

338.9728 | C79P

# PLANIFICACION Y CONSTRUCCION DEL FUTURO



Alfredo <sup>Hr</sup>Costa-Filho ✓



33575

ILPES

12 MAY 1988

Instituto Latinoamericano y del Caribe  
de Planificación Económica y Social  
Oficina para Centroamérica y Panamá

*un año*

338.9

C79p

Costa Filho, Alfredo

Planificación y construcción del futuro /

Alfredo Costa Filho.- 1. ed. - San José:

Jiménez & Tanzi, 1988

100 p

ISBN 9977-911-23-1

1. Desarrollo económico. 2. Política económica. I. Título.

## INDICE

	Página
<b>INTRODUCCION</b>	<b>3</b>
<b>I. PARA UN NUEVO DESARROLLO... UNA PLANIFICACION DIFERENTE</b>	<b>7</b>
1. La planificación es necesaria en economías de mercado	10
2. La planificación está funcionando mal	12
3. Una buena planificación permitiría controlar el tipo y la calidad del desarrollo	14
4. La dinámica económica contemporánea	15
5. La urgencia de nuevas percepciones	17
6. El enfoque de la "negligencia ante el futuro"	18
7. Requisitos para una nueva planificación	19
<b>II. DEMOCRACIA, PLANIFICACION Y GESTION PUBLICA</b>	<b>25</b>
1. La reforma del Estado para una planificación adecuada	29
2. Planificación y concertación social	30
3. Las relaciones entre planificación y gestión pública	33
4. La formación de recursos humanos	35
<b>III. LOS NUEVOS RETOS DE LA PLANIFICACION</b>	<b>37</b>
1. Limitaciones actuales de la planificación	42
Contradicción 1: Hundiendo un chaleco salvavidas...	43
Contradicción 2: La intuición como sucedáneo de la brújula	44
Contradicción 3: El Estado, ¿otra Geni?	45

<b>2. Perspectivas de la planificación</b>	<b>46</b>
a) En el corto plazo:	
Pérdida progresiva de influencia hasta...	47
b) En el mediano plazo:	
Cambiar rumbos, métodos y ritmos.	48
<b>3. El desarrollo político e institucional</b>	<b>53</b>
<b>IV. PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA: ¿UTOPIA PARA LA PROXIMA DECADA?</b>	<b>59</b>
1. Hacia la recuperación del progreso social	61
2. Más allá de la crisis económica	65
3. Tres probables retrasos	66
4. Sugerencias dispersas sobre los años noventa	68
<b>V. LA CONCERTACION DE INICIATIVAS PARA EL DESARROLLO DE LARGO PLAZO Y EL ISTMO CENTROAMERICANO</b>	<b>75</b>
1. Las bases de la concertación y el desarrollo	78
2. Hacia una reforma de la planificación	84
3. La actualidad del tema de la concertación en el Istmo Centroamericano.	94

## INTRODUCCION



La Oficina para Centroamérica y Panamá del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ha considerado de interés reunir en un solo volumen algunas de las reflexiones que el Director General del ILPES ha formulado últimamente en diferentes foros.

En dichas intervenciones el Dr. Alfredo Costa Filho ha presentado una visión refrescante de la planificación y del futuro posible de América Latina y el Caribe que, a nuestro modo de ver, puede ayudar a reflexionar sobre las incertidumbres que se ciernen sobre la región y respecto al papel que le corresponde a la actividad de planeamiento para contribuir a que aquél sea el más adecuado para el logro de la felicidad de nuestros pueblos.

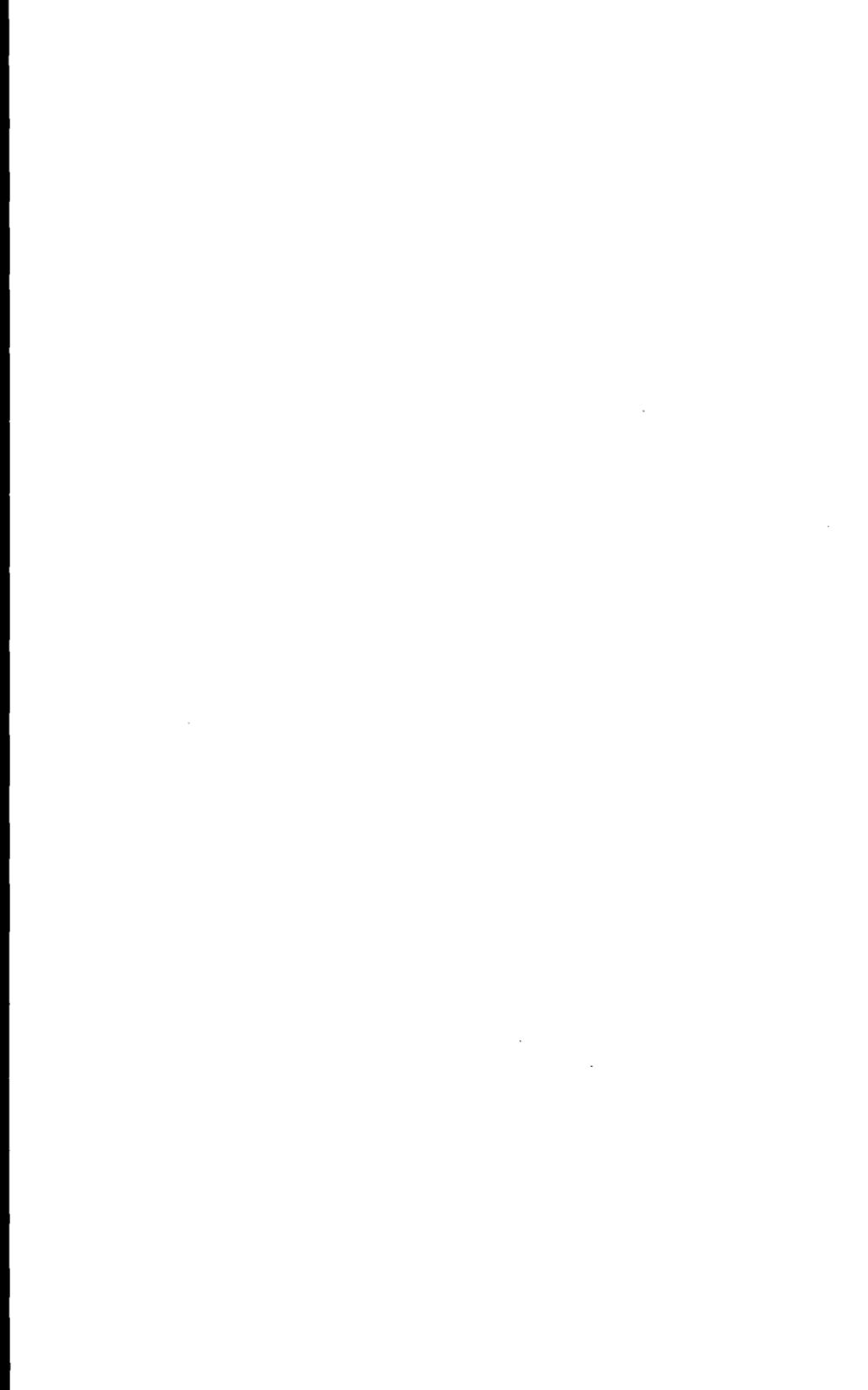
Los textos que conforman el libro fueron preparados por el autor para diversas reuniones internacionales:

- I) Primer Encuentro Latinoamericano sobre Planificación y Gestión Pública, organizado por la Secretaría de la Función Pública de la República Argentina, la Universidad Nacional de Buenos Aires, el Consejo Latinoamericano de Desarrollo y el ILPES, en Buenos Aires, del 23 al 26 de septiembre de 1987;
- II) X Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, realizada en Caracas, del 27 al 29 de marzo de 1988.

- III) Seminario de Alto Nivel "Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina", organizado por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el ILPES, en Santiago, Chile, del 20 al 24 de junio de 1988;
- IV) XVI Congreso Interamericano de Planificación, organizado por la Sociedad Interamericana de Planificación, en San Juan, Puerto Rico, entre el 22 y el 26 de agosto de 1988;
- V) Seminario sobre la Programación y el Financiamiento de Inversiones en el Istmo Centroamericano, organizado por el Banco Centroamericano de Integración Económica y el ILPES, en Tegucigalpa, el 30 de noviembre de 1987.

Al editar este libro tenemos la certeza que interesará vivamente tanto a quienes tienen tareas de responsabilidad en los organismos nacionales de planificación de América Latina y el Caribe y a los que desempeñan actividades académicas relacionadas con la disciplina, como al público en general.

**I. PARA UN NUEVO DESARROLLO... UNA  
PLANIFICACION DIFERENTE**



Presentaré aquí los cambios y las tendencias más destacables en relación a la planificación en economías de mercado, a partir de algunos aportes recientes del ILPES. Las ideas que desarrollaré aquí se sustentan en una especie de teorema, que se resume en tres grandes proposiciones: un cuasipostulado, "la planificación es necesaria en las economías de mercado"; una hipótesis, "En estas economías, la planificación continúa mal"; y una tesis, "Si no se implanta una planificación mejor tampoco se controlará la calidad del desarrollo futuro".

Por cierto, las tres proposiciones se inspiran en América Latina y el Caribe, cuyos países constituyen una clara unidad geográfica pero no un todo homogéneo, cuando se reflexiona sobre el tema del desarrollo. En otras oportunidades, el ILPES ha tratado las particularidades de la planificación en la región, razón por la cual me limito aquí a referirlas en términos muy generales.

Tampoco trataré del desempeño de los Organismos Nacionales de Planificación o de la red institucional que, en cada país, tiene a su cargo las tareas de planificar. Las deficiencias de la planificación que se apuntarán aquí sólo en parte pueden ser atribuidas al desempeño de tales organismos. Sin embargo, cabe advertir que, en los últimos años, puede notarse un fuerte debilitamiento de ellos, en muchos países de la región lo que, sin duda, debe estimarse contradictorio con la necesidad generalizada de redefinir objetivos nacionales de desarrollo de largo plazo. Parecería que aquellas "funciones más esenciales, sin cuyo desempeño se entorpecen las posibilidades de

orientación del desarrollo y que constituyen la labor más específica de estos organismos", estarían perdiendo gravitación en la agenda de las urgencias gubernamentales.

Debo añadir, también, que el ILPES está seguro de la importancia de su trabajo en el pasado y si hoy asume una postura de revisión teórica y metodológica de la planificación, esto se debe a su certeza de que los tiempos y los problemas del desarrollo han cambiado.

### **1. La planificación es necesaria en economías de mercado**

En rigor, como se sabe, los postulados dispensan de demostraciones, pero como la necesidad de planificar en economías de mercado es un asunto altamente polémico, lo he precedido de un "cuasi". Recuérdese que desde ambos extremos del espectro ideológico suelen hacerse las más duras críticas a esta necesidad: de un lado, se postula la imposibilidad de planificar sin un control centralizado de los medios de producción; desde el opuesto, se arremete contra cualquier regulación orientadora del desarrollo, considerando al sistema de precios como un instrumento solvente, tanto para promoverlo como para conducirlo. La realidad no parece favorecer ni a una ni a otra de ambas posturas.

Múltiples argumentos pueden exponerse para abonar la necesidad de planificación en economías de mercado. Aquí se mencionarán sólo algunos. El primero es de tipo práctico: coexisten en nuestras sociedades distintas formas de propiedad -estatal, privada, cooperativa, transnacional-, además de algunas formas mixtas. Cada una responde a diseños propios que requieren algún esfuerzo de coordinación en el plano de la sociedad como un todo.

El segundo tiene naturaleza teórica: se sabe que las ofertas y demandas efectivas jamás coordinan automáticamente, por lo que en esa perspectiva las economías de mercado exigen algún liderazgo político como gran elemento orientador.

Un tercero es de orden técnico (y de importancia más contemporánea): actualmente los sistemas de precios relativos orientan mal la asignación de recursos. Ello sucede por diversas razones, que paso a comentar. Estructuralmente, porque los afecta el desarrollo vertiginoso de las nuevas tecnologías. Coyunturalmente, porque padecen a la vez de una doble inestabilidad: desde afuera, sufren la fluctuación de las tasas de cambio a partir de 1973 y, posteriormente, las maniobras con las tasas de interés y con los precios de los productos básicos; desde adentro, porque la aceleración inflacionaria en gran parte de la región distorsiona, de manera desigual, la formación de los precios.

El cuarto es táctico: los propios organismos internacionales de cooperación económica han sido renuentes a apoyar a países desprovistos de programas para la utilización de los recursos que ellos canalizan.

El quinto argumento es de índole estratégica: un plan, que indicara adecuadamente alternativas viables de desarrollo futuro, podría constituirse en un vital instrumento para movilizar las energías disponibles en un país, y para orientar mejor su inserción en la economía mundial del futuro.

Un último argumento tiene basamento lógico: la nueva dinámica económica tiende a pulverizar la división internacional del trabajo y es acompañada de una "explosión de especialidades"; crece así, en sociedades ultradiversificadas, la necesidad de un esfuerzo colectivo de selección, articulación y coherencia de sus objetivos e instrumentos de desarrollo.

## 2. La planificación está funcionando mal

Examinemos ahora la proposición que he designado como "hipótesis": pese a su necesidad, "la planificación continúa mal". Al respecto, habría un sinnúmero de indicadores de los cuales, una vez más, tomaré solamente algunos. El primero es de carácter empírico: hay poca relación entre el desarrollo concreto y sus correspondientes planes nacionales.

Hay también un indicador relacionado con el análisis de la historia reciente: la planificación anduvo mal en los años setenta, mientras se sostenía que la captación de ahorros externos "baratos" atendía por sí sola las necesidades esenciales relacionadas al ritmo y a la calidad del desarrollo; y, contradictoriamente, en los años ochenta, cuando debiera ser irremplazable, la planificación continúa postergada, existiendo una clara preferencia de los gobiernos por las políticas de corto plazo, con las cuales se termina por privilegiar siempre a las variables financieras por sobre las reales.

De hecho, el periodo quedó marcado por: i) una escasa definición en materia de estrategias de desarrollo de largo plazo; ii) la existencia de inadecuaciones en la estimación de parámetros macroeconómicos o macrofinancieros relacionados con estados futuros de la economía nacional; iii) diversas inestabilidades, que se acompañaron del acortamiento de los horizontes con que se preparaban los presupuestos de inversiones públicas; iv) una débil programación de las reducciones de los fondos fiscales (corrientes o de capital) destinados a programas específicos de desarrollo sectorial o regional; v) insuficiencias en los créditos nacionales de largo plazo, para preinversión y proyectos de desarrollo; vi) carencias en la captación y programación del uso de los recursos externos; vii) vacíos en las políticas nacionales de ciencia y tecnología, incluyendo el perfeccionamiento de recursos

humanos; viii) ineficacias en términos de políticas de empleo y de compatibilización de políticas sociales; y ix) desarticulaciones entre las principales cuentas públicas (fiscales, monetarias y cambiarias) del Gobierno Central y entre éstas y las cuentas agregadas de los entes descentralizados y empresas estatales.

En tercer lugar, conviene resaltar un elemento metodológico: en su gran ímpetu cuantificador, la planificación continúa mutilando la realidad, tratando de que ella quepa en modelos que ofrezcan la fantasmagórica sensación de que la realidad misma está bajo control.

Un cuarto elemento es de contenido sociológico: continúa dándose, asimismo, cierta tendencia de exagerar la capacidad del Estado como agente del desarrollo, en vez de reconocer el papel protagónico que, en economías mixtas, tiene la iniciativa empresarial. En algunos planes se exageran los cambios pueden ayudar a introducir, tanto porque sobrevaloran la solidaridad entre los agentes sociales concretos, como porque omiten las situaciones reales de poder político.

Un quinto indicador es más bien utópico: muchos planes continúan exagerando los cambios que pueden ayudar a introducir, tanto porque sobrevaloran la solidaridad entre los agentes sociales concretos, como porque postulan transformaciones no admitidas por las fuerzas sociales que, en cada caso, detentan el poder.

Hay un sexto elemento que, con buen humor, podríamos considerar de tipo "término": al "calor" de la crisis actual muchos planificadores continúan ofreciendo como solución "congelar" los problemas en un minucioso "documento del plan". Suele suceder que mientras escribe ese documento, los agentes sociales escriben la Historia.

Otros dos indicadores son más bien del entorno en el cual se inserta la planificación. Uno es de carácter ético:

cualquier plan suele ser encarado sospechosamente por quien pretende ejercer alguna modalidad de presión ad-hoc sobre la asignación de recursos públicos; en esta perspectiva, aun el plan más tradicional suele ser resistido como un factor que impide o dificulta un manejo inadecuado o improvisado de los recursos. El otro indicador es de carácter doctrinario: la planificación también va mal, porque se sumerge en una nueva ola neoliberal que, producida en los países más desarrollados, vuelve a reflotar - tanto en el debate académico como en los gobiernos del Tercer Mundo - las tesis que sostienen la necesidad de la "desreglamentación" y que exaltan las virtudes de un Estado anémico.

### 3. Una buena planificación permitiría controlar el tipo y la calidad del desarrollo

Finalmente, llegamos a la tesis: "si no practicamos una planificación mejor, renunciaremos a controlar la calidad del desarrollo en nuestras economías de mercado". La crisis de los ochenta ha puesto de manifiesto tanto errores de un excesivo intervencionismo, como agudas falencias de regulación. En su manejo han surgido algunas lecciones sobre el funcionamiento del mercado, que se deberían considerar en el diseño de las nuevas estrategias de reactivación. Por otro lado, es evidente que sin la contribución de la planificación, el propio desarrollo empresarial privado afronta riesgos innecesariamente mayores que los impuestos por la crisis misma.

Me propongo abordar el tratamiento de este tema siguiendo tres órdenes de ideas: inicialmente, llamaré la atención hacia la dinámica económica actual que presenta - a nuestro juicio - características sui-generis; a continuación, presentaré algunas nuevas percepciones que

deberían ser incorporadas al análisis y a la orientación del desarrollo en las economías de mercado latinoamericanas; y, por último, esbozaré los principales requisitos que debería cumplir una nueva planificación.

#### 4. La dinámica económica contemporánea

Estamos dentro de un nuevo torbellino de la Historia y no basta con decir que ella adquiere un ritmo acelerado; hace por lo menos dos siglos que su aceleración viene creciendo. Se trata de un fenómeno más reciente, cuyos factores detonantes se dan en esta Segunda Postguerra. Por su complejidad y trascendencia no cabe, por cierto, caracterizarla en los exiguos límites de esta exposición. Sin embargo, algunas de sus peculiaridades resultan esenciales cuando se tratan los temas que aquí abordamos: planificación y gestión pública.

Deben señalarse dos fenómenos distintos pero articulados entre sí. Uno es el cambio de funcionalidad de la acumulación de conocimiento científico y tecnológico. Jamás ha sido tan estrecho su vínculo con la producción a escala mundial. El otro es que, simultáneamente, se alteró la estrategia básica de producción y comercio en las empresas que operan a esta escala. El primer fenómeno aumentó la ponderación de los "insumos de conocimiento" en las funciones de producción; el segundo se tradujo en un cambio acelerado de procesos y productos (para maximizar las ganancias) y en el control de los mercados y de las innovaciones tecnológicas (para minimizar los riesgos).

Ambos fenómenos, que se irradian desde los principales países desarrollados, están produciendo una acentuada dispersión en la división internacional del trabajo, con la ya mencionada "explosión de especializaciones". Transnacionalización de la producción, revolución en las

tecnologías de información, polarización de bloques de poder mundial, nuevo patrón de competencia entre los propios países desarrollados, internacionalización de las comunicaciones, mayor y más asimétrica interdependencia entre los distintos países, una articulación distinta entre las diferentes esferas del capital (productivo, comercial y financiero) en el mundo, y el agotamiento del marco multilateral de regulación de la economía global, son otros tantos aspectos de esta nueva dinámica.

Como conclusión de esta parte quiero sólo destacar dos grupos de consideraciones. La primera es que la diversificación frenética de productos y procesos productivos -acompañada de una natural diversificación en la especialización del trabajo- ha hecho mucho más complejas nuestras sociedades y, por ende, sus procesos de desarrollo. Esto es verdad, tanto porque se multiplican las células y los grupos funcionales que constituyen el tejido social, como porque se torna más imbricada y recurrente la trama de sus interrelaciones. En esta perspectiva, la orientación del nuevo desarrollo implica el uso de técnicas de análisis y predicción mucho más potentes que las tradicionalmente practicadas en esta región. La segunda es que esa misma diversificación disocia, en el espejo de la historia, las imágenes virtuales del futuro, de los meros reflejos de hechos pretéritos. En otros términos: el presente pierde sentido como centro de simetría entre el tiempo pasado y el futuro. En consecuencia, la orientación del desarrollo a largo plazo se confronta con nuevas categorías de incertidumbre, que tampoco recogen cabalmente los modelos de planificación practicados hasta ahora, a despecho del innegable progreso que ellos han tenido.

## 5. La urgencia de nuevas percepciones

La planificación y la gestión pública en los años venideros se verán afectadas por los cambios históricos mencionados. De partida, es necesario renovar la aproximación teórica al desarrollo, que continúa impregnada de la noción de equilibrio y asentada sobre una fuerte tradición determinística. La nueva dinámica de este final de Siglo XX y de los comienzos del próximo exige que se encare el desarrollo como un proceso abierto y de alta complejidad, con una estructura divergente e intrínsecamente inestable. Muchas de las series de tiempo que se utilizan para la predicción pierden así su funcionalidad y, junto con ellas, también pierden fuerza las escuelas que buscaban leyes rígidas o regularidades estocásticas para explicar el cambio social. La creatividad del hombre, más asociada al aparato productivo internacional, hace que el "mañana" se torne cada vez más distinto del "ayer". Por otro lado, en las sociedades más complejas, se multiplicarán las explicaciones de sus propias realidades y sus gobiernos se verán forzados a recoger esta multiplicidad. Les será cada vez más difícil imponer hegemonícamente su propia visión, como "la correcta". Esta relativización del saber exigirá también nuevos conceptos de "control social": éste, por un lado, tendrá que ser altamente dinámico (pues ya no hay duda, "lo que no cambia se degrada") y, por otro lado, convendrá que sea democrático y no coercitivo (pues sería más fácil ejercerlo en sociedades que desarrollen su potencial de autorregulación). Si planificar es preparar la toma de decisiones y si "tomar decisiones" implica siempre un ejercicio de poder, la nueva planificación será necesariamente concebida y ejercitada en situaciones de poder compartido. La concertación entre agentes sociales - defendible ante todo por razones éticas - sería también técnicamente imprescindible en la conformación de las grandes decisiones colectivas.

## 6. El enfoque de la negligencia ante el futuro

El ILPES viene insistiendo -desde hace algún tiempo- respecto a que, en nuestras economías, la antítesis de la planificación no es el mercado sino, más bien, "la indiferencia ante el futuro". Si a una sociedad nacional, todos los destinos le parecen igualmente pertinentes, entonces podría despreocuparse de ejercer algún control propio sobre los rumbos futuros de su desarrollo. Pero, si se prefiere un determinado camino de desarrollo, surgirá entonces la necesidad de planificar.

El curso real de la evolución de una sociedad resulta de un complejo de impulsos -muchos internos, otros externos; algunos "racionales", otros que no lo son- que parten de una multivariada red de agentes sociales. La función de planificación adquiere relieve si el Estado, en representación de toda la sociedad, pretende privilegiar uno u otro del sinnúmero de cursos posibles. O sea, el Estado desea afectar -premunido de diferentes criterios de racionalidad- la resultante final de este complejo de fuerzas que interactúan dentro de cada sociedad, a veces oponiéndose o neutralizándose, otras veces potenciándose mutuamente. El efecto neto de la actividad gubernamental sobre el cambio social concreto es comprensible cuando se lo considera dentro de este heterogéneo y movedizo campo de fuerzas. En este sentido, planificar -desde el gobierno- es ejercer algún control sobre este "efecto neto".

## 7. Requisitos para una nueva planificación

En un nivel más concreto concluiré esta parte meramente puntualizando algunas peculiaridades que debería tener una nueva planificación, en esta segunda mitad de los años 80.

Si se adopta esa concepción más amplia de la planificación, por lo menos tres grandes argumentos fundamentan su nuevo papel en un Estado moderno. En primer lugar, debe reconocerse que cada sociedad nacional tiene el derecho de conocer -en sus grandes lineamientos- los más probables escenarios futuros en los cuales le puede tocar vivir. Suministrar esta información es una función pública, tanto porque el gobierno es su representante máximo, como también porque la actividad gubernamental puede cambiar la probabilidad, dentro del espectro de escenarios posibles.

En segundo lugar, hay mínimos de "articulación necesaria" dentro de cada país, respecto a la totalidad de las decisiones públicas. Los desafíos de lo cotidiano, tienden a ofuscar el ejercicio de gobierno, restándole la tranquilidad necesaria para ubicar sus decisiones de hoy en una perspectiva de mediano o largo plazo. La continuidad de un esfuerzo planificador -respetadas las peculiaridades de cada caso nacional- puede ser un recurso adecuado para perfeccionar este proceso de tomas de decisiones, dirigiéndolas hacia los principales objetivos del desarrollo.

Ahora bien, ni el marco de los posibles escenarios futuros ni los criterios para la toma de decisiones, son invariantes. Así, las respuestas gubernamentales a la sociedad -en uno y otro caso- no necesariamente gozan de legitimidad automática y estable. Por lo tanto, un tercer argumento se imbrica aquí con los dos anteriores: la concertación entre agentes sociales es un requisito continuo

para el diseño y la ejecución de políticas públicas, legitimándolas y asegurando una mayor estabilidad al ejercicio de gobierno. Un proceso sostenido de planificación puede constituir un respaldo técnico significativo para dar fluidez y eficacia a este necesario diálogo social.

Los dos primeros puntos involucran problemas de previsión y estrategia. En dicho sentido importa distinguir "cuánto" condicionará la herencia del pasado los fenómenos en los años venideros, y "cuánto" de diferenciación sufrirán éstos, como consecuencia de las transformaciones estructurales del proceso de desarrollo. Para mejorar la toma de decisiones, importa aceptar cierta disolución de las fronteras convencionales entre el corto, el mediano y el largo plazos, y reconocer que en muchos fenómenos coyunturales se observan efectos acumulativos, para los cuales esta separación resulta inadecuada.

En la medida que nuestras sociedades se van tornando más complejas, tanto en términos estructurales como de las interrelaciones entre ellos, la orientación del desarrollo futuro -como proyecto nacional- es una tarea más colectiva (y así inconvertible en función exclusiva de éste o aquel órgano gubernamental). Al mismo tiempo, se impone reconocer que las proyecciones del pasado pierden peso en la previsión del futuro, lo que implica distinguir -en la acumulación del conocimiento científico y tecnológico- entre su componente de sedimentación lentamente acrecentada y su componente de innovaciones abruptas.

En síntesis, una nueva planificación orientada al largo plazo tendría que poner atención en aumentar la cantidad de desarrollo (crecimiento), pero más todavía debía preocuparse en mejorar su calidad (progreso), preparando a la región para confrontar la dinámica económica del futuro. Por esto se insiste en que los escasos recursos

movilizables para introducir alteraciones en el aparato productivo regional, tendrían que apuntar más a su estructura y ser más selectivos en materia de "modernización". Todo esto implica una orientación a largo plazo en la asignación de los recursos y, consecuentemente, una nueva lógica de planificación. En pocos casos, esa lógica emerge de la sola acción del Gobierno. En la mayoría, ella implicará liberar el potencial de energía empresarial del país y tener en cuenta a los demás agentes sociales.

Desde luego, esa planificación debe garantizar coherencia a la actividad interna del sector público y, al mismo tiempo, reducir la incertidumbre respecto del futuro de todos los agentes sociales, en especial el sector empresarial, ya que él es el que decide la asignación de capital en las esferas productiva, comercial y financiera.

La planificación necesita, asimismo, contemplar escenarios alternativos sobre las posibilidades del desarrollo, proceso éste que resulta esencialmente inestable y divergente.

Junto con ello, la planificación debe emplear técnicas que preparen ágilmente decisiones ante cada nueva situación real que presente la evolución económicosocial, estuviera o no prevista.

Las características de los tiempos actuales imponen que la planificación se aparte de su tendencia determinística y de su tradición autoritaria, incorporando lo "cualitativo" y valorando la cooperación y la concertación entre los agentes sociales, como elementos cruciales para poder orientar sociedades extremadamente complejas.

No basta "concertar" la ejecución: la planificación sólo tendrá sentido, si las distintas fuerzas que comparten el

poder son tomadas en consideración desde el inicio. Así, los modelos de programación económica requieren ser complementados con alguna consideración explícita de variables sociales y políticas.

La planificación tiene que ser selectiva y clarificar las opciones viables de movilización de recursos (productivos, comerciales y financieros, tanto internos como externos) que sean más decisivas para acercar la sociedad a sus principales objetivos de desarrollo.

Es imprescindible, asimismo, que la planificación sea absolutamente pragmática (sin ser pedestre), apoyando el tratamiento y la solución de los problemas más inmediatos del desarrollo. Productividad, salarios y ganancias aparecen como una trilogía muy concreta de variables que jamás deberían omitirse en la orientación concertada de las economías de mercado.

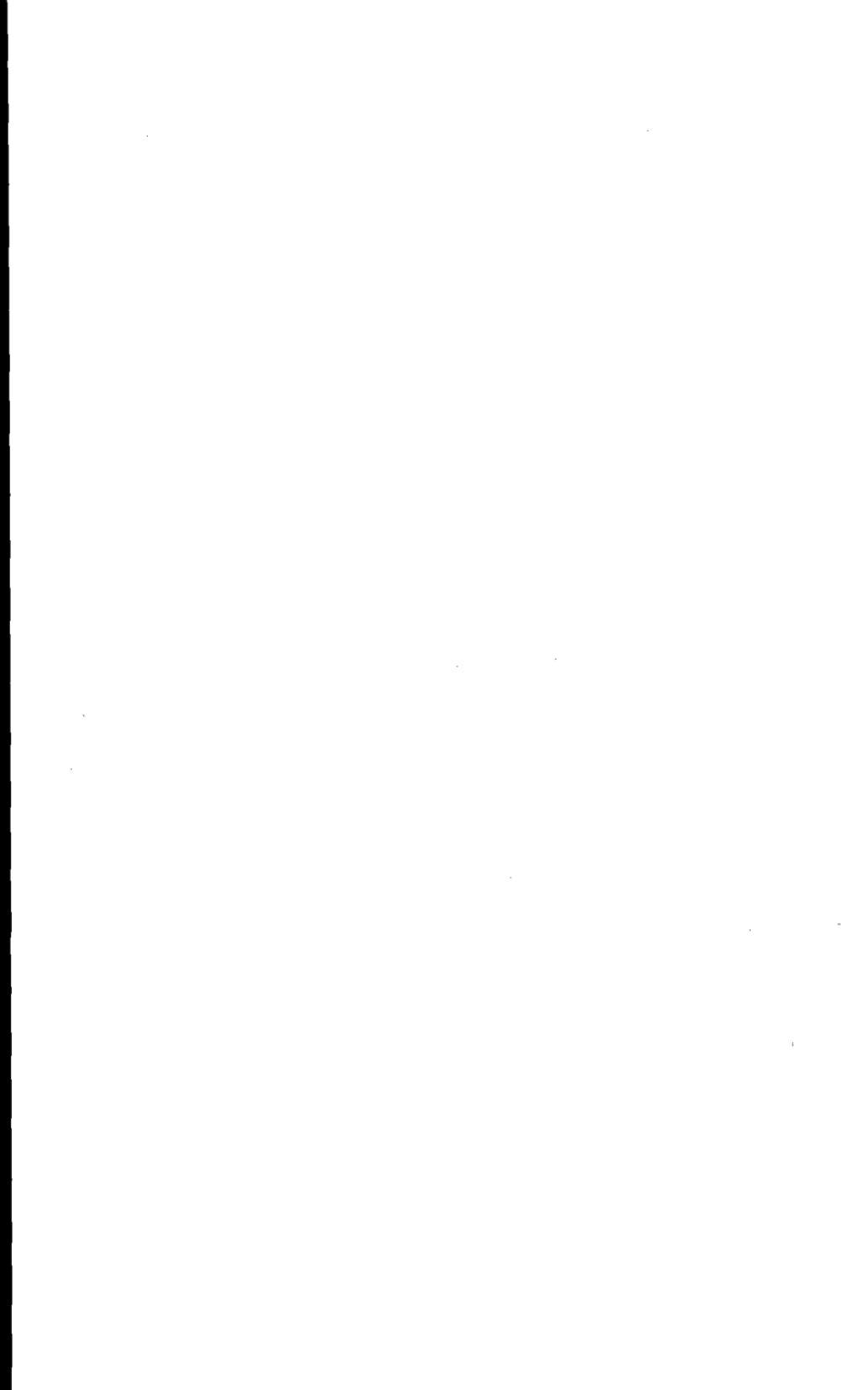
De ningún modo, la planificación debiera constituirse en un ejercicio formal, en una mera técnica de captación y manipulación de información, divorciada de alguna interpretación explícita de la dinámica social, a la que ella pretende afectar. En el pasado reciente, esta separación entre el contenido socioeconómico y su propuesta formal de producción de decisiones ha sido una de las fallas que ha mostrado la planificación y que debe perentoriamente superar.

Convendría reservar un tratamiento especial para los programas de mayor relevancia social y de apoyo a las capas más débiles y no organizadas de la sociedad, para lo cual sería saludable acercarse, en particular, a la labor desempeñada por Organismos No Gubernamentales. La planificación debería perfeccionar técnicas que ayudaran a elevar su nivel de organización social y de significación económica.

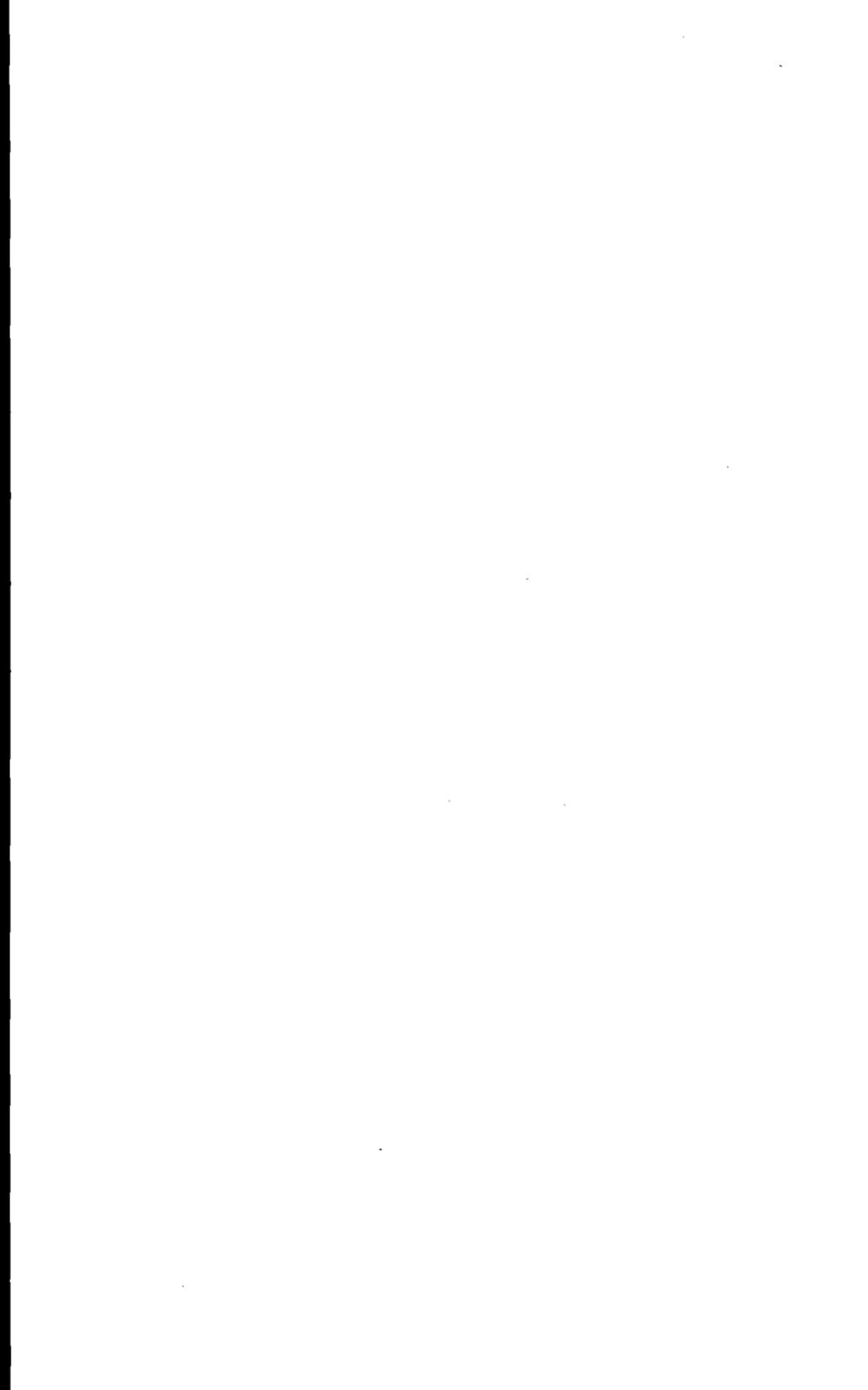
También, conforme hace tiempo viene insistiendo el

ILPES, los esfuerzos de planificación del desarrollo en la región tendrían que contener una solución viable y duradera del endeudamiento externo, tema que se articula con diferentes aspectos de las relaciones de la región con el resto del mundo. Perseguir más y mejor desarrollo sin una solución adecuada de este problema básico parece hoy altamente utópico.

Por fin, sería imperdonable que prosiguieran los vacíos entre las propuestas de planificación y orientación del desarrollo a largo plazo y tres líneas de decisiones gubernamentales corrientes: la que se refiere a la asignación de los recursos públicos; la que apunta a la articulación coherente de las diferentes políticas instrumentales de corto plazo y, en particular, las que hacen a la gestión pública propiamente dicha. Este tema se desarrolla más extensamente a continuación.



## **II. DEMOCRACIA, PLANIFICACION Y GESTION PUBLICA**



Tres grandes temas confluyen en la temática de este trabajo: democracia, planificación en las economías de mercado y gestión pública. Todos se refieren a procesos históricos de gran trascendencia, sujetos a un aprendizaje social que sólo pueden evaluarse cabalmente en una perspectiva de décadas o, incluso, de generaciones. Al mismo tiempo, ellos presentan en nuestra región trayectorias de gran complejidad. No hace mucho tiempo Herbert Simon puso como ejemplo de una trayectoria compleja el "itinerario de la hormiga". Quizás la comparación valga para la marcha de la democracia recuperada, que también avanza, se desacelera, casi se detiene, dobla a un lado, dobla al otro, pero no pierde su propósito, ni deja de cargar un gran peso sobre sí misma. En su avance, la democracia va dejando tras de sí el rastro decisivo de una doble frontera: es como si se separase, grano a grano, de un lado, la sal amarga del despotismo y, del otro, el falso azúcar de la anarquía social. Esto en el ámbito interno, pero no pasa mucho tiempo antes que desde el exterior le arrojen piedras.

En la actualidad, el inmensurable peso del endeudamiento externo entorpece severamente la progresión de nuestras democracias. Ella es el verdadero punto crucial para conocer cuáles son nuestras oportunidades efectivas de recuperación y desarrollo. Las relaciones de los precios de intercambio siguen declinando; continuamos perdiendo presencia en el comercio mundial; estamos a merced de fluctuaciones erráticas de los tipos de cambio y de saltos sorpresivos en las tasas de interés y, aún así, la deuda nos ha

transformado en exportadores netos de capital. Simultáneamente, el Norte mantiene un control meticuloso sobre el proceso acelerado de innovaciones tecnológicas, con lo que concentra más poder, y los engranajes de la actual interdependencia bastan para reducir los grados de libertad de que disponen los gobiernos de América Latina para formular o concretar adecuadas políticas económicas y sociales. Asimismo, el debilitamiento del multilateralismo coincide con una nueva división del trabajo a escala mundial que presiona a nuestros países hacia otro ciclo histórico de marginalización y exclusión.

¡Estamos dando vueltas en un perverso círculo vicioso! La apertura política nos obliga a contemplar el desarrollo como acumulación y producción física de bienes y servicios, pero también como satisfacción real de las necesidades sociales de nuestros pueblos. Con firme decisión, se requiere que impulsemos grandes transformaciones en nuestras economías de mercado para atender a estas necesidades. Sin embargo, algunas de las democracias latinoamericanas recién resucitadas parecen estar sometidas a un régimen probatorio (como si unas fuesen otorgadas, y otras tuteladas o toleradas) y, así, se conforma un cuadro institucional de relativa libertad política, con reducido potencial reformista. En estas circunstancias, el nivel de desempeño de un gobierno democrático tiende a bajar, sobre todo en su rendimiento social, lo que conduce a que muy pronto se diseminen las simientes del desencanto y del descontento. Se está, entonces, a un paso de que germinen y crezcan posiciones contestatarias en distintos estamentos de la sociedad civil. Recurrentemente, el círculo puede volver a cerrarse, mutilándose, una vez más, la libertad individual en nombre de la seguridad del Estado; sustituyéndose su legitimidad política por un disciplinamiento social impuesto.

En este contexto, una nueva planificación puede desempeñar un importante papel movilizador de las energías dispersas en el sistema de mercado, permitiendo la recuperación del desarrollo, con un ritmo y una calidad determinados por la concertación colectiva. Será, por cierto, una planificación diferente a la del pasado, ya que son otros los tiempos y los problemas. Si bien hay algunos de naturaleza estructural que perduran, hay que tener claro que las soluciones posibles tampoco pueden ser las mismas. Nuestra recuperación pasa indudablemente por la liberación de las energías de la empresa privada y, también, por el fortalecimiento del sector público y, necesariamente, por una sutil combinación de la libertad de iniciativa con una orientación del desarrollo global, legitimada por el consenso social. Si esta región pretende ejercer algún control sobre sus oportunidades futuras de desarrollo necesitará establecer un marco institucional que combine, con una adecuada dosis de sabiduría, democracia con planificación y mercado.

En este marco, el ejercicio de las libertades políticas deberá ofrecer una doble protección al ciudadano común, defendiéndolo tanto de la hegemonía de los intereses corporativos, como de los propósitos autoritarios que se gesten en el Estado. La agenda de preocupaciones de la gestión pública se cruza, así, con los temas de la democracia y de la planificación del desarrollo.

### **1. La reforma del Estado para una planificación adecuada**

Es necesario discriminar las dos acepciones que tienden a otorgarse al Estado: la de "aparato de poder", dentro del cual se procesan las actividades de interés público; y la de Estado-nación, entendido como arena de interacción de los agentes sociales y como expresión política de cada

pueblo. En el primer concepto, el Estado puede ser discreto y debe ser eficiente; en el segundo, tiene que ser eficiente y fuerte. En la democracia, el reto de la eficiencia del Estado se proyecta en ambos sentidos: en uno, se impone remodelar y mejorar el desempeño de la burocracia; en el otro, la tarea coincide con el desafío histórico de integrar nuestras sociedades nacionales y preservar sus rasgos de identidad y soberanía.

El tema de la reforma del Estado brinda la oportunidad de discutir conjuntamente democracia, planificación y gestión pública. Democracia, porque se requiere que el Estado cuente con confianza cívica; planificación, porque la reforma del Estado adquiere sentido cuando va asociada a un proyecto colectivo de desarrollo; gestión pública porque ella es el gran telón de fondo para sistematizar un pensamiento sobre la reforma del Estado y convertirlo en propuestas concretas y viables.

Esas tres perspectivas coinciden en destacar la urgencia que existe para que los Estados de esta región estrechen sus vínculos de complementación económica y de entendimiento político. De no alcanzarse tal meta será casi imposible recuperar el dominio sobre la formulación de nuestras propias políticas de desarrollo. Sin éste tendremos un débil comando sobre nuestras posibilidades de inserción dinámica en la economía mundial del futuro.

## 2. Planificación y concertación social

En este tipo de reflexiones cobra importancia fundamental el tema de la concertación. Sin duda, la planificación debiera brindar fundamento técnico a la práctica de la negociación social relacionada con la concepción y con la implementación de las políticas de

desarrollo. Ello implica una doble tarea: facilitar, por un lado, la compatibilización técnica entre los intereses del Estado y los de las múltiples organizaciones sociales que lo circundan; y, por otro, proveer mejores bases para las políticas públicas orientadas a aquellos sectores de la población que están poco o nada organizados, y que, en última instancia, deben ser protegidos por el Estado.

En casi toda la región, postular la concertación implica pensarla por lo menos en dos vertientes. Por un lado, encarar la asociación entre empresariado nacional y gobierno como un objetivo crucial, sólo programable adecuadamente en el marco de un horizonte intertemporal. En dicha asociación cabe considerar los fenómenos de innovación y transferencia de tecnología, bajo una doble óptica: formación de capital productivo y calificación de la mano de obra. En esta última perspectiva, el progreso económico y social exige un replanteo inmediato de la educación formal, en todos sus niveles.

Por otro lado, sería recomendable redefinir las relaciones entre el Estado y los demás agentes sociales. Uno de los diseños orientadores de este esfuerzo debería conducir a transmutar en fuerzas de cohesión social, energías actualmente libradas a presiones reivindicativas.

Muchos gobiernos pueden desempeñar un papel más creativo, concibiendo nuevos instrumentos de acción que consideren las necesidades sociales no sólo por su aspecto de "carencia" sino también positivamente, encauzando nuevas energías sociales con significativo potencial de desarrollo. Los sacrificios sociales ocasionados por la crisis amplían el elenco de demandas sociales insatisfechas y estimulan ciertas explosiones reivindicativas, mientras que los gobiernos carecen de recursos para atenderlas adecuadamente, por lo menos, dentro de los mecanismos tradicionales de política social.

En la región, sin embargo, parece posible movilizar positivamente un importante potencial de energía social disponible y desaprovechado en el funcionamiento económico tradicional. Los organismos no gubernamentales pueden jugar aquí un papel especialmente importante.

Concluyendo esta parte -y siempre teniendo en cuenta las peculiaridades institucionales de cada país- la planificación del desarrollo de largo plazo, debiera ser concebida como un instrumento auxiliar para la consolidación del Estado, entendido éste como expresión política de cada sociedad nacional. La labor permanente de planificación sería aquí indisociable del lento y acumulativo proceso con que se va conformando la "capacidad de gobernar", sin la cual será difícil elevar los niveles de eficiencia del sector público.

De hecho, la complejidad de las sociedades modernas torna difícil ejercer un gobierno que sea igualmente eficiente en sus múltiples ámbitos de acción. Por lo mismo, algún grado de concertación social -en materia de planes y políticas de desarrollo- merece ser considerado como requisito previo para elevar la eficiencia del sector público y coadyuvar con los esfuerzos nacionales para alcanzar más equidad y mayor estabilidad política.

En suma, una planificación con consenso social y clara percepción de la dinámica del mundo actual, puede ser un recurso auxiliar en la construcción del futuro de la región.

### 3. Las relaciones entre planificación y gestión pública

Quiero señalar algunos aspectos de las relaciones entre planificación y gestión pública, y presentar unas pocas sugerencias sobre la formación futura de cuadros técnicos.

Respecto al primer aspecto, no cabe duda que planificación y gestión pública se han ignorado mutuamente en el pasado. Las culpas están de ambos lados - probablemente más del lado de la planificación - pero no se trata de intentar aquí un ritual colectivo para exorcizarlas. Quiero referirme a algunos equívocos que probablemente hayan cometido planificadores y administradores, por el hecho de trabajar con ciertas tradiciones metodológicas frecuentes en las ciencias sociales. Algunos, con una visión utópica del Estado han practicado un mecanicismo estricto, tomando la organización burocrática como un paradigma weberiano de racionalidad. Otros, han exagerado las analogías entre sus campos de especialidad y el mundo orgánico y han asimilado la sociedad al concepto de un cuerpo homeostático.

Por nuestra parte, hemos insistido en el "plan como antiazar" y del lado de la gestión, se ha intentado identificar las leyes "determinantes" del comportamiento burocrático. También, de uno y otro lado, se ha recurrido a la teoría de sistemas y, a veces, comprendiéndola mal, muchos abusaron de sus conceptos estableciendo similitudes forzadas entre fenómenos naturales y los fenómenos mucho más complejos de la realidad sociopolítica.

Sobre cualquiera de esas orientaciones, ciertamente, unos y otros hemos contribuido a que los temas de la planificación y la gestión pública fuesen omitidos -o poco privilegiados- en la agenda del debate político. Este

parece ser un pecado común en nuestras dos historias. Sin embargo, no se justifica que permanezcamos en él: ayudando a racionalizar el proceso de decisiones públicas (lo que deberíamos hacer los planificadores) o concibiendo y operando la propia organización del aparato estatal (lo que hacen los administradores), nuestras propuestas jamás tendrían que haber omitido las relaciones de poder vigentes en las sociedades en que trabajamos.

En el presente, hay circunstancias que nos aproximan y, entre ellas, la propia reflexión de autocrítica y renovación que estamos llevando a cabo en el ILPES y en el CLAD. Planificación y gestión pública deben contribuir a elevar la capacidad de gobernar. Asimismo, estamos convencidos que constituimos factores necesarios pero no suficientes para lograr tal objetivo. La dependencia externa (o la interdependencia asimétrica); los problemas económicos y sociales internos acumulados decenio tras decenio y el progreso alcanzado en la relación entre nuestros Estados y nuestras sociedades, son factores más decisivos que un pacto de cohesión entre planificadores y administradores. Al mismo tiempo, comprendemos que este pacto puede ayudar a eliminar, aunque más no sea parcialmente, la ineficiencia relativa de nuestros Estados.

Con miras al futuro, me parece de vital importancia que hayamos logrado un acuerdo sobre la existencia de similitudes entre nuestras labores, de las cuales destaco sólo algunas. Una está en reconocer que lidiamos con instituciones humanas, donde existen fuertes déficits de información, y con fenómenos donde no es posible suprimir las fuerzas de tensión y de conflicto. En segundo lugar, por debajo de la solicitud genérica de mayor eficiencia del Estado debemos deslindar las demandas específicas de agentes sociales concretos como los empresarios privados, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y las capas de población poco o no organizadas. En tercer

lugar, hay que recordar que en nuestras economías mixtas, cuando operamos desde el aparato estatal, incidimos sobre fenómenos de dinámica social más complejos que los que afronta una empresa privada y que, sin embargo, siempre dispondremos de un poder de intervención más limitado que el de sus directivos; por ello, la mera comparación mecánica de indicadores de eficiencia entre los sectores gubernamental y privado padece de una debilidad intrínseca: el de medir con una falsa unidad común, magnitudes fundamentalmente distintas. En cuarto lugar, estamos convencidos que -en los próximos años- tanto planificadores como administradores públicos tendrán que trabajar en condiciones de extrema austeridad fiscal; la limitación de recursos pesará como una espada de Damocles sobre aquellas propuestas que busquen elevar la capacidad de gobernar. Por fin, reconocemos que todos operamos en un campo de fuerzas polarizado por relaciones concretas de poder y que nuestras labores están muy condicionadas por el espacio abierto a la participación ciudadana. De hecho, esto último nos llevó a reflexionar sobre el tema la democracia frente al reto del Estado eficiente.

#### 4. La formación de recursos humanos

Para terminar quiero analizar el tema de la formación de los planificadores y los administradores públicos. Deseo sólo plantear dos órdenes de brevísimas sugerencias. En primer lugar, parece conveniente dar mayor énfasis al cálculo decisonal estratégico y a la gestión estratégica. Esto implica formar especialistas casi obcecados por el largo plazo pero, al mismo tiempo, con una mentalidad favorable al tratamiento del cambio social acelerado. Tales especialistas deben estar preparados no sólo para analizar la permanencia y el equilibrio. Es necesario que también tengan capacidad para actuar con solvencia y

agilidad ante las sorpresas que derivan del entorno externo de nuestras economías.

En segundo lugar, quisiera remarcar que algunos aspectos de la formación futura de planificadores y administradores públicos presentarán obvias similitudes con la formación necesaria del ciudadano. Así, habrá que adaptarlo profesionalmente al cambio estructural que se está produciendo en lo económico y en lo social, lo que involucra basar toda la educación futura sobre un nuevo realismo. También, será necesario enfatizar la formación de un nuevo hombre, atento al cambio, apto para vivirlo y capaz de coexistir con la transformación social permanente sin perder su propia identidad. Sería importante adiestrarlo para el ejercicio combinado de nuevas racionalidades -a veces técnicas, a veces políticas- pero insistiendo simultánea y permanentemente en la prevalencia de los valores morales básicos. Asimismo, sería deseable reeducarlo para una convivencia social que privilegie la cooperación y la solidaridad por sobre la competencia y el conflicto y para una actuación política en la cual pueda expresar conscientemente su voluntad en ese indefinido espacio que se abrirá entre la inercia y las herencias del pasado y las innovaciones e incertidumbres del futuro. Por último, sería ideal que pudiera reivindicar la modernización, pero acompañada de una adecuada combinación de libertad y de justicia; lo que exigiría ofrecerle condiciones para una formación cívica que hiciera de cada uno, un defensor consciente de la soberanía y de la identidad cultural de nuestros pueblos.

### **III. LOS NUEVOS RETOS DE LA PLANIFICACION**



"Nací en el siglo de la defunción de la rosa, cuando el motor ya había ahuyentado a los ángeles"

(Jorge Carrera Andrade, *Biografía para uso de los pájaros*, Ecuador, 1937).

"Para decirlo con más claridad, no afirmamos que la tecnología ya se haya adueñado totalmente del destino del hombre, aunque puede usarse fácilmente para sellar ese destino para siempre. Hacemos notar simplemente que la estructura socioeconómica moderna se ha hecho tan intrincada y poderosa que resulta casi imposible que un solo individuo o, incluso, un grupo de hombres puedan enfrentarse a ella con éxito. No puede haber dudas de que -en este sentido limitado- la máquina gobierna las vidas de los hombres".

(Homa Katouzian, *Ideología y Método en Economía*, Madrid, Blume, 1982, p.163).

"La humanización y la transdisciplinarietàad responsables son nuestra respuesta a las problemáticas y son, quizás, nuestra única defensa. Si no asumimos el desafío, nadie será inocente. Todos seremos cómplices de generar sociedades enfermas".

(CEPAUR/Fundación Dag Hammarskjöld, "Desarrollo a Escala Humana", *Development Dialogue*, 1986).

Durante los años 70, la inversión interna bruta en los países desarrollados se expandió cerca de 1% al año, contra aproximadamente el 6% en la década anterior. Las venas de la economía mundial ya estaban así contaminadas con el germen de la recesión; de hecho, el comercio mundial, que creciera 12% en 1973, terminaría la década con 6% y empezaría los 80s con sólo 1.5% de expansión. Sin embargo, América Latina y el Caribe aún respiraban una atmósfera de bonanza y crecían a una tasa que era el doble de la del mundo desarrollado (a casi el mismo 6% al año, registrado en los 60s). Uno u otro planificador que advertía respecto a la merma, era etiquetado como sufriendo de termocefalia catastrofista. Eran tiempos en que se creía en las virtudes del mercado: la región "compraba" ahorro externo abundante y por lo tanto "barato", ayudando a la salud financiera inmediata de los países industrializados. El mercado - como suele pasar- era menos virtuoso en la perspectiva intertemporal: las operaciones realizadas a tasas de interés fluctuantes provocarían -a partir de comienzos de los ochenta- una perversa bomba de succión de los ahorros internos de la región. El flujo neto del movimiento de capitales con el mundo desarrollado cambiaría de signo, pero no de resultado: se continuaría colaborando con la salud financiera de los países desarrollados.

Durante los años 80, acaeció lo obvio: llegó la recesión. ¡Conocida y rara! Conocida, porque entre 1980 y 1987, sólo dos países exhibieron tasas de crecimiento acumulado positivas (Colombia y Brasil, respectivamente 7,3% y 4,1%), mientras el espectro de las tasas negativas se extendía del -2,5% (Chile) al -27,5% (Bolivia). Rara, porque a escala mundial, la merma de las actividades no alcanzó jamás a todas las ramas (como había sucedido, por ejemplo, en los años 30) e, incluso, en los países industrializados, algunas crecían a ritmos altamente dinámicos. Otra particularidad fue que existían acentuadas diferencias de capacidad de

inversión y de productividad entre los propios países desarrollados.

En esos años, hubo dos órdenes de fenómenos, relacionados entre sí, pero claramente diferenciables: por un lado, variaciones acentuadas de precios (tasas de interés, tasas de cambio, tasas de inflación), con una evidencia casi epidérmica; por otro, mutaciones reales de la estructura productiva (surgimiento de nuevos productos y nuevos procesos, desaparición o reconversión de actividades tradicionales, o cambio de ventajas comparativas efectivas), que resultaban menos evidentes, aunque desempeñasen un papel vertebral en el desarrollo contemporáneo. Sin embargo, las políticas de ajuste dominantes privilegiaron el primero, omitiendo el segundo; se podría decir que las economías enfermas fueron atendidas por dermatólogos, y sólo raramente por traumatólogos.

A esta altura de la década, plantearse los retos de la planificación exige tomar en cuenta estos antecedentes mínimos. Sus limitaciones pueden contemplarse destacando algunas contradicciones principales: la planificación es al mismo tiempo, necesaria y marginalizada; debiera apuntar rumbos pero raramente es capaz de hacerlo, y carece de una institucionalidad que sea funcional para superar los desafíos actuales del proceso de desarrollo en América Latina y el Caribe.

Sin embargo, esas limitaciones no borran sus perspectivas para el futuro próximo. En una aproximación muy esquemática, éstas se bifurcan: o la planificación sigue invernando acongojada y continúa atrofiándose como instrumento de gobierno, o recibe una reformulación conceptual, metodológica y de procedimientos, que la habilite para cumplir su designio principal que es colaborar en el perfeccionamiento del proceso decisorio respecto a la orientación general del desarrollo en este fin de siglo (y de milenio). En la

primera alternativa se destaca un riesgo: el de confiar - una vez más- en que la bonanza es el destino natural que llegará por sí mismo, en una ola generosa y definitiva de crecimiento con equidad y con libertad. En la segunda alternativa se enfatiza una dificultad: "planificar" en los nuevos términos, no es sólo un problema técnico, ni una mera tarea del Estado sino, más bien, una actividad continua de respaldo a un arduo y lento proceso de diálogo y entendimiento social, protagonizado directamente por los actores reales, públicos y privados, como también por la difusa y creciente gama de las demás entidades "no gubernamentales". El autor suscribe la segunda alternativa. Por lo tanto, en esta exposición, destaca esta última dificultad.

El final del trabajo está dedicado a presentar algunas reflexiones sobre la importancia de un nuevo desarrollo político e institucional que permita a la mayor parte de la región conciliar planificación y mercado, revirtiendo una tendencia que parece ser mayoritaria: una declinación de la "capacidad de gobernar". Esta tendencia es aún más inquietante cuando surge acompañada de claros síntomas de "ingobernabilidad", asociándose este término -conforme lo propone Lesourne- a una característica propia de cada sociedad nacional.

### 1. Limitaciones actuales de la planificación

Comenzaré realizando una síntesis casi heroica: reducir el estimulante y amplio tema de las limitaciones actuales de la planificación a sólo tres contradicciones. Permítanme abordarlas de manera metafórica por dos razones: una práctica, la metáfora acorta el tiempo; y otra táctica, es probable que su imagen permanezca más tiempo en las retinas. Y ojalá cumpliera una tercera función, digamos "mágica": ayudar a transformar lo árido en algo más ameno.

## Contradicción 1: Hundiendo un chaleco salvavidas...

América Latina y el Caribe naufragan. Hay, por cierto, varios artificios para disfrazar o amenizar la gravedad de este hecho. Uno, es contemplar la economía mundial como un lago, movido apenas hacia arriba, alimentado por los manantiales del progreso tecnológico, donde el riesgo de ahogamiento se elimina con el restablecimiento de algunos equilibrios claves (de balanza de pagos, de precios, de cuentas fiscales). Otro, es reconocer el decurso del tiempo -y así la historia como un río- y seleccionar adecuados años bases para ejercicios inteligentes de estática comparativa, en los cuales se relativiza la seriedad del momento actual: para uno o para otro indicador se va mostrando que hemos partido todavía de más abajo y si ahora nos debatimos en la superficie de las aguas, es porque estamos emergiendo y no hundiéndonos. Pero el planteo más realista parece ser el tercero: concebir el actual torbellino de la historia como una avenida más violenta, de cauces múltiples y ondas mil, cuyas proyecciones en el futuro son poco determinables; es en esta dinámica donde parece que naufragamos. Los precios de mercado nos dan la altura inmediata de las olas más cercanas pero dicen muy poco respecto a hacia dónde vamos. La planificación -como ejercicio de poder sobre el futuro-(1) es un recurso para aumentar la flotabilidad (no es "el" recurso: es necesaria, pero no suficiente). La primera limitación de la planificación es que hace por lo menos quince años que, contradictoriamente, la hemos tornado pesada como el plomo. Con raras excepciones, ha perdido empuje; y, en esta perspectiva, es ahora más ancla que flotador.

---

1 Robert Boyer, "Crise de la planification ou/et planification comme support d' une sortie de crise?", presentado al Seminario La Planificación en tiempo de crisis, SPP, México, julio de 1984.

## Contradicción 2: La intuición como sucedáneo de la brújula

La segunda limitación no pertenece exactamente al dominio mismo de la planificación, pero por cierto, la afecta: las diferentes explicaciones teóricas sobre la dinámica económica actual han perdido parte de su funcionalidad. <sup>(2)</sup> Sin una comprensión previa -sea de uno, sea de otro signo doctrinario- sobre lo que es el desarrollo actual y sobre sus posibles cursos futuros, la acción del planificador es un gesto estéril. En nuestras economías descentralizadas se ha pedido -en el mejor de los casos- que el planificador leyera en cada momento la brújula; muchos entendieron que se les pedía decidir el rumbo. A lo largo de la Historia, la decisión de rumbo resulta siempre del ejercicio real del Poder, sea cual sea su forma ocasional de sustentación. Cuando la intención del planificador sustituyó la interpretación inteligente de la aguja, la planificación siempre se debilitó. En este final de siglo, las agujas tiemblan, por lo que se ha recurrido a la intuición para presidir algunas de las políticas de desarrollo. Por lo general, durante los 80, las políticas de desarrollo han sido pocas; y las de ajuste han reservado a la inversión un papel residual.<sup>(3)</sup> Esto significó replegarse y abandonar la tarea indispensable de construir el Futuro. Aquí aparece otra contradicción: la planificación debiera estar capacitada para sugerir un modo de financiar la inversión de mediano y largo plazos, para mostrar cómo ampliar su repercusión económica y social y cómo orientarla para generar una mejor inserción en la economía del futuro..<sup>(4)</sup> Sin embargo,

---

2 Esta fue una de las tesis que el Instituto presentó al "Coloquio de alto nivel sobre la planificación en economías de mercado", realizado en Santiago, Chile, en 1966, cuyos principales trabajos aparecieron en Revista de la CEPAL, No. 31, abril de 1987.

3 ILPES, "Síntesis de planificación y políticas públicas 1982-1984 y perspectivas para la segunda mitad de la década", México, marzo de 1985.

4 En general, las políticas de ajuste ha seguido un camino distinto. Véase al respecto una evaluación reciente de Héctor Gambarotta, "El Costo Social de un Ajuste Estructural Frustrado", presentada en el Seminario IDE/ILPES/UNICEF sobre "Como Recuperar el Desarrollo Social en América Latina", Santiago, Chile, junio 1988.

son pocos los casos en que ella está cumpliendo este papel; y, en esta perspectiva intertemporal, tampoco lo cumple el mercado.

### Contradicción 3: El Estado, ¿otra "Geni"?<sup>(5)</sup>

Una tercera limitación de la planificación está asociada al tratamiento maniaco-depresivo que se viene dando al Estado. En la fase maniaca, los actores sociales lo bendicen y le piden que asuma préstamos a tasas de interés real negativas, subsidie precios, done alimentos, otorgue favores fiscales, haga obras de infraestructura, tenga flexibilidad ante la evasión de tributos, rebaje tarifas públicas, ofrezca buenos servicios comunitarios, cree empleos, dé avales y garantías, acepte coparticipación accionaria, mantenga estable el valor de la moneda y las tasas de cambio y garantice el crecimiento real de las ganancias o, en otros casos, de los salarios; se le pide también que asuma todo el costo de la investigación científica básica.<sup>(6)</sup> En la fase depresiva, lo denigran y lo minimizan; de un lado, lo acusan de representar el interés unilateral de ciertas capas privilegiadas de la población; del opuesto le exigen que despida funcionarios, recorte el gasto y elimine sus déficits. En la sucesión frenética de ambas fases, lo infartan: la primera, durante una diástole de funciones; luego, con una sístole de recursos. Sin embargo, aunque este paralelismo resulta ilustrativo, es poco preciso, pues

---

5 "Geni" personaje ficticio que la sociedad denigra-alaba-denigra-alaba-denigra, etc. Escúchese en Chico Buarque de Holanda, *Opera do Malandro*, Philips, Rio de Janeiro, 1979.

6 Este aspecto merece destaque. En los propios Estados Unidos, el Gobierno absorbe el 50% de la investigación científica y tecnológica, que equivale al 2.6% del PIB (véase el artículo de F. C. Soares de Macedo, en "Panorama de Tecnología", INPI/MIC, Brasilia, No. 4, 2do. trimestre /1988). Por otro lado, se reivindica que el gobierno pague "el Costo Total de la Investigación realizada en las Universidades Bajo Contrato" (véase CED, "Productivity Policy", Policy Committee of the Committee for Economic Development, New York, abril de 1983). En América Latina y el Caribe hace por lo menos 8 años que, con contadas excepciones, se reduce el esfuerzo en el campo científico y tecnológico en nombre del equilibrio fiscal...

así el Estado pierde su carácter de institución histórica - como ente burocrático y como "locus" de interacción social o ente jurídico- que representa políticamente a la Nación.<sup>(7)</sup> En esta perspectiva, la calidad del desempeño del Estado depende directamente del desarrollo social y político de nuestros países. En una u otra acepción, es difícil que tengamos un Estado mejor que lo que somos nosotros mismos. En el seno de un Estado ineficiente, mucho puede estar en crisis: el presupuesto, la contabilidad, la justicia, la producción legislativa, las políticas monetarias y cambiarias, la atención a los grupos sociales más desposeídos, la moral. Si es así, ¿por qué no va a estarlo la planificación? Aquí se expresa la última contradicción que quisiera destacar: la planificación es útil, incluso en las economías de mercado; tiene un rol inalienable que cumplir dentro del proceso de desarrollo, pero seguirá siendo ineficiente mientras se la considere una tarea hegemónica del Estado, ese actor ciertamente idealizado, al cual se atribuyen de manera poco real virtudes (que no tiene) o defectos irremovibles (cuando no hay razón para que los tenga).<sup>(8)</sup>

## 2. Perspectivas de la planificación

Respetando sus limitaciones -algunas de las cuales sólo son superables con gran esfuerzo y lentitud-, la planificación presenta perspectivas que pueden plantearse simplícidamente, en dos horizontes de

---

7 Véase "El Papel del Estado" en ILPES, op. cit. nota 3.

8 Respecto a la necesidad de planificar, véase "La Planificación ante una Nueva Dinámica Económica y Social" en ILPES, Nuevas Bases de Trabajo y Síntesis de Actividades 1986-1987, Doc. LC/G. 1509 (SES. 22/9)-LC/IP/G.44 marzo de 1988, párrafos 8 y 9. Sobre sus deficiencias, mismo trabajo, párrafos 10 y 11. Sobre el rol del Estado en el contexto actual de la sociedad latinoamericana, consúltese Eduardo Bustelo, "Política Social en un Contexto de Crisis: Será que se Puede?" Capítulo III presentado en el Seminario IDE/ILPES/UNICEF. En lo referente a la posición del órgano principal de planificación dentro del Estado, véase Implementación y Posición Institucional del ONP, en ILPES, Cooperación e Integración Regional en la Reactivación y en el Desarrollo: EL Papel de la Planificación, Santiago de Chile, Doc. LC/IP/L. 19, febrero de 1987 (párrafos 48 al 53).

tiempo: lo que resta de la década<sup>9)</sup> y los años noventa. Esta dicotomía servirá de base a la segunda parte de mi trabajo, debiendo advertir que trataré de temas distintos en cada una de ellas. Además, regresaré al estilo técnico. Quizás toda futurología ya contenga un componente natural de esparcimiento, lo que alivia el tema.

**a) En el corto plazo: Pérdida progresiva de influencia hasta...**

Las distintas fuentes que suelen estimar el desempeño futuro de las economías desarrolladas presentan una tendencia general durante los ochenta: con cada nueva proyección, bajan las expectativas de crecimiento para lo que resta de la década.<sup>10)</sup> Las más recientes previsiones del Fondo Monetario Internacional ofrecen una pauta respecto a lo que podrá pasar: los siete principales países industriales han crecido al promedio anual de 3,5% entre 1983-1986 y al 3,1% el año pasado, creciendo quizás a 2,9% este año y a 2,7% en el próximo. Sus tasas de ahorro se situarían alrededor de 9,5% en este año y los siguientes, lo que estaría por debajo de los valores correspondientes a los seis primeros años de esta década. En los países en desarrollo, el crecimiento se situaría alrededor de 3,8% siendo, por lo tanto, inferior al de 1986; sus coeficientes de inversión (como porcentaje del producto interno bruto) serían de 22,6% este año y 23,0% el próximo, vale decir, inferiores al de 1986 (23,2%) y aún menores que los del período 1979-1983 (25,5%).<sup>11)</sup> En dichas circunstancias, ni la demanda externa ni la interna (referida a la formación

---

9 A corto plazo es dable esperar que se mantendrá el cuadro actual de la planificación en esta región, conforme ha sido presentado en ILPES, op. cit, nota 3.

10 Contrástense las distintas proyecciones reunidas en CIDE, Análisis sobre la situación y perspectivas de la economía latinoamericana, IIEAL/CIDE, México, agosto de 1985, y en CLEPI, Informe sobre la economía mundial 1988/1989: Perspectiva latinoamericana, CLEPI/ILPES/RIAL/UNITAR, Santiago, Chile, mayo de 1988 (en prensa).

11. Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, Advanced Copy, FMI, Washington, abril de 1988.

bruta de capital fijo) sugieren que haya una recuperación inmediata de la senda del desarrollo en esta región. En lo que al crecimiento se refiere, la década terminará "perdida", sin que se pueda, en esta oportunidad, culpar a la planificación, que ha estado -por lo general- en el ostracismo.

Es pertinente esperar que la influencia de la planificación -a corto plazo- continuará siendo sin embargo muy limitada, con pocas e importantes excepciones. De hecho, es casi impracticable introducir los cambios mínimos necesarios, para que una nueva planificación produzca beneficios ya en el bienio 1988/1989. Sin embargo, si dichos cambios no son concebidos e implantados durante este bienio, su pérdida progresiva de influencia quizás traslade a la planificación -en la literatura técnica- desde el índice de instrumentos de políticas públicas para algún triste capítulo de la historia económica regional. A continuación presentaré un apretado resumen de sugerencias de cambio. (12)

**b) En el mediano plazo: Cambiar rumbos, métodos y ritmos.**

El cambio de rumbos implica, desde luego, una redefinición de objetivos. En un ámbito modesto, los nuevos propósitos pueden eventualmente limitarse al espectro de las funciones genuinamente públicas o a algunas de sus actividades más afines. En uno amplio, ya en escala de cada sociedad nacional, la planificación debería colaborar a la descentralización del proceso

---

12 Además de los textos oficiales de este Instituto, varios de sus funcionarios vienen presentando diferentes enfoques relacionados con la planificación, que es imposible reseñar en esta oportunidad. Véanse al respecto los trabajos más recientes de Jaime Ahumada, Sergio Boisier, Carlos de Mattos, Rolando Franco, Eduardo García, Juan Martín, Carlos Matus, Arturo Núñez del Prado, Eduardo Palma, Osvaldo Rosales y Dolores M. Rufán, entre otros.

decisorio respecto a los temas básicos del desarrollo. Es decir, debería trabajar sobre los caminos alternativos hacia mejor crecimiento, dentro de una búsqueda de racionalidad que ayude a construir consensual y voluntariamente el futuro. (13)

El cambio de rumbos implica también alcanzar una sutil convergencia: incorporar al pensamiento científico nuevas y urgentes percepciones, sin las cuales nuestras posibilidades objetivas de análisis y de predicción se debilitan; y concomitante y articuladamente, identificar algunos hechos fundamentales que expliquen la dinámica económica actual. A partir de estos hechos, se requiere también una mejor comprensión de sus efectos sobre el desarrollo social contemporáneo y sobre las transformaciones institucionales que es necesario introducir, si se desea un progreso político que sea funcional para el próximo cambio milenario del calendario.

Intentaré resumir mi posición a este respecto a base de sólo tres grupos de consideraciones, pese al riesgo de que la exposición tan compacta bordeé lo hermético.

En primer lugar, debiéramos reeducarnos para comprender los actuales procesos económicos dinámicos como "casos" de "final abierto" o de estructura disipativa. En las palabras de Prigogine, "Las trayectorias de un sistema dinámico tienen una propiedad de divergencia básica, que contradice la hipótesis conceptual que pide una sola trayectoria". Esta percepción implica una dolorosa ruptura con nuestros conceptos convencionales de "equilibrio" y de "orden". Hace algunas décadas, en otros ámbitos de la Ciencia, se

---

13 En el primer caso, el ámbito de acción de la planificación sería el propio Estado (básicamente una planificación "de gobierno"), con eventuales apoyos a dos de los subsistemas sociales afines (E. Bustelo, cit., nota 8): el sector informar y el de agentes voluntarios. En el sentido más amplio aquí utilizado, la planificación es interpretada como un trabajo técnico de apoyo a un liderazgo político, legitimado socialmente, para que en un país, la resultante de las decisiones descentralizadas permita reducir la incertidumbre respecto al futuro (véase el capítulo V de este libro).

empezó a resolver -como observa Holling- a la paradoja de que la eficiencia y la constancia engendran una pérdida de elasticidad y un aumento de vulnerabilidad.<sup>(14)</sup> Junto a esta percepción parece conveniente llamar la atención sobre dos órdenes de fenómenos que se dan en el núcleo mismo de la dinámica de la economía mundial contemporánea: uno, la nueva función productiva de la acumulación del conocimiento humano;<sup>(15)</sup> otro, que es una consecuencia parcial de lo anterior, la aceleración del progreso tecnológico reflejada en una creciente sucesión de nuevos procesos y nuevos productos.<sup>(16)</sup> Es por cierto difícil describir esta revolución, recuerda Toffler, porque la estamos viviendo. "Por encima de todo (añade él) es la aceleración del cambio en sí, lo que marca este momento en la historia."<sup>(17)</sup> Ahora bien, cuando esos mismos fenómenos se interaccionan, se fortalece el carácter desordenado e indeterminado de la dinámica económica.

En segundo lugar, es necesario incorporar a nuestros modos de razonamiento y análisis, el concepto clave de "complejidad", por supuesto en la acepción que le atribuye la ciencia moderna.<sup>(18)</sup> El sistema económico y social contemporáneo es especialmente complejo, además de cambiar acelerada y disipativamente, conforme he señalado antes. Junto con esta nueva forma de percibirlo, hay que tener en cuenta otros dos fenómenos: uno, acompañando la proliferación rápida de innovaciones

---

14 Consultense las contribuciones de Ilya Prigogine, "New Perspectives on Complexity" y de Crawford S. Holling, "Perceiving and Managing the Complexity of Ecological Systems", en United Nations University, *The Science and Praxis of Complexity*, UNU, Tokio, 1985.

15 ILPES, "Planificación para una nueva dinámica económica y social: Consecuencias para los Organismos de Planificación", Santiago, Chile, NTI/G.5 (separata), marzo de 1987. Una versión revisada consta en *Revista de la CEPAL*, No. 31, abril de 1987, pág. 21 ("La necesidad de nuevas percepciones"). Sobre el mismo tema, véase el artículo de Lynn K. Mytelka, en CIDE, *Economía de América Latina*, México, Segundo semestre de 1984, pp. 173 ss

16 Respecto al cambio de patrón tecnológico reflejado en este proceso de innovaciones véase H. Nochteff et al., *Revolución tecnológica, autonomía nacional y democracia*, FLACSO, Buenos Aires, agosto de 1987.

17 Alvin Toffler, *Previews and Promises*, Pan Books, Londres, 1984 (Capítulo I, tercera cuestión).

18 UNU, op. cit, nota 14

tecnológicas, se segmentan y multiplican las especializaciones de trabajo, tanto en relaciones formales como informales con el nuevo aparato productivo; dos, en consecuencia, se fragmenta la estructura social y se incrementan las interrelaciones tanto entre sus nuevos elementos como entre ellos y los anteriores: en otros términos, crece la complejidad de la sociedad contemporánea.<sup>(19)</sup>

En tercer lugar, es necesario absorber asimismo el concepto de "autorregulación", que juega un papel vital en la comprensión y en la práctica de la gerencia de sistemas complejos y de dinámica "abierta". En conexión con ello, correspondería revisar los procedimientos metodológicos y los instrumentos de políticas públicas relacionados a la gobernabilidad de los sistemas sociales actuales y a sus requerimientos internos en materia de participación, concertación y legitimidad de su regulación.<sup>(20)</sup> Esta última hilación es la base para los cambios institucionales que deberían introducirse en un programa de renovación teórica y práctica de la planificación.<sup>(21)</sup>

Esto me llevará, precisamente, a la parte final de este trabajo.

Antes, sin embargo, corresponde decir unas pocas palabras sobre otros dos cambios necesarios, que he

19 Sobre ambos fenómenos, pero especialmente sobre la evolución del empleo y el crecimiento del sector informal, véase la amplia bibliografía técnica producida por PREALC/OIT. Con la relación a un importante conjunto de organizaciones sociales que se conforman hoy fuera del Estado, pero que tampoco constituyen el "sector privado", consúltense los trabajos del Seminario Internacional sobre el Sector Social, SFP/STPS/CTM/OIT realizado en México, mayo de 1988.

20 "Los sistemas políticos, creados a través de la historia para asegurar la integración y coordinación de las actividades nacionales, tienen, en el mejor de los casos, una capacidad imperfecta para controlar el rápido cambio social y establecer metas a largo plazo" (J. Lesourne, "Esbozo para un Programa del Club de Roma sobre Gobernabilidad del Sistema Internacional". Conferencia del Club de Roma, Santander, España, junio de 1985). Sobre los aspectos de la gobernabilidad en el mundo moderno debe consultarse Yeheskel Dror, en particular *Planning as a Mode of Policy - Reasoning*, The Hebrew University, Jerusalem, 1986.

21 ILPES, "El papel del Estado y la coordinación de las políticas económicas y sociales", en ILPES, op. cit., nota 3. Véase también Alfredo Costa - Filho, "La democracia y los desafíos de una nueva planificación", presentado al Seminario CLAD/ILPES/Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, septiembre de 1987.

enunciado como siendo de métodos y de ritmo. Muy brevemente, en el ámbito metodológico hay que considerar los diferentes tipos de incertidumbre, cuando se trate de especular sobre el futuro. Me refiero a la necesidad de continuar trabajando -conforme la práctica tradicional- en términos de "leyes", tanto las que expresan regularidades de causa-efecto, como regularidades estocásticas (más frecuentes). En ambos casos, se conocen con antelación las probabilidades de que ocurran uno u otro "estado futuro" del sistema en estudio. Pero habría que añadir a ello, la consideración explícita de otros dos casos: aquel en que se conocen los posibles estados de evolución futura pero no su probabilidad de ocurrencia; el otro, en que ni siquiera se conoce la evolución posible de la situación actual.<sup>(22)</sup> Esta última conjetura exige avanzar hacia algunas renovaciones metodológicas: en la técnica de cálculo, incorporar el cálculo interactivo y los ejercicios de simulación humana; <sup>(23)</sup> en ciertos procedimientos de rutina, corresponde tratar de prever el futuro mediante "construcción de escenarios" más que mediante la estimación de modelos convencionales de proyección. La posición de Danzin al respecto es radical: "En el entorno complejo en que la humanidad vive actualmente -expuesta a la inestabilidad y al cambio violento- los sistemas de feedback son tan numerosos y están tan conectados entre sí, que nos vemos obligados a abandonar toda esperanza de conceptualizarlos usando modelos".<sup>(24)</sup> Sin embargo, es

---

22 Un enfoque pragmático sobre manejo de la incertidumbre (basado en la experiencia de la planificación francesa) se encuentra en Paul Dubois, "Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto", Revista de la CEPAL, No. 31, pp. 59-68.

23 Véase Carlos Matus, Política, Planificación y Gobierno, ILPES/OPS, Caracas, Septiembre de 1987 y, en una versión más amena, Adiós, Señor Presidente, Pomaire, Caracas, 1987.

24 A. Danzin, *Cybernetique et Gouvernabilité*, París, 1984. La crítica de Josef Steindl es análoga: "Típicamente la economía moderna despliega gran sutileza en las conclusiones del aparato formal, junto al chocante descuido en la relevancia de nuestra sociedad y sus problemas... (añadiendo) en lugar de evolucionar hacia las combinaciones multidisciplinares de varios campos de las ciencias sociales, tan urgentemente necesitados por la naturaleza de nuestros problemas, se ha ido en sentido diametralmente opuesto", en "Reflexiones sobre el estado actual de la economía", BNL/Quarterly Review, Roma, marzo de 1984.

imprescindible continuar perfeccionando los modelos convencionales -entre ellos los de base econométrica y de experimentación numérica- y caminar -paralelamente- hacia el empleo de nuevos recursos metodológicos, que sólo la cibernética ha permitido concebir y desarrollar.<sup>(25)</sup>

Respecto al cambio de ritmo debe observarse que, en la nueva planificación, mientras se realizan complejas elucubraciones sobre el futuro, las manos deben comprometerse en la producción y el monitoreo de las políticas públicas cotidianas. Para ello los aparatos de planificación necesitan impregnarse de un nuevo estímulo vital; en varios casos han sobrevivido como resquicios burocráticos, lentos, pesados ("anclas"), arcaicos e insensibles al hecho económico o social nuevo. Hay, por lo menos, tres impedimentos a superar: a) un lastre de estructuralismo premoderno, que la llevó a cierta desconsideración de importantes fenómenos tanto monetarios como relacionados a otros aspectos decisivos de la formación de precios básicos; b) un acortamiento progresivo del horizonte de programación, que le restó capacidad para escudriñar el futuro, y c) el distanciamiento del poder, que desmotivó la producción de alternativas para la política pública coyuntural. En resumen, la necesidad de cambiar el ritmo plantea a muchos aparatos de planificación, -por cierto no a todos- un desafío similar al de ciertas industrias tradicionales: aumentar inmediatamente su productividad, o desaparecer poco a poco.

### 3. El desarrollo político e institucional

Pese al carácter a veces abstracto de los desarrollos precedentes, no resulta difícil configurar lo que podría o

---

<sup>25</sup> Sobre el particular, véase Stafford Beer, *Decisión y control*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

debería ser la agenda futura de la planificación, en términos de sus preocupaciones teóricas y metodológicas. En verdad, la proposición de concebirla como un ejercicio colectivo de racionalidad, en el cual se vayan conformando las preferencias consensuales de cada sociedad nacional sobre sus posibles destinos, tiene fronteras que tangencian lo utópico. El pasar de una situación tradicional, en que la actividad de planificación se resumía en la tarea de algún organismo de planificación (nacional, sectorial, o regional), hacia otra en que mecanismos de concertación social complementan las señales originadas en el mercado respecto a las decisiones esenciales de desarrollo, implica profundos cambios institucionales.<sup>26</sup> Ellos dependen, por un lado, del propio desarrollo político, cauce en el que se va produciendo y decantando la disputa por el poder entre los actores sociales; por el otro, de las reformas del Estado, sea de su organización técnico-administrativa, sea -en un sentido más trascendental y más vinculado al propio desarrollo político- de su vertebración jurídica como ente de derecho público y de representación nacional.<sup>27</sup>

Concretamente, se impone una diferenciación de los "tiempos internos" en cada una de esas vertientes, por cuanto resultan muy distintos entre sí. En la primera de ellas, que tiene que ver con el desarrollo político, el progreso de la planificación dependerá de un lento proceso de pedagogía social, que puede tener una duración hasta de décadas, porque depende del éxito mismo que se logre en un aprendizaje colectivo respecto a cómo dialogar y convivir en una situación de cambio histórico acelerado

---

26 Aquí se hace referencia sólo a economías descentralizadas. Algunos de esos mismo aspectos fueron tratados por este autor en otro trabajo reciente. Véase el Capítulo IV de este libro.

27 Sobre el sentido moderno de la reforma del Estado, véanse los trabajos de Bernardo Klisberg. Una síntesis de los avances realizados por el ILPES en este campo se encuentra en Rolando Franco et al., "Las cuestiones clave sobre la estructura y funcionamiento del Estado de América Latina a fines de los ochenta", presentado al Seminario sobre la Gestión del Estado y Desburocratización, Montevideo, julio de 1988.

y de poder compartido.<sup>(28)</sup> En la segunda, relacionada con los cambios de organización y de sostenimiento jurídico, el progreso de la planificación puede ser algo más ágil; pero tampoco hay que esperar milagros. En parte, porque se agotó la posibilidad de diseñar políticas decisorias bipolares, en las cuales cada sociedad termina reducida a una limitada dicotomía entre Estado-Sector Privado. El crecimiento de la complejidad de la sociedad moderna se da tanto en cada uno de esos polos, como entre ellos.<sup>(29)</sup> La expansión del llamado "sector informal", la configuración de empresas comunitarias o laborales, la multiplicación de organismos no gubernamentales constituyen ejemplos de esas nuevas "células" que se van diseminando en este "tejido" social más complejo y que tienden a jugar papeles de importancia creciente en el futuro.

Al finalizar la década, se reclama la participación social y política bajo diferentes vocablos que aluden a procesos sociales específicos. La singularidad de los procesos no invalida sus mutuas complementariedades; estos procesos, interdependientes, resultan necesarios y urgentes. Son, básicamente cuatro: descentralización, concertación social y política, democratización de la esfera de lo público y cohesión o consenso social y político. Derivan de una nueva percepción del tiempo, de una diferente valoración de la lógica de los conflictos y de la comprobación que ha cambiado la densidad de las relaciones sociales. Tales procesos reclaman, en rigor,

---

28 Sobre planificación en situaciones de poder compartido véase Carlos Matus, op. cit., especialmente el Capítulo III. 4, pp. 511-622.

29 Respecto a la dicotomía tradicional Estado-Sector privado, resulta interesante la observación de Ravi Batra, en "Cómo podemos evitar otra depresión", incluido en *The Great Depression of 1990*, Venus Book, Nueva York, 1987: "Los Keynesianos sostienen que el capitalismo es básicamente inestable, pero que el gobierno puede estabilizar el sistema; los monetaristas argumentan que el sistema es esencialmente estable y que es la interferencia gubernamental la que causa inestabilidad. Lo que requiere ser comprendido es que el capitalismo es fundamentalmente inestable y que las intervenciones superficiales del gobierno, aunque llevan a la estabilidad a corto plazo, acaban aumentando la inestabilidad a largo plazo, cuando las fluctuaciones se tornan más amplias". En lo relativo a nuevos actores sociales fuera de esa dicotomía, revísense las sugerencias de la nota 19.

nuevos acuerdos históricos, es decir arreglos políticos para un ciclo de tiempo que dura más allá del mandato de uno o varios Gobiernos.<sup>(30)</sup>

La descentralización alude a la distribución del poder hacia algunas colectividades nacionales (regiones, provincias, comunas u otras denominaciones similares). La necesidad de más autogobierno, demandada por las unidades especiales más primarias, deriva de la multiplicidad de problemas que exigen soluciones muy particulares.<sup>(31)</sup> El de acuerdo social en las bases no necesita asumir connotaciones ideológicas: la propia experiencia de los progresos alcanzados en materia de concertación en la comuna abre un frente nuevo de posibilidades en esta materia.

En la concertación queda patentizada una nueva valoración de los conflictos. Hay, por cierto, conflictos reales sobre la apropiación de los frutos del desarrollo pero puede ser reglamentado en beneficio común de las partes, en un cierto horizonte de tiempo determinado. Dicho de manera negativa, el conflicto abierto amenaza con aumentar las pérdidas de ambas partes.

De allí nuestra insistencia en cambiar propósitos y procedimientos en la planificación. Más allá de sus funciones convencionales, ella brindar una base técnica a la racionalización y agilización de este diálogo -nuevo y necesario- que se plantea como *sine qua non* para aumentar nuestra capacidad colectiva de determinación del futuro.

---

30 Esta parte corresponde a una transcripción de un escrito reciente de Eduardo Palma, actual Coordinador del Área de Programas y Políticas Sociales del ILPES.

31 En la descentralización se percibe con nitidez otra valoración del tiempo. Lo que se podría intentar es la construcción de un espacio de acuerdos que apunta hacia el largo plazo. La descentralización exige una lógica permanente y acumulativa y rompe la inercia centralizadora y tal proceso no puede enfrentar marchas y contramarchas. Cambiar la dirección de un proceso de descentralización a mitad de camino es arriesgarse a enfrentar un agravamiento de los problemas iniciales. En la literatura producida por ILPES, el tema de la descentralización se encuentra tratado en Sergio Boisier (en lo relacionado con el aspecto territorial y de división político administrativa), Carlos de Mattos (respecto a la relación entre proceso decisorio y Estado) y Juan Martín (en lo vinculado a descentralización fiscal y privatización).

Ello puede ser entendido de dos modos: un nuevo análisis, comprometido con reducir la indefinición sobre lo que vendrá; y una nueva voluntad que, en el reducido espectro de lo posible, maximice nuestro entendimiento recíproco y, en última instancia, nos acerque a una felicidad mejor compartida. En este sentido la planificación puede ser considerada como parte del derecho social de conocer nuestras oportunidades en el futuro. Sólo con un fuerte componente de negociación y consenso, puede permitirnos seleccionar estas oportunidades, preservando nuestra libertad.



**IV. PROGRESO SOCIAL  
EN AMERICA LATINA:  
UTOPIA PARA LA PROXIMA DECADA?**



"Sobre un instante dado coexiste siempre toda una serie de posibles futuros y así, cuando aquí hablo, estoy cometiendo una consciente simplificación: propiamente no hay futuro, sino futuros en plural"

(Carlos Moyo, *El Desafío de los años 90*, Fundesco, Madrid, 1986).

## 1. Hacia la recuperación del progreso social

"América Latina existió siempre bajo el signo de la utopía. Estoy convencido igualmente de que la utopía tiene un sitio y lugar. Está aquí". Estas han sido las palabras iniciales de Darcy Ribeiro en un Seminario de la UNITAR hace tres años.<sup>(1)</sup> Probablemente, muchos de nosotros no suscribiríamos las palabras apasionadas de aquel antropólogo brasileño. Quizás nuestro consenso creciera si el tiempo se trasladara a los años 90, y la cuestión se transmutara en la supervivencia o no de la utopía. Por cierto, me refiero a la utopía de que este continente conquiste y consolide un patrón de desarrollo que combine crecimiento y equidad con libertad y preservación de nuestras identidades nacionales. Esta me parece una cuestión importante - y oportuna -

---

1 Véase Darcy Ribeiro, *La Nación Latinoamericana*, Caracas, UNITAR/ PROFAL, Septiembre de 1985.

especialmente porque, como sostenía José Ingenieros, "la ilusión tiene tanto valor para dirigir la conducta como las verdades más exactas".

Es cierto que las instituciones internacionales se conducen ciertamente más por la verdad. La parte de la verdad que interesa mayormente a estas reflexiones se refiere a nuestra realidad social y a sus perspectivas de progreso en el futuro inmediato. Crece el consenso - en ciertos ámbitos del pensamiento científico - respecto a que "lo que se piensa" de la realidad social, forma parte de la realidad misma.<sup>2</sup> Nuestros organismos -debido a sus propias especialidades institucionales- están forzados a focalizar su atención en diferentes aspectos de la realidad social latinoamericana. Si el resultado es que surgen imágenes distintas, no debe suponerse que ellas sean incongruentes o incompatibles. En este orden de ideas la realidad social que trataremos aquí se constituye tanto de lo que pensamos que ella sea y, con suerte, de lo que ella misma es.

El ILPES y la CEPAL tienen la tradición de haber intentado siempre una interpretación global del progreso social, articulándolo al crecimiento económico y, por otra parte, al propio desarrollo de las instituciones políticas. Sabemos que no existe una ciencia que explique la globalidad del cambio social; asimismo, muchos sospechamos que no se puede reducir la oportunidad de progreso social a un problema de disponibilidad de recursos fiscales. En este último sentido, quizás hay que reconocer que "deuda social" es un fecundo recurso semántico, pero que su "pago" es un confuso y esquivo problema en la agenda de las preocupaciones gubernamentales.

---

2 Respecto a percepciones prospectivas de la realidad véase, por ejemplo, Denis J. Loveridge, "Values and Future", en H. A. Linstone y W. H. Simmonds, *Futures Research: New Directions*, Addison Wesley, Mass., 1977.

Dado que el ILPES, está realizando un esfuerzo por renovar conceptual, metodológica e instrumentalmente la planificación y la coordinación de políticas públicas - en particular referidas a las economías de mercado que son mayoritarias en esta región-, debe disponer de alguna perspectiva de la dinámica económicosocial a largo plazo. En dicho sentido, hemos venido insistiendo en por lo menos cinco fenómenos,<sup>(3)</sup> encadenados entre sí, que constituyen parte del "telón de fondo", delante del cual se llevarán a cabo los debates sobre recuperación del progreso social.

Ellos son los siguientes. Primero: en este momento de la evolución de la humanidad el conocimiento se acumula obedeciendo a un propósito productivo, sin parangón en épocas pasadas.<sup>(4)</sup> Segundo: dicha acumulación favorece y promueve una aceleradísima innovación tecnológica tanto en términos de productos como de procesos productivos.<sup>(5)</sup> Tercero: asociado a esto, se asiste a una proliferación multivariada de especializaciones de trabajo.<sup>(6)</sup> Cuarto: la conjunción de esos tres fenómenos impacta la realidad social, tornándola más compleja,

---

3 Véanse al respecto los textos producidos y/o reunidos por el ILPES para el Coloquio de Alto Nivel sobre "Planificación en Economías de Mercado", publicados en Revista de la CEPAL No. 31, abril de 1987, y el capítulo sobre "Planificación para una Nueva Dinámica Económica y Social" en el documento presentado por el ILPES a la VII Reunión del Consejo Regional de Planificación, marzo de 1987.

4 "...el saber se ha convertido en los últimos decenios en la principal fuerza de producción, lo que ya ha modificado notablemente la composición de las poblaciones activas de los países desarrollados y que es lo que constituye el principal embudo para los países en vías de desarrollo. En la edad post-industrial y postmoderna, la ciencia conservará y, sin duda, reforzará más aún su importancia en la batería de las capacidades productivas de los Estados Naciones". Véase J. F. Lyotard, *La condición postmoderna*, Madrid, Edit. Cátedra, 1986 (especialmente el Capítulo I, "El saber en las sociedades informatizadas")

5 Véase "La Transformación del Padrón Tecnológico-Económico Mundial" en H. Nochteff et al., *Revolución Tecnológica, Autonomía Nacional y Democracia*, Buenos Aires, FLACSO, monografía 59, agosto de 1987.

6 El fenómeno ya era claramente advertido hace por lo menos veinte años. Véase, por ejemplo, el trabajo del Presidente del Instituto de Estudios Diplomáticos de Washington, Donald Michael, "Algunas Reflexiones sobre el

tanto en sus elementos estructurales como en las interrelaciones entre esos elementos.<sup>(7)</sup>

Quinto: como consecuencia de esa complejización social, se dificulta y se altera el ejercicio tradicional del arte político y se ensancha la brecha entre "necesidad de gobierno" y "capacidad de gobernar".<sup>(8)</sup>

Estamos convencidos que todos esos fenómenos afectan, de modos variados y en diversos grados, las posibilidades de recuperación del progreso social. La amplitud de este marco de referencia nos induce a advertir la insuficiencia de canalizar el debate sobre esta recuperación solamente hacia el tema -siempre tan dominante- del financiamiento de las políticas sociales. Haciendo una metáfora con el lenguaje de la programación económica podríamos decir que, en materia de "recuperación del progreso social", sería deseable que la "función objetivo" no esté representada por alguna ecuación de equilibrio fiscal, sino que expresara alguna formalización correlacionada con la felicidad y con la promoción integral del ser humano.

---

Impacto Social de la Tecnología", en D. Morse y Warner, *Renovación Tecnológica y Sociedad*, Columbia University Press, 1966. Se ha venido acelerando también el cambio del concepto de "trabajo", como queda claro en M. Hopenhayn, *El Trabajo: Itinerario de un Concepto*, Santiago, CEP/AUR/Dag Hammarskjöld Foundation, 1985.

7 Es altamente conveniente consultar los trabajos de I. Prigogine, "New Perspectives on Complexity"; K. Boulding, "Learning by Simplifying Complexity..." y O. Giardini, "The Consequences of complexity in Economics...", in *UNU, The Science and Praxis of Complexity*, Tokio, 1985. También, H. Linstone, "The Usual Perspectives and its Limitations", en *Multiple Perspective for Decision Making*, Nueva York, North-Holland, 1984.

8 Considérese el trabajo de M. Kirbi, "Complexity, Democracy and Governance" en *UNU*, op.cit., Nota 8. Asimismo, véase J. Lesourne, *Gobernabilidad de un Mundo en Transición*, Santander, España, UIMP/Club de Roma, junio/1985. y el trabajo de Y. Dror en *ILPES*, "Coloquio de alto Nivel sobre Planificación de Economías de Mercado", *Revista de la CEPAL* No. 31, y la crítica de A. Gurrieri, en *ILPES*, 1986 (mimeo).

## 2. Más allá de la crisis económica

La crisis actual inexorablemente se prolongará en los años 90, último puente -fijo y determinado- hacia el tercer milenio. En su otro extremo estará el Siglo XXI. A veces parece estar implícito que en alguna parte del puente, la crisis quedará atrás. Caben -como siempre- relativizaciones: Primero, no todo es crisis; segundo, no toda la crisis quedará atrás; tercero, no toda América Latina cruzará el puente con el mismo ímpetu o las mismas posibilidades y, cuarto, el panorama desde el puente cambia conforme se lo mire desde el siglo que termina o desde aquel que empezará. Especularé aquí desde el futuro...

Concentraré estas reflexiones en dos aspectos: las dificultades remanentes para el desarrollo latinoamericano en los años noventa y las nuevas percepciones respecto al desarrollo, presentando algunas sugerencias sobre el posible papel de algunos actores en la promoción del progreso social. Antes de eso, quiero decir unas pocas palabras de introducción respecto a la base del puente que me tocó: el año 2 000.<sup>9)</sup>

Distintas estimaciones de población muestran que América Latina tendrá, en esa fecha, entre 530 y 620 millones de habitantes. En la hipótesis de menor crecimiento la población aumentaría 40%. Es prudente no enredarse ahora en analizar las múltiples estimaciones de crecimiento del producto, entre otras cosas porque las más recientes y confiables sólo apuntan hacia la mitad de

---

9 Un resumen de proyecciones básicas de ONU/DIESA, Banco Mundial, FAO y otros organismos, preparado por M. L. Flores, se encuentra en CIDE, Reunión de Análisis sobre la Situación y Perspectivas de la Economía Latinoamericana, IEEAL/CIDE, México, agosto de 1985 (anexo). Consúltese también J. Loup, *Can the Third World Survive?*, Baltimore, Johns Hopkins University Press. 1983.

los 90s.<sup>(10)</sup> Cuando se contrastan las diferentes series de población y producto se estima que el ingreso per cápita en el año 2.000 rebasará al actual en 30%, según la hipótesis más optimista.<sup>(11)</sup> Puede concluirse entonces que seremos muchos más y podríamos llegar a ser (en promedio) algo más ricos, pero no lo suficiente para acercarnos al estándar -de por sí cambiante- de lo que tipificaría en el futuro una región desarrollada. Nuestros desafíos para los años noventa pueden basarse en dicho punto de partida.

### 3. Tres probables retrasos

En los noventa, nuestra estructura productiva mantendrá su retraso. Cada vez es más evidente que existe una nueva dinámica económica, que marca -después de 200 años de la primera Revolución Industrial-, un nuevo y dramático punto de inflexión en la Historia. Dos de los fenómenos que están en la base de estos cambios han sido insinuados en la primera parte de esta exposición: la nueva función productiva del saber (se estima que el conocimiento humano ha crecido 4.000 veces más rápido que la población);<sup>(12)</sup> y un cambio en el patrón productivo asociado a una aceleración de las innovaciones tecnológicas. En otros términos, las matrices de insumos-

---

10 A partir de 1983/1984, las fuentes convencionales muestran dos claras diferencias respecto a las de comienzos de los años ochenta en las proyecciones del producto interno de la región: son menos optimistas y, además, han acortado los horizontes de proyección. Respecto a los dos próximos años consúltese CLEPI, Informe sobre la Economía Mundial 1988/1989: Perspectiva Latinoamericana, Santiago, CLEPI/ILPES/RIAL/UNITAR-PROFAL, mayo de 1988, mimeo (versión definitiva en imprenta).

11 La perspectiva respecto al empleo es menos optimista. La estructura de edades en América Latina permite prever que la población económicamente activa crecerá a un ritmo superior al de las estimaciones más realistas sobre generación de empleo. Consúltense al respecto los documentos presentados al Seminario sobre El Envejecimiento de la Población y el Desarrollo, ILPES, Santiago, 1987; y las series de PREALC/OIT sobre empleo y de CELADE respecto a población.

12 J. N. Pelton., "La vida en la Era del Telepoder", en FUNDESCO, El desafío de los Años 90, Madrid, 1986.

productos de los años 60/70 han sido sometidas a un doble proceso rapidísimo de transformación: por un lado, se le añaden nuevas líneas y columnas; por otro, se reestructuran las relaciones entre insumos y productos en las "intersecciones" del pasado (incluso con "coeficientes técnicos" que desaparecen). En el núcleo de este cambio de patrón están, como se sabe, las "tecnologías de información".<sup>(13)</sup> Hay elementos de juicio para suponer que, en los noventa, las dificultades para una nueva industrialización -en su mayoría- todavía no habrán sido superadas en América Latina.<sup>(14)</sup> Contradictoriamente, nuestros países han reducido sus volúmenes de inversión, precisamente cuando el momento histórico recomendaba ampliarlos y redireccionarlos según una orientación estratégica de largo plazo.

En los 90, aún viviremos en sociedades con graves problemas. Dos de los fenómenos que lo explican, también han sido mencionados: la explosión de nuevas especialidades de trabajo y sus efectos (de distintos signos) sobre la conformación de estructuras y relaciones sociales mucho más diversificadas y complejas. La penetración de las nuevas tecnologías -sean imprescindibles o no lo sean, sean adecuadas o no- va imponiendo algún progreso pero, simultáneamente, va destruyendo especialidades laborales y empleos, expandiendo los contingentes de población sin vínculo esencial con el nuevo patrón productivo.<sup>(15)</sup> América Latina todavía no ha preparado a su población para

---

13 Examínese los trabajos más recientes de F. Fajnzylber y, en particular, "Tecnologías de Información al Servicio del Desarrollo Económico y Social de América Latina", en *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*, No. 2, CEPAL, Santiago, marzo de 1986.

14 Contrástese la evolución más probable, caso a caso, de los embotellamientos que constan, por ejemplo, de la taxonomía propuesta por H. Schwartz, "El Papel de los Cuellos de Botella de la Industrialización en la Formulación de las Políticas Nacionales de Desarrollo Tecnológico", en *Seminario Internacional sobre Políticas Tecnológicas*, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella, 1983.

15 Sobre el crecimiento del sector informal en América Latina, véanse los más recientes trabajos de V. Tockman, en particular *El Sector Informal Quince Años Después*, PREALC, Santiago de Chile, 1987 y de E. Klein, *El Sector Informal en América Latina*, PREALC, Santiago, abril de 1987.

vivir en este mundo de cambios. En dicho contexto, la recuperación del progreso social en los noventa estará de por sí limitada, casi independientemente de la velocidad con que evolucione, desde ahora, la solución de la crisis actual. O sea, que más allá de la crisis, aún habrá crisis. Incluso, porque hay indicadores de que América Latina ha perdido su rumbo (como región) en la educación formal y en los demás procesos sociales destinados a preparar al ciudadano de mañana.<sup>(16)</sup>

En la próxima década se profundizarán las insuficiencias en materia de capacidad para gobernar. La complejización de la sociedad crece más rápidamente que la capacidad de los gobiernos para cumplir su doble papel: "gerenciar" la máquina administrativa del Estado y consolidar el Estado mismo, como institución jurídica que representa políticamente a la Nación. El embate de las nuevas tecnologías puede no dejar incólumne al Estado, tanto en una como en otra de esas acepciones.<sup>(17)</sup> En un paralelo semitrágico, puede pensarse que aquí sucederá algo similar a lo que ocurre con el parque industrial regional: también el Estado, antes que se consolide, confrontará la obligación histórica de reconvertirse.

#### 4. Sugerencias dispersas sobre los años noventa

Escapa a esta intervención el proponer salidas para los problemas económicos, sociales y políticos de América

---

16 OEA, "La Educación en América Latina y el Caribe durante los Próximos 25 Años", en Revista La Educación, No. 101, Washington, 1987; sobre todo el artículo de C. Braslavsky, "El Desafío Fundamental de la Educación Latinoamericana durante los Próximos 25 Años: Construir su Sentido".

17 Según J. F. Lyotard, op. cit., "El Estado empezará a aparecer como un factor de opacidad y de "ruido" para una ideología de la "transparencia" comunicacional, la cual va a la par con la comercialización de los saberes".

Sobre la actuación del Estado en un medio social "resistente", véase C. Matus, Política, Planificación y Gobierno, Caracas, ILPES/OPS, 1987, Cap.I.

Latina en los noventa, pero tampoco parece conveniente concluirla sin apuntar algunas de las nuevas proposiciones que el Instituto está desarrollando.

Primero, existe la imperiosa necesidad de que cambiemos nuestras percepciones sobre la actual dinámica económica mundial.<sup>(18)</sup> Hay un desafío que implica alterar los patrones de razonamiento científico a los cuales nos hemos acostumbrado: habría que "abandonar la estructura lógica de lo invariante";<sup>(19)</sup> cambiar la búsqueda del equilibrio por la comprensión de la dispersión; saber "graduar" el azar y mejorar nuestro acercamiento a lo indeterminado. En fin, debe desistirse de la falacia de simplificar los modelos sobre la realidad, como si así se redujera su grado interno de complejidad y desorganización. En este aspecto, el factor clave para ayudar a promover el progreso será cada uno de nosotros mismos.

El segundo orden de consideraciones tiene que ver con el empresariado privado. En economías mixtas habría que enfatizar que el aumento de la productividad es un elemento clave del crecimiento económico, sobre todo cuando se lo acompaña de una adecuada orientación de la inversión productiva. Carece de sentido -aun dentro de un programa generoso de recuperación del progreso social- atribuir a la iniciativa privada funciones que no le son propias (como eliminar el desempleo o adoptar tecnologías que les pueda anular sus márgenes de ganancia) o someterla a reglamentaciones excesivas, desprovistas muchas veces de significado social. Sin embargo, cabe solicitarle que colabore con el progreso

---

18 Sobre la necesidad de formación de un nuevo ciudadano es recomendable ver, por ejemplo, "Un Scénario de Modernisation et de Réorganisation du Travail" (sobre todo, el Capítulo "Former au Changement et à la Mobilité") en P. Guillaume, Faire Gagner la France, Paris, Pluriel Hachette, 1986.

19 "El éxito de mantener la constancia trae consigo crisis más difíciles, problemas de gerencia más costosos y eventos más inesperados". C. S. Holling, "Perceiving and Managing the Complexity of Ecological Systems", en UNU, cit., pp. 217 a 227.

social, en especial no compitiendo dolosamente por el gasto público, al perseguir subsidios eternos; o con los ingresos públicos, mediante la evasión tributaria o la especulación externa (con fuga de capitales). Más allá de ello, la liberación de sus iniciativas puede ser -en muchas latitudes- un aliciente insustituible para la recuperación de una nueva senda de desarrollo.<sup>(20)</sup> En el aspecto aquí tratado, la promoción del progreso pasa por un cambio de nuestra clase empresarial.

En tercer lugar hay que hacer alguna referencia al papel del Estado. La región ingresará en la próxima década con una gran debilidad en lo que se refiere al Estado (en muchos casos, con una anemia de difícil recuperación). Como lo señala claramente un reciente estudio de la OEA, "los Estados nacionales siguen siendo el ámbito donde cada sociedad articula su proyecto nacional y define su modelo de inserción internacional".<sup>(21)</sup> También aquí los años 90 mostrarán una doble contradicción histórica: América Latina se enfrenta a la necesidad de redefinir sus proyectos nacionales de desarrollo, cuando no se encuentran plenamente legitimados por sus sociedades los posibles modelos de reinserción en la economía del futuro: delante de este doble desafío se predica (y en algunos casos se practica) un debilitamiento voluntario del Estado; una desmovilización ex-profeso de la voluntad nacional.<sup>(22)</sup>

---

20 También se le debiera pedir que no financiar rupturas del orden institucional, cuando algún gobernante se propone implantar -con consenso social y legitimidad- reformas fiscales que modernicen las finanzas públicas. Un afianzamiento de la tesis de que "la ganancia no es una palabra sucia" puede encontrarse en B. Murchland, *Humanism and Capitalism. A Survey of Thought on Morality*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1983.

21 "El Papel del Estado" en OEA, *Desarrollo Integral y Democracia en América Latina y el Caribe*, Washington, OEA, octubre de 1987, p. 41.

22 Pueden ser ilustrativos, diferentes documentos presentados al Seminario ILPES/CLAD/Universidad de Buenos Aires, sobre "La Democracia Frente al Reto del Estado Eficiente", Buenos Aires, 1987. Crece el consenso sobre las insuficiencias del mercado para "Promover a los agentes del proceso de inversión la información necesaria para la toma de decisiones intertemporales racionales" (C. Ominami, *Diez Proposiciones acerca de la América Latina y el Cambio Tecnológico*, ILPES, diciembre de 1987, presentado al Seminario sobre "Tecnología y Perspectivas de Desarrollo en

La antípoda de esta postura no puede ser confundida, sin embargo, con la mantención de burocracias públicas que parecen fantasmagóricos paquidermos, adiposos y omnipresentes. Sin embargo, sin una reforma modernizadora del Estado -consensualmente discutida y legitimada por la voluntad pública- será todavía más utópico suponer que, más allá de la crisis, vendrá la bonanza del progreso social. En este tercer aspecto, el "grupo focal" para promover el progreso es la propia clase política dirigente.

Por último, quiero señalar que ni la expansión dinamizadora de la empresa privada ni la reformulación eficiente del Estado parecen resultar suficientes para elevar los patrones latinoamericanos de progreso social. En el lenguaje de Marshal Wolfe, a los "excluidos de antes" (hasta 1979) se sumaron los "excluidos de ahora" (durante los ochenta) y se sumarán aún los "excluidos del futuro próximo", como consecuencia natural del modelo inercial de desarrollo inmediato. Hay dos indicadores que reducen las esperanzas en cuanto a sus posibilidades de incorporación o de acceso a los frutos del desarrollo posible: los niveles de inversión han sido insuficientes y los previsibles seguirán siéndolo durante la crisis; la relación capital/empleo permanecerá desfavorable incluso "más allá de la crisis". En aras de fomentar el

---

América Latina" Lima, UNCTAD/PRODEC, diciembre de 1987.) Por un camino distinto (analizando problemas de construcción de infraestructura y concreción de proyectos mineros) otro autor llega a conclusiones muy similares, respecto a la necesidad de un nuevo acuerdo entre Estado y sector privado: "...la tarea de realizar grandes proyectos no puede ser exclusiva ni del sector privado ni del gobierno. Ninguno de los dos, aisladamente, tiene condiciones para emprender inversiones de alta calidad. En cambio, una organización mixta ofrecería ventajas indiscutibles" (E. Sarmiento, Políticas Financieras de Corto y Mediano Plazos, trabajo presentado a la Reunión Técnica de la CEPAL, Santiago, octubre de 1984). Por otro lado, en los Estados Unidos crece el consenso empresarial en cuanto a algunos importantes papeles del Estado: "...que debería pagar el costo total de la investigación realizada en las universidades bajo contrato; ... para favorecer la formación de investigadores altamente calificados, el gobierno debería financiar a personas concretas, de validez reconocida, etc." (Committee for Economic Development, Política de Productividad. Una clave para el Futuro Económico, New York, 1983). Mientras tanto, América Latina continúa gastando en ciencia y tecnología cerca del 1.2% del gasto total mundial y debilitando al Estado en aras de producir (cueste lo que cueste) un equilibrio de cuentas fiscales... En este particular, las políticas de ajuste están dando la espalda al Futuro..

progreso social sería útil que ambos sectores -privado y público- se dieran cuenta que es posible promover nuevas formas de organización social, orientadas a la producción de bienes y servicios para los propios sectores menos favorecidos.<sup>(23)</sup> Estas formas no necesariamente son contradictorias con una sociedad abierta, que se apoya en un sistema de decisiones económicas descentralizadas.<sup>(24)</sup>

En suma, más allá de la crisis cabe la utopía del progreso social, pero su concreción no será ni fácil ni automática. La concertación social figura aquí -una vez más- como un instrumento casi sin sucedáneo.<sup>(25)</sup> En este cuarto y último aspecto, la promoción del progreso implica esfuerzos innovativos en materia de organización y pedagogía social.

Sé que he frustrado a quienes hubieran preferido un desarrollo básicamente pragmático del tema. Comparto que "es mejor prender una vela, que filosofar sobre la oscuridad"; y sé que no he hecho bien ni lo uno ni lo otro. Estoy seguro que el "progreso social" no es una mera

---

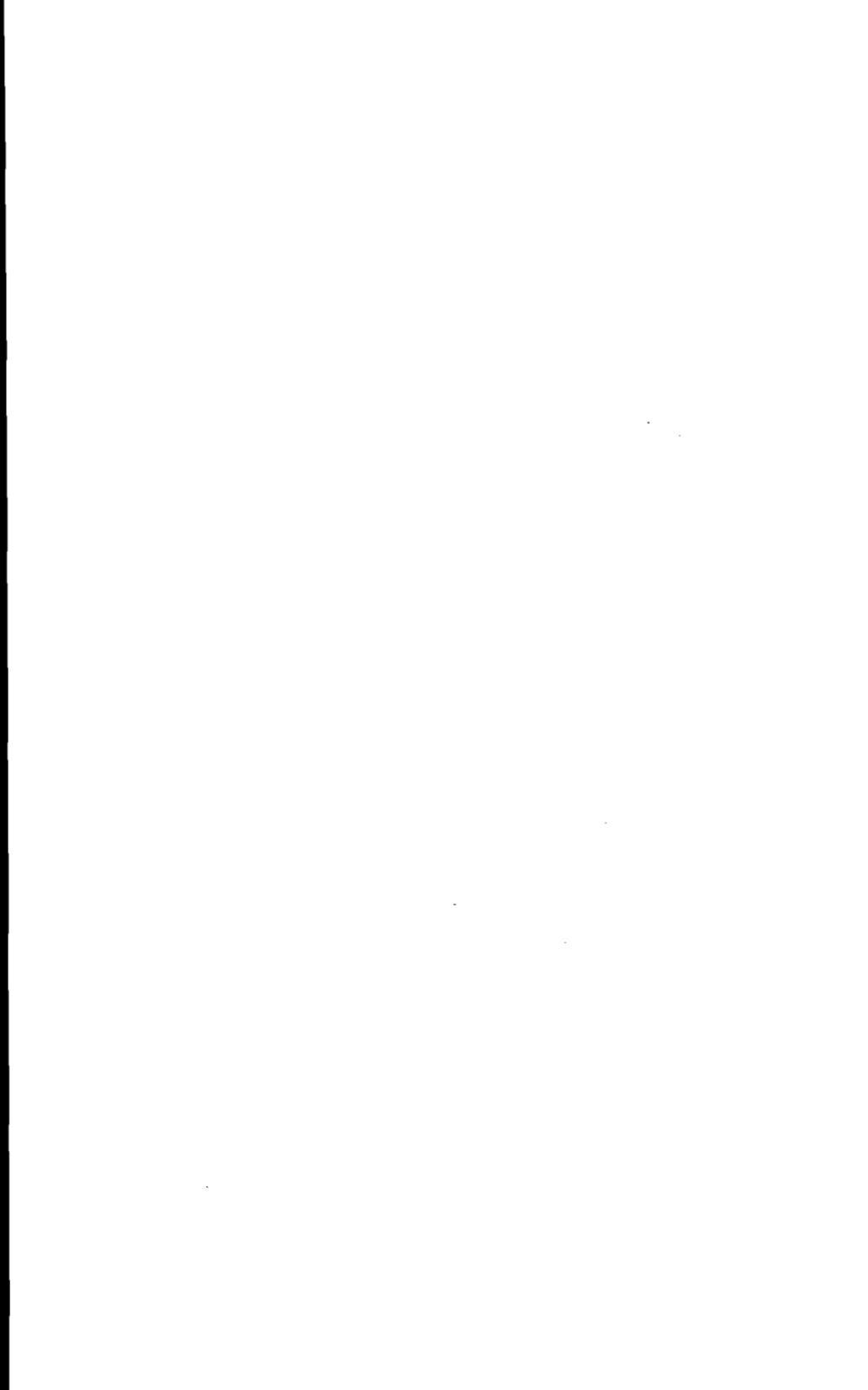
23 Este enfoque implica una posición "no reduccionista" en materia de análisis y formulación de políticas sociales; de hecho, a esta altura de los años 80s, un reduccionista ortodoxo está de espaldas a la Ciencia moderna. Al referirse a "sociedad del aprendizaje", Willis Harman- Presidente del Instituto de Ciencias No Éticas, Sausalito, California- señala que "...la preeminencia de la racionalidad económica es una característica de nuestra era burocrática. Las decisiones de mayor importancia se defienden, si no es que se adoptan, sobre la base del análisis económico; además, esto es considerado como un comportamiento racional. Para un visitante de otra civilización, que nos observara por primera vez, esta elevación de las instituciones económicas y de la racionalidad económica a tales posiciones de preeminencia le parecería como el máximo de la locura" (en UNU, Foro de Desarrollo, junio de 1987, p. 11)

24 "...Un nuevo enfoque de desarrollo debiera suponer transformaciones no sólo en el ámbito estrictamente económico, sino también incluir amplias modificaciones en las relaciones sociales, en virtud de que sus metas tendrán que ser expresión de las aspiraciones y objetivos de los sectores que integran la economía mixta. Para el fortalecimiento de ésta, es urgente consolidar una opción expansiva y equitativa del desarrollo"... "de esta forma, desarrollar en la producción y en la inversión, es una respuesta para enfrentar los retos de la crisis actual y la necesidad de crecimiento a largo plazo". Secretaría de Programación y Presupuesto de México, Desarrollo Equitativo y Fortalecimiento del Sector Social de la Economía, presentado al Seminario sobre el Sector Social de la Economía, Ciudad de México, mayo de 1988.

25 Un resumen de sus planteamientos al respecto se encuentra en el ILPES, El Istmo Centroamericano y la Concertación de Iniciativas para Construcción del Futuro, Tegucigalpa, noviembre de 1987 (incluido como Parte V de este libro). Véase, asimismo, "La Planificación ante una Nueva Dinámica Económica y Social" en ILPES, Nuevas Bases de Trabajo, Documento LC.G. 1509 (SES. 22/9) -Ref. LC/IP/G.44 CEPAL/ILPES, marzo de 1988.

utopía, sobre todo en América Latina, donde el retraso económico y social no tiene por qué ser una fatalidad histórica, dada la disponibilidad de recursos naturales, y la calidad de su gente y de sus instituciones. Ahora bien, en este momento de la Historia, sus recursos cambian de valor relativo, lo que crea nuevas dificultades, pero también nuevas posibilidades; mientras su gente y sus instituciones necesitan adaptarse a un nuevo patrón de cambio.

Ojalá estas líneas de futurología prudente ayuden a conformar, con las diferentes líneas de políticas pragmáticas, el ancho ángulo que delimitará nuestros debates sobre recuperación del progreso social. Ojalá todas converjan hacia un vértice de compromiso común y éste apunte a la necesidad de que la ilusión de progreso - frustrada en los años ochenta- se recupere en la próxima década. Que esa ilusión tenga, entonces, el valor de inspirar nuestras conductas, solidariamente, hacia la realización de la merecida utopía regional de crecer más, con más equidad y con mejor preservación de los valores que dan sentido a nuestras vidas.



**V. LA CONCERTACION DE INICIATIVAS  
PARA EL DESARROLLO DE LARGO PLAZO  
Y EL ISTMO CENTROAMERICANO**



Hace un cuarto de siglo que se estableció, dentro del sistema de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, un Instituto especializado en planificación y coordinación de políticas públicas. Desde sus comienzos, el ILPES fue concebido como organismos multilateral permanente, orientado y dirigido directamente por sus gobiernos miembros (37 en la actualidad). Asesorando a los países, impartiendo capacitación de posgrado a profesionales del sector público o realizando investigaciones aplicadas en sus campos de especialidad, el Instituto ayudó a la región a "producir desarrollo". Aun en aquellos países donde predominó una doctrina de intervención mínima del Estado, hubo siempre un espacio para buscar formas de articular, dentro de una lógica de intereses colectivo, decisiones dispersas y descentralizadas de las cuales dependían el ritmo y la orientación del desarrollo nacional.

Con gran satisfacción el ILPES comparece a este Encuentro convocado por el Banco Centroamericano de Integración Económica, para reflexionar, conjuntamente, sobre la necesidad que existe en la región de un liderazgo político, legitimado socialmente, que permita que la resultante de las decisiones descentralizadas reduzca la incertidumbre respecto al futuro. Hay un postulado implícito en esta exposición: el futuro se construye. El sistema de precios juega un papel inalienable en la motivación de iniciativas empresariales pero, a largo plazo, su dinámica no basta por sí sola para optimizar el avance hacia objetivos más complejos y permanentes, como el desarrollo autosostenido, la mayor equidad

social, la mayor autonomía y el ejercicio de una soberanía que preserve la identidad cultural de cada país. El tema de la concertación de iniciativas es triplemente oportuno: forma parte de la agenda de discusiones sobre el desarrollo a largo plazo en América Latina y el Caribe; se relaciona con la discusión actual sobre el nuevo papel de la planificación en economías de mercado y, finalmente, tiene especificidades en la historia reciente del Istmo Centroamericano. Adoptaré estas tres perspectivas para dividir esta breve exposición.

### 1. Las bases de la concertación y el desarrollo

Prefiero encadenar, según un criterio inspirado en el tema propuesto, planteamientos presentados por el ILPES en diferentes foros intergubernamentales. Así, la exposición servirá también para dar idea sobre cómo ha avanzado la discusión -y muchas veces el consenso regional- sobre distintos aspectos de la concertación social.

Las experiencias más recientes de la Región se encuadran en dos grandes corrientes, combinándose a veces elementos de ambas. Por un lado, está la que considera el ajuste como el tema central: según ella sería imprescindible hacer un intento ex-profeso por disminuir el nivel de actividad para reducir importaciones o para aumentar los saldos exportables. Tal planteo conduciría a que no hubiera reactivación durante el ajuste. En la misma línea, se admite que fomentar exportaciones exige tiempo y enfrenta muchos condicionantes exógenos por lo que, a corto plazo, resulta más efectivo reducir importaciones y, así, el contenido relativo de productos para el mercado interno, actuándose sobre una baja de la demanda. Incluso, hay quienes consideran que los esfuerzos de sustitución de importaciones son una deficiente asignación de recursos.

La segunda gran corriente insiste en que la reactivación debe ser la preocupación dominante y que, a base de ella, hay que orientar el diseño mismo del ajuste. La superación de la crisis exigiría tener en cuenta la dinámica global de cada sociedad, que -en ningún caso- podría ser reducida a las cuatro grandes variables del equilibrio físico (producción y consumo; importación y exportación). Desde esa perspectiva, la obtención de condiciones más favorables en la renegociación de la deuda externa pasa a ser una variable crítica, para empezar a abrir espacio a la recuperación de los niveles de producción y de empleo.

Naturalmente, ambas corrientes discrepan en cuanto a cómo distribuir socialmente los costos de la austeridad impuesta por la crisis. <sup>(1)</sup>

América Latina y el Caribe, en su casi totalidad, se ha venido consolidando como área de economía mixta, lo que obliga a considerar el papel del Estado en este contexto. Históricamente, el Estado evolucionó en en la región diversificando sus funciones tradicionales de regulación, asumiendo nuevos papeles en el relacionamiento externo y, a veces, complejas responsabilidades de carácter productivo, incluso en aquellos lugares donde se preservó un mayor espacio a la iniciativa privada. Dicha evolución afectó su papel en dos diferentes ópticas: como "construcción política" que engloba los agentes sociales, sus relaciones de poder y sus normas formales y no formales de interacción y como "aparato administrativo público", acepción referida específicamente al gobierno y sus entes descentralizados. En algunas situaciones nacionales concretas, los ritmos de evolución del Estado no siempre fueron congruentes y esta asincronía adquiere mayor relevancia en la actual situación de crisis. <sup>(2)</sup>

---

1 ILPES, Síntesis: Planificación y políticas públicas en 1982 - 1984 y perspectivas para la segunda mitad de la década, documento presentado a la V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, México, 15 a 17 de abril de 1985 (Doc. LP/IP/L.15 CM 5/4), pág. 32.

2 ILPES, cit., pág. 33-34.

Es evidente que la crisis ha puesto de manifiesto tanto errores derivados de un excesivo intervencionismo, como agudas falencias de regulación. De esta experiencia pueden derivarse algunas lecciones sobre el funcionamiento del mercado, que debieran considerarse en el diseño de las nuevas estrategias de reactivación. El análisis de los últimos años muestra que si no se dan algunas importantes contribuciones de la planificación, el propio desarrollo empresarial privado afronta riesgos innecesariamente mayores que los derivados de la crisis. Así, tanto en el ámbito teórico como en el doctrinario, es probable que continúen construyéndose barreras separando planificación y mercado; Estado y empresariado privado; o intervencionismo y liberalismo o, aun, "economía centralizada" y "sociedad abierta". Sin embargo, en la mayor parte de los países el impacto de la crisis, las restricciones externas generalizadas y el propio carácter mixto del desarrollo están llevando a que la práctica gubernamental procure construir puentes donde una u otra ortodoxia continúa pretendiendo levantar barreras. Sin embargo, el propio carácter mixto de la mayoría de las economías de la región aconseja combinar cuidadosamente la intervención del Estado con la libertad de iniciativa empresarial. Por ello, conjurar la crisis, administrar el endeudamiento externo, iniciar la reactivación y recuperar el desarrollo estable, involucran tareas que los sectores público y privado deben compartir.<sup>3)</sup>

En cada país, las opciones posibles para esta combinación dependen, por cierto, de la doctrina prevaleciente en cada situación concreta de gobierno, pero dependen también del desarrollo y de la eficiencia reales alcanzados por el sector empresarial y por el propio Estado. El éxito de una política de desarrollo que articule ambos sectores dependerá también de los grados de libertad disponibles para decidir y concretar estrategias

---

3 ILPES, *ibidem*, pág. 36 a 38

nacionales de desarrollo. Este último aspecto permite señalar otro factor que condiciona las opciones posibles para combinar -en cada país- intervención y mercado: dichas opciones no son plenamente autónomas en cuanto a la articulación externa de la economía. Ante la fuerza de las correas de transmisión comerciales, crediticio-monetarias y tecnológicas, que mueven la interdependencia, se recomienda que cada país determine su preferencia nacional en términos de la articulación con la economía internacional y, en conexión con ello, busque concretar su propia estrategia de desarrollo, mediante instrumentos de planificación combinados con la operación del mercado. (4)

Especialmente, el impacto de la crisis sobre el desarrollo social se ha caracterizado por muchos aspectos negativos y es probable que siga estando marcado por ellos. Será imprescindible movilizar los recursos disponibles con criterios de equidad y eficacia para realizar acciones deliberadas en el ámbito social. Ello no podrá lograrse sin una adecuada coordinación intersectorial de programas y actividades, tanto en el sector público como con las instituciones privadas que laboran en el campo social y con la participación de las comunidades involucradas. Esta racionalización exige, necesariamente, coherencia de mediano y largo plazo. En teoría, las perturbaciones del corto plazo pueden manejarse con instrumentos correctores de desequilibrios sin que se altere esencialmente la dirección del proceso de desarrollo; pero ellos pueden incluso desarticular dicha dirección, hecho que se ha repetido con frecuencia, en particular en el Istmo Centroamericano. (5)

---

4 ILPES, cit., pág. 38 y 39.

5 "La principal tarea de los sistemas de planificación del Istmo Centroamericano - armonizar posiciones dentro de los gobiernos y entre los gobiernos y otros agentes económicos- se ha dificultado enormemente ante las nuevas tensiones y pugnas propias de un período de recesión generalizada. En ese sentido, la crisis ha tenido un efecto 'dispersador' sobre una de las actividades inherentes a los sistemas de planificación". CEPAL, Istmo Centroamericano: Crisis Económica y Planificación del Desarrollo, Ciudad de México, enero de 1985. Véase ILPES, cit., pág. 53 y 54.

El ejercicio de la concertación en economías mixtas facilita la ampliación del acuerdo entre los actores sociales respecto a políticas de ingreso, de reajuste de remuneraciones, de condiciones de vida y de gestión de las empresas. Se requiere también considerar a otro actor relevante y anónimo, que tiene más peso en el período de la crisis: el desempleado. Esto implica que el Estado tuteles sus derechos en las grandes negociaciones económico-sociales, de manera similar a lo que se plantea para otros sectores desorganizados del mundo marginal o del sector informal de la economía. En dicho contexto adquiere también relevancia el tema de la participación descentralizada: servicios sociales más equitativos exigen, en general, una participación más activa de la población desde regiones y comunas.<sup>6</sup> De hecho, va emergiendo un grande y heterogéneo sector informal -paralelo a las actividades privada y pública clásicas- y el desarrollo social futuro dependerá de cómo lo considere y lo respalde el Estado. <sup>7</sup>

Las decisiones al respecto tocan el problema del tamaño y de la eficiencia del Estado. Su crecimiento histórico lo ha convertido en actor central en todas las sociedades y ha fomentado estudios que privilegiaron ora una visión economicista, ora un enfoque sociológico, ora una aproximación esencialmente política o, algunas veces, lo enfocaron desde una óptica meramente administrativa. Sin embargo, su papel en el desarrollo futuro recomienda una ampliación de esas perspectivas: la formulación y realización de las estrategias de desarrollo exigen tener en cuenta el marco de las sociedades reales. Estas se caracterizan por la presencia

---

6 "El centralismo que se observa en muchos de los Estados, tanto federales como unitarios, parece estar sometido a un fuego cruzado de presiones: de las comunidades territoriales ( demanda por descentralización política territorial) y otra, del propio aparato estatal que busca formas más eficientes y concretas de acción (oferta de descentralización administrativa). Estas dos fuerzas a favor de la descentralización no necesariamente se cruzan, porque se plantean en dos planos distintos, en los cuales el lenguaje tiene diferente significado real. Bajo un mismo término -descentralización- la "demanda" está más referida al plano político en tanto que la "oferta" está más referida al plano administrativo" (ILPES, cit., Anexo I, párr. 2).

7 ILPES, cit., párr. 59.

de actores múltiples y heterogéneos que pugnan por orientar tales estrategias. Entre ellos se destaca el aparato estatal. De hecho, el Estado es a la vez objeto y sujeto de la estrategia del desarrollo y, en consecuencia, la "construcción" del Estado constituye uno de los principales objetivos de la estrategia misma; es imprescindible definir el tipo de Estado que se considera deseable y la amplitud y profundidad de la intervención del mismo en el economía y en la sociedad. (8)

La resolución de dicha tensión entre los múltiples sectores sociales es la expresión más cabal del arte político del desarrollo, que debería estar siempre acompañado por una buena dosis de originalidad y flexibilidad. En última instancia, el papel que se atribuye al Estado y la naturaleza y amplitud de su "intervención" económica y social derivarán de la fórmula política elegida y de su adaptación a las diferentes situaciones nacionales. Cualquiera fuese la fórmula política que se considere deseable, los actores sociales deberían estar preparados para actuar de manera flexible y no dogmática, en condiciones políticas que requerirán esfuerzos permanentes para poner de acuerdo intereses y armonizar racionalidades. (9)

En resumen: el análisis de la situación social en los años ochenta permite prever que, en el futuro próximo, crecerá en importancia la función concertadora del Estado. En prácticamente toda la región resulta fundamental la búsqueda de mecanismos adecuados para superar las situaciones de enfrentamiento entre diferentes grupos por bienes sociales que ya son escasos y que lo seguirán siendo durante el resto de la década. De no abrir canales para solucionar las controversias y para obtener acuerdos sociales estables, puede afirmarse que hay una alta probabilidad que proliferen los enfrentamientos y

---

8 ILPES, cit, pár. 61.

9 ILPES, cit, pár. 62.

las tensiones. Por otro lado, no hay duda que la concertación social se ve frecuentemente dificultada debido a su fuerte contenido político. En verdad, las cuestiones que están sujetas a negociación incluyen casi los mismos problemas de la agenda política del momento presente: pacto constitucional, régimen de propiedad, sistemas de remuneraciones, redistribución del ingreso personal y regional, políticas contra el desempleo. Más ampliamente, depende de decisiones sobre quiénes cargarán con los costos sociales de la crisis, del ajuste o de la propia reactivación.<sup>(10)</sup>

## 2. Hacia una reforma de la planificación

Ahora bien, en el logro de esta función concertadora de carácter público, le cabe un importante papel a una nueva planificación, que incluya las bases técnicas para un mejor diálogo entre los diferentes actores sociales. Ello no resulta fácil de alcanzar: en lo teórico, porque las disciplinas que deberían contribuir a lograrlo carecen de un conocimiento cabal de las interacciones entre esos actores; en lo técnico, porque las experiencias concretas de concertación no han sido objeto de decantación y evaluación sistemática; así, hay veces en que existiendo esa intención real de llevarlas adelante, no se tiene claro "cómo" hacerlo; en lo político-administrativo, porque el propio Estado carece muchas veces de instrumentos para un adecuado ejercicio de este nuevo papel.<sup>(11)</sup>

Si se pretende que la planificación colabore para elevar el nivel de desempeño de los gobiernos, ella deberá articularse con el proceso real del desarrollo económico, social y político; sus métodos tendrán que incorporar las nuevas percepciones científicas respecto a

---

10 ILPES, cit, pár. 32 y 33.

11 ILPES, cit, pár. 34.

dicho proceso y su práctica deberá ser permeable a la interacción de los diferentes agentes sociales. Sin embargo, cuando la planificación está divorciada de una estrategia de desarrollo es un ejercicio estéril. Y hay que tener en cuenta que, más que nunca, el desarrollo debe ser concebido como un proceso de elevada y creciente complejidad. Esta percepción es decisiva si se pretende producir una reformulación metodológica útil de la planificación, que la habilite para colaborar en que cada sociedad opte por un "sentido" entre los posibles estados futuros de su propio desarrollo, y pueda aumentar su capacidad de avanzar hacia él. De hecho, se asiste a una mayor interdependencia externa de cada economía nacional, a la extensión de los mercados, a cambios técnicos acelerados en los bienes y en los procesos de producción, a la especialización creciente. Se trata de fenómenos relativamente nuevos que producen una "proliferación de variedad" en los sistemas nacionales, vale decir, un aumento de las variables y dimensiones que es necesario considerar para fines de análisis o de pronóstico y, al mismo tiempo, un aumento de las relaciones lineales y no lineales a contemplar en la red de sus articulaciones. (12)

Por un lado, el crecimiento de la especialización y la variedad de nuevos procesos y productos claman por algún grado de coordinación que el mercado por sí mismo no ofrece. Por otro, la complejidad irreductible de un sistema económico exige que sus estados futuros sean analizados desde una óptica preferentemente estocástica, dentro de la cual se considere al propio sistema y sus interdependencias con su ambiente externo; tampoco el mercado puede señalar con efectividad cuáles son dichas alternativas, especialmente si se trata de discriminarlas en un horizonte intertemporal. (13)

---

12 ILPES, La planificación en un marco de interdependencia, documento presentado por el Director General del ILPES al Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado, Santiago, Chile, 25 a 27 agosto de 1986 (Doc. LC/IP/G. 39).

13 ILPES, *ibidem*, pág. 21.

Dicho reconocimiento exige también considerar que la percepción de la complejidad es gemela con el problema de la gobernabilidad, por lo menos en los términos en que ella se plantea hoy a estas sociedades. De hecho, asumir conceptualmente que un sistema nacional se comporta como un proceso dinámico complejo, multivariado y de final abierto, coloca *pari-passu* el problema de su autorregulación. Se imponen aquí tres breves alcances. El primero es que se asiste a cierta pérdida de gobernabilidad del sistema internacional, por lo menos en lo económico. Sobre esto, el ILPES ha insistido, en más de una oportunidad, en que el carácter estructural de la crisis mundial de los años ochenta se debe, por lo menos en parte, a un debilitamiento de los mecanismos multilaterales de regulación (monetarios, financieros y comerciales) establecidos hace 40 años. El segundo tiene que ver con la interdependencia de los sistemas nacionales con su ambiente externo, lo que torna aún más compleja y vulnerable la tarea de alcanzar adecuados niveles internos de gobernabilidad. Hay fuertes indicios de que ha bajado el grado de autonomía de los gobiernos para implementar políticas públicas. Por otro lado, la crisis externa se retransmite internamente, forzando a los gobiernos a políticas de austeridad de muy poco arraigo popular. <sup>(14)</sup>

El tercer punto, conclusivo, es que al asumir la idea de complejidad del sistema social se impone un cambio en el concepto de su control. Nadie puede defender la anarquía del cambio social; pero en la óptica de la complejidad, su orden se estructurará en una dinámica de no-equilibrio y de dispersión. El control coercitivo puede imponer una estabilidad provisoria pero desconectada del ritmo acelerado de la historia. El nuevo concepto de control debe inspirarse en la autorregulación, con lo que la gestión de un sistema social complejo resultaría, precisamente, del respeto a la autonomía relativa de sus subsistemas y,

---

14 ILPES, cit., párr. 24, 25 y 26.

por lo tanto, de un largo proceso de aprendizaje social basado en la tolerancia y en la participación. En esta perspectiva debe considerarse que la capacidad de gobernar puede salir ganando siempre que se reduzca la concentración del poder para ampliar su legitimidad social. Es en esta perspectiva que Marshall Wolfe afirma que la participación queda en un plano retórico si no es acompañada de alguna distribución efectiva de poder. Por ello, el ILPES defiende la descentralización, fomentando la autonomía regional y elevando el nivel de la solidaridad social local. (15)

El ILPES viene insistiendo, asimismo, en que perdió sentido oponer planificación y mercado; y que a la planificación se la debiera contrastar más bien con la "indiferencia ante el futuro". Ello implica admitir que el curso real que toma cada sociedad resulta de un complejo de impulsos, internos y externos, "racionales" y "no racionales", que parten de una multivariada red de agentes sociales. La función de planificación adquiere relieve si el Estado, en representación de toda la sociedad, pretende privilegiar uno entre el sinnúmero de cursos posibles. O sea, si el Estado desea afectar - premunido de algún criterio de racionalidad- la resultante final de las incontables fuerzas que interactúan en cada sociedad, a veces oponiéndose o neutralizándose, otras potenciándose mutuamente. El "efecto neto" de la actividad gubernamental sobre el cambio social concreto es sólo comprensible, cabalmente, cuando se le considera dentro de este heterogéneo y movedizo campo de fuerzas. En este sentido, planificar desde el gobierno es ejercer algún control sobre este "efecto neto". (16)

---

15 ILPES, cit., pág. 29 y 30.

16 ILPES, ILPES: Su función en la segunda mitad de los 80. Líneas de trabajo para 1987 y 1988-1990, documento presentado a la VII Reunión del Consejo Regional de Planificación, La Habana, Cuba, 27 de febrero de 1987 (Doc. LC/IP/R. 62). Sobre el mismo tema véase también Alfredo Costa Filho, La democracia y los desafíos para una nueva planificación, presentado al I Encuentro latinoamericano sobre la planificación y gestión pública, organizado por la Secretaría de la Función Pública del Gobierno de la República Argentina, Universidad de Buenos Aires, CLAD e ILPES, Buenos Aires, 23-26 de septiembre de 1987, pág. B.5.

Si bien en las economías de mercado el sistema de precios constituye un elemento decisivo por detrás de aquel campo de fuerzas, en la línea de razonamiento aquí expuesta "planificación" no es, como se dijo, lo opuesto de "mercado", sino la antítesis de la negligencia respecto al futuro: si a una sociedad todos los destinos le son igualmente indiferentes, entonces la planificación podría estar fuera de sus preocupaciones. Sin embargo, aquel "efecto neto" global de la actividad del gobierno no puede ser responsabilidad de uno o algunos de sus entes institucionales.<sup>(17)</sup> En dicho sentido, la concertación entre agentes sociales es un requisito continuo para el diseño y la ejecución de políticas públicas, legitimándolas y asegurando una mayor estabilidad al ejercicio del gobierno. Un proceso sostenido de planificación puede constituir un respaldo técnico significativo para dar fluidez y eficacia a este insustituible diálogo social.<sup>(18)</sup>

Dentro de esta perspectiva, una función de la nueva planificación es precisamente brindar fundamento técnico a la práctica de la negociación social relacionada con la concepción y con la implementación de las políticas de desarrollo. Esta será, por cierto, una tarea doblemente diferenciada: por un lado, se trata de facilitar la búsqueda de compatibilización entre el gobierno y las múltiples organizaciones sociales que lo circundan; por otro, de proveer bases específicas para que aquellos sectores de la población poco o no organizados puedan influir más sobre la formulación de políticas públicas.<sup>(19)</sup>

La política de desarrollo de largo plazo, entre los años 50 y 70, enfrentaba el desafío de ayudar a la región a

---

17 Un corolario evidente es que un nuevo enfoque de planificación involucra repensar el Organismo Nacional de Planificación y, sobre todo, redefinir sus interrelaciones con los demás entes sociales protagónicos estén dentro o fuera del aparato gubernamental. En la región se verifica que hay planificación realizada también fuera del ONP y que, a veces, hay actividades del ONP que no son genuina planificación (ILPES, cit., febrero 1987, pág. 4).

18 ILPES, cit, febrero 1987, pág. 3, 4 y 5.

19 ILPES, cit, febrero de 1987, pág. 6.

acelerar su crecimiento, para acercarse por esa vía a los patrones de vida del mundo desarrollado; ahora, en otra fase de transición acelerada de la Historia, el desafío consiste más bien en sondear el núcleo de la dinámica económica del futuro próximo y ayudar a que la región se prepare para vivirlo, sin precipitarse en una nueva situación de retraso relativo y de mayor dependencia.<sup>(20)</sup>

Entender que las proyecciones del pasado pierden peso en la conformación del futuro, implica -en la acumulación del conocimiento científico y tecnológico- distinguir entre su componente de sedimentación lentamente acrecentada, y su componente de innovaciones abruptas. Al estrecharse el vínculo entre esta acumulación de conocimientos y el aparato productivo mundial, las innovaciones pasan más velozmente de la mesa de la ciencia a los engranajes de la tecnología. En consecuencia, la avalancha de nuevos productos y de nuevos procesos ya ahogó muchas oportunidades de desarrollo que la región tenía hasta hace muy poco. Una nueva planificación, orientada al largo plazo, tendría que poner atención en aumentar la cantidad de desarrollo (crecimiento) pero preocuparse más aún por mejorar su calidad (progreso), preparando a la región para el cambio de milenio. Asimismo, debería cuidarse de no confundir progreso con cualquier modernización: los escasos recursos movilizables para alterar el aparato productivo regional tendría que apuntar más a su estructura y menos a su cosmética. La orientación a largo plazo en la asignación de esos recursos exige una nueva lógica de planificación: en pocos casos la lógica emergesólo del gobierno; en la mayoría, ella implica el potencial de energía empresarial del país. Mejor acceso al desarrollo tecnológico, más recursos para remodelar el aparato productivo y mayores niveles de productividad serán, ciertamente, tres objetivos en ambos esfuerzos de racionalización: el que parte del gobierno y el que señala el mercado.<sup>(21)</sup>

---

20 ILPES, cit, febrero de 1987, pág. 8 y 9.

21 ILPES, cit., febrero de 1987, pág. 13 y 14.

En ningún caso, sin embargo, el mercado bastará por sí solo para distribuir el progreso tecnológico entre las diferentes ramas productivas de manera que permita: i) conseguir un nivel satisfactorio de empleo; ii) garantizar niveles de productividad del trabajo por rama suficientemente elevados y razonablemente homogéneos; y iii) asegurar, por lo tanto, que los ingresos de la población, asociada funcionalmente a cada rama, presenten una distribución tendencialmente equitativa. Esto toca al problema social en su nervio: el retraso y la heterogeneidad tecnológica producen marginados y excluidos al mayoreo; los programas de pobreza crítica sólo los pueden atender al menudeo. En verdad, muchas políticas sociales benefactoras ya son insostenibles en el marco de la austeridad fiscal que proseguirá en la región. Por ello, el desarrollo social depende menos de una orientación filantrópica del gobierno y mucho más de que se implanten, en el aparato productivo, núcleos innovadores sintonizados con el ritmo de progreso tecnológico impulsado desde los países centrales. (22)

Sólo una auténtica fuerza empresarial (privada y pública) puede liderar cambios que modernicen el aparato productivo regional; sólo el estadista con visión de largo plazo puede discriminar los riesgos de la dependencia tecnológica y reducirlos mediante una política de desarrollo legitimada por la sociedad. Una nueva planificación necesita encarar la asociación entre ambos -empresariado nacional y gobierno- como un sutil desafío a su labor de concertación social, en este caso, sólo programable en el marco de un horizonte intertemporal en que haya coherencia de largo plazo. (23)

Por otro lado, cabe considerar los fenómenos de innovación y transferencia de tecnología bajo una doble óptica: formación de capital productivo y calificación de

---

22 ILPES, cit, febrero de 1987, pág. 14 y 15.

23 ILPES, cit, febrero de 1987, pág. 15.

la mano de obra. En ambos, el papel de la organización obrera y sindical no es despreciable. En el primer aspecto tiene un papel indirecto en la viabilización de la capacidad de reinversión (por la significación de las diferencias entre productividad y tasa de salario); y en el segundo importa como grupo social directamente afectado. En la primera óptica (formación de capital) resulta claro, como ya se dijo, que habrá poco o ningún progreso mientras perduren las altas tasas de interés real y la región continúe exportando ahorro interno por concepto de servicio de la deuda; el progreso económico y social depende aquí de las soluciones aportadas al problema del endeudamiento externo. En la otra óptica, puede argumentarse que una fuerza de trabajo competente y productiva difícilmente emergerá de una población analfabeta y sin preparación para el mundo moderno; el progreso económico y social exige aquí un replanteo inmediato de la educación formal en todos sus niveles.<sup>(24)</sup>

En particular, habría que concebir y concretar nuevas modalidades de políticas sociales y de concertación entre el Estado y la sociedad. El diseño orientador de este esfuerzo debiera ser transmutar en fuerzas de cohesión social las energías dedicadas a presiones reivindicativas. Por cierto, bajo este diseño, el tema parece delicado y se presta para múltiples interpretaciones. Sin embargo, se trata de algo sencillo: el Estado puede desempeñar un papel creativo, concibiendo nuevos instrumentos de acción que tengan en cuenta las necesidades sociales no sólo como "carencias" sino también por su lado positivo, encauzando nuevas energías sociales con significativo potencial productivo. Libradas a la exclusión resultante de los estilos tradicionales de desarrollo y alentadas por el advenimiento de regímenes políticos más abiertos, es natural que dichas energías, exacerbadas además por los sacrificios ocasionados por la crisis actual, exploten en

---

24 ILPES, cit, febrero de 1987, p. 16.

exigencias reivindicatorias. En general, los gobiernos carecen de recursos para atender adecuadamente esta avalancha de reivindicaciones, a través de los mecanismos tradicionales de política social. Por ello, es conveniente explorar la posibilidad de coordinar concertación y participación social con creatividad instrumental pública, buscando una más amplia atención a las necesidades sociales. Esto implica asignar a sus beneficiarios directos un papel protagónico en la producción de los bienes o servicios que requieren, minimizando el apoyo gubernamental. Esto, además, tiene especial sentido en un período de austeridad fiscal. Así, parece viable movilizar positivamente un importante potencial de energía social disponible en la región, que tradicionalmente es desaprovechado. Además, hay experiencias que muestran que existen oportunidades de aplicar este enfoque sin afectar las peculiaridades institucionales de cada país. (25)

Antes de concluir esta parte debería reiterarse que - respetando la idiosincracia y singularidades de cada país - la actividad de planificación, como instrumento esencial de largo plazo, debiera ser concebida como apoyo al estadista, al gobernante preocupado con la construcción del Estado, como expresión política y legítima de su pueblo y comprometido, por lo tanto, con la consolidación e integración de su sociedad nacional. En dicha perspectiva, la planificación sería indisociable del lento y acumulativo proceso de conformar una mayor "capacidad de gobernar". En su acepción más trascendente, esta capacidad no debería considerarse un atributo exclusivo de cada equipo técnico-político que se sucede en el gobierno, sino que es necesario conferirle un

---

25 ILPES, Cooperación e integración regional en el desarrollo: El papel de la planificación, documento presentado a la VI Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, La Habana, Cuba, 23 al 26 de marzo de 1987, (Doc. LP/IP/L.19), pág. 47c.

sentido más permanente, sin el cual será difícil elevar los niveles de eficiencia del Estado como un todo.<sup>26</sup>

Entendida la dinámica de una sociedad nacional como un proceso de desarrollo altamente complejo y de "final abierto" -en consonancia con el enfoque ya presentado-, ella es irreductible al mero crecimiento económico. Con mayor razón será incontrolable mediante una pura manipulación de instrumentos de precios y de agregados monetarios o macrofinancieros con una óptica cortoplacista. Estos conceptos son necesarios para interpretar el respaldo social a la ejecución actual de las políticas públicas. De hecho, el consenso social -si bien confiere legitimidad al ejercicio del poder- no le brinda automáticamente mayor eficiencia. Ante la complejidad que muestran las sociedades modernas es difícil ejercer un gobierno igualmente eficiente en los múltiples ámbitos de acción del Estado. En este orden de ideas, la concertación social, que suele ser defendida como procedimiento ético, merece también ser considerada como requisito técnico para elevar la eficiencia social del gobierno.<sup>27</sup>

De otro lado, hay que considerar sistemáticamente la dinámica interna de estos países. Al respecto quiero destacar sólo una de las tesis en que el ILPES viene insistiendo: la reactivación de nuestras economías de mercado depende, innegablemente, de que se liberen las energías del empresariado privado. En esta perspectiva, la planificación necesita superar su resistencia inicial a aceptar la ganancia empresarial como instrumento privilegiado de desarrollo. El Instituto ha recogido en la región diversos indicios que el freno actual a la ganancia privada no parte de resistencias laborales. En gran parte de los casos se asiste a un pacífico deterioro de los salarios reales, que se da simultáneamente a la depresión de los niveles de empleo. La fluctuación

---

26 ILPES, *ibidem*, pág. 49.

27 ILPES, *cir*, pág. 50 y 52.

errática de los tipos de cambio, las elevadas tasas de interés y las restricciones de crédito externo y los obstáculos a la renovación tecnológica son factores frecuentemente más limitantes para el desarrollo a largo plazo.<sup>(28)</sup>

### 3. La actualidad del tema de la concertación en el Istmo Centroamericano

Para concluir, deseo formular algunas breves observaciones sobre la oportunidad de discutir el tema de la concertación social en el Istmo Centroamericano, llamando la atención hacia sus especificidades. Las ideas presentadas anteriormente sobre ciertos aspectos conceptuales de la concertación y sobre su vínculo con la planificación sirven como telón de fondo para este planteamiento más específico. No presentaré aquí diagnósticos o análisis de la situación del Istmo, basándome sobre todo en los múltiples trabajos elaborados al respecto por la Oficina de la CEPAL en México.

Desde luego habría que señalar la importancia del restablecimiento de la paz en la subregión, por cuanto el clima de convulsión interna o de agresión externa es obviamente inhóspito para estimular prácticas de diálogo social y de producción de políticas públicas previamente concertadas en cada sociedad. Sin embargo, este tema trasciende el marco de este trabajo y no regresaré a él. Retomando el hilo central de esta última parte esbozaré mi argumentación

---

28 ILPES, El ILPES ante una nueva planificación. Una inflexión a los 25 años, exposición del Director General en el Acto de Celebración de los 25 años del ILPES. Publicado en CEPAL, Notas sobre la economía y el desarrollo, No. 452, Santiago, Chile, octubre de 1987, pág. 12.

final en cuatro puntos.

El primero se refiere a la totalidad de cada sociedad nacional. La concertación se dificulta, desde el punto de vista de las grandes masas, por un fenómeno que quizás pudiera llamarse "desilusión generacional". Ilustrémoslo con un caso genérico: un adulto que tenga hoy 55 años y haya nacido en un hogar pobre, ingresó en la población económicamente activa en 1950; vivió en una subregión que creció a un ritmo anual de 5.3% durante las tres décadas siguientes y, simultáneamente, vio reducirse su participación relativa en el ingreso. Durante los años setenta (entre sus 38 y 48 años) la tasa de crecimiento real del Istmo fue todavía superior, rebasando el 5.5% de promedio anual. Sin embargo, este ciudadano percibía en 1980 que formaba parte del 64% de la población en estado de pobreza extrema. En los años más recientes, todavía más afectados por la crisis, su situación sólo empeoró, tanto en términos absolutos como relativos. ¿Cómo devolverle la esperanza para los próximos 10 años? Llegará a la tercera edad (65 años en 1997) dejando atrás de sí dependientes que, como él, no tendrán suficientes proteínas, ni conocimientos, ni fuerza, ni sonrisas y muy difícilmente tendrán asegurado un empleo regular.

El segundo punto se refiere necesariamente al Estado, único actor con representatividad política para fomentar la concertación entre la totalidad de los agentes sociales. La labor de concertación de dicho Estado se ve dificultada por diferentes razones: una tradición histórica autoritaria; una anemia organizacional agravada por el bajo grado de profesionalización de la función pública, así como por remuneraciones insuficientes; y una débil capacidad fiscal. En el plano interno, le resulta difícil al Estado concretar -sobre todo con coherencia intertemporal- estrategias de desarrollo socialmente más generosas; en

particular, los posibles esfuerzos que se orientasen a fomentar actividades que privilegien los mercados internos (sobre todo de alimentos) presentan de inmediato un potencial dinámico escaso. Por lo que hace al patrón de financiamiento y de gasto público, se puede reconocer en el Istmo Centroamericano la ocurrencia de una serie de problemas que el ILPES ya ha apuntado como frecuentes en toda la región: <sup>(29)</sup>

- déficits públicos altamente afectados por el desequilibrio externo;
- agravados por las formas de ajuste practicadas en los ochenta;
- regresividad acentuada de la carga tributaria;
- retracción de gastos sociales en el pasado reciente;
- desaceleración o paralización de proyectos públicos significativos;
- administración indirecta poco coordinada con el Gobierno Central;
- pérdidas de rentabilidad y liquidez en empresas públicas;
- peso de subsidios no funcionales para el desarrollo autosostenido; y
- absorción por el Estado de riesgos cambiarios asumidos originalmente por el sector no gubernamental.

El tercer punto focaliza un actor social de importancia trascendente: el sector empresarial privado, tanto urbano como rural. Se trata de una distinción esencial pero que tampoco podrá ser considerada aquí. Sobre la base del seguimiento que el ILPES hace del desarrollo en América Latina y el Caribe - en particular del impacto de las políticas públicas - parece relevante destacar dos consideraciones, aunque

---

<sup>29</sup> Véase al respecto ILPES, Financiamiento e políticas públicas, exposición del Director General en el Coloquio Franco-Latinoamericano sobre Planificación y Gestión Pública, cit., noviembre de 1987, pág. 4.

el tema exigiría mayor profundización.

La primera es que la contribución vital del empresariado al crecimiento económico subregional en la Segunda Posguerra estuvo poco sincronizada con su contribución al desarrollo político. La anemia del Estado -a la cual ya se hizo referencia- refleja en parte este hecho: su poder de estimular sanamente la iniciativa privada y darle señales confiables sobre el desarrollo de largo plazo es bajo. En otras palabras, el Estado no se ha renovado con la velocidad y la calidad necesarias para cumplir con más eficiencia económica y más eficacia social su papel de alentar un proceso de desarrollo basado esencial y mayoritariamente en mecanismos de mercado.

La segunda tiene que ver con el trauma generado por dificultades casi naturales para poner en marcha iniciativas empresariales en países de menor tamaño y menor desarrollo relativo; ante riesgos de efervescencias políticas e inestabilidades sociales y ante frustraciones más recientes en la experiencia de integración intrarregional, muchos inversionistas terminarían por preferir aplicaciones tácticas de ahorros en operaciones financieras (en gran parte en el exterior), reduciendo la formación de capital fijo en el sector privado. Las consecuencias negativas para el ritmo de crecimiento en cada país se refuerzan con la reducción de la inversión pública. La expansión de las inversiones -en una articulación sinérgica entre Estado y empresariado privado- se plantea como una de las necesidades más urgentes de la subregión y, como tal, es un punto crucial en la agenda de la concertación entre ambos actores. En este aspecto la discusión se imbrica con otro problema crucial: pocas áreas en el mundo enseñan una estabilidad de los coeficientes de tributación (carga tributaria/PIB) como la que se observa en esta subregión y que no guarda relación con las

nuevas responsabilidades de un Estado moderno, en el mundo capitalista. La modernización del Estado, la elevación de sus niveles de eficiencia, su poder para favorecer nuevas alternativas de inserción dinámica de la región en la economía mundial del futuro, son otros tantos temas de la agenda de discusión entre Estado y empresariado privado cuyos efectos, a la vez, dependerán de su legitimación social concreta.

Un cuarto y último punto es que tiene forzosamente que llamar la atención por el condicionamiento externo del desarrollo del Istmo Centroamericano, pero tampoco es posible tratarlo aquí con el detalle deseable. Me limito a señalar algunas de las percepciones del ILPES al respecto.

- A) También aquí vale la tesis que el ILPES sostiene desde hace cuatro años que ya mencioné: sin una urgente solución, razonable y duradera, del endeudamiento externo, las estrategias nacionales de desarrollo -tengan uno o otro signo doctrinario- estarán condenadas de antemano al fracaso.
- B) Localizado geopolíticamente en la compleja frontera que separa al Sur del Norte, el Istmo Centroamericano ha tenido una dificultad histórica para internalizar suficientemente las decisiones sobre sus políticas nacionales de desarrollo: dicha situación se ve agravada durante los años 80 tanto por las razones económicas como por los problemas sociales y políticos conocidos.
- C) El expresivo avance logrado en el pasado en materia de integración subregional ha perdido últimamente su potencial dinámico de efecto anticíclico (como observan enfáticamente tanto la CEPAL como otros organismos internacionales): su recuperación se vincula hoy con la necesidad

de establecer consensos en una diversificada agenda de negociaciones externas donde están presentes múltiples problemas que limitan fuertemente las ganancias empresariales, mucho más que la dinámica de los salarios, o que la carga tributaria. En la agenda de concertación con el exterior hay temas conocidos: las altas tasas de interés, la fluctuación de las tasas de cambio, la merma de cooperación multilateral para apoyo al desarrollo, la caída de financiamiento externo concesionario, la pérdida de mercado físico a escala mundial con deterioro simultáneo de las relaciones de intercambio y las dificultades de acceso a las innovaciones tecnológicas.

Respecto a los desafíos para la planificación en la integración debo citar las consideraciones presentadas por el ILPES al respecto en la VI Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, realizada en marzo de 1987. Se señalaron en tal ocasión las limitaciones que existen para una efectiva programación conjunta en las experiencias de integración: a) dificultades para definir criterios técnicos en la asignación de producción industrial entre países con estructuras productivas heterogéneas; b) debilidad de las políticas sectoriales nacionales (en especial, en cuanto a una concepción regional industrial), que no favorecen la adopción de decisiones empresariales que robustezcan la cooperación; c) inestabilidad en las políticas económicas (sobre todo las industriales), cambiándose las prioridades nacionales de inversión y afectando las decisiones sobre proyectos de alcance integrador; d) frecuente ausencia de coordinación entre mejoras de la infraestructura física y de los servicios indispensables para la integración y los correspondientes proyectos de orientación regional.

En el Istmo Centroamericano se avanzó hacia la constitución de un mercado ampliado y el intercambio

subregional mostró un dinamismo sistemático y desempeñó un papel amortiguador frente al desequilibrio del sector externo. El Banco Centroamericano de Integración Económica jugó un papel preponderante en la financiación de programas y proyectos orientados a la integración. Pero, pese a los avances realizados, se enfrenta hoy el desafío de redefinir sus esfuerzos de desarrollo y de integración con nuevos enfoques que den preponderancia a la concertación de iniciativas tanto nacionales como en el conjunto de la región.

Como cierre debo recordar que, al referirme más directamente a la situación actual del Istmo Centroamericano, reduje la propuesta de concertación a cuatro grandes protagonistas: la sociedad civil, el Estado, el empresariado privado y los actores externos. Debo subrayar que se trata de un esquema por demás simplificado. En la actualidad, todas las sociedades, incluso las de menor desarrollo relativo, presentan una estructura más diversificada y articulaciones externas más estrechas. La tesis que permea esta exposición es que una amplia concertación social -en particular entre Estado y empresariado- es una condición sine qua non para recuperar el desarrollo económico sobre bases autosostenidas y promover el progreso político. Mientras estos dos procesos -el económico y el político- sufran rupturas y cambios de curso abruptos, o estén desarticulados entre sí, serán menores las posibilidades para que el Istmo Centroamericano se asegure el espacio que merece disfrutar en el movedido mundo de mañana.



