

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

Distr.  
GENERAL

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

LC/IP/G.49  
19 de abril de 1989

Montevideo, Uruguay, 8 al 10 de mayo de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

NTI/G.VII.3

ILPES: "INSERCIÓN EXTERNA, DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN"

## SUMARIO

	<u>Página</u>
<b>PRESENTACION</b> .....	<b>(i)</b>
<b>A. INTRODUCCION</b> .....	<b>1</b>
<b>B. LA PRESENCIA DE LA REGION EN EL CONTEXTO EXTERNO</b> .....	<b>5</b>
<b>C. EL DESARROLLO CONTEMPORANEO DIFICULTA LA REINSERCCION</b> .....	<b>9</b>
.1 Insumos de Información e Innovaciones Aceleradas .....	9
.2 Trabajo y Sector Informal: Fraccionamiento y Proliferación .	13
.3 Sociedad Compleja y Crisis de Gobernabilidad .....	15
<b>D. LOS CAMINOS DE LA REINSERCCION PASAN POR MAYOR PRODUCTIVIDAD</b> .....	<b>23</b>
.1 Competitividad e Inserción Externa .....	24
.2 Negociación más Aumento de Productividad .....	27
<b>E. PROBLEMAS DE INSERCCION Y CRISIS FISCAL DEL ESTADO</b> .....	<b>29</b>
.1 Los Vasos Comunicantes de Dos Desequilibrios .....	29
.2 Los Años 80: Menor Atención al Futuro .....	30
<b>F. TENDENCIAS DE LA PLANIFICACION, REINSERCCION Y DESARROLLO</b> .....	<b>33</b>
.1 Apoyo de los ONPs a Políticas de Reinserción Externa .....	35
.2 Otras Funciones Relacionadas con las Políticas de Reinserción Externa .....	37
.3 Planificación y Capacidad de Gobernar .....	40

## PRESENTACION

El presente documento responde a un mandato de los gobiernos de América Latina y el Caribe: que el ILPES elaborase como preparación de la VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación (Montevideo, mayo de 1989), un informe central, articulando los temas de Inserción Externa, Desarrollo y Planificación. Por la predominancia de economías descentralizadas, este último concepto debería privilegiar la necesidad de coordinación de políticas públicas. Conforme también lo aprobado (XI Mesa Directiva/CRP, San José, noviembre de 1988), las conclusiones deberían articularse en torno a tres grandes temas: Inserción Externa y Desarrollo (Partes A, B y C). Capacidad Empresarial y Competitividad (Parte D) y Problemas Fiscales en la Gestión del Estado (Parte E) y terminar con una pauta de posibles funciones que los Organismos Nacionales de Planificación (ONPs) podrían desempeñar apoyando nuevas políticas de reinserción externa (Parte F).

En una próxima revisión, la forma y el contenido se beneficiarán con las críticas y los comentarios de los países que actualmente presiden los dos foros multilaterales - SCCOPALC y CRP - y del Sistema CEPAL, una vez que esta primera versión les sea distribuida. Toda alteración necesaria se introducirá en la próxima versión que será entonces enviada al Servicio Editorial Interno. De todos modos, su principal fuente de enriquecimiento serán las intervenciones de Ministros y Jefes de Planificación en esta VII Conferencia, aunque por sus normas este documento no sea objeto de aprobación formal; lo mismo se aplica al documento NTI/G.VII.4 que detalla el contenido de éste, excepto la parte F.

En Asesoría directa a los gobiernos o en Capacitación, el Instituto transita necesariamente sobre aquello que es cotidiano en los ONPs y busca apoyarlos en sus preocupaciones y requerimientos más inmediatos. A este debate multilateral el Instituto debe presentar planteamientos apuntados al Futuro. Su construcción puede que no parezca prioritaria...pero sí es urgente. Ojalá este documento consiga transmitir esta percepción.

Santiago de Chile, marzo de 1989  
Dirección General del ILPES

(I/TWZRY)

## Parte A

### INTRODUCCION

1. El balance de los años 80 admite, por cierto, distintas interpretaciones. Una, ya frecuente, es que ellos han sido perdidos desde el punto de vista del desarrollo y, sobre todo, de su expresión "per cápita": se ha regresado a patrones vividos hace diez o más años. Otra, menos común pero más trascendente, es que la dinámica económica, social, política y cultural de los últimos años, cuando es proyectada al futuro, enseña que América Latina y el Caribe han comprometido más que el próximo decenio. Esta percepción permea todo el documento, dedicado a examinar las posibilidades de que la región se reinserte más dinámicamente en el mundo del mañana. Los términos, "inserción" o "reinserción" son utilizados en un sentido muy amplio. En el límite, "inserción" se refiere a la globalidad de las situaciones de "interdependencia" de la región con el resto del mundo. En este documento, "reinserción" sugiere cambios en las políticas externas que busquen - en el marco de la interdependencia, - una distribución menos perversa de la vulnerabilidad.
2. Políticas deliberadas para el reordenamiento de las relaciones externas pueden ayudar a reducir la vulnerabilidad actual pero difícilmente, bastarán para eliminarla. En verdad, el modo de articulación externa de la región explica parte de sus problemas - incluyendo algunos graves - y condiciona otros. Sin embargo, sería una simplificación explicar sus vicisitudes sólo a partir de la inserción externa. Por otro lado, el propio concepto de región necesita ser relativizado, debido a su creciente heterogeneidad. Sus principales atributos están distribuidos de manera poco homogénea, entre países y dentro

de ellos. La región saldrá de los años 80 con una población de casi 450 millones de habitantes, poco menos del 8% del total mundial. Su historia y su geografía son los principales elementos de unidad; no así su economía.

3. Durante los años 80 el producto de la región creció 11.6% mientras su población 16.1%. Sin embargo, las medidas de dispersión deberían sustituir a casi todos los promedios. **Aumentó la heterogeneidad demográfica:** prácticamente la mitad de los países (20) concentra hoy el 97% de la población, los demás (14 países y 4 estados asociados) el resto. La población en edad económicamente activa varía, de país a país, de casi 50% a cerca de 65%. La esperanza de vida oscila entre 52 y 72 años. El porcentaje de urbanización varía del 27% al 85%. Las tasas de analfabetismo van del 5% al 60% según el país.
  
4. Asimismo, han aumentado las diferencias económicas y sociales. El mayor ingreso per cápita (1986) corresponde a 16 veces el menor, mientras el PIB más alto equivale a 96 veces el más bajo. Sólo tres países generan el 77% del valor agregado por la industria manufacturera regional (1985). En materia de distribución del ingreso, el 10% superior de la población absorbe desde 30% hasta más de 50% del ingreso nacional, dependiendo del país; el 20% inferior recibe en todos los casos entre el 2 y el 4% del ingreso nacional. En la situación de ingreso nacional más concentrado, a un ciudadano del decil superior le corresponderían US\$ 7.620 dólares en 1986; a un ciudadano de los países más pobres y que se ubica en la clase de ingresos definida como el 20% más bajo, le corresponderían menos de US\$ 150. Estos pocos indicadores de dispersión dan una idea de cuánto los promedios pueden falsear los análisis económicos y sociales de América Latina y el Caribe, en este final de decenio.

5. A partir de 1980, la región daría muestras de una enorme creatividad instrumental, alternando políticas con distinto grado de ortodoxia y orientadas preponderantemente al control de los agregados monetarios y de los precios clave. A los ímpetus moderados de reactivación, siguieron mayores desequilibrios; después, el esfuerzo de austeridad agravaría el desempleo y acentuaría las tensiones sociales. En el ámbito de las macrovariables, tres terminaron con daños irreparables: la inversión y los gastos en Ciencia y Tecnología, así como determinadas categorías de gasto social (educación y salud). En un mundo globalizado, las oportunidades de reinserción de América Latina y el Caribe ya están restringidas hoy - y así continuarán en años venideros - como consecuencia de este hecho elemental: las decisiones de corto plazo olvidaron que en cada ayer había condicionantes definitivos del futuro.
6. En el contacto entre las naciones - mientras en la línea de frente están el intercambio de bienes y servicios y el movimiento de capitales - en realidad, se confrontan por detrás, en la logística, sus estructuras económicas, sociales, políticas y culturales. Todos estos fenómenos deben ser considerados cuando se examina el tema "Inserción Externa, Desarrollo y Planificación". Sobre esta base, el informe se subdivide en cuatro partes (excluida esta Introducción). La primera, analiza la evolución de la posición relativa de la región en el contexto internacional y, en la segunda, se examinan los principales fenómenos del desarrollo contemporáneo que condicionarán su futuro. En la tercera, se pone énfasis en la vitalidad de la empresa productiva como recurso estratégico para las políticas de reinserción externa, siempre que el incremento en su competitividad se apoye en aumentos de la productividad real. La cuarta, trata de la crisis fiscal y de sus

vínculos con la situación externa. Por fin, en la quinta parte, se hace referencia al posible papel que los Organismos Nacionales de Planificación (ONPs) - en consonancia con otros agentes, dentro y fuera del Estado- pueden desempeñar en apoyo de nuevas políticas de re inserción externa.

## Parte B

LA PRESENCIA DE LA REGION EN EL CONTEXTO EXTERNO

7. Es conocido que en la II Posguerra se profundizó la internacionalización de la producción, de los mercados y de la cultura. Cabe destacar algunas de sus peculiaridades por cuanto constituyen un telón de fondo para el diseño de políticas de reinserción externa. Se intensifica la concentración de capital en las empresas que sostienen dicho proceso, permitiéndoles una influencia creciente en la orientación del desarrollo futuro. Al mismo tiempo, sus políticas empresariales específicas - de productividad, salarios, reinversión, entre otras - son diseñadas con alcance también internacional y no siempre coincidente con las respectivas políticas de los países donde ellas actúan. En consecuencia, una parte apreciable de lo que se designa convencionalmente como "división internacional del trabajo" se da hoy en el interior de algunas empresas. Poco a poco se ha generado una nueva, y aún poco estudiada, articulación de las tres esferas convencionales del capital: productiva, comercial y financiera y, más recientemente, entre ellas y una cuarta que comienza a ser designada como "capital intelectual".
  
8. Se asiste así a un cambio estratégico en la dinamización de la economía mundial, que pone término a un paradigma secular de industrialización basado en modelos estables de manufacturas y en la producción en masa. Dicho cambio abre nuevas perspectivas a la desconcentración de la producción, pasando las empresas matrices a retener sólo aquellos segmentos clave para el control de la organización global (finanzas, patrones de calidad, decisiones sobre tecnologías, distribución de mercados, I&D, entre otros).

En mutua fertilización con el fenómeno anterior, se produce un desarrollo vertiginoso de las tecnologías de comunicación, las que a su vez, son impulsadas con alta prioridad. Luego, producción y "trading" ganan importancia estratégica casi equivalente. En este nuevo contexto pasa a ser esencial asociar productividad real y competitividad, como condición "sine qua non" para penetrar y consolidar nuevos mercados. Paralelamente, se asiste a otro proceso de reestructuración del escenario internacional - no del todo independiente del anterior - que va configurando nuevos bloques de asociación entre países.

9. Todo ello significa una reestructuración del poder mundial, en materia de producción, comercio, finanzas, desarrollo tecnológico e influencia cultural. En este nuevo y movedido campo de fuerzas hay que identificar las oportunidades de participación de América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo, el nuevo carácter polinuclear del mundo debería favorecer dichas oportunidades. Aquí subyace una exigencia de sintonía fina entre Diplomacia y Políticas de Desarrollo apuntadas hacia la reinserción. Un indicador parcial del grado de inserción externa es la tasa de participación en las exportaciones mundiales. A medida que se retrocede en el tiempo, la pérdida de presencia global es más evidente: la región ocupa hoy 40% del espacio que tenían sus exportaciones 40 años atrás. Además, perdió posición relativa en la calidad de su inserción: tiene menor presencia en los rubros más dinámicos.
10. Desde hace por lo menos tres décadas los diferentes flujos de recursos externos vienen experimentando también cambios significativos. Hasta fines de los años 70, la región recibía del exterior, cerca del 2% del PIB por concepto de Transferencia Neta de Recursos. Durante los años 80, llegó a remitir un valor cercano al 4% del PIB. La resta de

"menos 6%" es doblemente significativa: explica, la reducción sistemática del ingreso per cápita (que en 1988, fue equivalente al de 10 años antes) y también explica la caída de la inversión, que afectará el futuro cercano.

11. Al inicio de los años 60 las entradas de recursos "vía gobiernos" correspondían al 60% de las entradas de capital; ya al final de los años 70, sólo 12% fueron de origen público y 88% privado. En verdad, los Ingresos Netos de Capital más que se duplican en los años 70; sin embargo, estas cifras ya se referían a recursos de muy diverso origen, sujetos a variados tipos de condicionalidad, de uso diferente y con efectos a futuro también distintos. En este cambio de estructura ya estaban parcialmente incubados compromisos con remesa de utilidades y pago de intereses que, posteriormente, terminarían por anular el efecto desarrollista de los Ingresos Netos de Capital. En 1978, las Transferencias Netas de Recursos - es decir Ingresos Netos de Capital menos Pagos Netos de Utilidades - alcanzaron un record histórico, después decayeron. A partir de 1982 fueron negativas (menos 28.990 millones de dólares en 1988). En 7 años, de 1981 a 1988, la región transfirió al Exterior ahorros internos que totalizaron 178.700 millones de dólares. Esto en su mayoría, fue sólo por concepto de pago parcial de intereses. El total transferido fue 12% superior a todos los Ingresos Netos de Capital recibidos desde el Exterior durante los últimos 10 años.
12. Este telón de fondo ya refleja una pérdida progresiva de influencia regional en materia de política multilateral de desarrollo. Una vez más, el problema tiene raíces remotas. Hace exactamente 20 años, el "Consenso Latinoamericano de Viña del Mar" reconocía la necesidad de movilizar un mayor apoyo a la región, "en particular de los países que tienen mayor peso en las decisiones mundiales". Cinco años más

tarde, la ayuda multilateral dirigida a los gobiernos de la región ya había bajado su participación en 2/3 y la principal ayuda bilateral en casi 9/10. A partir de 1980, América Latina y el Caribe sufrirían con la "graduación", que redujo su prioridad en la distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Esto agravaría la disponibilidad de recursos externos que, en años anteriores, ya habían comenzado a ser provistos mediante operaciones bancarias de carácter comercial. Por todo ello, un Informe reciente de la OEA afirma que "la región es un agente pasivo de los acontecimientos internacionales y su gravitación en la toma de decisiones en el sistema internacional es prácticamente nula. Esto contribuye a explicar la profundidad de la depresión económica en que se encuentra ella sumergida". Por todas estas razones es dable afirmar que la presencia externa actual de la región está por debajo de los requerimientos de su población, de la potencialidad virtual de sus recursos humanos y naturales y de su derecho de realización histórica.

## Parte C

EL DESARROLLO CONTEMPORANEO DIFICULTA LA REINSECCION

13. La posibilidad de que América Latina y el Caribe se realicen en el mundo de mañana implica un giro de perspectiva respecto del pasado. El desarrollo contemporáneo es mejor comprendido sobre la base de algunos fenómenos, diferenciables pero estrechamente articulados entre sí: el conocimiento se acumula dominado por un propósito tecnológico; luego, permite acelerar innovaciones productivas y organizacionales; por ello, hoy se asiste a una proliferación de especialidades de trabajo formal e informal, que contribuye a generar una gran complejidad de la estructura y de la interacción social; que crea, a su vez, nuevas tensiones en materia de gobernabilidad y capacidad de gobernar.

## C.1. INSUMOS DE INFORMACION E INNOVACIONES ACELERADAS

14. Hace tiempo que empresas y gobiernos de las economías industriales avanzadas han modificado sus gastos en Ciencia y Tecnología, ampliándolos y reorientándolos con un sentido más pragmático. El conocimiento destinado a ser tecnología y la tecnología destinada a ser producto y a ampliar mercados, aumentaron ambos sus tasas relativas de crecimiento respecto de otros tipos de conocimiento y tecnologías. Se preparaba así la "piedra de toque" de un nuevo paradigma productivo: conocimiento y tecnología convertidos en "información" penetrarían y dominarían las relaciones modernas de producción. Parece difícil investigar el desarrollo contemporáneo sin comprender este fenómeno fundamental.

15. Como nuevo insumo crítico, el conocimiento convertido en "unidades de información" cambia la proporción en el uso de otros insumos (recursos naturales, trabajo, energía) y, poco a poco, introduce un factor de obsolescencia en las técnicas previas de organización productiva y gestión empresarial. La producción misma se "desmaterializa" ya que habrá menos materia prima, trabajo o energía por unidad de producto. Estas transformaciones exigirán poner en práctica un elenco de medidas deliberadas para construir "ventajas comparativas dinámicas" (VCD). Vale hacer aquí una brevisísima digresión: dicha expresión es empleada como un "signo", como un recurso semántico. Permite llamar la atención hacia la necesidad de que las políticas de reinserción tomen en consideración de las tendencias de los mercados internacionales, la disponibilidad regional de recursos y las proporciones de su uso por unidad de producto. Asimismo, la alocución "construir VCD" tiene la virtud de alertar que ellas no están allí, que habrá que generarlas.
16. El capital productivo se libera parcialmente de sus raíces físicas y financieras y toma la forma de "capital intelectual". La acumulación de capital intelectual desplaza, hacia el infinito, las fronteras del poder tecnológico; éste se concentra en la geografía política. Complejo electrónico, biotecnología, desarrollo de semiconductores y otros nuevos materiales, nuevos recursos energéticos, son algunas ramas en que se concentran los esfuerzos. Así, las altas tecnologías nacen orientadas: primero inauguran, después difunden el nuevo patrón tecnológico y productivo. Conquistarlo, tiene un costo en divisas; resistirlo, un costo de marginalización histórica y dejarse sumergir en él, un costo de soberanía. Habría que asimilarlo en forma selectiva, pero esto presupone un gasto sistemático en Ciencia y Tecnología. Esta vertiente intermedia es más difícil para aquellos países que no

acumularon previamente algún capital intelectual. Esto resume algunos de los desafíos concretos de este fin del decenio.

17. La negligencia frente al futuro, ha reducido las posibilidades de la región para poner en marcha políticas de reinserción cuyos efectos sean más inmediatos y al mismo tiempo más duraderos. Reconocer la mayor presencia de los insumos de conocimiento en las relaciones modernas de producción implica revisar la disponibilidad potencial de ventajas comparativas de la región y adoptar decisiones tecnológicas consecuentes con ellas. Internamente, hay que conocer y saber seleccionar las opciones; afuera, la transferencia de tecnología se dificultará en la medida en que implique un riesgo potencial de competencia contra el vendedor. Por lo tanto, habrá transferencias que serán inaccesibles y habrá otras cuyas condicionalidades reforzarán la interdependencia asimétrica, entre los países avanzados que la suministren y los países en desarrollo que la reciban.
18. Nuevas políticas de reinserción adquieren mayor urgencia en la misma medida en que se aceleran las innovaciones en la producción y el comercio mundiales. Cuanto más se postergue la reestructuración del aparato productivo de la región, más difícil será su acceso a una posición dinámica y con mayor gravitación en la economía mundial, pues ésta se iniciaría desde una situación más marginalizada. Una vez más en la Historia, la modernización posible será heterogénea tanto entre los países de América Latina y el Caribe como dentro de cada uno de ellos. La expectativa realista es que crecerá la heterogeneidad tecnológica a lo largo de la región e inexorablemente dentro de muchos países.

19. Esa aceleración de innovaciones ha sido posible sólo por el crecimiento previo de los gastos en C&T y en I&D. En términos de porcentajes del PIB, los países avanzados de mercado estarían dedicando entre 3 y 3,5% al rubro de C&T, mientras América Latina y el Caribe menos del 0.7%. En este aspecto la región en su conjunto está incapacitada para proceder a una reestructuración inmediata de su aparato productivo, independientemente de los problemas específicos para financiarla. Durante el pasado reciente, cuatro esferas del capital "molieron" juntas las oportunidades para reestructurar y dinamizar la economía de la región: elevación de la tasa internacional de interés (financiero); aceleración de innovaciones con uso de nuevas y costosas tecnologías (productivo); proteccionismo y deterioro de la relación de intercambio (comercial); y atraso interno en el dominio del conocimiento y en gastos de I&D (capital intelectual). Extraña coincidencia histórica que ha debilitado las oportunidades regionales de desarrollo futuro.
20. A nivel agregado, la aceleración de innovaciones tecnológicas exige una reformulación de las técnicas de previsión. Innovación ágil de procesos, productos, organización, comunicación o comercialización, aumentan el grado de indeterminación del futuro. La incertidumbre cambia de composición: los procesos económicos que admiten un cálculo prospectivo basado en regularidades estocásticas pierden importancia relativa; quizás la ganen aquellos procesos cuyas etapas venideras son conocidas pero no así sus probabilidades de ocurrencia; sin duda, ganan ponderación los demás fenómenos, aquéllos cuyos estados futuros posibles no son siquiera conocidos. Estos últimos son el espacio abierto de la creatividad humana. Esta creatividad encuentra un complemento en el mundo real: estructuras productivas flexibles, con gran potencial de

innovación. Esta complementariedad no es totalmente casual: se ha financiado la "producción de conocimiento" de modo de concentrarla en aquellos ámbitos de creatividad cuyas chispas pudiesen saltar más rápidamente a la producción y de allí al mercado.

## C.2 TRABAJO Y SECTOR INFORMAL:

### FRACCIONAMIENTO Y PROLIFERACION

21. La economía contemporánea produce una "multivariación" en la división del trabajo. El movimiento se proyecta en varios sentidos: en la manufactura, en las actividades primarias modernas y obviamente, en la gama difusa de los servicios. La difusión de la informática, a su vez, genera un sinnúmero de nuevas especialidades en el interior de cada una de ellas. Los avances en materia de telecomunicaciones, semiconductores, automatización industrial y de oficinas, además de la propia industria de procesamiento de datos, juegan así un triple papel en la creación de nuevas especialidades de trabajo: directamente en cada una de sus propias ramas; impactando a la industria de bienes de capital y más indirectamente, mediante la difusión de estos bienes en otras industrias y en la producción de servicios. Sería útil señalar que esa "explosión de especialidades" no se limita necesariamente al aparato productivo de cada país, sea éste desarrollado o no. La flexibilidad que el nuevo patrón tecnológico y productivo propicia a escala internacional, abre nuevas posibilidades para los países en desarrollo.
22. Una reinserción externa activa depende críticamente de la capacidad innovadora y de negociación del empresariado regional, respaldada por una promoción eficiente del Estado, a quien cabe - asimismo - corregir o compensar las

distorsiones en materia de equidad que la modernización productiva puede provocar. Desde este punto de vista social, conviene reconocer que la generación de especialidades de trabajo industrial y de servicios en esferas de alta tecnología, amplía el espectro de la heterogeneidad ya existente. La mayor productividad permite (y exige) ganancias elevadas pero también produce remuneraciones más altas y por lo tanto, beneficia a los segmentos de población vinculados con los sectores más dinámicos, desplazándolos hacia arriba en la distribución social del ingreso. Por otro lado, es un hecho que los países de esta parte del mundo se beneficiaron en forma diferenciada de las etapas anteriores del proceso mundial de industrialización; es probable que de nuevo, su diferenciación aumente a medida que se modernicen. Esto plantea otro problema crucial para la sintonía de políticas públicas; entre aquéllas que propugnan una inserción externa más dinámica y las que promueven el desarrollo social. En particular, la diseminación del nuevo patrón tecnológico y productivo terminará exigiendo un reordenamiento del conjunto de las políticas públicas relacionadas con la cuestión laboral: empleo, remuneraciones, seguridad social, formación de recursos humanos y derecho del trabajo. Quizás este tema sea el más delicado en la agenda del necesario diálogo entre empresas, sindicatos de trabajadores y gobiernos.

23. La multiplicación del Sector Informal es la otra cara de este tercer fenómeno - acelerada ampliación del espectro del trabajo - en una mezcla de expansión y mayor diversidad. En su trasfondo, hay una situación que se arrastra desde hace tres decenios: subutilización acentuada de la mano de obra, con el subempleo predominando sobre el desempleo abierto. Según un reciente trabajo del BID, entre 1980 y el año 2000 se duplicaría la fuerza de trabajo asentada en las

ciudades, de 74 a 148 millones de habitantes. La política actual hacia el sector informal no es suficiente frente a esta nueva dimensión del problema. En general ella oscila desde una profilaxis de la violencia urbana (ofrecer mayor atención para desestimular la delincuencia) hasta el fomento de las iniciativas microempresariales. Sin embargo, la mano de obra informal como porcentaje de la Población Económicamente Activa, varía en la región de casi 30% a cerca de 60%, según las diferentes situaciones nacionales. Ante esta magnitud, es difícil apostar a un único tipo de políticas correctivas; es más probable que sea necesario combinar, en cada caso, muy diversas propuestas; tampoco las soluciones saldrán sólo de las nuevas políticas de reinserción externa. Más bien cabe aquí advertir un riesgo: el nuevo patrón productivo, necesariamente impulsará a los países en desarrollo hacia la adopción de una mezcla propia de tecnologías, con diferentes grados de avance. La resultante apunta hacia un "crecimiento sin empleo", incluso por la experiencia actual de varios de los países más industrializados. El conocimiento domina hoy la producción y las innovaciones lideran los mercados; en este marco, existe un riesgo adicional para América Latina y el Caribe: que el "crecimiento sin empleo" acumule en la base de su pirámide social, a los ciudadanos menos capacitados como si fueran objetos superfluos.

### C.3 SOCIEDAD COMPLEJA Y CRISIS DE GOBERNABILIDAD

24. Hasta aquí han sido destacadas tres aceleraciones que interactúan en la dinámica económica contemporánea: más insumos de información por unidad de producto; más innovaciones en procesos, productos, organización y mercado y más dispersión en las modalidades del trabajo. Todo altera las combinaciones "útiles" de los factores de producción disponibles; el factor trabajo, en particular el

menos calificado, pierde posición relativa en este marco de nuevas tecnologías. Así - pero no sólo así - importantes contingentes de población se desplazan hacia el sector informal. En este proceso de fraccionamiento cabe de todo; hacia arriba y hacia abajo, se amplía la heterogeneidad del trabajo, y en consecuencia las de remuneraciones e ingresos familiares. **La estructura social moderna se fracciona y se dispersa en las más variadas articulaciones con las distintas actividades del ciclo económico clásico: producción, distribución, consumo y reparto de beneficios.** Este es uno de los ingredientes de la complejidad, esa marca inconfundible de la sociedad actual.

25. **"Complejidad" tiene hoy un significado específico en las ciencias y en el vocabulario técnico; es conveniente otra breve digresión para precisarlo. Según algunos de sus más destacados especialistas se debería considerar:**

- que "complejidad" es una expresión simbólica para describir una serie de nuevas percepciones y representaciones científicas de la realidad; ésta es considerada un "ente abierto" y en mutación constante, caracterizado por la inestabilidad y la creatividad;
- que, los sistemas dinámicos - incluso los sociales - son más inestables de lo que antes se admitía y que sus trayectorias tienen una propiedad básica de "divergencia"
- que, una sociedad cada vez más compleja surge también de la computarización de la información, con sus memorias y lógicas propias;
- que es necesario una nueva comprensión de esta "fábrica de trayectorias" que es la realidad actual y que ello implica una gran transformación cultural; y
- que la especialización y la ampliación de los mercados estimulan el desarrollo de ese sistema social más complejo, tanto vertical como horizontalmente.

26. En el mundo actual no hay sociedad nacional exenta de los atributos de la complejidad, en el orden de las ideas arriba esquematizado. Desde luego, el fraccionamiento del trabajo formal e informal está acompañado de un espectro más amplio en la distribución del ingreso, en los valores y en las expectativas sociales, que hacen más imprevisible el comportamiento de los diferentes actores. En el espacio externo, se asiste a una profundización de la interdependencia, fenómeno central de la complejidad societal contemporánea. En el sentido del tiempo, el carácter de "ente abierto" es inteligible como una mayor indeterminación del futuro.
27. La complejidad de las sociedades nacionales en la región combina distintos elementos: coexistencia de multiorganizaciones (de sus propios actores); interdependencia creciente (con actores externos) y una vulnerabilidad esencial; esta última, especialmente, en su proyección hacia el futuro. De este modo, vulnerabilidad e incertidumbre - esos dos rasgos indisociables de una sociedad compleja en desarrollo - exigen siempre la vigilancia y la protección de algunos equilibrios internos básicos. Al nivel de la desigualdad vigente en América Latina y el Caribe, dichos equilibrios no pueden depender exclusivamente del mercado; tampoco ellos consiguen nacer de ejercicios rígidos de planificación intertemporal. La complejidad reduce la eficacia de todos los equilibrios parciales; por otro lado, la incertidumbre termina con casi todo esfuerzo normativo para disciplinar el futuro.
28. La historia reciente de las políticas de ajuste fue una sucesión de equilibrios parciales tentativos; los pactos sociales, normalmente imprescindibles, constituyen otra

modalidad de equilibrio parcial. La transitoriedad de unos y otros, se explica en parte por el cambio económico acelerado y por el incremento progresivo de la complejidad. En un mundo interdependiente, los hechos económicos, sociales, políticos y culturales se han tornado más vulnerables. La vulnerabilidad emerge como una especie de impresión digital del fenómeno complejo, todas parecidas pero cada una muy específica. En el concepto aquí empleado, **inserción externa es casi un equivalente de interdependencia; desde esta perspectiva, las políticas de reinserción son un caso especial en la gestión de la complejidad moderna.**

29. Nueva función productiva del saber, innovación como núcleo de las estrategias de producción y comercio, proliferación de trabajos formales e informales, incremento de la complejidad estructural e interactiva de la sociedad moderna, son los cuatro trechos hasta aquí recorridos para una comprensión más integrada del desarrollo contemporáneo. Para culminar se plantea un quinto fenómeno: la vulnerabilidad de la sociedad actual reduce su gobernabilidad; el cambio económico y social acelerado reduce la capacidad de gobierno; y así, crece la brecha - en este mismo momento - entre necesidad de gobierno y capacidad de gobernar. Esta brecha se observa no solamente en los Estados modernos sino también en cualquier organización social grande que se configura como un sistema complejo. Asimismo esta brecha se incrementa cuando los problemas complejos son manejados inapropiadamente, por ejemplo: tratar cada síntoma por separado exacerbando los otros; buscar soluciones a corto plazo y en puntos donde la intervención no es eficaz a plazos medio y largo; inventar soluciones basadas en el análisis estático de los problemas.

30. La reducción en la gobernabilidad de una sociedad actual en desarrollo, se explica por un sinnúmero de elementos, cuya consideración trasciende al marco de este documento. Entre ellos se puede mencionar: el fraccionamiento de la estructura social que implica una diferenciación extrema de las aspiraciones; las innovaciones concentran poder, después la heterogeneidad social se amplía también desde este punto de vista y la postura innovativa choca con la inercia en toda la amplitud de cada sociedad. Asimismo, se dijo que la pérdida de eficacia es un riesgo potencial para la gerencia de organizaciones sociales grandes y complejas, incluyendo el Estado. De allí que haya serias dificultades adicionales que merman la capacidad de gobernar, entre ellas las siguientes: la información disponible sobre la sociedad es cada vez más insuficiente - en cantidad y calidad- respecto de la necesaria para tomar decisiones adecuadas; dentro y fuera de las fronteras nacionales, lo financiero ha adquirido mayor autonomía relativa frente a lo comercial y a lo productivo; a todo ello se agrega el nuevo papel estratégico del capital intelectual, cuya producción pasa por una sutil articulación de comunidades científicas, universidades, fuerzas armadas, empresas privadas, gobiernos y otras entidades no gubernamentales (véanse especialmente detalles de ese párrafo en el documento NTI/G.VII.4, Capítulo III).
31. La conclusión es que la ineficiencia puede penetrar en el desempeño de la función de gobernar. Contradictoriamente, en el ámbito internacional, hay varios focos de elevada eficiencia que promueven el nuevo patrón tecnológico, impulsan la modernidad y aceleran la Historia. Las políticas de reinsertión no deberían ignorar la disponibilidad real de capacidad de gobernar en la región. Hay fuertes indicios de que ella está decreciendo porque la ingobernabilidad la consume por debajo y las ineficiencias de gestión la

desgastan desde arriba. Sin embargo, mayor capacidad de gobernar no se resuelve con más poder. La multiplicación de agentes sociales genera también una mayor interdependencia entre sus conflictos. Los regímenes políticos que abren más espacio a la participación social, suelen asistir a una mayor pugna entre los diversos actores; en los gobiernos convergen entonces las presiones por "márgenes de preferencia" en la asignación de recursos públicos y en la implementación de políticas internas. En consecuencia, otro desafío es promover niveles crecientes de consenso y concertación para impulsar un nuevo desarrollo, en un momento de mayor amplitud de las tensiones sociales. Las políticas activas de reinserción externa no ayudan, automáticamente, en el alivio de dichas tensiones; por ello se requieren, en paralelo, políticas complementarias tendientes a superar graves problemas sociales.

32. Como corolario de la complejidad de la sociedad actual y de las dificultades crecientes en las condiciones de gobierno ya mencionadas, destaca una tarea que el ILPES designó anteriormente como "transmutar en fuerzas de cohesión social, energías libradas a presiones reivindicativas". Un papel creativo, apoyado en nuevos instrumentos de acción que consideren las necesidades sociales no sólo por su aspecto de "carencia" sino también por su lado positivo: permitir encauzar nuevas energías sociales con un significativo potencial autogestionario. Libradas a la exclusión, alentadas por regímenes políticos más abiertos y exacerbadas por los sacrificios ocasionados por la crisis actual, dichas energías suelen orientarse hacia acciones reivindicativas. Los gobiernos carecen de los recursos necesarios para atender suficientemente esta avalancha de reivindicaciones, dentro de los mecanismos tradicionales de la política social. Surge así, la necesidad de conciliar concertación y participación social con creatividad instrumental pública

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

## Parte D

LOS CAMINOS DE LA REINSENCION PASAN POR MAYOR PRODUCTIVIDAD

33. Conviene retomar el hilo del documento. Se ha mencionado la heterogeneidad de la región, que los años 80 han sido casi perdidos para preparar el futuro, que la región cedió posiciones comerciales, debió realizar transferencias netas de recursos al exterior y perdió capacidad decisoria en los ámbitos multilaterales. Luego se examinaron situaciones, tendencias y desafíos relacionados con cinco características del nuevo desarrollo mundial (tecnologías conocimiento-intensivas, aceleración de innovaciones, diversificación de las estructuras del trabajo formal e informal, complejización de la sociedad y crisis de gobernabilidad). A esta altura, se considerarán dos procesos de percepción más inmediata: **generar competitividad externa y sostenerla sobre la base de una elevación real de la productividad.**
34. Impetu innovador, creatividad, capacidad de asumir riesgos, conocimiento de tendencias en su ámbito de actividad, flexibilidad y agilidad decisoria, agresividad comercial, eficiencia organizativa, son algunos de los atributos imprescindibles para propiciar saltos positivos de competitividad. En líneas generales, **el tipo de propiedad de activos productivos (estatal o privado), no puede ser considerado "per se" como impedimento para que dichos saltos se produzcan.** Dejando de lado las doctrinas, cumple reconocer que diversas empresas públicas han cumplido a cabalidad ese papel, alcanzando posiciones destacadas en el mercado internacional. Sin embargo, en la mayor parte de la región, la empresa privada es el activo potencial más

generalizado susceptible de ser movilizado y promovido en el marco de políticas deliberadas de reinserción externa.

35. Esto no resolverá, mecánicamente, los más graves problemas sociales que afectan a América Latina y el Caribe. Pero no se puede pretender que la iniciativa privada de la región conquiste dignamente mercados, en las actuales condiciones de la competencia internacional, y que al mismo tiempo, contribuya significativamente a corregir los problemas acumulados de empleo y distribución social del ingreso. Por otro lado, es poco realista imaginar que la región conquistará una posición dinámica y sostenible en la economía mundial del futuro, sobre la base de un schumpeterianismo gubernamental o de una reproducción masiva de empresas públicas eficientes.

#### D.1 COMPETITIVIDAD E INSERCIÓN EXTERNA

36. Como se sabe, una inserción productiva eficaz en la economía internacional implica la necesidad de generar excedentes para exportación. El debate sobre el desarrollo de la región en los años 80 se ha centrado, en buena medida, en la orientación exportadora de las políticas y en la calidad de la especialización internacional. La deuda externa ha obligado a privilegiar las exportaciones en función de una demanda crítica por divisas necesarias para servirla. El exportador tuvo estos años un poder especial para influir en la formulación de políticas: vendía un bien escaso, la divisa. La restricción externa fue un elemento dominante: a fines de 1988, después de siete años de ajuste y renegociaciones de la deuda externa, las importaciones alcanzaron sólo tres cuartos del nivel registrado en 1981. En el mismo período, la región ha transferido recursos al exterior en un monto equivalente a casi un tercio de sus importaciones totales.

37. La evolución comercial reciente muestra un comportamiento heterogéneo de los productos transados en los mercados internacionales. Las manufacturas destacan como motor del comercio mundial, duplicando y a veces triplicando el comercio agrícola y minero. Este dinamismo diferenciado se refleja también en los precios; mientras en 1987 el índice de valor unitario de las manufacturas creció 14.1% respecto de 1980, el de los productos agrícolas se mantuvo estancado y el de los productos minerales cayó en 31%. De 1982 a 1987, el valor de las exportaciones mundiales creció a un promedio anual de 6.1%; ninguna economía de la región se ubicó por encima de ese promedio. El valor de las exportaciones regionales aumentó a un promedio anual de 1.7%, equivalente a menos de un tercio del correspondiente valor mundial. Entre 1984 y 1988, período en que el comercio exterior se recuperó ligeramente, la región exportó 100 en volumen para recibir 74 en valor, mientras que los países industriales exportaron 100 y recibieron 124.
38. Parece clara la necesidad de incorporar un mayor valor agregado a las exportaciones y profundizar el vínculo entre industria y servicios, desarrollo tecnológico y exportaciones. Pese a algunos destacados avances, continúa el desafío de mejorar la calidad de la especialización internacional, buscando una mejor inserción en las áreas más dinámicas del comercio internacional. Ello se resume en mejorar la "competitividad auténtica": mayor participación en los mercados internacionales, pero elevando simultáneamente la productividad y el nivel de vida de la población, como es sostenido por la CEPAL. Sin embargo, los desequilibrios comerciales y financieros del mundo industrializado, con sus impactos sobre tasas de interés y tipos de cambio, han producido una relativa disociación entre competitividad y ventajas comparativas. Los

movimientos de tipos de cambio han afectado exógenamente la competitividad y la propia inestabilidad cambiaria dificultó identificar ventajas relativas. Además, la región ha concentrado buena parte de sus exportaciones en una única zona desarrollada, incrementando el riesgo potencial de medidas proteccionistas.

39. De hecho, es conveniente diferenciar entre la competitividad/precio - que relaciona los elementos calidad y precio en el corto plazo - y una competitividad de mayor aliento - con base estructural - que otorga mayor atención a la evolución esperada de la demanda mundial, al dominio de la información e investigación en tecnología aplicada y al desarrollo tecnológico. Sin duda, la competitividad/precio tiene relevancia en mercados concurrentes y con escasa diferenciación de productos. En un contexto internacional caracterizado por la innovación tecnológica y de productos, un país puede imponer precios si la calidad, el nivel tecnológico y la demanda de sus productos lo justifican. Desde esta perspectiva, la competitividad implica organización económica y articulación de la base productiva, "marketing", políticas industriales con apoyo en cadenas productivas y estrategias empresariales de largo plazo. A nivel público, habrá que compatibilizar las políticas fiscales, crediticias, laborales, arancelarias y cambiarias. **La inserción comercial externa derivará de una incorporación selectiva del nuevo paradigma tecnológico y productivo.** Ello involucrará mayor intensidad de información y conocimiento, formas de producción más flexibles, plantas de tamaño más reducido, entrelazamiento de industria y servicios, acortamiento del ciclo del producto y premios a la innovación. El desafío de las políticas públicas en este ámbito es considerar las ventajas específicas del país en recursos y tecnología y promover la expansión de las empresas nacionales en producción y

"marketing" incluso con una activa negociación internacional.

40. La lucha comercial actual privilegia la competitividad por innovación (calidad, diseño, servicio, comercialización), las economías de distancia (transporte, comunicaciones, seguros, finanzas) y la calidad de la gestión empresarial (productividad, conocimiento, tecnología de procesos, manejo del riesgo cambiario, "marketing"). Por todo ello, se amplía el consenso sobre la existencia de sólidos vínculos entre incorporación de progreso técnico, dinamismo industrial, aumento de la productividad y de la competitividad auténtica. En esta perspectiva, como ya se señaló, el rezago tecnológico latinoamericano es grave.

#### D.2 NEGOCIACION MAS AUMENTO DE PRODUCTIVIDAD

41. La posibilidad de reinserción competitiva puede verse fortalecida si media un proceso activo de articulación interna y de negociación internacional, generándose economías de complementariedad entre el accionar público y el privado. La "Diplomacia de la negociación" será esencial tanto para las exportaciones como para la sustitución eficiente de importaciones. Esto último siempre ha estado presente en los casos exitosos de reinserción externa de países en desarrollo. La articulación entre las empresas y el Estado ha sido clave en propósitos tan diversos como: apertura de mercados externos; programas de inversión pública y privada; desarrollo en información y tecnología aplicada; infraestructura de apoyo básico (transporte, puertos, comunicaciones y servicios para la exportación, etc.); y negociación y reglamentación de la inversión extranjera. De todos modos, el conjunto de medidas antes mencionado escapa, por cierto, a una visión centrada en el corto plazo. Por otro lado, hay un papel

para la integración regional en el impulso de proyectos conjuntos y complementarios de especialización y modernización productiva, que permitan capturar mercados internacionales.

42. En el núcleo de una mayor competitividad auténtica está el aumento de la productividad real. Para el período 1950-1980, la productividad promedio anual del trabajo en la región creció a más de 4% sólo en un país; en los países de la OCDE, es posible detectar períodos superiores a una década donde el crecimiento anual de la productividad en la industria manufacturera se mantiene entre el 6% y el 10%. En la región, el saldo comercial del balance de pagos registrado en casi tres décadas, indica un sector manufacturero deficitario en divisas, financiado por el superávit generado en las exportaciones primarias.
  
43. En varias dimensiones de la actividad económica regional se ha ido profundizando la concentración por países: del producto global, del producto industrial, de la formación bruta de capital fijo y de las exportaciones. En lo que se refiere a la complejidad tecnológica incorporada a la exportación de manufacturas, el contraste es todavía más marcado. En materia de incremento de la productividad real es también manifiesto el rezago regional. En efecto, el grupo de países que genera más del 85% del producto regional, muestra una caída de la productividad del trabajo entre 1980 y 1987 que varía de 1 a 2%. En suma, los años 80 incorporan un componente decisivo a la vulnerabilidad externa de la región: el deterioro de la inversión y de la productividad, lo que redujo la posibilidad de una inserción comercial más sólida en décadas futuras.

## Parte E

PROBLEMAS DE INSERCIÓN Y CRISIS FISCAL DEL ESTADO

44. La experiencia regional de los años recientes ha evidenciado una reducción en el grado de autonomía de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas públicas. Es urgente recuperar los niveles históricos de inversión, de gasto social y de formación de nuevo capital intelectual. En verdad, la deuda ha dejado de ser sólo un problema de financiamiento de los pagos internacionales; su servicio deviene en un dilema para la utilización de los ahorros propios entre el pago de la deuda y las asignaciones internas (consumo, inversión y gastos en C&T).

**E.1. LOS VASOS COMUNICANTES DE DOS DESEQUILIBRIOS**

45. Se sabe que el ahorro interno se mantuvo en sus niveles precrisis pero que la inversión cayó, como consecuencia del pago de intereses, del deterioro en los términos del intercambio y de la fuga de capitales. Merece atención, también, la interacción entre el ajuste externo, la crisis fiscal y el nivel de inflación. El punto central es que la casi totalidad de la deuda externa fue absorbida por el Estado: a su propio endeudamiento se adicionó una elevada proporción del endeudamiento privado. Más del 80% de la deuda total pasó a ser pública o a contar con garantía pública.
46. Todos los caminos no-inflacionarios conocidos para que el gobierno pueda movilizar los recursos necesarios en moneda nacional requeridos por la transferencia neta al exterior, han sido recorridos en la región durante el pasado reciente. Se transmutó endeudamiento externo por interno; la

enajenación de activos públicos, ha sido utilizada con mayor lentitud y controversia y también los gobiernos han intentado reducir su necesidad neta de financiamiento. Ello ha sido frecuentemente difícil. Por el lado de los ingresos se constataron importantes reducciones reales y una agudización del carácter regresivo de la carga tributaria. Asimismo, en varios países, los precios y tarifas públicas fueron utilizados como instrumento de contención inflacionaria o para reducir costos de exportaciones, generándose déficits en las empresas públicas y una caída en su capacidad de reinversión.

47. Los gastos corrientes se contrajeron, principalmente, a través de las remuneraciones, y el menor empleo. Sin embargo, el grueso de la disminución del gasto se concentró en la inversión y especialmente en el mantenimiento de la infraestructura. La información disponible para un grupo que incluye los mayores países indica que, en los primeros años de la década, el gasto público descendió 18.3% en términos reales. Agotados los caminos no inflacionarios, varios gobiernos debieron recurrir a la emisión como alternativa última para cerrar su brecha presupuestaria. La dinámica inflacionaria se acentuó a niveles sin precedente en la región; se indujo la movilización especulativa de los saldos monetarios privados hacia activos financieros; y se redujo el espacio para controlar la masa monetaria y mantener el financiamiento global de la economía.

## E.2. LOS AÑOS 80: MENOR ATENCION AL FUTURO

48. Sin duda, la región realizó denodados esfuerzos para contener el desequilibrio presupuestario; varias de sus dificultades fueron consecuencia de la relación perversa entre las cuentas públicas y el sector externo; entre ellas, la volatilidad de expectativas debido a incertidumbres de

origen externo e interno; el entrelazamiento de diferentes esferas de financiamiento; y las incongruencias en los horizontes temporales para el manejo del desequilibrio público. Esto último se refiere especialmente a la diferencia de ritmo entre la negociación externa - que determina el monto de recursos a transferir al exterior - y las medidas para controlar el déficit público. Los tres grupos de factores señalados terminaron produciendo, en algunos casos, una contradicción en la historia de los presupuestos: este instrumento diseñado para ser producido "ex-ante", terminó a veces siendo determinado "ex-post".

49. Durante los años 80, el manejo del vínculo entre la restricción externa y la situación fiscal agotó lo mejor de las reservas regionales de energía pública. En sus dos papeles, el Estado se debilitó: como aparato administrativo y como representante político de la Nación. La inversión agregada (pública y privada) como porcentaje del Producto Interno Bruto se redujo de 24.3%, promedio anual del período 1973-1980, a menos de 17% en 1985. A ello, contribuyó la caída de la inversión pública, la permanente variable de ajuste para reducir el gasto programable del gobierno y acercarlo a la disponibilidad de financiamiento doméstico. La inversión privada, por su parte, también disminuyó. Los mercados financieros domésticos estuvieron dominados por una racionalidad de corto plazo, con escasa disponibilidad de financiamiento de mediano y largo plazos. La caída de la inversión estuvo también acompañada de un deterioro en su calidad.

50. La inversión interna bruta cayó sostenidamente entre 1980 y 1985 a una tasa media anual de 8.5%. Su variación por país permite extraer las siguientes conclusiones: de veinte países considerados, en sólo cuatro la variación ha sido positiva; en estos casos, el incremento se situó entre 0.1

y 0.8% mientras que las tasas negativas se ubicaron entre menos 0.7 y menos 16.3%. Como consecuencia, el Producto Interno Bruto por habitante en la región se redujo en -6.6%, entre 1981 y 1988. Una vez más el promedio esconde un espectro de variación muy amplio. En un único caso, el producto per cápita creció más del 10% y en, otros cuatro, entre 1 y 4.3%. En todos los demás la reducción varió desde -2.8 a -38.6%.

51. Trasciende los límites de este trabajo un análisis detallado de los problemas de la gestión pública en la región. De todos modos la ineficiencia administrativa tiene dimensiones de "stock" y también de flujo. Corregirla en uno u otro sentido, es una de las tareas más delicadas para reducir costos y controlar desequilibrios en las principales cuentas públicas. Hoy, aunque haya importantes excepciones, el aparato administrativo público carece de la preparación necesaria para apoyar políticas de desarrollo basadas en nuevas estrategias de reinserción externa. Los años 80 serían sólo "una década perdida" si esta expresión se refiriera a la comparación de indicadores económicos actuales de la región con aquéllos de los últimos años 70. La pérdida es mayor desde otros dos puntos de vista: el creciente atraso relativo en relación con el mundo industrializado y, por otro lado, el deterioro de los recursos humanos (condiciones de nutrición, salud, educación), cuyos efectos negativos afectarán las oportunidades de desarrollo de la región más allá del próximo decenio.

## Parte F

TENDENCIAS DE LA PLANIFICACION, REINSERCIÓN Y DESARROLLO

52. Durante los años 90, dos temas ganarán espacio en la agenda teórica y técnica de quienes planifican, sea desde el Estado o fuera de él: el control de procesos altamente dinámicos y poco determinados y, en conexión con ello, la gerencia plurianual de organizaciones complejas. La información recogida sobre los Organismos Nacionales de Planificación de América Latina y el Caribe, enseña que varios se prepararon sólo de manera limitada en los años 70 para ejercer una función activa en la concepción, implantación y seguimiento de las políticas de corto plazo, que durante los años 80 dominaron el proceso decisorio público. Es probable que aquéllos que no replanteen sus objetivos, doctrinas internas, métodos y procedimientos de trabajo, tampoco estarán preparados para ejercer, en el decenio que se acerca, las nuevas funciones que demandarán los Estados de esta región.
53. Los cambios necesarios no implican abandonar las funciones tradicionales que - en mayor o menor grado - los ONPs actualmente cumplen. Programación presupuestaria y de inversiones, bancos de proyectos públicos y metodologías de seguimiento físico-financiero, planificación regional y local y coordinación de políticas sociales, son algunas funciones cuya continuidad requerirá un desempeño también altamente eficiente. Algo análogo es válido para las funciones de análisis conyuntural y elaboración de modelos prospectivos que varios ONPs desempeñan, a veces en forma casi exclusiva, dentro de cada Gobierno. En múltiples trabajos el ILPES ya ha enfocado esas funciones, por lo cual no cabe replantearlas aquí. Para los propósitos de este

documento, es útil identificar dos campos de nuevas actividades relacionadas con las políticas de reinserción externa: uno, de apoyo más o menos directo a ellas; otro, de desarrollo de algunas tareas paralelas y complementarias para ayudar a los Gobiernos en aquellos ámbitos del desarrollo económico y social que no resulten beneficiados directamente por el esfuerzo de reinserción externa dinámica.

54. Desde luego, conviene tener presente algunas peculiaridades de la región antes consideradas. Aquí se hace referencia a la "región" en singular, pero con la advertencia de su heterogeneidad, tanto entre países como dentro de ellos. Asimismo, se habla de los ONPs, pero también se reconoce que su conjunto no es un todo homogéneo; en consecuencia, las sugerencias deberán ser relativizadas de país a país. Por fin, se menciona el apoyo de los ONPs a "políticas de reinserción dinámica"; sin embargo, se tiene claro que el espectro de las posibilidades - también en este ámbito - es distinto a lo largo de la región. Mencionar dichas políticas como tema central no significa un alineamiento automático con la tesis de modernización "a ultranza". Algo es cierto: los segmentos productivos que deseen conquistar y mantener posiciones dinámicas en la economía mundial futura deberán incorporar selectivamente el nuevo patrón tecnológico, sea en la etapa misma de la producción, de la organización o del comercio. Por otro lado, la modernización de una u otra rama productiva volcada hacia el mercado interno, implicará la incorporación de innovaciones tecnológicas que ciertamente estarán afectadas por el modo de inserción externa de cada país. Asimismo, habrá impulsos de modernización - más bien de carácter cultural pero que afectan la formación de expectativas y necesidades sociales o el perfil de la demanda agregada - que no dependen de cómo se plantee la voluntad nacional de inserción; la

comunicación internacionalizada los difunde por encima de las fronteras de los mapas económicos o políticos.

#### F.1 APOYO DE LOS ONPs A POLITICAS DE REINserCION EXTERNA

55. Una vez advertidos los riesgos de una generalización excesiva, las tareas que los ONPs pueden asumir respecto de políticas deliberadas de reinserción externa se orientan, al menos, en cinco direcciones.

a) Apojo a la formación de capital intelectual. El espacio aquí es amplio y abierto. Incluye obligatoriamente el respaldo a la formación de científicos e investigadores, en vinculación con Ministerios o Secretarías de Educación y demás entidades dedicadas a la C&T. Puede requerir también programas para el reentrenamiento de la mano de obra industrial en conexión, en este caso, con Ministerios o Secretarías de Trabajo y organizaciones corporativas y sindicales. Implica proteger siempre - en la asignación de recursos públicos, los gastos en C&T y en I&D - como "preinversión estratégica" y no como "gasto corriente de fácil recorte".

b) Insistencia en escenarios estratégicos de largo plazo. La recuperación de la inversión privada se verá dificultada si, a nivel de cada sociedad nacional, hay carencia de proyectos con capacidad de orientar el desarrollo de mediano y largo plazos. El diseño de escenarios alternativos no puede reducirse - como en el pasado - al marco funcional del ONP; sin embargo, por su tradición multidisciplinaria y por su cercanía a los fenómenos reales del desarrollo, su intervención debería ser fundamental en los equipos que exploren escenarios futuros. Aunque las tasas reales de interés se redujeran en el futuro cercano, los saldos

monetarios disponibles en la región difícilmente se orientarán hacia inversiones estratégicas a menos que, cada país, haya trazado previamente su propio espectro de desarrollos posibles.

c) Estabilización de la política económica y control de equilibrios básicos. La indefinición de las decisiones de inversión - en particular aquéllas que apuntan al mundo externo - estará presente en toda situación en que aumenten los desequilibrios internos mayores (inflación, deterioro agudo del salario real, desequilibrio fiscal, agotamiento de reservas, desempleo abierto, entre otros). Varios ONPs de la región pueden desempeñar un papel protagónico, especialmente en aquellos desequilibrios en que se combinan elementos monetarios y de precios, con variables reales.

d) Seguimiento de las tendencias tecnológicas. Los ONPs pueden asumir algunas responsabilidades en la interpretación de las tendencias del desarrollo tecnológico a escala internacional, mediante un ejercicio multidisciplinario que articule los sectores del gobierno dedicados específicamente al tema con otras instancias gubernamentales y no gubernamentales. Su labor, en este caso, debería incidir sobre las decisiones de asignación del financiamiento de largo plazo (sea con recursos internos o no), para minimizar el riesgo de apoyar - con créditos concesionarios - a proyectos que estén destinados a una rápida superación tecnológica o de mercado.

e) Diplomacia directa. En la región se observa un mayor desarrollo - a la par del diálogo en foros específicos - de la Diplomacia Directa, frecuentemente a nivel presidencial. Esta nueva tendencia - profundizada durante los años 80- exige un asesoramiento a nivel de gobierno más ágil, más objetivo y, en lo posible, más integrado; es decir, que no

se limite a aspectos monetarios o a las variables de corto plazo. También en este sentido existe un espacio vacío que los ONPs están en condiciones de ocupar, en colaboración estrecha con los Ministerios de Relaciones Exteriores.

## F.2 OTRAS FUNCIONES RELACIONADAS CON LAS POLITICAS DE REINSERCIÓN EXTERNA

56. Una de las pocas certezas que este documento ha enfatizado es que las políticas de reinserción externa serán insuficientes para solucionar los principales problemas económicos, sociales, políticos y culturales acumulados en etapas anteriores del desarrollo de la región. La economía mundial globalizada inviabiliza toda propuesta de autarquía nacional; sin embargo, en rarísimos casos la dinámica alcanzada mediante una reinserción externa sostenida bastará para corregir los déficits acumulados de empleo, equidad, organización y participación social y de afianzamiento del patrimonio cultural de la región. En este orden de ideas, algunas funciones complementarias podrían ser asumidas por los ONPs para ayudar a los Gobiernos a compensar efectos desfavorables de los modos de inserción elegidos o potenciar las actividades orientadas a la integración socioeconómica en cada país.

a) Búsqueda de articulaciones y complementariedades productivas. El ONP es un "locus" adecuado para articular proyectos productivos o de infraestructura física y social- sean públicos o privados - tanto para agilizar las actividades volcadas hacia el mercado externo como para integrarlas internamente. Un efecto aún más trascendente de esta tarea sería identificar oportunidades concretas de complementación para celebrar acuerdos puntuales de integración intrarregional, tanto en proyectos productivos y

de infraestructura como en el campo energético y en el intercambio científico y tecnológico.

b) Seguimiento de impactos de la reinserción externa. Por otro lado, es conocido que en situaciones caracterizadas por la distribución concentrada del ingreso, por la elevada ponderación del sector informal y por la escasa movilidad de los factores de producción - todas típicas de esta región - las señales procedentes del mercado pueden indicar "ventajas comparativas" que - aunque brinden vínculos dinámicos con la economía mundial - impliquen costos o beneficios sociales no deseados. Otros órganos de gobierno suelen estar preparados para verificar sus efectos en los agregados macrofinancieros o en el ámbito interno de su propio sector de actuación; en dichas circunstancias, los ONPs pueden cumplir una función más global que, al mismo tiempo, sea complementaria y oportuna.

c) Descentralización de la actividad gubernamental. Este tema es obviamente amplio y, al respecto, el ILPES ha producido múltiples trabajos específicos. Aquí se trata de recordar que el sector informal - ya mayoritario en algunas aglomeraciones urbanas de la región - será atendido, sólo parcial e indirectamente, por políticas activas de reinserción externa. Por lo tanto, una "acción complementaria" resulta esencial: diseñar y promover políticas económicas y sociales orientadas específicamente a dicho sector. Por la tradición de la mayoría de los ONPs en la coordinación de políticas y por su relacionamiento con las administraciones locales - las más cercanas al problema y a sus posibles soluciones - su labor puede ser vital en este aspecto.

d) Optimización de la capacidad tecnológica instalada. Se ha afirmado, ojalá de manera convincente, que el mundo tiende a una mayor diversificación; hecho que se manifiesta también en la región, tanto entre países como dentro de ellos. La falta de uniformidad interna debilita incluso la clasificación convencional de "países en desarrollo": coexisten en su interior áreas relativamente avanzadas, algunas en franca expansión o emergencia, varias en retroceso y otras más o menos estancadas. La penetración de los nuevos patrones tecnológicos y productivos no se dará masivamente en los diferentes países ni, dentro de ellos, en sus distintas regiones. Se amplía el espectro de la heterogeneidad tecnológica, pero se preserva una mezcla en la que coexisten las más diversas tecnologías. Algunas de las que ya son dominadas por la región entran en una franca obsolescencia a los efectos de reinserción externa dinámica; sin embargo, esto no significa que se deprecien totalmente como recurso productivo. Hay un espacio para el aprovechamiento integral de la capacidad instalada en la región, aunque su mayor parte esté distanciada de las tecnologías de punta. Sería dudoso emplearlas como foco dinámico de proyectos de desarrollo más ambiciosos; sin embargo, pueden jugar un rol importante en la generación de empleo y en la producción de bienes y servicios. Estos, no sólo se destinan al mercado interno; también en el resto del mundo, habrá países cuyos hábitos de consumo, patrones de preferencias y niveles de ingreso no les permitan acceder a bienes y servicios "nuevos"; por ello, son mercados potenciales para la producción mediante tecnologías menos avanzadas. Las políticas de fomento hacia esos sectores productivos pueden combinar efectos económicos y sociales francamente positivos; por lo tanto, ellas deberían acompañar, en paralelo, los esfuerzos deliberados de reinserción externa dinámica. Los ONPs pueden cumplir en

este aspecto otro papel doblemente significativo: desde la óptica económica y desde la óptica social.

e) Seguimiento y orientación de acciones anticíclicas.

Por otro lado, es sabido que tanto el financiamiento externo como el movimiento interno de capitales tienen, en general, un comportamiento procíclico: merman las inversiones en los períodos de baja actividad económica y a veces se reactivan en los de prosperidad. Una vigilancia idónea y con poder anticipatorio de los ciclos más graves de la coyuntura, puede contribuir a precisar el diseño de las políticas públicas. Mucho del "ensayo-y-error" observado en la producción sucesiva de "paquetes de políticas económicas" se debió al insuficiente conocimiento previo de sus posibles impactos. Los ONPs han acumulado alguna experiencia en la observación de los fenómenos reales, en el seguimiento de proyectos concretos y en el análisis de coyuntura. Así, ellos pueden articularse con otras instancias de gobierno (básicamente Hacienda y Banco Central) para ayudar a calibrar adecuadamente el elenco de instrumentos que, a cada instante, se decida aplicar en el intento por restablecer equilibrios macroeconómicos o macrofinancieros. Una adecuada programación de "paquetes" permitiría que los objetivos estabilizadores fueran más efectivos y ayudaría a restaurar la credibilidad de las acciones gubernamentales, ciertamente una de las víctimas frecuente de la crisis de los años 80.

### F.3 PLANIFICACION Y CAPACIDAD DE GOBERNAR

57. Cabe insistir que la planificación en el futuro cercano tendrá poco que ver con los conceptos, métodos, técnicas y procedimientos de la planificación practicada en el pasado. La complejidad de la sociedad actual debilita los planes rígidos ya en su cuna; la aceleración del desarrollo los

invalida a pocos meses de su eventual ejecución y la incertidumbre creciente pulveriza los buenos intentos de reglamentar el futuro. Todo ello es especialmente significativo para los propósitos de generar políticas deliberadas de reinserción externa. Ya se ha mencionado que éstas sólo pueden concretarse en horizontes de mediano y largo plazos, más allá de éxitos episódicos, en situaciones sujetas a una elevada vulnerabilidad. Políticas coordinadas de largo plazo implican un esfuerzo técnico cuya mejor designación continúa siendo: planificación. Pero, en este caso, una planificación de políticas destinadas a producir efectos en un mundo externo, caracterizado por una estructura de poder polarizada y por la existencia de múltiples instancias de regulación. El mercado internacional ya no es regulado multilateralmente pero tampoco es, ni será, un espacio económico sin regulación. Los bloques de países y los entendimientos bilaterales entre los países más industrializados significan, en la práctica, la producción de acuerdos de "regulación parcial".

58. Las regulaciones internacionales con mayor contenido de multilateralismo reflejan sólo limitadamente el poder decisorio de esta región; las otras, de origen bilateral, son factores prácticamente exógenos para la producción regional de políticas públicas. La nueva planificación de políticas de reinserción externa debería contar con atributos similares a los de una gran empresa moderna: flexibilidad, eficiencia, producción en pequeña escala, orientación al usuario, control de calidad y de resultados y sobre todo, visión estratégica.
59. Dada la aceleración del cambio y la complejidad creciente de las sociedades de la región, la capacidad de gobernar considerada en el mediano y largo plazos, tiene dos aspectos fundamentales, uno estructural y el otro dinámico. El

aspecto estructural, reside en la consolidación de mecanismos de negociación institucionalizados y con fuerza normativa entre los principales actores que inciden en aspectos clave del desarrollo: Estado, empresas públicas, empresarios privados, comunidades científicas, partidos políticos, sindicatos, asociaciones profesionales y grupos informales. Se trata de establecer mecanismos de negociación en función de nuevos objetivos muy concretos: mayor productividad, especialización selectiva y dinámica, inserción externa oportuna y competitiva, mecanismos redistributivos menos asistencialistas y que promuevan un mayor protagonismo en los sectores menos modernos, capacitación técnica en áreas estratégicas, mayores recursos para investigación y desarrollo tecnológico, políticas selectivas de subsidio, etc. Estos mecanismos de negociación deberían tener la legitimidad suficiente para inspirar un alto grado de respetabilidad e inviolabilidad, con lo que lograrían estabilizarse y tornarse realmente operativos.

60. El aspecto dinámico, por su parte, radica en una suerte de ingeniería de "trade-offs" entre costos económicos, sociales y políticos de las decisiones de mediano plazo. Involucra "saber", a medias racional y a medias intuitivo, que permita pesar costos de un lado y de otro. Este es un aspecto dinámico de la capacidad de gobierno porque la aceleración del cambio y la complejidad de las sociedades modernas, obligan a continuas "jugadas de reacomodamiento" de la brecha intertemporal (entre el corto y el mediano plazos) y donde cada jugada muchas veces implica un reordenamiento del tablero, que requiere capacidad para rearticular táctica y estrategia sobre la marcha.
61. El aspecto estructural y el aspecto dinámico en la capacidad de gobierno, son complementarios en este enfoque. Sólo

cuando se dispone de una estructura sólida de mecánica de negociación, la dinámica de trade-offs puede ser sinérgica y no entrópica. Dentro del orden de ideas aquí presentado, planificación no es antónimo de mercado y se nutre de "mayor atención al futuro". También sobre ello el ILPES ha producido diversos trabajos, incluso varios ya discutidos formalmente en este mismo Foro multilateral, por lo cual no se insistirá en ellos. Basta con reiterar que la planificación nacional en el próximo decenio coincidirá, cada vez más, con la tarea de actuar deliberadamente en procesos sociales multiorganizados, en situaciones de poder compartido y con horizontes de cambios poco determinados. Técnicamente se aproximará a la planificación estratégica corporativa, ya practicada en los núcleos más dinámicos del mundo contemporáneo.

62. En cuanto a su sustancia, se acercará a un nuevo papel de **asesoramiento al Estadista del futuro**, ciertamente consciente de que Gobernar será gerenciar sistemas complejos con coherencia intertemporal y que orientar el desarrollo de un país, será aprovechar selectivamente oportunidades que se abran en un proceso de cambio mundial acelerado y altamente creativo. El aprovechamiento implica confiar en las oportunidades que se elijan y asimismo, conocer las oportunidades que se descarten.