

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1990

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Diciembre de 1990

Número 42

SUMARIO

Nota de la secretaria.	7
Exposición inaugural del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el Seminario sobre "Los temas CEPAL-Prebisch".	8
La naturaleza del "centro cíclico principal". <i>Celso Furtado.</i>	11
Morfología actual del sistema centro-periferia. <i>Jan Křákal.</i>	17
Las primeras enseñanzas de Raúl Prebisch. <i>Aldo Ferrer.</i>	27
El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa. <i>Oswaldo Sunkel y Gustavo Zuleta.</i>	35
Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo. <i>Eric Calcagno.</i>	55
Los acomodos de poder entre el Estado y el mercado. <i>David Ibarra.</i>	69
El Estado y la transformación productiva con equidad. <i>Eugenio Lahera.</i>	97
El desborde inflacionario: experiencias y opciones. <i>Felipe Pazos.</i>	121
Elementos estructurales de la aceleración inflacionaria. <i>Héctor Assael.</i>	141
Integración latinoamericana y apertura externa. <i>Germánico Salgado.</i>	147
Presente y futuro de la integración centroamericana. <i>José Manuel Salazar.</i>	171
Las economías de viabilidad difícil. <i>Arturo Núñez del Prado.</i>	199
La economía mexicana en el fin del siglo. <i>Miguel Sandoval Lara y Francisco Arroyo García.</i>	217
Economía y felicidad. <i>María Concepción Tavares.</i>	235
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	246
Publicaciones recientes de la CEPAL.	247

Las economías de viabilidad difícil

Arturo Núñez
del Prado*

La diversidad de las economías de la región —juicio que generalmente antecede a las interpretaciones globales sobre su subdesarrollo—, envuelve en realidad un concepto de disparidad que va más allá de la simple verificación de situaciones dispares. No sólo interesa calificar y dimensionar esa disparidad; también resulta crucial explicarse el porqué de tan marcada heterogeneidad. Países generosamente dotados de recursos naturales, no han logrado impulsar procesos industriales vigorosos y persistentes y menos configurar una cohesión social compatible con lo que es un Estado nacional consolidado. Allí parece estar el centro del problema. ¿Qué obstáculos explican ese lento proceso de consolidación como Estados-Naciones? ¿qué ha hecho que en el pasado sus tránsitos democráticos hayan sido por lo general efímeros y susceptibles de violentas regresiones? y ¿cómo se explica la marginalidad de parte importante de sus sociedades?

Cualquier ejercicio prospectivo que examine las tendencias, permitirá comprobar un aumento inquietante de las disparidades, al extremo que es posible esperar una mayor segmentación si es que no se rectifican esas trayectorias. Resulta obligatorio advertir una vez más que en la región estaría decantándose una subperiferia, formada por países que crecen poco o nada, donde la exclusión de grandes segmentos de su población constituye un signo dominante.

Entre los exámenes que hay que realizar, aquel que se concentre en la heterogeneidad étnico-cultural e identifique los conflictos no resueltos en este ámbito, parece primordial. La escasez del excedente y las formas de su captación y utilización, se traducen en grados y amplitudes de pobreza que tienen un trasfondo dominado por la confrontación de culturas, en que el surgimiento de grupos sociales híbridos disloca aún más la estructura social, en su legítimo afán por participar del insuficiente ingreso. El atacar con prioridad el problema de la pobreza y la segregación de las poblaciones campesinas, se transforma en el objetivo central de estas economías de viabilidad difícil, removiendo los principales escollos para la consolidación más acelerada de sus Estados nacionales.

*Director Adjunto del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Introducción

Con mucha persistencia el autor ha estado reclamando mayor atención sobre aquellas economías que por su dimensión y peculiaridades no aparecen reflejadas en los diagnósticos e interpretaciones que se ensayan para la región. En efecto, en la mayor parte de los análisis tienen prelación los países con más alto grado de industrialización o con mayor dimensión económica, es decir, aquellos que influyen decisivamente en los promedios regionales. Los otros, por lo general, sólo han recibido una atención subsidiaria, si es que no han sido ignorados del todo. Resulta que sus realidades y problemas tienen singularidades tales que exigen otro tipo de enfoques y hasta de metodologías de análisis.

El calificativo de economías de viabilidad difícil pretende llamar la atención sobre sus graves problemas estructurales, los cuales impiden que los paradigmas de corte neoliberal puedan encauzarlas por la senda de un desarrollo dinámico, equitativo y autosustentable. Adolecen de serias limitaciones para embarcarse en estrategias dinámicas y lograr una inserción más sólida en la economía internacional. Su bajo nivel de productividad y la reducida cuantía de su mercado interno determinan insuficientes niveles de ingreso y, por lo tanto, limitadísimas capacidades de inversión, las que se ven más reducidas aún por la proclividad que tienen estas economías a la fuga de capitales. La articulación social y la equidad resultan demasiado remotas y el funcionamiento discrecional del mercado no hace sino reproducir conocidos círculos viciosos de la pobreza. La heterogeneidad estructural que las caracteriza no sólo se refleja en agudos desniveles de productividad, sino también en abiertos conflictos en los distintos grupos sociales.¹

Resulta más que legítimo reclamar una especial consideración de sus particularidades, toda vez que las reflexiones para el conjunto de la región, dominadas por las que se ensayan para los países más avanzados, tienen poca o ninguna validez para estas economías.

En verdad, la identificación de las causas y

¹Una caracterización más detallada de este tipo de economías aparece en otro artículo del mismo autor (1988), "Economías de viabilidad difícil: una opción por examinar". *Revista de la CEPAL*, N° 36 (L.C/G. 1537-P), Santiago de Chile, diciembre.

obstáculos que perturban su consolidación como Estados nacionales parece prioritaria y se antepone a cualquier proyecto de modernización y transformación productiva con miras a su mejor inserción internacional. En ese sentido, el problema de la inequidad, cada vez más agudo a medida que la pobreza alcanza grados y amplitudes difíciles de tolerar, surge como un obstáculo

a cuyo enfrentamiento habría que supeditar los demás componentes de una estrategia. En países donde la exclusión social, económica, étnica y cultural alcanza a los dos tercios de la población, resulta muy difícil lograr consensos y responsabilidades en torno a proyectos políticos que no hagan de este problema su núcleo y principal factor de movilización.

I

Frente a un mundo distinto...

Las economías de viabilidad difícil están encarando situaciones inéditas, tanto en lo que se refiere a su entorno externo como en lo que atañe a su funcionamiento interno.

Para ningún observador de la realidad contemporánea pueden pasar inadvertidas las trascendentales mutaciones que está experimentando el mundo, en particular las que tienen lugar en el área socialista. Tampoco escapa a ningún pronóstico, que aquellos cambios inducirán alteraciones correspondientes en las políticas de los países capitalistas maduros y, algo que reviste extraordinaria importancia, en el comportamiento de sus empresas transnacionales.

Simultáneamente con este vuelco político, ha madurado una revolución tecnológica cuyas evidencias, signos e indicios, no dejan dudas sobre la manera distinta en que funcionará la economía del planeta. No sólo debido a las nuevas tecnologías y materiales hoy ya disponibles, sino a lo masiva y drástica que puede ser su irrupción en los procesos productivos y distributivos más dinámicos, es que se tiene ante sí un mundo que, en el transcurso de los años noventa, tendrá cada vez menos parecido con el de un decenio atrás.

Aquellos sismos políticos, junto a los no menos espectaculares cambios tecnológicos, están remeciendo lo más profundo de las estructuras políticas, económicas y sociales. No se trata de un punto de inflexión ni de un cambio de fase cíclica; tampoco de un reacomodo de las grandes piezas de la maquinaria que hace funcionar el sistema económico y político mundial. Realmente está en ciernes un mundo distinto, con otro

esquema de relaciones de fuerza y poder.² En un ambiente más distendido en cuanto a pugnas hegemónicas, el conocimiento científico y tecnológico volcado menos que antes al belicismo y más a copar espacios-mercado, provocará otro tipo de antagonismos y propiciará una dinámica de muy difícil gradación. Ello, obviamente, constituirá un desafío mayor para las economías que son motivo de atención en este trabajo, máxime si se prevé una focalización distinta de las áreas de interés por parte de los países centrales.

Tamañas alteraciones en el funcionamiento del sistema económico y político encuentran a estas economías en situación muy comprometida. La agudización y creciente cuantía de su pobreza extrema y las mayores restricciones exógenas que son posibles de anticipar dificultan la adopción de posturas estratégicas que atiendan ambos frentes. Exiguas cuotas de inversión, flujos financieros desde el exterior limitados o negativos y mercados renuentes a la absorción de sus exportaciones dejan entrever un panorama cargado de déficit y dificultades. Por otro lado, las exigencias y reivindicaciones de importantes segmentos de su población plantean restricciones muy complejas de manejar.

Los respectivos gobiernos desde luego han

²Véase Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (1989), *ILPES: Inserción externa, desarrollo y planificación* (LC/19/G. 49), documento presentado a la VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Montevideo, mayo.

percibido la gravedad de estos fenómenos. No se les escapa que sus democracias estarán sometidas a durísimas pruebas y que más que nunca se

hacen perentorias estrategias que enfrenten aquellas adversidades y retomen los ritmos de expansión históricos, ahora con mayor equidad.

II

Una mirada introspectiva

Una profunda reevaluación de la integración y un examen de las potencialidades de la complementación económica se imponen como tarea central. Comprobar que éstas han distado mucho de ser lo que se pretendía que fuesen no conduce más que a la obligación de concebir un replanteo. El menoscabo que la atención a la América Latina y más aún a las economías más débiles puede sufrir por parte de los países centrales, exige una mirada mucho más atenta a las posibilidades que brindaría una nueva concepción de la complementación económica. Tal vez haya sido necesario enfrentar tan tremendos desafíos para ganar en viabilidad, pero los peligros que acechan y las potencialidades que surgen no son causa suficiente para una fuerza integradora espontánea. Son también necesarias revisiones conceptuales de los mecanismos integradores y, por sobre todo, el compromiso político solidario que movilice las energías y conductas de los diversos agentes.

Los paradigmas que en la región están en plena vigencia y los que están en proceso de gestación contemplan la necesidad de elevar el nivel medio de productividad como requisito primordial para un desarrollo autosustentable más dinámico. Esa necesidad, frente a un mundo externo poco condescendiente con las economías de viabilidad difícil, orienta la mirada hacia el interior y reivindica la idea-fuerza de la integración, vista ésta no como una finalidad, sino que como otro de los medios para alcanzar mayores y mejores estadios de desarrollo. Ciertamente, no se trata de una introspección hacia la autarquía, pero no cabe duda que las potencialidades internas en función de un mayor intercambio intralatinamericano no se han aprovechado ni remotamente.³

Cualquier proyección del aprovechamiento a plenitud de tales potencialidades, ubica el replanteo de la integración como una tarea de singular gravitación. El pretendido cambio estructural en cada país estará fuertemente condicionado por las posiciones que en este ámbito tengan los proyectos políticos nacionales. En economías de dimensión reducida y con urgente necesidad de elevar la productividad, nuevas formas de complementación económica con áreas vecinas parecen constituir una fértil veta que hay que evaluar.

Por más obstáculos que se identifiquen y por más empeños que se encaucen para lograr expansiones económicas, la consideración de la equidad tendría que normar las concepciones de desarrollo aún en el mediano y corto plazos. Son demasiado evidentes las muestras que en distintos lugares y tiempos y bajo variadas formas, está dando la población postergada en estas economías. Allí donde se dan actos eleccionarios el reclamo por mayor justicia social aflora con vehemencia y quienes llevan por bandera encararla concitan apoyos y adhesiones decididas. Hay casos en que las contradicciones entre pudientes y excluidos no permiten esperar las próximas contiendas electorales, y por exceso de fatiga, algunos grupos sociales se desbordan y descontrolan.

Ya se ha insistido en que en este tiempo de reconceptualización del desarrollo hay que justipreciar no sólo por mandato de la ética, sino también por un elemental cálculo de viabilidad y hasta por garantizar la convivencia y seguridad

³Véase Comisión Económica para América Latina y el

Caribe (CEPAL) (1989), *Integración regional: desafíos y opciones* (L/C/G. 1568), documento preparado por el Proyecto Integración y Cooperación Regionales de la División de Comercio Internacional y Desarrollo, Santiago de Chile, junio.

cotidianas, el concepto de equidad y el sentido de la solidaridad. No parece admisible la actitud contemplativa con que se acepta que los científicos sociales establezcan nuevas categorías para tipificar los grados de pobreza. El calificativo de extrema ya no alcanza a comprender, quizá por la insensibilidad que produce la costumbre de sobrellevarla, los dramáticos déficit en la satisfacción de necesidades básicas. Antes de aceptar que la categoría de miseria comience a tomar cuerpo en los análisis de segmentación de las poblaciones de estas economías y que la pobreza extrema pierda su dramática por el crecimiento de estadios peores, se impone hacer un alto en el camino y una cautelosa reflexión. Así como en el mundo socialista llegó el momento del alto en el camino y la opción por rumbos diferentes, en estas sociedades de corte capitalista por otros motivos, tanto o más válidos que aquéllos, se liberarán de una u otra forma energías sociales acumuladas por la insatisfacción y por las contradicciones. Los resignados a su condición de postergados, al margen de ideologías, no podrán seguir segregados. No se trata de vaticinios temerarios; es una elemental prospectiva que surge de la

observación de los fenómenos sociales que están acaeciendo en esos países.⁴

En ese contexto, con parámetros y funciones que cambian adversamente en el mundo externo y con irrenunciables e impostergables tareas en el orden social interno resulta, a la vez que difícil, indispensable disponer de planteos estratégicos que jerarquicen adecuadamente los objetivos en ambas esferas. Según la situación de cada país, se requerirá una muy cuidadosa compaginación de objetivos, medios e instrumentos en el acceso a situaciones de mayor justicia y compactación social y, consecuentemente, en el fortalecimiento de su sector externo. Cualquier estrategia de superación del subdesarrollo tendrá como objetivo central el enfrentamiento de los problemas de la pobreza, el cual debería condicionar la superación de otras falencias.⁵ En verdad, si para estas economías el signo dominante ha sido la exclusión dentro de la economía internacional y también la exclusión de parte importante de sus poblaciones, la respuesta estratégica a esas adversidades supone detenerse en la ruta y repensar nuevos derroteros para su crecimiento y desarrollo.

III

Cambio estructural

No parecen existir muchas dudas respecto de la necesidad de introducir cambios y transformaciones en la modalidad de crecimiento de estas economías. Una tarea central en esa dirección es examinar las opciones viables de cambio de sus estructuras productivas.

En la región se está gestando una transformación de la estructura productiva, determinada de alguna manera por los intentos de enfrentar y sobreponerse a la crisis. La naturaleza de esta crisis produce distintos tipos de señales: ciertas y equívocas, esporádicas y persistentes, coyunturales y estructurales. Una primera tarea parece consistir en el esclarecimiento de aquellos obstáculos internos y externos cuya superación permitiría diseñar los perfiles de una nueva estructura productiva que diera sustento a una expansión económica más acelerada a la vez que más equitativa. De otra forma, se corre el riesgo

que el cambio se dé como resultado de perseguir objetivos de emergencia, aunque muy atendibles, cuales son el logro de la estabilidad del nivel de precios o la búsqueda de superávit en las cuentas externas. Más aún, si fracasaran las políticas antiinflacionarias o de balance de pagos, podrían plasmarse estructuras productivas incluso más débiles, erráticas y contradictorias que las que entraron en crisis; por el contrario, si tuvieran algún éxito, por lo general sería al costo de mayor recesión y más alta desocupación. El logro de estructuras productivas que garanticen un creci-

⁴Véase ILPES/ISS/ILDIS (1990), *Necesidades básicas y desarrollo*, Carlos Toranzo (Ed.). La Paz, Talleres Hisbol, marzo.

⁵Sobre la gravedad de este fenómeno, véase CEPAL/PNUD (1990), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (L.C/L. 533), Santiago de Chile, mayo.

miento autosustentable y equitativo no puede ser el resultado de movimientos reflejos frente a problemas aislados. Antes bien, debería ser producto de una concepción deliberada que respete las restricciones que imponen el crecimiento y la equidad, y que considere la articulación interna y la consecuente inserción externa.

Se trata, por cierto, de un trabajo extraordinariamente complejo, dado su carácter multidimensional, y arriesgado de generalizar, por la diversidad de las economías de viabilidad difícil. Su dotación de recursos naturales y humanos hace inadmisibles que la pobreza extrema y el desempleo hayan alcanzado magnitudes tan elevadas como las que exhibe la mayor parte de estas economías. Ciertamente hay un mal funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, que en medida importante tiene su fundamento en la estructura productiva que se ha configurado.

Desde el punto de vista de la consideración de los factores internos y externos, es posible tipificar algunas posiciones respecto de cambios de la estructura productiva. Si bien todas reclaman la elevación de los niveles de productividad en el proceso socioeconómico, la ponderación otorgada a lo externo y a lo interno las diferencia nítidamente. En un extremo, se inscribe aquella que privilegia la inserción en la economía inter-

nacional a partir de la cual se producirían efectos benéficos hacia el interior de la economía; en el otro, se pondera principalmente la articulación interna, y la inserción externa sería una consecuencia, un requisito por cumplir para que tal articulación tuviera lugar. En el medio, se perfila una posición que plantea un cuidadoso equilibrio entre lo externo y lo interno y se fundamenta en la interacción de ambas esferas. No obstante, hay que admitir que tales posiciones son apenas esfuerzos por formular intencionalidades y que, incluidas las que ahora tienen vigencia, todavía distan mucho de constituir formulaciones acabadas y de utilidad real para la acción de los gobiernos. Por ahora, sólo han sido útiles para identificar los planteamientos centrales del neoliberalismo y del neoestructuralismo; falta mucho para lograr una articulación conceptual más completa.

En las economías de viabilidad difícil el énfasis habría que ponerlo en la búsqueda de mayores grados de equidad, cumpliendo así un requisito primordial para que se acelere la consolidación de sus Estados nacionales. El permanente conflicto en que viven sus sociedades tiene su principal origen en distintas formas de segregación, las cuales se traducen no sólo en enormes desequilibrios distributivos, sino también en limitaciones serias a la expansión económica.

IV

Los factores determinantes de la estructura productiva

La configuración de una estructura productiva es el resultado de un conjunto de factores de muy diversa naturaleza. La ponderación de cada uno de ellos varía, por cierto, en cada caso particular; no obstante, los principales tienden a repetirse con alguna persistencia.

Desde el punto de vista histórico hay que apuntar a los factores que tienen relación con los orígenes culturales de la población. La existencia de civilizaciones precolombinas que ocuparon los espacios geoeconómicos en los que tiene vigencia una estructura productiva, y el tipo y cuantía de

las corrientes migratorias que se asentaron en tales espacios, constituyen factores determinantes del desarrollo de actividades socioeconómicas que a la postre han configurado las estructuras productivas actuales. La magnitud de las poblaciones autóctonas y el grado en que fueron sojuzgadas, como también la cuantía de las migraciones y, sobre todo, su presencia efectiva como agentes del proceso económico en la actualidad, tienen relación directa con la importancia de este factor. La gran heterogeneidad estructural de las economías de viabilidad difícil suele explicarse

en medida significativa por el peso y vigencia de estos dos componentes de sus poblaciones.

La dotación de recursos naturales que caracteriza a un territorio es otro de los factores que obviamente moldean, a lo largo del tiempo, una estructura productiva. En función de diversas motivaciones, la secuencia con que se han explotado los recursos naturales ha determinado los distintos ciclos en que se plasman y transforman las estructuras productivas. El auge, agotamiento o sustitución de un determinado recurso han marcado hitos de gran significación en el desempeño de estas economías.

La evolución de la demanda externa y particularmente las actividades desplegadas por la inversión extranjera directa en los países han contribuido, sin duda, a perfilar el aparato productivo, distributivo y reproductivo de esas economías. A despecho de la evolución de los términos del intercambio, la capacidad de absorción de sacrificios del sector trabajador en los países periféricos y las dificultades de reconversión rápida de las actividades vinculadas al sector externo, han hecho que aquellos factores, más bien exógenos, hayan tenido una influencia muy permanente y, en algunos períodos de auge, muy decisiva en la estructura productiva.

También deben consignarse entre los factores determinantes de la conformación de la estructura productiva la gestión y acciones del gobierno en términos de orientación del proceso económico. En efecto, las políticas de desarrollo que se aplicaron en el pasado, la política económica que les dio concreción, así como la operatoria del sector público y su articulación con el sector privado, constituyen otro conjunto de factores que explican el tránsito desde situaciones iniciales de una determinada economía pasando por intenciones de una gestión gubernativa para finalmente alcanzar la fase de las realizaciones, es decir, la materialización, la articulación social correspondiente y la trama de relaciones comerciales y financieras que articulan su funcionamiento.

Está claro que las intenciones y las acciones de gobierno responden a una determinada estructura de poder. Los distintos agentes ejercen presiones, o, cuando es del caso, dictaminan directamente en el proceso de adopción de decisiones. Frente a los planteos en materia de política de desarrollo, los agentes actúan a través de asociaciones gremiales o de partidos políticos. En torno al manejo instrumental de la política económica y a la operación del sistema actúan, además, como agentes que defienden sus intereses particulares con toda la fuerza que les da su posición dentro de la estructura de poder. Es al calor de estas conductas y comportamientos que se va concretando y reproduciendo una estructura productiva. En las economías que preocupan en este trabajo, la existencia de grandes porciones de población indígena reprimida, determinó períodos largos de persistencia de la estructura de poder. Los grupos dominantes no tenían contrapeso y sólo al promediar el presente siglo se produjeron cambios sociopolíticos que la modificaron.

No tiene mucho sentido plantear que las estructuras productivas y las estructuras de poder tienen una estrecha relación, o que las modificaciones de unas implican modificaciones de las otras. Más que eso, son componentes inseparables, constituyen una fusión en los procesos reales y sólo con propósitos analíticos suele ser útil hacer referencia a unas y otras. No obstante, hay que estar conscientes de que su disección empobrece el análisis, y pocas veces debe ser tan fértil el enfoque interdisciplinario.

A esta altura de la reflexión casi está de más recalcar que los factores señalados como los principales determinantes de la estructura productiva se influyen y determinan recíprocamente, que su ponderación, si cabe el término, cambia con el transcurso del tiempo. En el fondo, la interpretación de las trayectorias de la estructura productiva es una interpretación del desarrollo y el planteo de lineamientos para su transformación es el planteo de un desarrollo distinto.

V

Cambio estructural y desarrollo

Si se acepta el concepto de estructura productiva esbozado en las páginas anteriores, así como los factores que la determinan, tendría que admitirse que los cambios que se puedan preconizar implican en el fondo el planteo de otro desarrollo en el futuro de las economías de viabilidad difícil. La tendencia a asociar la estructura productiva principalmente a la esfera física del proceso económico suele relegar a un segundo plano las consideraciones sobre las conductas de los agentes y sobre la estructura de poder, es decir, sobre la esfera sociopolítica. Sus interacciones se dan, por lo general, dentro de una dinámica de búsqueda de racionalidades particulares de los agentes y grupos con mayor poder y, en ocasiones, insertas en un proceso liderado por el aparato público. Por ello, vale la pena revelar el verdadero alcance que tiene un cambio premeditado de la estructura productiva y aceptar que supone un deliberado esfuerzo por concebir un desarrollo distinto. Cuánto más distinto y en qué dirección, dependerá de las condiciones y potencialidades de cada economía y del proyecto político que le daría sustento.

Si bien los aspectos sociopolíticos y económicos están fusionados en el funcionamiento de una estructura productiva, cuando se piensa en los lineamientos de su transformación, surge el interrogante sobre el tipo de sociedad que se desea para el futuro, para luego reflexionar sobre la estructura productiva en la que se fundamentaría. En el terreno de las definiciones hay una clara prelación: los cambios y transformaciones de la estructura social que podrían configurar una sociedad más equitativa y solidaria, además de económica y políticamente democrática. Esta definición previa conducirá a examinar las transformaciones consecuentes de la esfera económica, y en una sucesión de aproximaciones se podrá esbozar el proyecto nacional o la estrategia resultante. Desde luego, se trata de intenciones y de rumbos que en los hechos merecerán adecuaciones y hasta rectificaciones. Los sucesos reales a menudo alterarán itinerarios y modificarán cier-

tas prioridades, pero habrá un proyecto concertado de sociedad cuyo logro orientará la gestión pública y el comportamiento de los agentes.

Pese a que el período de la crisis ha impregnado de gran incertidumbre el panorama que tienen ante sí los diversos agentes y ha demorado decisiones sobre la formación de capital, su duración los está obligando a adoptar posiciones sobre la base de parámetros determinados más bien por fenómenos externos que por una estrategia concertada en el contexto de la economía de un país. En otros términos, los agentes más ágiles, particularmente los empresarios asociados al capital transnacional, ya habrían iniciado su acomodo a las nuevas condiciones que perciben en la economía mundial, aunque los efectos que su actuar tendría en la economía y en la sociedad aún no pueden sopesarse. La búsqueda de mayores niveles de competitividad internacional parece ser uno de los objetivos que cuenta con el respaldo de las políticas oficiales y con facilidades de financiamiento.

Lo que verdaderamente preocupa es que la transformación de la estructura productiva se esté gestando al margen de la conducción gubernativa y de los consensos que podrían darle orientaciones en función de objetivos nacionales. Se trata de un cambio que si bien puede satisfacer las restricciones de ciertos agentes, es muy probable que contravenga el cumplimiento de otros propósitos tanto o más importantes que aquéllos, como son la absorción de empleo, la satisfacción de necesidades básicas y el enfrentamiento del problema de la extrema pobreza. En los primeros años del decenio de 1990 podrían ya estar delineadas o en vías de concreción ciertas transformaciones que condicionarían el proceso de desarrollo futuro. Sucede que, aun en el caso que se percibieran con claridad los fenómenos que estuvieran conduciendo a estructuras productivas no deseadas, la capacidad de reconducción se presentaría en extremo limitada. Las prioridades de las políticas públicas no están precisamente en

este campo y aunque lo estuvieran, tropezarían con las dificultades propias de la indefinición del desarrollo alternativo.

En los países más rezagados, los mecanismos de defensa que están desplegando los agentes no habrían llegado, al parecer, a comprometer la estructura productiva. En efecto, en aquellos países donde el aperturismo ha recibido el apoyo de la política oficial, los empresarios industriales están dosificando una suerte de reconversión de las actividades, disminuyendo las productivas y compensándolas con iniciativas de importación. Aún no se observan desmantelamientos signifi-

cativos de su parque industrial en espera de que se despejen incógnitas. La incertidumbre ha paralizado, cuando no ha mermado, la inversión en el sector industrial, lo que sin duda tendrá efectos nocivos para el desarrollo futuro de esos países. En estas economías se ve más oportuna la reflexión sobre el sentido que podrían tener los cambios en la estructura productiva. Desde luego, la reflexión global sólo tendría una utilidad relativa; es el examen y la evaluación de las opciones en cada caso lo que contribuiría a perfilar un nuevo patrón de desarrollo para cada uno de esos países.

VI

Las definiciones básicas

La discusión sobre los lineamientos del cambio de la estructura productiva exige pronunciarse sobre algunas cuestiones fundamentales que constituyen un requisito previo para determinar su orientación y contenido.

Ya se ha insistido en que la configuración de una estructura productiva tiene por objeto garantizar a futuro una expansión económica dinámica en condiciones de mayor equidad. También se han señalado las condiciones globales que debería cumplir ese nuevo patrón de desarrollo: selectividad, austeridad, eficiencia, participación, concertación, etc. Sobre estas apreciaciones, en general, los planteamientos neoestructuralistas son convergentes; la bibliografía que difunde su ideario no recoge discrepancias ni refleja contradicciones, pero hay que reconocer que en estas economías tales posturas están en los inicios y se enfrentan a corrientes neoliberales que tienen firme apoyo político y financiero, externo e interno. Por añadidura, los sectores políticos que podrían darles respaldo sufren una suerte de dispersión y desorientación, fruto de mutaciones políticas de todos conocidas.

Una primera definición, de las más fundamentales, se refiere al compromiso de consolidación de la democracia y a las formas y métodos para alcanzar ese objetivo. Dentro de la multiplicidad de tareas que ello implica, una importantísima, como ya se ha reiterado, tiene relación con

la forma de encarar el problema de la pobreza extrema, cuyo grado y cuantía aparece como el flanco potencial de perturbaciones en el funcionamiento de estas sociedades. Cualquier estimación o pronóstico respecto del comportamiento de los marginados, pone de relieve el peligro de resquebrajamiento de la institucionalidad democrática si en el futuro éstos siguieran quedando excluidos del proceso socioeconómico.

Frente a una economía determinada, sin las abstracciones que impone la globalidad, debería intentarse una definición de los principales beneficiarios de la expansión económica. Es necesario identificar a los grupos sociales a los que se destinarían los frutos del crecimiento. Ello proporcionará información útil para estimar los cambios que se pretende introducir en el nivel y estructura del consumo y permitirá prever la transformación productiva que podría darle respuesta, por lo menos en lo que se refiere a los requisitos más directos. Aquí subyace el meollo de lo que puede ser el otro desarrollo.⁶

Otra definición esencial se refiere a la selección de los rubros de exportación no tradicionales que se impulsarán en el futuro y a la cuantía

⁶Un interesante ejercicio de identificación de beneficiarios y productos aparece en Iván Finot (1989), *Redistribución del ingreso y necesidades básicas. Simulación y proyecciones para Bolivia* (I.C./I.P.R. 80), Santiago de Chile, diciembre.

previsible de las exportaciones tradicionales. Estas definiciones exigen indagar la demanda externa y su probable evolución futura, empresa muy difícil en épocas de cambio, pero ciertamente ineludible. La identificación de las ventajas comparativas dinámicas que el país podría aprovechar y generar en función de su dotación de recursos, su localización, su cultura autóctona y otras particularidades, surge como una tarea cada vez más prioritaria, puesto que se advierte un sector externo más difícil y competitivo. De esa forma se dispondrá de otro conjunto de factores condicionantes del cambio en la estructura productiva.

La especificación de los proyectos principales que darán respuesta directa e indirecta a la estructura del consumo y a la nueva base exportadora ya permitiría evaluar alternativas respecto de los grupos de presión o componentes de la estructura de poder que podrían asociarse a las transformaciones productivas consecuentes. En otros términos, ya se podrían vislumbrar las modificaciones en el comportamiento de quienes poseen poder o la recomposición implícita en el cambio estructural perseguido. La definición consecuente se refiere al apoyo político y al tipo de consensos que respaldarían el proyecto nacional de transformación.

VII

La viabilidad política

Está claro que los cambios en la estructura productiva no resultarán exclusivamente de los dictámenes verticales de las políticas de los gobiernos. La necesidad de establecer conciertos y pactos entre quienes ejercen poder constituye un requisito ineludible. La persistencia y profundidad de la propia crisis se ha encargado de hacer madurar las posiciones de los antagonistas tradicionales y no es utópico ni ingenuo admitir que existen ciertos puntos de encuentro y algunos intereses convergentes.

En algunas de estas economías han empezado a surgir dentro del sector empresarial percepciones sobre lo venidero que parecen haber calado hondo en lo que fueron sus indolentes posturas distributivas. Se ve con alguna claridad que la expansión de la pobreza extrema y el desempleo proyectan sociedades de convivencia inviable, donde la inseguridad respecto a la propiedad y aun a la propia vida constituyen riesgos que no se pueden soslayar. Son más frecuentes las declaraciones de empresarios jóvenes que no aceptan la crítica a la ubicuidad del capital y que, por el contrario, esgrimen objetivos democráticos de "conservar una patria para todos". No se puede concluir hasta dónde llega la sensibilidad social y hasta dónde el instinto de conservación; lo cierto es que parece abrirse un espacio a las negociacio-

nes, que irían más allá de declaraciones formales. La dimensión más bien reducida de muchas de las economías de viabilidad difícil determina también que el número de agentes líderes sea menor, lo cual facilita que en el examen de los proyectos políticos se puedan identificar sus diferentes posiciones y avanzar en ciertos consensos.

En esos mismos países, las directivas sindicales también parecen haber experimentado mutaciones. Los sectarismos de otrora estarían dando paso a percepciones de lo posible en materia de redistribución. La crisis ha golpeado con tanta fuerza al sector trabajador que lo ha hecho percatarse de que la confrontación permanente podría conducir a situaciones incluso peores. En los gremios más politizados, se advierte que la toma del poder acarrea responsabilidades mayores y que también en esos casos se reclamarán consensos si se quiere evitar un funcionamiento caótico de los sistemas socioeconómicos.

Lo que parece haber motivado estos indicios de acercamiento a soluciones pactadas es, por una parte, el haber tomado conciencia de los bajísimos niveles de productividad que caracterizan a gran parte de la actividad económica y de la hostilidad del mundo externo en materia de precios y financiamiento. Por otra parte, la frustra-

ción del día tras día sin salida ha hecho dirigir la vista hacia horizontes algo más distantes y se ha percibido la posibilidad de que se deterioren aún más las condiciones de vida de las poblaciones. En definitiva, unos y otros anticipan tiempos más difíciles si no se enmiendan rumbos pronto. Aunque en estos países y en sus ámbitos gremiales, el tema de los cambios estructurales aún no se examina, no cabe duda que hay un terreno propicio para plantear reflexiones e instar la generación de propuestas. Quizá, en torno a la discusión de esta temática, pueda verificarse hasta dónde esperanzarse con la posibilidad de concertaciones efectivas.

Los indicios de acercamiento en la esfera gremial (empresarios y sindicatos), impregnan el comportamiento de los partidos políticos más representativos. La mayor parte de éstos están llamando la atención en sus planteamientos, sobre el tema de la pobreza extrema. Como fuere, no se

puede desconocer que en distintos núcleos de la sociedad hay evidentes atisbos de convergencia y signos inequívocos de predisposición hacia amplios pactos sociopolíticos. En la medida en que las reflexiones sobre la transformación de la estructura productiva en la dirección de la equidad y del crecimiento autosustentable sobre la base de progresos en el nivel de la productividad, puedan cristalizarse en proyectos políticos nacionales, se puede abrigar esperanzas de que la estructura de poder respalde dichos cambios. Sin duda se trata de una tarea interna de los nacionales de los países que opten por modificar su modalidad de crecimiento y su estilo de desarrollo, donde las contribuciones exógenas sólo podrán tener pertinencia en el terreno de las advertencias sobre el probable mundo externo del futuro, de la evaluación de las viabilidades económicas y del grado en que se cumplen los requisitos del desarrollo.

VIII

Planificación y gestión

Como ya se señaló, en los últimos años se ha iniciado en la región un proceso de reconceptualización del subdesarrollo. Frente al surgimiento de nuevos problemas, y a las mutaciones de los que ya eran conocidos, los análisis e interpretaciones de la mayor parte de los fenómenos socioeconómicos generalmente resultan inéditos o sin precedentes. Es precisamente la reiteración de estos calificativos en múltiples investigaciones lo que está denunciando la naturaleza singular del fenómeno que inquieta por doquier. Las economías de viabilidad difícil no han sido ajenas a tales cambios y también en ellas surgen esfuerzos por reinterpretar sus procesos de desarrollo.

Como consecuencia casi natural de estas inquietudes surge también la necesidad de una renovación conceptual de la planificación. Están disponibles para el examen una serie de reflexiones que tienen origen, por una parte, en las evaluaciones de lo que fue la planificación en el pasado y de lo que se pretendió que fuese. Por otra parte, están también las reflexiones que sue-

len responder a la mayor complejidad que se advierte en el mundo actual y a la necesidad de encarar los agudos problemas que vive la región y los que, sin gran esfuerzo, es posible pronosticar para el futuro.

En sociedades tan poco cohesionadas, la capacidad de conducción gubernamental suele inclinarse, en general, por el lado de la obligatoriedad, las reglamentaciones y la presión vertical, con resultados casi siempre efímeros y parciales, cuando no contraproducentes. Una ampliación de tal capacidad requiere compromisos que hagan blanco en las más caras necesidades de los excluidos y precisa planteos cuya verosimilitud dé paso a la credibilidad. Los proyectos nacionales tendrán que adaptarse a los nuevos ejes en que se dará la controversia política, donde la identificación de los problemas concretos que hay que enfrentar y de las formas de hacerlo serán requisitos que exigirá el respaldo electoral.

En las economías de viabilidad difícil la conducción gubernamental en el presente decenio

reclamará de la planificación nuevos planteos, directamente orientados a resolver los problemas que aquejan a sus pueblos y a incrementar la capacidad de gobernar de su directiva política.⁷ Los años de crisis se están encargando de demostrar que no se puede dejar de lado el largo plazo, ni se pueden ignorar los agudos déficit en materia de política social. Por exitosa que sea la inserción en el mundo externo, subsistirán e incluso se agravarán las contradicciones internas en las sociedades. La búsqueda de opciones no convencionales en medio de un vasto espectro de agudas restricciones puede abrirse paso frente a la indolencia que implican las posturas neoliberales y a la seducción que ahora ejercen sobre una parte de los agentes del sistema. No se trata de moderar los desbordes del mercado y paliar sus incapacidades. Es mucho más que eso; se trata de lograr una confluencia de intereses que, por una parte, dosifique solidariamente las retribuciones al capital, al conocimiento y al trabajo y, por otra, despejando las incertidumbres del futuro, comprometa al conjunto social en pos de un derrotero políticamente viable, socialmente equitativo y económicamente sustentable. En ese ámbito, sin duda surgirán nuevas funciones y responsabilidades de la planificación para incrementar la capacidad de gobernar.

Entre las diversas preocupaciones que se manifiestan en los esfuerzos por renovar la planificación en estas economías, el análisis del problema de la gestión y las proposiciones que al respecto se ensayan, parece concitar una genuina y

legítima prioridad. Distintas evaluaciones de la planificación histórica concluyen que no se encarró a cabalidad la transformación de las intenciones que signaban los planes en acciones y comportamientos concretos. Ya no será aceptable que en las evaluaciones futuras de los procesos de planificación se tenga que reconocer qué plan y realidad resultaron divergentes porque aquél no contempló las restricciones de ésta ni que la realidad plasmada en función de las presiones de los agentes lo fue al margen del plan. Para que ello no ocurra, es preciso garantizar que el plan abarque el tema de la gestión en sus diferentes niveles y se extienda hacia el campo de la política económica, las acciones del Estado y la conducción administrativa. En verdad, es preciso asegurar que el manejo del instrumental pertinente, el funcionamiento del aparato público y el comportamiento de la iniciativa privada sean compatibles con las intenciones concebidas en dicho plan.

Cuando en el pasado se planteaba la ejecución del plan como una etapa no sólo distinta, sino también como una responsabilidad ajena al organismo planificador, se estaba dando cauce a que las divergencias entre intenciones y acciones fueran inexorables. Lo que se plantea ahora es que el plan incorpore disposiciones de política económica y que la directiva del organismo se haga presente y participe en el proceso de adopción de decisiones. Esa parece ser la forma para que las actuaciones de las entidades públicas y privadas tengan la coherencia indispensable. Cuando se examina el tema de la gestión, es habitual que la atención se concentre en el problema de la coordinación de las políticas, ciertamente un aspecto muy importante, pero en el mismo plano de jerarquías existen otros ámbitos de la gestión que también deberían ser encarados.

⁷Véase ILPES (1990), *Nuevas pautas de trabajo 1990-1991 y síntesis de actividades 1988-1989* (I.C/G. 1607) (SES. 23/11) (LC/IV/ G. 54) especialmente el capítulo I, Santiago de Chile, marzo.

IX

Los ámbitos de la gestión

En las economías de viabilidad difícil las falencias en la gestión explican buena parte de su bajísimo nivel de productividad. En verdad, el nivel medio de productividad está muy cerca del de los operadores más ineficientes del sistema. Los enormes esfuerzos y sacrificios que despliegan ciertas unidades económicas públicas o privadas se ven a menudo frustrados por inoperancias y contradicciones en el funcionamiento económico, que resultan absolutamente inaceptables. Reparticiones públicas subalternas entran la secuencia de las operaciones; pugnas entre ministerios neutralizan y contravienen la optimización de los procesos decisivos, y unidades económicas que no cumplen con los calendarios previstos entorpecen y perjudican la marcha de la actividad productiva; figuras jurídicas arcaicas, trámites legales anacrónicos y procedimientos administrativos obsoletos obstaculizan irracionalmente la operatoria y la tramitación de las decisiones. Aquellos comportamientos y estas rémoras explican en buena medida los bajos rendimientos en el desempeño de estas economías.

Para encarar con seriedad el problema de la gestión en estas particulares economías se requiere una visión más integral del problema, discriminando los diferentes ámbitos de la gestión. La gestión en el campo político está estrechamente vinculada al logro de consensos, concertaciones y acuerdos, tanto sobre los lineamientos estratégicos del proyecto nacional, como respecto de la política de desarrollo y del manejo del instrumental más sensible de la política económica. En este ámbito, el organismo responsable de la planificación está llamado a desempeñar un papel crucial como instancia de diálogo y discusión, garantizando seriedad y rigor en la confrontación de opciones. Es precisamente mediante la evaluación de las opciones que el organismo planificador puede contribuir a que se logren los anhelados consensos. Lo anterior constituye, por cierto, una función nueva de la planificación que, a no dudarlo, le otorgaría una gravitación muy especial dentro del proceso de adopción de decisiones. La tarea de evaluar sistemáticamente las

opciones que van surgiendo de las inquietudes y comportamiento de los agentes permitiría llegar a consensos tanto en el nivel estrictamente gremial como entre los grupos políticos con mayor representatividad. En economías mixtas, como las que aquí preocupan, la discusión y los acuerdos entre los empresarios y los sindicatos constituyen un requisito insoslayable si se pretende la convergencia entre plan y realidad.

En el campo del funcionamiento del sistema socioeconómico, la gestión abarcaría tanto el desempeño de las empresas públicas y privadas como la coordinación de las políticas públicas en función del cumplimiento de los objetivos del plan. Intimamente ligada a la gestión económica se presenta la gestión administrativa del sector público. No cabe duda que una gestión que atendiera el orden político, gremial y los pactos sociales, la marcha de las unidades económicas, la coordinación de las políticas públicas y el funcionamiento administrativo del Estado, haría de la planificación un instrumento eficaz en la conducción de los procesos económicos, sociales y políticos. De ese modo, la entidad planificadora cobraría una renovada fuerza dentro del aparato público como instancia clave en los procesos decisivos.

Los conceptos de eficiencia y elevación del nivel de productividad están directamente asociados al tema de la gestión en el proceso socioeconómico. Si bien se reconoce que la productividad de un sistema económico depende de una serie de factores como el nivel y sistema de precios, la calidad y competencia de los recursos humanos, la disponibilidad de recursos naturales con mercados dinámicos, la selección de tecnologías, la modernización operativa, etc., un factor no siempre bien ponderado es precisamente el de la gestión, en particular en sus perfiles de coordinación de políticas públicas, cumplimiento sincronizado de los procesos económicos de las principales unidades productivas y el funcionamiento compatible de la maquinaria administrativa.

X

Productividad y asignación de responsabilidades

La elevación de la calidad de la gestión en las economías de viabilidad difícil depende fundamentalmente de que, por una parte, se identifique con precisión a los conductores, agentes y operadores del sistema, para abarcar los tres ámbitos mencionados: el político, el económico-social y el administrativo. Por otra parte, depende de que se asignen y acepten responsabilidades concretas en materia de objetivos, metas, itinerarios, procedimientos, etc. No cabe duda que el principio de reconocer los logros y censurar los incumplimientos desde la óptica de la evaluación hecha por la sociedad civil puede ser un valioso complemento de los mecanismos de incentivos y disuasivos utilizados habitualmente en la administración de personal.

Un aspecto esencial en el tema de la gestión es la asignación de responsabilidades. En las economías de viabilidad difícil, una de cuyas características es su dimensión reducida, no cuesta mucho identificar los principales núcleos neurálgicos, es decir, aquellas instancias claves que marcan el ritmo de los procesos político, económico-social y administrativo y que por sus encadenamientos influyen decisivamente en el resto de las actividades del sistema. La identificación y selección de los núcleos neurálgicos en estas economías no puede ser ajena al estilo de desarrollo que se pretende alcanzar ni, por cierto, al contenido del plan que le dará respaldo. Son estas consideraciones sustantivas las que dan origen a los criterios para seleccionar aquellos núcleos y para establecer sus más importantes encadenamientos.

Cada núcleo estará formado por una o más unidades económicas productoras de bienes o servicios, sus respectivos gremios de trabajadores y empresarios, y las reparticiones estatales directamente vinculadas a su actividad. Luego, en cada uno de estos núcleos neurálgicos habrá que identificar a sus agentes y operadores responsables e influyentes, y tipificarlos con sus filiaciones más connotadas. La elaboración de este mapa de agentes y operadores constituye la base de un trabajo serio y riguroso que permita encarar las debilidades de la gestión en las economías de

viabilidad difícil. La capacidad de gobernar depende muy directamente de los entendimientos, pactos, acuerdos, etc., que puedan verificarse dentro del mapa aludido. No obstante, la aceptación de responsabilidades y la certeza de que se tendrá que dar cuenta ante la sociedad de los incumplimientos, es la otra cara de la moneda que ciertamente ensancha la capacidad de gobierno y conducción del sistema socioeconómico.

La variedad de temas sobre los que se debe alcanzar acuerdos obliga a discriminar entre aquellos que, en un extremo, comprometen a las más altas cúpulas de los partidos políticos y de los gremios y, en el otro, los que requieren consensos masivos. La génesis de una estrategia de desarrollo, por ejemplo, se plasma en un reducido grupo de excelencia intelectual y política, en tanto que un programa de gobierno requiere una discusión ampliada en la que interviene una variada gama de dirigentes, agentes y operadores del sistema que concilian las diversas racionalidades con el propósito, entre otros, de darle viabilidad y respaldo ciudadano. Este es el ámbito de la gestión política *strictu sensu*. La identificación y selección de los proyectos concretos y de las medidas de política económica que harán funcionar el sistema socioeconómico en la dirección de la estrategia preconcebida, es otra de las esferas de la gestión que supone pactos y consensos. La operatoria y desempeño de las unidades económicas públicas y privadas, así como de la maquinaria administrativa pertinente, también requieren una suerte de aceptación de compromisos y responsabilidades.

Las economías de viabilidad difícil, por lo general, se encuentran frente a una limitada variedad de opciones. La escasez de recursos y la cuantía de su pobreza extrema concentran sus posiciones estratégicas en un espectro reducido en el que la lista de posibilidades en los tres ámbitos de la gestión así como el mapa de dirigentes, agentes y operadores tampoco alcanzan números inmanejables. Se trata, en consecuencia, de vincular ambos tipos de información y de establecer las agendas de negociación en cada nivel.

Resultará más claro, ahora, por qué el organismo planificador podría desempeñar una función tan decisiva. Dentro del sector público no parece haber otro organismo que tenga las ventajas y posibilidades de éste para evaluar simultáneamente

las opciones de largo plazo, la asignación de recursos y las trayectorias en el mediano plazo, el manejo de los instrumentos de política económica y el funcionamiento de la maquinaria administrativa.

XI

Los núcleos neurálgicos y la pobreza

Esta visión amplia de la gestión es consustancial a una metodología de planificación que, aparte de considerar los sectores y las regiones, identifique con precisión los denominados núcleos neurálgicos y sus unidades económicas más importantes. En la planificación tradicional, la "aplicación y seguimiento" del plan era una tarea posterior y divorciada de su concepción, que normalmente servía para verificar que éste no se estaba cumpliendo. En este nuevo planteo se insiste en que en la concepción del plan se debe incorporar el tema de la gestión, es decir, su puesta en práctica por medio del proceso de concertaciones. Esta perspectiva envuelve un camino distinto de aproximaciones sucesivas entre los objetivos, el grado y celeridad de su cumplimiento, además de los acuerdos y pactos que se concreten. El plan tendrá menos literatura y muchos más cuadros que incorporarán variables cuantitativas y cualitativas, como también actas de compromisos. El funcionamiento coherente y coordinado de los distintos centros neurálgicos, en las direcciones previstas y pactadas en el plan, garantizará su cumplimiento y, además, posibilitará la asignación de responsabilidades en los desvíos y falencias, permitiendo ejercitar la correspondiente censura social y aplicar las rectificaciones que fueran pertinentes.

Por mucho que se progrese en esta dirección y que se gane en la asignación de responsabilidades, hay que admitir que a raíz de sucesos exógenos e imprevistos, así como de incumplimientos justificados o no, será necesario rectificar los itinerarios e incluso revisar los propios objetivos del plan. La capacidad de advertir oportunamente la presencia de tales hechos se incrementa cuando la supervisión actúa sobre variables desa-

gregadas, que corresponderían a los núcleos neurálgicos. En efecto, mientras la planificación se limitaba a considerar las variables macroeconómicas, no existía la posibilidad de comprobar la ejecución del plan oportunamente, ni menos de rectificar a tiempo los comportamientos. La vinculación entre las variables físicas de los planes y los instrumentos de política económica constituía un problema sin solución porque unas y otros se referían a categorías disímiles. Por el contrario, la desagregación que implica la planificación por núcleos neurálgicos hará posible dicha vinculación y respecto de las unidades económicas envueltas se podrá evaluar qué significa en realidad el manejo de cada instrumento de política económica. De esa forma, los plazos que contemple la planificación podrán hilvanarse en secuencias coherentes e interdependientes. Plan y gestión, planificadores y gestores, intenciones y acciones, formarán parte de un proceso coordinado en que prevalecerán las corresponsabilidades.

En las economías de viabilidad difícil, dado que su principal problema es la cuantía y profundidad de la pobreza extrema, la gestión política, socioeconómica y administrativa estará signada por el manejo de proyectos sociales masivos, en los cuales la participación de la comunidad alcanzará ribetes determinantes. Ello confiere cierta especificidad al tema de la gestión. Aunque los pactos políticos y sociales para encarar con decisión la difundida pobreza no pueden ser soslayados por quienes ejercen el poder, hay que garantizar que dichos pactos se plasmen en compromisos reales y en acciones concretas. No obstante que las leyes inmutables, como la gravedad en la física, no tienen paralelo en las ciencias sociales,

cuando los problemas maduran y el contenido amenaza con desbordar el continente parecen surgir fuerzas que, sin obedecer a las leyes universales, pueden reproducir en escala ampliada el epifenómeno de la *Crónica de una muerte anunciada*, de García Márquez. En estas sociedades, los agentes con mayor poder parecen haber tomado conciencia respecto de la posible inviabilidad de sus aparatos económicos y de su precaria convivencia social si no se da solución al problema de la pobreza extrema. Se la ve en todas partes y su grado remece las sensibilidades al punto de transformar los consensos que ayer fueron utópicos en necesidades de hoy y en obligaciones de mañana.

La fuerza con que en estas sociedades ha irrumpido el tema de la descentralización es otra de las demostraciones de que las demandas de mayor equidad se esparcen territorialmente y cobran una dinámica de difícil control. No parece aventurado sostener que el decenio de 1990 se caracterizará por numerosos intentos y procesos de desconcentración, descentralización y democratización económica. Un nuevo dimensionamiento espacial, producto de la nueva gravitación de las regiones se entiende como una condición insoslayable para el logro de mayores grados de equidad.

Encarar con prioridad y decisión el problema de la pobreza extrema, no significa desentenderse de otros aspectos que pueden garantizar su viabilidad. Como se señaló, la revolución tecnológica está haciendo desaparecer las ventajas comparativas tradicionales que tenían estas econo-

mías, y sus sectores externos, que ya eran muy vulnerables, tienen aún peor pronóstico. La búsqueda y generación de nuevas ventajas comparativas surge como un camino natural de defensa frente a la hostilidad del mundo externo. Por cierto que se trata de una empresa difícil y más aún en economías aquejadas por los variados problemas que obstaculizan su expansión y modernización. En este terreno, el tema de la gestión económica y administrativa se torna crucial, en lo que se refiere a la competitividad y a la penetración en mercados externos. Las exigencias que ello implica imponen a estas economías ritmos y eficiencias que no se condicen con la parsimoniosa cadencia con que funcionan sus aparatos productivos, distributivos y administrativos.

La consecución de precios y calidades competitivos, así como el cumplimiento de itinerarios y la continuidad de los abastecimientos a los mercados externos, exigen una gestión económica y administrativa que no puede ir de la mano de los procesos generales en estas economías; se requieren funcionamientos *ad hoc*, lo cual implica cadenas productivas y distributivas además de reglamentaciones especiales. Probablemente éste sea un campo donde la gestión requerirá el mayor ingenio y donde la racionalización de procedimientos no tendrá otra salida que la de concebir una trama superpuesta a la que rige para las actividades más convencionales; un desafío mayor para la entidad planificadora que asuma la gestión como función esencial en la planificación del futuro.

XII

Gestión y absorción de tecnología

La revolución tecnológica que se está produciendo en los centros industrializados, parte de cuyos resultados ya es evidente, tiene aspectos perniciosos para el mundo en desarrollo desde cierta óptica, aunque, desde otra perspectiva, puede significar interesantes opciones. No obstante, cuando se hace un recuento de los pros y los contras, éstos son más numerosos, parecen de mayor peso y se descargan automáticamente sobre las economías. Al contrario, el logro de alguna ventaja requiere de denodados esfuerzos. Ciertamente el mundo externo será más hostil y está claro que las economías de viabilidad difícil se enfrentarán a disyuntivas de complicado esclarecimiento respecto de sus esfuerzos para no quedar aún más marginadas en el mundo del futuro si a la vez deben absorber productivamente su elevado contingente de desocupados y subocupados.⁸

La identificación y evaluación de procesos tecnológicos para adaptarlos a estas economías son funciones realmente trascendentes porque comprometen la esencia del aparato económico en el terreno de la productividad y también el funcionamiento de la sociedad en el ámbito de la equidad. La primera tarea en esta dirección, será ampliar la capacidad de retención de sus talentos y profesionales mejor formados; la siguiente, será una rigurosa selección de las actividades que tendrán que adecuarse a altas tecnologías y las que se modernizarán con tecnologías maduras. Finalmente, la selección y adaptación de los procesos tecnológicos a las diferentes actividades escogidas completarán el ciclo de optimizaciones sometidas a restricciones en extremo severas.

Sin duda la escasez de financiamiento y de recursos humanos de alta capacitación constituye la principal limitación y obliga a la más rigurosa selectividad. Frente a la diversidad y naturaleza

de las innovaciones tecnológicas, cuyo alcance modificará significativamente los procesos productivos y distributivos, es necesario concebir una posición estratégica. Huelga señalar los efectos de esta revolución tecnológica sobre las unidades productivas, su manejo, organización, costos, y sus nuevos encadenamientos. Las estructuras productivas de las economías de viabilidad difícil pueden sufrir mutaciones obligadas. La omisión de una política que encare este fenómeno puede resultar en desfiguraciones aún más contradictorias y perversas que las que se objetan en la actualidad. En estas circunstancias, la gestión, particularmente en los campos productivo y administrativo, debería ser examinada desde la perspectiva de los cambios y de la complejidad que esa revolución tecnológica implica.

El espacio para la investigación científica que propenda a la creación de procesos tecnológicos propios es sumamente limitado y debería circunscribirse sólo a especialísimos campos. Como fuere, no resulta de modo alguno módica la concentración de esfuerzos en las selecciones y adaptaciones a las que ya se ha hecho referencia. Si se tuviera éxito, ello ya sería un logro de gran significación si se toma en cuenta cuán lejos se está de este objetivo en las economías que son motivo de atención en este trabajo. Selectividad y optimización con visión de futuro son conceptos inherentes a la planificación y, en este planteo, consustanciales a las tareas de gestión. Llevar a la práctica una política determinada, en esta esfera, constituye otro de los retos que, con prioridad, deberán encarar estas economías. Las falencias experimentadas en este campo han estado motivadas tanto por pretensiones desmedidas que se han frustrado temprano, como por debilidades en su ejecución cuando se concibieron políticas con pragmatismo. Moderar la fuga de talentos y de profesionales de alta calificación, así como hacer posible la evaluación de las tecnologías para su selección y adaptación, competen al diseño de una política determinada. Su puesta en práctica mediante una gestión que tenga ese norte resulta ineludible y se erige como uno de los temas de atención prioritaria en las economías de viabilidad difícil.

⁸Véase Pérez, Carlota (1986), "Las nuevas tecnologías, una visión de conjunto", C. Ominami (ed.), *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL) y Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL).

XIII

Una reflexión sumaria

Si se hace un recuento de las prioridades que se han destacado anteriormente, se concluirá que éstas entrañan opciones cruzadas, que pueden neutralizarse y hasta oponerse. En efecto, atacar el problema de la pobreza extrema absorbiendo productivamente la mano de obra redundante, lograr una inserción internacional más sólida generando ventajas comparativas dinámicas, optar por tecnologías adecuadas en medio de una nueva revolución industrial, todo ello satisfaciendo restricciones de productividad y competitividad en economías sumamente deprimidas y en sociedades desorientadas y frustradas, es desde todo punto de vista una tarea extraordinariamente compleja. Si, además, se agrega como objetivo la necesidad de consolidar la democracia, podrían surgir inquietudes y críticas que cataloguen estos planteos como la búsqueda de un imposible. No obstante, reconociendo que se enfrentan situaciones muy comprometidas, una de las funciones

de la planificación es justamente examinar y reflexionar sobre las alternativas posibles para encarar ese conjunto de objetivos, establecer prioridades, secuencias, postergaciones y hasta sacrificios. Se trata de analizar también si las restricciones son realmente inamovibles respetando, por cierto, el objetivo principal de enfrentar la pobreza. Ese parece ser el principal ejercicio que ocupará la atención de la planificación en los años noventa. Y, una vez más, el logro de concertaciones mediante compromisos efectivos y la incorporación del tema de la gestión en el quehacer cotidiano de las actividades planificadoras abre, por cierto, una nueva perspectiva en la conducción de la sociedad y de la economía por parte de los gobiernos respectivos. La discusión de las opciones en los distintos niveles y su rigurosa evaluación, serán el aporte técnico y político que podrá expandir la capacidad de gobernar en las economías de viabilidad difícil.