los países más avanzados de la región. Reducidos grupos privilegiados que coexisten con mayorías postergadas, necesidades satisfechas espléndidamente en aquéllos y graves falencias en éstas, configuran sociedades altamente inequitativas.

Cabe advertir que estas caracterizaciones no sólo tienen validez para determinados países; existen espacios o regiones, aun dentro de los mayores y más avanzados de la región, cuya sinergia se asemeja a la de las economías de viabilidad difícil. Aunque, ciertamente, no responden con exactitud a la modalidad de funcionamiento de una economía-nación, reproducen problemas y obstáculos comparables y sus opciones futuras pueden no ser muy diferentes.

En general, las economías que son motivo de preocupación en este trabajo han logrado cierto tipo de expansión económica al amparo de inyecciones financieras desde el exterior o de favorables coyunturas en los precios de sus exportaciones. Como ya se advirtió, es muy poco probable que el capital internacional, sea como inversión directa o por la vía de préstamos, pueda sentirse

¹CEPAL, *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación* (LC/G.1488/Rev.1), documento presentado al vigesimosegundo período de sesiones, Río de Janeiro, 20 al 27 de abril de 1988. Obsérvense especialmente los cuadros de las proyecciones por grupos de países en la Parte II del documento.

atraído en el futuro próximo. Parece más realista suponer que contarán con exiguas cuotas de financiamiento foráneo y con limitada capacidad exportadora, dado su bajo nivel, en general, de competitividad internacional. Si así fuera, su desarrollo futuro en términos convencionales no parecería garantizado. Se enfrentan a una encrucijada sumamente difícil; serios obstáculos al crecimiento, por una parte y, por otra, urgentes necesidades que satisfacer en materia de empleo y de producción de bienes esenciales.

Por añadidura, el comportamiento de sus consumidores, no sólo de los más pudientes, muestra proclividad muy marcada al consumo de bienes importados que no son precisamente vitales, o de bienes y servicios producidos internamente, cuyos estudios de mercado identifican como sus naturales destinatarios a los grupos con mayor capacidad de compra. El efecto-demonstración y la natural tendencia a asimilar pautas de consumo que pueden implicar mayor "bienestar", determinan un nivel y configuran una estructura de demanda que no se condice con la oferta productiva ni con las posibilidades de importación y menos aún con el nivel de los salarios de porciones importantes de la población.

En estas economías, en general, el proceso de sustitución de importaciones se encuentra en sus etapas primarias y su grado de industrialización es bastante incipiente. Las corrientes "aperturistas" en materia de comercio limitan aún más sus posibilidades de lograr una mayor y mejor articulación económica.

Por otra parte, la necesidad de insertarse mejor en la economía internacional, que se propicia y propaga como objetivo central de una nueva dinámica económica, tropieza con obstáculos muy difíciles de vencer en los plazos que

exige la consolidación de las democracias. En efecto, la pugna por mercados externos se ha tornado mucho más reñida y deben llenarse requisitos de competitividad por demás exigentes en precios y calidades, que las economías de baja productividad no pueden cumplir sino después de algún tiempo de esfuerzos persistentes. Tales esfuerzos no sólo deben desplegarse para colocar bienes y servicios en mercados externos, sino también para enfrentar los agudos problemas de funcionamiento de ese tipo de economías. En un contexto de justos reclamos reivindicatorios de vastos sectores sociales, una estrategia de exportaciones, por agresiva que fuera, difícilmente puede plasmarse en un núcleo dinamizador que disemine productividad a la par que propicie la satisfacción de necesidades que las comunidades demandan con urgencia.

El factor escasez, principalmente en lo que se refiere a recursos para inversión, emerge como una limitación difícil de remover. El crecimiento de estas economías ha estado explicado en el pasado por cuantías de inversión equivalentes al 15 ó 20% de su producto, que en su mayor parte se financiaba con ingreso de capital foráneo o con endeudamiento externo. En el futuro previsible la afluencia de ahorro externo es más bien remota y en todo caso en magnitudes mucho menores que las de antaño. La necesidad de expansión económica y la factibilidad de lograrla no van de la mano, por cierto, en la modalidad tradicional de funcionamiento de ese tipo de economías. Por ello se plantea aquí que se enfrentan a una encrucijada difícil, con una muy limitada capacidad de maniobra en el frente externo, con una acumulación de déficit en alimentación, vivienda, salud, educación y con masas de desocupados y subocupados que no resistirán más postergaciones.

III

Los problemas de crecimiento convencional

El reducido poder de compra de los mercados internos de estas economías, que se explica principalmente por su bajo nivel de ingreso y a veces también por su menor población, ha constituido

un factor limitativo de sus procesos de industrialización. Las escalas de producción compatibles con la dimensión de sus mercados entran en contradicción con la absorción de tecnologías mo-

dernas. Es frecuente verificar la existencia de industrias con tecnologías arcaicas de muy baja productividad, y en aquellos casos en los que se comprueba un esfuerzo de modernización, la utilización efectiva de la capacidad instalada dista mucho de lo que podría ser una razonable intensidad de uso del recurso escaso. Son pocas las actividades industriales que trabajan más de un turno diario y muy contadas las que superan los dos turnos. Hay que añadir que estas actividades, por lo general, dependen de suministros importados, tanto en lo que se refiere al mantenimiento de sus equipos como a los insumos de sus procesos productivos. De allí que los encadenamientos industriales sean sumamente débiles y la irradiación del proceso tecnológico se circunscriba a núcleos por demás reducidos.

Los análisis que se desarrollan sobre la calidad de sus productos y sobre todo respecto de la vida útil de los bienes industriales, en general, arrojan resultados poco satisfactorios: elevados precios para productos cuya calidad no alcanza a los estándares internacionales y que se mantienen al amparo de desmedidas políticas proteccionistas.

La deficiente infraestructura física, particularmente en lo que se refiere a vías de comunicación, determina que los costos de transporte encarezcan más allá de lo razonable el precio al consumidor de los bienes producidos. Un factor de carestía que ha sido muy poco examinado es el que se refiere a la merma y desperdicio que se verifica en la distribución de los productos, particularmente en los perecibles. Los estudios de casos reflejan alarmantes disminuciones entre la cuantía producida y la que llega a los centros de abastecimiento. Los órdenes de magnitud no dejan dudas sobre la importancia de este factor que está por cierto más allá de la gestión empresarial.

Las políticas de excesivo y prolongado proteccionismo, que tuvieron como propósito defender la actividad industrial de la competencia foránea, han logrado perpetuar un nivel de productividad que castiga a los consumidores internos mediante precios elevados y calidades que a veces dejan mucho que desear, propiciando por otra parte el contrabando, que agrava aún más la precariedad industrial. En ese contexto las iniciativas empresariales se han dirigido principalmente a la producción de bienes con destino a los

grupos de alto ingreso, capaces de absorber los elevados precios, generando una diversidad en el perfil industrial que redunde en escalas reducidas con su conocida secuela en los niveles de productividad.

Los consumidores de estos países han desarrollado pautas de conformismo y de baja exigencia en los mercados que consolidan comportamientos industriales no compatibles con la necesidad de elevar la productividad. En efecto, en esas economías no se observa competencia por ganar mercados; el monopolio y el oligopolio son figuras dominantes en la actividad industrial. El consumidor difícilmente puede ejercer sanciones con sus preferencias, por carencia de opciones, y más bien lo caracteriza una suerte de indolencia ante el traspaso de la ineficiencia empresarial que sobre él recae. Se puede decir que las sociedades se han acostumbrado a sobrellevar con su sacrificio un funcionamiento del sistema que lleva el sello de la improductividad económica y la injusticia social. Los márgenes de utilidades y los niveles de los salarios son, por lo general, indicadores elocuentes de las violentas contradicciones inherentes a las economías de viabilidad difícil.

La estructura económica que se ha plasmado responde a ese funcionamiento y reproduce una modalidad espasmódica de crecimiento, estancamiento y depresión, concentradora de ingresos, vulnerable e incapaz de autosustentar su desarrollo. Pese a que el subdesarrollo de la región en su conjunto tiene las características mencionadas, cabe destacar que en las economías a las que se refiere este trabajo, estos rasgos se presentan en forma mucho más pronunciada y hasta dramática, al extremo de reclamar por otro desarrollo, por un rumbo distinto que supere los vicios del desarrollo convencional.

En lo que se refiere a los agentes económicos, sea que se piense en la empresa pública o en la privada, cabe señalar que no escapan, con excepciones por cierto, a la tónica general respecto de la ineficiencia. Varios de estos países están en proceso de consolidación de sus Estados nacionales, proceso que la propia modalidad de crecimiento ha demorado, principalmente por su carácter excluyente y no participativo. Las empresas públicas y el aparato administrativo generalmente han sido presa de conductas corporativistas y de "clientelismo" político que han lesionado

la productividad y la capacidad de generación de excedentes. La política tarifaria ha menoscabado la rentabilidad de las empresas y las ha tornado, en general, en entidades muy débiles con significativos déficit financieros que presionan por crédito fiscal. La gestión pública, la mayor parte de las veces, no es más que la administración de las postergaciones y el manejo de soluciones parciales y efímeras frente a los problemas que las aquejan.

El empresario privado no es ajeno, en general, a evaluaciones similares respecto de sus niveles de eficiencia y responde al patrón general de subdesarrollo. El cálculo empresarial tiene un horizonte incierto y normalmente de corto plazo, que favorece las actividades de intermediación comercial y financiera en desmedro de las vinculadas a la producción. Al magnificarse los riesgos que supone la producción de bienes y servicios en los sectores primario y secundario, las actividades terciarias se expanden más allá de lo deseable y muy por encima de lo que la producción básica justificaría. Se ha verificado en ciertos casos que hay productos que pasan por cinco o seis manos antes de llegar al consumidor final, con el consiguiente perjuicio para éste y desde luego para el productor.

Las dificultades de estas economías para sustentar un crecimiento más sólido propician el crecimiento desmesurado de los intermediarios, lo que actúa como válvula de escape para el desempleo. La fuerza de trabajo crece a ritmos más rápidos en estas economías, no sólo debido al incremento de su población sino además porque el bajo nivel de ingreso familiar obliga a la búsqueda de sustento a los jóvenes en temprana edad. La acelerada expansión de estas actividades configura un cuadro en el que la especulación se manifiesta al margen de controles tributarios, de seguridad social y de supervisiones sanitarias cuando es del caso. Se consolida de ese modo una estructura económica en extremo débil y un funcionamiento bastante distorsionado del sistema socioeconómico.

Lo reducido de sus mercados no constituye suficiente atractivo para el capital transnacional y es muy raro encontrar inversión extranjera directa en actividades que no sean enclaves de explotación de recursos naturales e instituciones financieras y agencias de comercialización. Como es conocido, el accionar de estas unidades

económicas no propicia la irradiación del progreso técnico ni la elevación de la productividad en el resto de la economía. Si bien unas pueden favorecer el acopio de divisas, las otras suelen promover la fuga del escaso capital mediante sobre y subfacturaciones de importaciones y exportaciones o de francas transferencias de ingresos al exterior. Los patrimonios empresariales de los nacionales, muchas veces favorecidos con créditos de fomento, no siempre son concordantes con sus depósitos en el exterior ni con sus patrimonios personales. La denominada fuga de capitales ha pasado a constituir un problema mayor en estas economías. Hay que reconocer que esas conductas se acentúan cuando la incertidumbre y la ausencia de estrategias viables copan las inquietudes de los empresarios. Desde el punto de vista de la lógica de la iniciativa privada no se puede exigir que se asuman riesgos desproporcionados cuando la economía marcha por un derrotero cuya salida no se esclarece.

La permanente escasez en la que se debaten estas sociedades, la enorme extensión de la pobreza extrema, la incapacidad de absorber empleo productivo, condicionan comportamientos sociales no siempre solidarios. La pugna por la subsistencia se hace más enconada y las contradicciones e inconsecuencias lesionan la cohesión social y distancian el logro de consensos con respecto a proyectos políticos generales.

No es extraño en estos países que se sucedan sin éxito diversas opciones estratégicas en forma pendular. La mayor parte de tales opciones privilegian las diferencias políticas y no siempre significan propuestas de fondo en términos de transformaciones de la estructura económica como base de sociedades más equitativas. Los planteos políticos se inscriben más bien en la superficie y se pronuncian en forma voluntarista y eminentemente declaratoria, con la consecuente frustración que su abandono provoca.

No cuesta mucho imaginar cuánto más deteriorada está la situación de estas economías y cuánto más incierto es su futuro económico, una vez que sobreviene la crisis en la región. Sobre estas economías, tal fenómeno se ha descargado no sólo con violencia sino además afectando a casi toda la actividad productiva, distributiva y de acumulación. La pobreza extrema se extiende sobre una elevada proporción de sus poblacio-

nes. La satisfacción de necesidades vitales se ve mucho más comprometida que antes, el desempleo abierto y encubierto se expande y en algunas de ellas en cuantías alarmantes, el nivel de los salarios sufre deterioros difíciles de sobrellevar y se agudizan los desniveles entre las mayorías postergadas y las minorías privilegiadas.

El crecimiento económico en estas economías ha resultado muy caro en términos de inversión, aun en períodos de relativa normalidad. Piénsese cuánto más costoso resulta en tiempos de crisis, de escasez de financiamiento externo, de deterioro de los términos de intercambio y de gran incertidumbre para las actividades productivas. Si bien la magnitud de sus deudas externas no alcanza niveles cuyo incumplimiento pudiera afectar al sistema financiero internacional, su servicio alcanza a una elevada proporción de sus exportaciones. De hecho, varias de estas economías no están cumpliendo con ese compromiso y no han sido objeto de represalias por parte de los acreedores, más allá de limitar su riesgo en ellas. Con todo, el problema de la deuda no tiene en estos países, las connotaciones que tiene en los

países mayores y medianos de la región. Los problemas que afectan a las economías de viabilidad difícil están más en la base de su sistema productivo y en la esfera de su comercio con el exterior.

Insistir en la modalidad de crecimiento del pasado, significaría optar por un camino sin destino. Como ya se dijo, no podrá esperarse que el financiamiento externo fluya en las cuantías necesarias, dinamice la actividad económica y vuelva a encubrir las deficiencias del aparato productivo. Tampoco parece prudente esperar que los precios de sus exportaciones experimenten alzas espectaculares y generen los excedentes que estas economías requieren. Pareciera más realista admitir que el frente externo será sumamente mezquino y concebir, bajo ese supuesto, nuevas modalidades de expansión económica. Tendrá que admitirse también que los déficit más acuciantes en estas economías se refieren a la producción de bienes y servicios vitales que no llegan más que a fracciones menores de sus poblaciones y a la incapacidad de absorber productivamente a la fuerza de trabajo que deviene en niveles alarmantes de desempleo.

IV

Los principios de un desarrollo distinto

Una vez identificadas las particularidades y principales restricciones de estas economías, y jerarquizados sus mayores problemas, donde el desempleo y la insatisfacción de necesidades básicas ocupan lugares prioritarios, es posible esbozar los lineamientos de un nuevo desarrollo. En efecto, los principios rectores de este planteo serían los siguientes:

a) *Selectividad*. Es absolutamente imperiosa una muy rigurosa selección de las actividades que merecerán el apoyo de las políticas de gobierno. Está claro que no se pueden repetir los intentos de expandir la heterogénea producción global, de la que forman parte actividades que generan bienes y servicios suntuarios, o que no siendo de consumo conspicuo son ciertamente prescindibles y aún otros que siendo esenciales no tienen el carácter de imprescindibles que la crítica situación impone. En verdad, cuando se plantea una

rigurosa selección, se están considerando las restricciones existentes sin variables de holgura; es decir, con un irrestricto respeto al concepto de escasez de financiamiento y de disponibilidad de divisas. Estas limitaciones obligarán a discriminar entre lo necesario y lo absolutamente imprescindible y no habrá más remedio que postergar aquello que es esencial, pero cuya ausencia no compromete la subsistencia. A ese extremo debería llegar el principio de selectividad si se pretende que los productos y servicios absolutamente vitales lleguen a la población en su conjunto y en plazos que no pueden ser dilatados.

b) *Austeridad*. En directa relación con el anterior principio está la necesidad de abaratar los costos de producción en los rubros que registran excesos. La dimensión de los equipos, la adecuación tecnológica, el uso intensivo del recurso capital, el mantenimiento y prolongación de su vi-

da útil son, entre otros, los requisitos que deben cumplir el proceso productivo y la inversión del excedente. Lo superfluo no sólo se circunscribe a la esfera del consumo, también existe en el ámbito de la producción y la acumulación.

c) *Eficiencia*. La necesidad de elevar la productividad requiere, sobre todo del recurso humano, la mayor responsabilidad. Aunque existen serios problemas de educación y calificación de la mano de obra que reclaman esfuerzos de largo aliento, hay un espacio para un salto cualitativo que puede verificarse al influjo de adecuadas políticas de administración y manejo de personal, de una programación empresarial más sólida, de mecanismos adecuados de coordinación, de sistemas de información que den cuenta oportuna de las principales intenciones y acciones en materias de interés nacional, sectorial y regional, etc. Los incumplimientos, las demoras, las rectificaciones, las interminables idas y venidas y hasta los errores de gestión, tanto en el sector público como en el privado, son tan repetidos, que cualquier intento por mejorar la productividad debiera encararlos al inicio y con decisión. También en este terreno la censura social es inoperante, sea por desinformación o por frustración e indolencia ante la persistente ocurrencia de esos vicios.

d) *Equidad*. Así como los sacrificios debieran ser compartidos en relación directa con los niveles de ingreso, los incrementos del producto debieran distribuirse siguiendo una relación inversa. Lo masivo de la pobreza extrema proporciona de inmediato un conjunto de prioridades con relación al principio de la selectividad, y señala a las claras quiénes debieran ser los principales beneficiarios de los frutos del progreso. Una sociedad más equitativa en estos países, difícilmente puede ser el resultado de políticas asistenciales o de los llamados fondos de emergencia que sólo

atenúan efímera y muy focalmente los recargados sacrificios de los pobres. Una solución de fondo está necesariamente en la esfera productiva. Dependerá de lo que se produzca, de cómo se produzca, y para quién se produzca, ni más ni menos de lo que rezan los textos básicos de economía.

e) *Concertación*. Un cambio de significación en la modalidad de crecimiento requiere un amplio consenso en la comunidad sobre la necesidad de enmendar rumbos, y luego un acuerdo generalizado respecto de la dirección de un cambio, en el que la producción de bienes y servicios que satisfagan necesidades básicas y absorban fuerza de trabajo se reconozca como el objetivo central de la política de desarrollo. La enconada "pugna distributiva" en estas sociedades debiera dar paso a una concertación solidaria respecto de un reparto equitativo de beneficios y sacrificios. El carácter mixto de estas economías requiere de las iniciativas pública y privada, comportamientos concordantes donde la discusión y negociación de los grupos sociales y políticos, así como de los agentes económicos, sea el mecanismo de asignación de responsabilidades en la formación y reparto del excedente. Como se verá más adelante, una nueva concepción de la planificación puede dar el sustento técnico necesario a la concertación y constituirse en centro de convergencias de las conductas de los agentes. En estos países, cada vez hay mayor conciencia de la necesidad de un acuerdo político de los actores sociales en pos de una salida viable que garantice el fortalecimiento de la democracia. Se ha hecho claro que las posturas intransigentes carecen de destino y comprometen los logros políticos que están en proceso de consolidación. La crisis, a pesar de los infortunios que ocasiona, propicia madurez y amplía el terreno para la convergencia de intereses.

V

Una nueva modalidad de crecimiento

La característica central de la nueva modalidad de crecimiento es la concentración prioritaria de la producción en un número muy limitado de

bienes y servicios destinados a satisfacer las principales necesidades básicas. Las evaluaciones sobre la viabilidad económica, particularmente en

lo que se refiere a disponibilidad de recursos para inversión e importación, determinan una variedad muy limitada de productos y servicios a ser incorporados en este núcleo de la economía que se denominará el área esencial. En otros términos, el área esencial estará conformada por una muy rigurosa selección de rubros que satisfacen necesidades vitales de alimentación y vestuario, educación, salud y vivienda. Los principios de selectividad y austeridad exigen una jerarquización rigurosa de lo realmente indispensable.

Cuando se está definiendo esta "canasta básica", exponente final del área esencial, la tendencia natural es conformarla con una variedad de bienes y servicios que siempre resulta ambiciosa². Los primeros cálculos sobre los recursos para la inversión e importación necesarias obligan a recortes que en un principio resultan frustrantes. Aún sin tomar en cuenta estas restricciones, una estimación de los plazos en los que la producción de esa canasta alcanzaría el nivel propicio para satisfacer las necesidades de toda la población, rápidamente aconseja una más estricta selección. De esa forma, por aproximaciones sucesivas, se llegará a definir, por ejemplo, una canasta alimenticia que en un principio no tendrá más de 15 ó 20 bienes, de modo que la suficiente expansión de su producción resulte viable en un plazo relativamente corto. Desde luego que esta selección debería ser compatible con los requisitos vitamínicos, calóricos, proteicos y de fibras que las normas de nutrición y alimentación establecen como mínimos, así como con la idiosincrasia y cultura de las respectivas comunidades. En la mayor parte de las economías de viabilidad difícil, el grueso de la actividad de esta área estará relacionado con la producción agraria y agroindustrial, la que satisface necesidades básicas, absorbe empleo y además radica población campesina en las áreas rurales.

Con procedimientos similares se definirán los rubros vestuario, educación, salud y vivienda. En los sectores de servicios, desde luego, surgen otras complicaciones muy fáciles de anticipar y se presenta una discusión menos cuantitativa. Como fuere, también por sucesión de aproximacio-

nes se puede llegar a definir la educación básica, la salud indispensable y la vivienda mínima. La consideración del cuánto de acumulación y el cuándo de realización lleva también a que las inquietudes naturales se moderen y las posturas demagógicas no tengan lugar.

El conjunto de actividades que no están identificadas en el área esencial, pero que son indispensables para su crecimiento, conformarán el área complementaria de la economía. La producción e importación de bienes de capital e insumos necesarios para llevar adelante la producción esencial, así como las actividades de exportación, transporte y de infraestructura básica serán los componentes de esta segunda área de la economía. Desde luego, la definición precisa es más dificultosa, sobre todo cuando se pretende identificar el uso de un determinado bien o servicio. La energía para fabricar pan no puede tener el mismo tratamiento que la utilizada para temperar una piscina. Las políticas tributaria y tarifaria debieran desempeñar un papel determinante en la valoración del uso de este tipo de bienes y servicios, favoreciendo la producción esencial y sus encadenamientos y encareciendo su utilización para lo suntuario y prescindible.

El resto de las actividades constituirá el área subsidiaria de la economía, librada a su propio esfuerzo y a sus recursos. Contemplará por cierto la producción e importación de bienes no esenciales y hasta prescindibles, pero mediante la utilización de recursos generados en esta área.

Se trata en definitiva de que el núcleo dinamizador de la actividad socioeconómica sea la expansión acelerada del área esencial y de las actividades indispensables para tal expansión. El corazón de esta política de desarrollo, como ya se advirtió, es la satisfacción de las necesidades básicas y la absorción productiva de la fuerza de trabajo. Ese es el objetivo al cual se supeditan las decisiones en materia de producción, exportación, distribución, inversión y selección de tecnologías. Opuesto a otros planteamientos en vigencia, en los que la prioridad máxima es el esfuerzo exportador o una combinación de prioridades asignadas a éste y a la necesidad de modernización de la estructura productiva interna, el que aquí se presenta pone el énfasis en la producción esencial y en la absorción de empleo como objetivos fundamentales a partir de los cuales se deducen las otras secuencias y encadenamientos. Así,

²Presidencia de la República, Bolivia. *Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo 1984-1988*, La Paz, 1984. Véase especialmente el tratamiento del área esencial.

por ejemplo, el logro de esos objetivos fundamentales determinará las importaciones indispensables y éstas condicionarán las exportaciones necesarias. La asignación de recursos para la producción interna y para el incremento de la base exportadora será la consecuencia del cumplimiento de los objetivos fundamentales.

La expansión acelerada del área esencial, si bien implica generación de ingresos e incrementos de demanda, no exime a la política económica de redistribuciones de ingresos que complementen a los inherentes a esta modalidad de crecimiento.

En las áreas esencial y complementaria debiera volcarse todo el apoyo de la política oficial. La participación del capital privado resulta primordial, particularmente en la producción de bienes, y es necesario admitir que su desempeño estará determinado, como es obvio, por la obtención de lucros. Su cuantía puede ser objeto de discusión, consenso y compatibilización con las políticas de salarios y de reinversión; pueden evitarse los excesos, pero su motivación en función de beneficios deberá ser reconocida por la política de precios y tributos. No existe otra forma de concitar su interés y de elevar su productividad. Por lo demás, que obtengan utilidades produciendo bienes y servicios esenciales y absorbiendo empleo, gratifica mucho más a la comunidad que si lo hicieran mediante la fabricación de artículos suntuarios y la fuga de capitales. La legitimidad de la participación de la iniciativa privada hace que este planteo conlleve la idea fundamental de la concertación, a diferencia de otros en los que en determinadas áreas prioritarias se excluye esta participación.

A medida que gradualmente se vayan cumpliendo los objetivos de poner la "canasta esencial" al alcance de las mayorías, su amplitud y hasta la cuantía de cada bien o servicio deberían experimentar expansiones. En otros términos, no se trata de establecer una "canasta" rígida e invariable a lo largo del tiempo; por el contrario, dado el rigor de la selección inicial y a la luz de los resultados que se vayan obteniendo, debiera ser natural una mayor cobertura de la canasta, tanto en el número de los bienes y servicios que contiene, en las cantidades respectivas, como también en mejoras de calidad.

Una vez establecida la "canasta esencial" inicial, el primer paso es establecer los déficit exis-

tentes en cada uno de los bienes y servicios que ella contiene, como diferencia entre el cuántum producido o importado y las necesidades reales de la población. Lo ideal sería establecer estos déficit según categorías de ingreso, ya que, por un lado, en los grupos de mayores ingresos seguramente se encontrará superávit y, por otro, las penurias afectarán a más de la mitad de la población. Los excesos no sólo se explican por mayores consumos, sino también por elevados márgenes de desperdicio.

Los ritmos históricos de incremento de la producción de estos bienes y servicios esenciales, el crecimiento de la población y las tendencias en la distribución del ingreso, permitirán proyectar déficit potenciales cuya cuantía, a su vez, reclamará la necesidad de cambiar la modalidad de crecimiento de la economía como opción insoslayable.

El siguiente paso consistirá en identificar y cuantificar las funciones de producción de cada bien y servicio esencial. Al establecerse los insumos y los bienes de capital necesarios, sean nacionales o importados, se comprobará que sólo una parte menor de la actividad económica aparece vinculada a ese tipo de producción, en tanto que absorbe una apreciable porción de la fuerza de trabajo, con niveles de productividad en general muy bajos. Desde luego, las funciones de producción admiten que se simule con tecnologías alternativas; su evaluación en términos de costos y resultados facilitará la modernización de los aparatos productivos y posibilitará la elevación de la productividad. De este modo, la definición del área esencial también permite la selección de tecnologías a la par que determina el sentido de los cambios en la estructura productiva.

Como es obvio, las funciones de producción de los bienes y servicios esenciales, así como sus metas cuantitativas en el tiempo, determinarán los proyectos de inversión que deberán diseñarse y evaluarse contemplando tecnologías alternativas. Cabe advertir que el instrumento adecuado para disponer de un marco de referencia sólido son los modelos de simulación donde debieran aparecer desagregados los productos pertinentes.

De este ejercicio cuantitativo surgirán claros indicios de la viabilidad económica de esta opción. En efecto, las importaciones necesarias de insumos y equipos y la cuantía de la inversión no

suman montos inalcanzables. Ciertas obras de infraestructura para regadío, energía y transporte sí pueden alcanzar niveles de consideración, pero en general, dada su maduración, no exigen desembolsos violentos y se esparcen a lo largo del tiempo. Verificar cuantitativamente que la canasta esencial alimenticia podría llegar a toda la población en un plazo de 6 a 8 años, con una inversión promedio anual que no excederá el 8 ó 10% del producto, y con importaciones que no demandan financiamiento externo, constituye ciertamente una posibilidad digna de una exploración rigurosa. Si, además, se tiene en cuenta que esta modalidad puede ser la que más mano de obra absorba, se concluirá que frente a un crecimiento convencional ahora económicamente inviable, esta opción puede constituir una salida que es, también, políticamente viable. Téngase presente que la consolidación de los regímenes democráticos requiere disminuir drásticamente la pobreza extrema y eso significa simultáneamente producción de ciertos bienes y servicios y crecientes oportunidades de empleo.

Una opción de esta naturaleza también tendría que contemplar alguna redistribución de la población mediante migraciones internas programadas. En aquellos países en los que existen relaciones hombre-tierra muy disímiles que reflejan, por una parte, espacios densamente poblados y, por otra, regiones prácticamente vacías y que además poseen grandes potenciales, la ocupación del territorio no debiera ser el resultado de comportamientos aislados y espontáneos, sino la respuesta a una intención deliberada de la política de desarrollo. En el caso que se analiza, la expansión agrícola y de la agroindustria, obligan a una consideración muy meditada de la distribución espacial de la población.

En lo que se refiere a la adecuación de tecnologías y al posible desarrollo de las autóctonas en estas economías de viabilidad difícil, los esfuer-

zos deberían concentrarse en los procesos componentes de las áreas esencial y complementaria. La diversificación de esfuerzos sólo conduce a constatar insuficiencias y logros que ni siquiera son parciales y muy rápidamente se verifica que fueron intentos fallidos que a lo más dejaron muy menguados saldos. Es también en esta esfera que el principio de selectividad debiera respetarse irrestrictamente, a sabiendas que habrá campos que se dejarán conscientemente de lado y que sólo condiciones mejores en el futuro permitirán encararlos. Nada aconseja, cuando hay insuficiencia de recursos, acompañar un proceso tecnológico altamente diversificado con los resultados ya conocidos. Por el contrario, la concentración en un limitado espectro tecnológico puede dar mejores frutos. En la medida que el proceso de industrialización adquiera vigor, su propia dinámica incitará a modernizaciones encadenadas.

Especial énfasis habrá que otorgar en estas economías a una revaluación de los procesos de integración. Hay bastante claridad respecto de los factores que han impedido, en el pasado, logros significativos, y parece necesario examinar nuevas modalidades. En efecto, la complementación económica con países vecinos, la identificación de espacios geoeconómicos que posibiliten intercambios compensados y la concepción de proyectos binacionales, podrían generar planteos renovados en este ámbito. No cabe duda que este tema, siendo de vital importancia en la concepción de una modalidad de crecimiento que satisfice necesidades básicas, merece una investigación a fondo y una evaluación rigurosa de aquellas opciones de complementación económica. La reducida dimensión que, en general, caracteriza a las economías de viabilidad difícil, obliga a indagar nuevas fórmulas de intercambio como un componente central de la dinámica económica.

VI

Adecuación de la planificación

Un cambio de rumbo del desarrollo en la dirección propuesta supone una delicada combina-

ción de la intervención estatal y del mercado, de la propiedad pública y la privada, de la lógica

social y la individual; en suma, de la conciliación de intereses y de los acuerdos nacionales. No obstante, sin que ello signifique coartar la iniciativa particular, hay que reconocer un liderazgo en la actividad pública que oriente las conductas de los agentes. Este planteo tendría que inscribirse en un proyecto político de la sociedad y, como tal, corresponde a una gestión gubernamental apoyada en un consenso mayoritario. En tanto proyecto político, supone reevaluar uno de los mecanismos que es consustancial a este planteo: la planificación.

El penoso tránsito de la mayor parte de las economías de la región, en lo que va corrido de este decenio, suscita algunas reflexiones sobre la substancia conceptual de la planificación y su aplicación. En tanto instrumento de conducción gubernamental del sistema socioeconómico y núcleo de encuentro y convergencia de los comportamientos de los agentes, caben evaluaciones y planteos merecedores de discusiones amplias y rigurosas. En tanto método para el logro de coherencias y "optimaciones", caben adecuaciones insoslayables. Los problemas que la crisis trajo consigo y la llamada revolución tecnológica son condicionantes que cualquier planteo de renovación en materia de planificación debiera considerar.

Ya se ha dicho que en economías mixtas en vías de desarrollo, planificación o mercado es un falso dilema. Se ha planteado que la disyuntiva pertinente está entre planificación e incertidumbre³. En la medida en que los problemas vigentes en la región oscurezcan el horizonte y las políticas coyunturales de ensayo y error se sucedan con monotonía, en esa misma medida se reclamarán planteos renovados que disminuyan la incertidumbre y señalen opciones concretas. Planificar o no, será cada vez menos un debate ideológico al discutir el subdesarrollo y examinar las posibilidades de superarlo. Los antagonismos ideológicos aparecerán en el examen del contenido de las diferentes opciones, y si éstas se presentan con rigor y se atiende a las restricciones existentes, de allí pueden surgir los consensos del caso.

No cabe duda que los esfuerzos en materia de planificación desplegados en los decenios anteriores, sin desconocer cierto tipo de logros, no han dado los resultados esperados, menos aún en los tiempos de crisis que vive la región. Si bien la necesidad de planificar no parece estar en discusión, parte de su contenido y metodología no da respuesta a los problemas vigentes. Se debería discutir cómo planificar ahora, a la luz de los problemas vigentes y de las necesidades que apremian la gestión de los gobiernos⁴.

En las economías de viabilidad difícil, la renovación de la planificación también tiene sus especificidades. A continuación se presenta un conjunto de reflexiones que tienen la pretensión de ir conformando una agenda de revisión y discusión de temas acerca de un nuevo rumbo de la planificación, particularmente en las economías que son objeto de preocupación en este trabajo, en el entendido que subyace la idea de modificar la modalidad de crecimiento en la dirección de enfrentar primero lo vital e imprescindible.

1. El organismo planificador

Un fenómeno generalizado en las economías de viabilidad difícil durante el último tiempo ha sido, en general, el debilitamiento persistente del organismo planificador, tanto de su estructura institucional como de su gravitación en el proceso de adopción de decisiones⁵. La gestión gubernamental fue casi totalmente acaparada, salvo excepciones muy puntuales, por las preocupaciones coyunturales y la política económica de corto plazo. La visión de mediano y largo plazo que caracterizaba a estos organismos no era el centro de los problemas que apremiaron a los gobiernos y cada vez más fue asentándose el juicio de que antes de atender horizontes distantes en el tiempo había que poner orden en los desequilibrios monetarios y del balance de pagos. Dis-

⁴Carlos A. De Mattos, "Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 31, (L/C/G.1452), abril de 1987.

⁵ILPES, *Cooperación e integración regional en la reactivación y en el desarrollo: el papel de la planificación*, documento presentado a la VI Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. La Habana, 23 al 26 de mayo de 1987.

³Alfredo Costa Filho, *La democracia frente al reto del Estado eficiente*, trabajo presentado al Primer Encuentro Latinoamericano sobre Planificación Económica y Gestión Pública, Buenos Aires, 23 al 26 de septiembre de 1987.

ciplinar las efervescencias inflacionarias, promover una mentalidad exportadora y constreñir las importaciones fueron y aún son objetivos que dominan la atención de la gestión gubernamental. De todos es conocido que la persistencia de estas políticas termina por condicionar, sin proponérselo, la trayectoria de la economía de un país en lapsos de tiempo que van más allá de la coyuntura. Como fuere, a los organismos de planificación no siempre se les reconoció competencia en este plano de la política económica y casi fue natural una suerte de "desjerarquización" de una posición que ya había sufrido algún desmedro previo. Sin embargo, la explicación de esta pérdida relativa de peso específico hay que complementarla con otro factor: la desactualización de los planteos en términos de estrategias y planes que insistían en enfoques convencionales que no daban respuesta directa a los problemas que abatían a estas sociedades. Las propuestas empezaban por un discurso cualitativo respecto de la dinámica económica, de la vulnerabilidad externa, de la dependencia, de la concentración del ingreso, etc. Las concreciones sólo llegaban a estimar ritmos de crecimiento del producto global, sectorial, regional y cuantías de las brechas y desequilibrios macroeconómicos. En definitiva, se establecía una distancia enorme entre estas proposiciones y los problemas que aquejan a las poblaciones de la región, inhibiendo de ese modo la participación y la aceptación de responsabilidades.

En este proceso de debilitamiento o desnaturalización de los organismos planificadores en cuanto tales, o se ha dado un brusco "cambio de giro" centrando su preocupación en la coyuntura, o se han transferido sus funcionarios más capaces a organismos directamente vinculados al manejo del corto plazo. De una u otra forma, estos organismos se han desentendido del tema del desarrollo y la planificación propiamente tal.

Si en estas economías de viabilidad difícil se optara por un cambio en la modalidad de crecimiento en la dirección esbozada en páginas anteriores, se hacen ineludibles profundos cambios en las funciones del organismo planificador, que de suyo le conferirían una clara jerarquía dentro del aparato público. Huelga señalar de inicio y como primera tarea la recomposición del aparato planificador, mediante el reclutamiento de las más altas capacidades en materia de planifica-

ción existentes en cada país. Más que de cantidad, se trata de conformar un selecto grupo de profesionales de probada solvencia intelectual, con nítidas capacidades para el diálogo y la discusión, profundamente compenetrados de las realidades que vive cada país y convencidos de que el logro de consensos y acuerdos se ha transformado en requisito básico del éxito de los proyectos políticos nacionales.

La real jerarquía de la entidad planificadora, más que por su ubicación en la pirámide organizativa de un gobierno, está dada por la excelencia de sus componentes y por la trascendencia de las funciones que desempeña. Organos planificadores de reducida dimensión pueden tener una alta capacidad de convocatoria para la discusión de los temas cruciales de la política económica, de una estrategia, o de un plan y constituirse, de ese modo, en un núcleo vital del proceso de adopción de decisiones. La atención simultánea del corto plazo en un esfuerzo permanente por compatibilizar la marcha de la economía con objetivos preestablecidos en el mediano y largo plazos es ineludible en el intento de disminuir las incertidumbres y sobrepasar la crisis.

Las conocidas funciones que habitualmente se enumeran como propias de un organismo planificador tendrían que adaptarse según las circunstancias que atraviesan las economías de viabilidad difícil y las modificaciones que afectarían a su modalidad de crecimiento.

2. La concertación

Los principios rectores de un nuevo desarrollo: selectividad, austeridad, eficiencia, equidad y concertación, generan tareas al organismo planificador que implican la estricta supervisión de su cumplimiento en cada una de las evaluaciones de las propuestas que considera. Tanto al evaluar proyectos como al aquilatar las medidas de política económica, en general habría que enjuiciar el grado en que se respetan los principios y las formas en que pueden ser contravenidos. Decisiones sobre lo esencial y prescindible, la dimensión y las tecnologías alternativas de un proyecto, las relaciones costo-beneficio empresariales y sociales y el grado de consenso o disenso, suponen esclarecidas argumentaciones por parte de la entidad planificadora, las que requieren un riguroso trabajo de cálculo económico y de meditaciones

evaluaciones cualitativas. Solamente sobre esas bases el organismo planificador puede dar adecuado sustento técnico a la concertación, la que en este planteo adquiere una ponderación prioritaria.

Como ya se dijo, la cruda realidad que viven estas economías y la imperiosa necesidad de encontrar una salida han decantado predisposiciones hacia la concertación en los agentes económicos, en los grupos sociales y en los partidos políticos. Entendimientos impensados hace algunos años parecen hoy factibles; los antagonismos estarían dando paso a comprensiones y concesiones. Diálogo y discusión parecen abrirse camino como respuesta a la amenaza de la prolongación del estancamiento o incluso de la declinación económica. No obstante, estas predisposiciones más bien espontáneas no tienen un canal orgánico y sistemático. Es la propia sociedad en estas economías la que está demandando una función de la planificación que puede ser extraordinariamente fértil si alcanzara un carácter permanente: la de centro de discusión, evaluación y convergencias con respecto a la concreción de las políticas de desarrollo.

En el tema de la concertación habría que distinguir al menos dos niveles: el gremial y el político. Por un lado, surge la necesidad de conciliar intereses de empresarios y trabajadores; por otro, la necesidad de acuerdo entre los grupos políticos más representativos. Por cierto que la temática de estos encuentros no podrá ser sólo los ritmos de crecimiento de la economía ni los coeficientes de inversión; será necesario recabar posiciones frente a variables mucho más concretas: salarios, precios, empleo, productividad, utilidades, metas de producción por bien o servicio, proyectos y sus impactos económicos y sociales, financiamiento, etc. En el pasado, en los intentos de generar acuerdos, la discusión ha sido dominada por la pugna política, muchas veces sectaria, donde era fácil anticipar resultados fallidos. Las veces que se han promovido discusiones sobre variables concretas y se han tenido presentes las restricciones de escasez, las posiciones han sido mucho más serias y muy próximas al entendimiento. Las circunstancias han hecho madurar los comportamientos y hay cada vez una mejor interpretación de los problemas económicos y los fenómenos sociales. El cálculo económico y la búsqueda de compatibilizaciones reduce el exce-

so de politización y obliga a posturas responsables.

3. *La generación y evaluación de opciones*

En los países de la región y en mayor grado en aquéllos de menor desarrollo relativo, existe una apreciable cantidad de ideas y perfiles de proyectos, así como una gran variedad de propuestas de política económica. Subsiste, sin embargo, una aguda carencia de proyectos elaborados y de sus respectivas evaluaciones en términos de impactos directos e indirectos sobre las variables socioeconómicas fundamentales. Del mismo modo, la abundancia de propuestas en materia de política económica no pasa de ser una concepción gruesa y por lo tanto carente de evaluación de sus impactos en el sistema socioeconómico.

Una función continua de una nueva planificación parecería ser la de suministrar una metodología por medio de la cual aquellas propuestas preliminares pudieran ser procesadas para discernir, mediante una primera prueba, su viabilidad y consistencia, antes de proseguir en un estudio más acabado. Los mecanismos de preinversión conocidos significan costos altos y no responden cabalmente al principio de la selectividad planteado en este trabajo. El fácil acceso a la moderna tecnología en informática permitiría diseñar mediante modelos de simulación una metodología ágil y barata de asimilación de ideas primero, luego de su evaluación, para finalmente desarrollarlas o descartarlas tras más acuciosos estudios. Un inventario de las inversiones realizadas en estos países deja muy en claro que una parte de ellas no debió ser efectuada o se realizó a destiempo y con dimensiones equivocadas. Por el contrario, proyectos que hoy demandan urgente financiamiento fueron ignorados en el pasado, cuando justamente se llevaban a cabo inversiones que hoy se juzgan erróneas. Una metodología diseñada en la dirección aquí esbozada tendría además la ventaja de la transparencia en la adopción de decisiones, fomentaría una sana censura social y disiparía las presiones ilícitas que con frecuencia suelen perturbar la adopción de decisiones. La evaluación de las opciones tecnológicas asociadas a cada proyecto debería merecer una atención especial.

Algo similar puede concebirse para la evaluación de propuestas en materia de política económica, aunque hay que reconocer que en este

campo, mucho más que en el de los proyectos, no hay modelos únicos de prueba, como no hay interpretaciones únicas del funcionamiento del sistema socioeconómico. Con todo, si se hicieran explícitas y con rigor técnico tales interpretaciones, se esclarecerían los supuestos y la discusión de los antagonistas se centraría en lo sustantivo, otorgándole solidez a la adopción de decisiones.

4. *La planificación de lo prioritario*

En el caso particular de las economías que concentran la atención de estas reflexiones, la planificación —global, sectorial y regional— también debería discriminar entre las áreas esencial y complementaria y lo que corresponde al área subsidiaria. En efecto, el principio de selectividad obliga a que el proceso de planificación sea concordante con lo esencial y prioritario.

En el caso de las áreas esencial y complementaria, cabría pensar en una metodología que combinara la planificación por productos y servicios incluidos en la "canasta" básica con la planificación por unidades económicas empresariales que conforman el área complementaria. La rigurosa selectividad de los bienes y servicios esenciales posibilita una consideración pormenorizada de cada uno de ellos y sus funciones de producción permiten identificar los encadenamientos respectivos dentro de la estructura económica. El acceso a la computación moderna hace posible trabajar en forma tan desagregada como se desee y la recopilación de la información necesaria, dado el reducido número de bienes y servicios por examinar en detalle, no presenta problemas insalvables.

Hay que decirlo enfáticamente: en este tipo de economías, si se desea garantizar mayores niveles de eficiencia y productividad, si se pretenden formas de participación y concertación más efectivas, la desagregación surge como un método de trabajo ineludible. De esa forma, el examen y discusión de temas concretos será parte del debate y del diálogo y hará posible que los diferentes agentes asuman responsabilidades y participen de manera efectiva y no formalmente en la concreción de la política de desarrollo y la ejecución de los planes.

La planificación que identifique productos, servicios específicos y unidades económicas, posibilita obviamente vincular con rigor las esferas real y financiera, es decir, la producción y la

inversión, con el financiamiento, el ingreso y los precios, principalmente. De esa forma puede plasmarse una metodología que haga posible planificar realmente lo prioritario. No se plantea que el resto de la economía no se planifique: la propuesta insiste en una planificación diferente, más desagregada, para las áreas esencial y complementaria. En la misma medida en que, con el paso del tiempo y los logros alcanzados, pueda ampliarse la llamada "canasta" básica, la planificación desagregada cubrirá un mayor número de bienes y servicios, en un proceso gradual de expansión y cobertura. Tras este planteo subyace un concepto parcial de optimación en el que la función "criterio" está fuertemente condicionada por la satisfacción de necesidades básicas y la absorción de empleo. Deliberadamente se propone este concepto parcial de optimación porque la restricción que proviene de la escasez de recursos, la que debiera incorporar también al recurso tiempo para encarar los agudos problemas, impone un requisito de viabilidad y también un objetivo ético de búsqueda de la equidad.

Se trata, por cierto, de una modificación significativa del trabajo convencional de los organismos de planificación. Además de la consideración de sectores, ramas de actividad y regiones, la propuesta de identificar productos, servicios y empresas, como una forma de garantizar el cumplimiento de una política de desarrollo, responde también al propósito de transformar el aparato planificador en un instrumento central del proceso de adopción de decisiones.

5. *La planificación como instrumento de gestión*

Como se manifestó en páginas anteriores, uno de los problemas que tipifican a las economías de viabilidad difícil es la gestión en el aparato público en general y en el gobierno en particular. Es notoria y bastante generalizada en estas economías una muy limitada capacidad organizativa y un funcionamiento ineficiente de la burocracia administrativa. Aunque similares evaluaciones también atañen al sector privado, es en la esfera pública donde la planificación puede cumplir una función más directa como instrumento de gestión.

Amplios consensos políticos que en ocasiones se dieron en estos países tropezaron con graves deficiencias de gestión propiamente dicha. La capacidad de gobernar, que tiene un componen-

te básico en el acuerdo político-social, ha solido sufrir perturbaciones que provinieron justamente de las dificultades de ejecución y puesta en práctica de aquellos acuerdos políticos fundamentales. Dentro de las preocupaciones gubernamentales, este aspecto de la gestión de gobierno ha merecido una suerte de menosprecio y se ha supuesto que el engranaje público iba a acomodarse al imperio de leyes, decretos, reglamentos y ordenanzas, respondiendo como fuere e impulsado por la vitalidad del proyecto político nacional. Los recuentos posteriores de los problemas que enfrentaron tales proyectos consiguan las debilidades de gestión como un obstáculo significativo.

La elevación de la capacidad de gestión no es, por cierto, el resultado exclusivo de la voluntad y fortaleza políticas de un gobierno, ni siquiera en los regímenes autoritarios. Es un proceso gradual y difícil que tiene que ver con la formación de recursos humanos, con una organización adecuada del aparato público y con un ejercicio maduro de la censura social. Desde luego, la existencia de un plan constituye en estas economías un requisito insoslayable para desterrar la improvisación, las duplicaciones y contradicciones e incorporar los atributos propios de una administración pública eficaz. No obstante, la planificación convencional en estos países ha sido incapaz de contribuir a la elevación de la capacidad de gestión, principalmente por el alto nivel de abstracción que la ha caracterizado. Cumplido el requisito de concertación en torno a una política de desarrollo, y aceptados una estrategia y un plan viables, resta por garantizar su ejecución. Una planificación que identifique productos, servicios y unidades económicas tiene muchas más posibilidades de atribuir responsabilidades específicas y por lo tanto de reclamar cumplimientos en torno a metas concretas. No cabe duda que si un proceso de planificación se da en el marco de una sólida concertación sociopolítica y de un genuino ejercicio participativo, la ejecución de los distintos tipos de planes dependerá principalmente una vez más del tipo de variables y de su desagregación. Las habituales incoherencias en la gestión de gobierno no son fáciles de identificar y menos enmendar cuando sólo se trabaja en función de macrovariables. Parece, por lo tanto, extremadamente útil que una de las funciones de la planificación sea precisamente la

de elevar la capacidad de gestión, estableciendo metas y responsabilidades concretas y supervisando periódicamente su cumplimiento.

El secular, pero cada vez más actual tema de la descentralización, tiene una importancia capital en estas economías. Más aún, si se hace hincapié en concertación y participación para un nuevo desarrollo, la reforma del Estado y una concepción de la descentralización y de la regionalización son consubstanciales a ese objetivo y a la democratización económica⁶.

El concepto de desagregación no sólo significa discriminar productos, servicios y unidades económicas, sino también establecer unidades temporales que no sean obligatoriamente anuales. Habrá variables para las que la información anual sea la adecuada, pero habrá otras, cuantitativas y cualitativas, que será necesario referirlas a trimestres, meses, semanas y en ciertos casos incluso a días. La ejecución de un plan puede evaluarse en función del cumplimiento de los itinerarios respectivos de las variables que lo componen, lo que en definitiva supone una forma de gestión de gobierno en que la coordinación, la coherencia y la eficiencia se logran en torno a la planificación.

6. La previsión

Se trata, por cierto, de una función tradicional de la planificación. Sin embargo, cuando se tienen en cuenta los particulares problemas de estas economías, el significado de la previsión merece algunas calificaciones. Desde luego, frente a la revolución tecnológica, es necesario anticipar sus efectos sobre estas economías: sustituciones de productos, variaciones en los precios, procesos tecnológicos que pueden ser incorporados, obsolescencias que pueden ser previstas, aparición de nuevos productos, etc. La necesidad de construir ventajas comparativas dinámicas exige oportunidad y rigor en los estudios e indagaciones sobre los procesos tecnológicos, antes que ingresen a la fase de producción en escala comercial. Está claro que la identificación y construcción de este tipo de ventajas comparativas no se da por generación espontánea, como en buena parte ocurrió

⁶Sergio Boisier, "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en América Latina". *Revista de la CEPAL*, N° 31, (LC/G.1452), abril de 1987. Véase especialmente el capítulo III.

con la dotación de recursos naturales. Ahora requieren no sólo imaginación sino mucho más investigación y concepciones menos pasivas en lo que se refiere al comercio exterior; se trata de construir ventajas sobre la base de recursos reales que aún no han sido explotados y que las nuevas tecnologías podrían hacer rentables. Para citar un ejemplo, piénsese en la extraordinaria potencialidad de las medicinas naturales en los países andinos: el turismo-diversión puede dar paso al turismo-salud. La idea básica es captar la información sobre sucesos futuros que pueden afectar el desempeño económico en estos países. Difícilmente podrá asimilarse con oportunidad el conjunto del desarrollo tecnológico, pero parece prudente un esfuerzo selectivo por examinar aquello que afectaría a las principales exportaciones e importaciones y particularmente a las formas de explotación y aprovechamiento de recursos propios. El ámbito de la agricultura y de la agroindustria ya ha experimentado mutaciones tecnológicas de significación. No obstante, por su importancia en una estrategia de satisfacción de necesidades básicas y por los que se insinúan como portentosos logros de la biotecnología, en especial de la manipulación genética, un examen serio y cuidadoso de sus reales potencialidades en una economía determinada no debería postergarse. El concepto de previsión tendrá que orientarse en este sentido y no sólo en términos de la evolución de la economía internacional.

7. La comunicación

Cualquier examen sobre la forma en que se plasman las modalidades de crecimiento y los estilos de desarrollo en las economías de viabilidad difícil consignará la utilización de los medios masivos de comunicación como un mecanismo por demás decisivo. Amparándose en el principio de la libertad de la empresa y del consumidor se moldean los comportamientos en el mercado en una forma que a la postre resulta casi compulsoria. El tema ha sido ampliamente discutido y huelgan mayores comentarios; se ha insinuado ya una economía de la información que aborda su desarrollo y sus implicaciones en el aparato productivo y en las conductas sociales⁷.

⁷Instituto para América Latina (IPAL). *Comunicación y desarrollo*. José Antonio Mayobre y Rosario Ellas (comps.), Lima, 1987.

Cualquier intento por modificar el estilo prevaliente debiera encarar este crucial problema. No cabe duda que se trata de un tema extraordinariamente complejo y altamente polémico. Resulta fácil advertir las resistencias que puede despertar un esfuerzo por disciplinar la manipulación de mercados que sin contrapeso se ejerce en estas economías.

En el pasado se ha insistido en la necesidad de difundir masivamente el contenido de los planes en versiones para no iniciados, como un método de formar conciencia en la población respecto de sus objetivos y a menudo con el propósito de suscitar reacciones que incentiven la participación. En verdad, si hubo algún logro en este aspecto, fue cuando en la difusión se establecían cuantías en las variables de directa incumbencia de afectados y beneficiados. Sin desestimar la conveniencia de estos procedimientos, hay que convenir que resultan insuficientes y hasta ineficaces cuando se pretende cambiar el estilo de desarrollo en la dirección esbozada en este trabajo. Frente a una campaña continua y contundente por jerarquizar consumos "novedosos", casi siempre prescindibles en sociedades donde los pobres son más, aquellos esfuerzos resultan nimios.

Entre las funciones de la planificación en estas economías y para los propósitos repetidamente planteados en estas líneas, la función de establecer normas que regulen los excesos surge como una de las principales. Se han insinuado algunas modalidades dignas de examen más detenido, como aquella que plantea encarecer significativamente el costo de la publicidad y propaganda de lo prescindible, en beneficio directo de la satisfacción de necesidades básicas. La circunstancia que se trata de economías mixtas, donde la iniciativa privada tiene un papel importante que cumplir, obliga a pensar en regulaciones dotadas de un cierto equilibrio para respetar la creatividad que propicia el mercado y sus mecanismos inherentes y evitar, por otro lado, los desbordes y distorsiones en contra de lo vital y equitativo.

8. Las otras funciones

Las adecuaciones de las funciones de la planificación planteadas en líneas anteriores determinan también cambios en las funciones que se relacionan más bien con las metodologías y las técnicas

de la planificación. El cálculo económico, el logro de coherencias espaciales, temporales, sectoriales y de las esferas real y financiera, debieran experimentar alteraciones en la dirección de un trabajo más desagregado en las áreas esencial y complementaria, respetando el principio de la selectividad.

El área subsidiaria, aunque no merecerá la atención prioritaria de la planificación, no podría ser ignorada. No obstante que estaría predominantemente influenciada por las leyes del mercado, es imprescindible tomar en cuenta su evolución, toda vez que gravita muy significativamente en la economía general. Recuérdese que el área esencial está conformada, en un principio, por un muy selectivo conjunto de bienes y servicios y su limitada participación inicial dentro de la economía hace que el área subsidiaria tenga una presencia significativa.

En lo que se refiere al área complementaria, aquellas actividades vinculadas directamente al área esencial merecerán también una atención prioritaria y un tratamiento desagregado de sus variables principales. Téngase presente que esta área genera bienes y servicios tanto para lo esencial como para lo subsidiario; por eso se justifica que en ella se identifiquen las principales unidades económicas para concretar la planificación por empresas.

El seguimiento y control de la ejecución de planes también experimentará algún cambio en los métodos conocidos. De hecho, en la planifica-

ción más convencional, esta función se cumplía generalmente *ex post*, en forma muy parcial y sin que ello significara información útil para propiciar rectificaciones. La distinción de áreas, productos, servicios y unidades económicas empresariales, permite un seguimiento más acucioso de la marcha de tales variables. Aquel divorcio, tantas veces denunciado, entre las intenciones de los planes y las acciones en materia de política económica puede ser percibido con mucha oportunidad, sea para ratificar la intencionalidad del plan, descartando el manejo instrumental propuesto en función de su contravención, sea para rectificar los itinerarios planificados como consecuencia de la adopción de medidas de política económica.

Se trata de identificar los núcleos "neurálgicos" en el cumplimiento del plan y las variables a través de las cuales es posible percatarse de las perturbaciones más decisivas, de manera que la función de supervisión y control tenga un carácter más de anticipación que de constatación.

En el caso especial de las economías de viabilidad difícil y en atención a las debilidades de sus aparatos productivos y de gestión administrativa hay que esperar, en las primeras etapas, rectificaciones sucesivas y ensayos repetidos en un proceso gradual de aprendizaje. Por ello los planes tendrán menos el perfil de textos y más el de cuadros con las informaciones cuantitativas y cualitativas que mejor tipifiquen los objetivos y el grado en que se van cumpliendo.

VII

A manera de colofón

Cuando las ideas básicas contenidas en estas páginas han sido discutidas con otros profesionales preocupados por el desarrollo, ha sido casi unánime la conclusión que, en efecto, se sabía poco de las particularidades de estas economías. Es más, también pareció aceptable que ciertos temas, por su importancia para los países mayores y medianos de la región, suelen dominar las interpretaciones generales sobre el desarrollo, oscureciendo las que corresponderían a las econo-

mías de viabilidad difícil. Situaciones tan determinantes como el incipiente proceso de sustitución de importaciones que en la actualidad caracteriza a la mayoría de estos países, o la etapa que viven en materia de consolidación de su Estado nacional, distan mucho de lo que sucede en las economías más "representativas". El componente autóctono y mestizo de sus poblaciones, como ya se dijo, incorpora otra dimensión en el análisis económico, social y político, merecedora de tra-

tamientos más particularizados, sobre todo en lo que se refiere al examen de las opciones futuras.

No cabe duda que el diseño de estrategias y planes corresponde a los nacionales de estos países y de hecho se puede verificar que existe inquietud en sus segmentos políticos e intelectuales por esclarecer alternativas. Por cierto que hay un enorme trabajo de concreción de las estrategias económicas en proyectos políticos viables, trabajo que corresponde a los grupos políticos representativos en cada uno de estos países. En esa dirección, esta opción por examinar no es más

que un punto de un vasto temario para despejar incógnitas o incorporar preocupaciones.

Más que novedades, estas páginas reflejan un reiterado afán por llamar la atención hacia esta parte de la región. Discernir entre lo razonable o discutible de estas proposiciones, o entre lo obvio, lo viejo o lo nuevo, no es lo primero; más importante es comprender que aún sabemos poco sobre estas sociedades y economías y que urge contribuir al esclarecimiento de sus derroteros futuros.