

HACIA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO COMPETITIVO

Elías R. Gutiérrez, Ph.D.*

Introducción

En su discurso pronunciado en junio de 1988 ante la Septuagésima Quinta Convención de la Cámara de Comercio de Puerto Rico, el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Rafael Hernández Colón esbozó las prioridades más sobresalientes de una estrategia para el desarrollo económico de Puerto Rico. Esta estrategia fue gestándose en los trabajos, discusiones e investigaciones del Consejo Asesor del Gobernador, cuya encomienda era ubicar a Puerto Rico a la luz de las grandes transformaciones que se han dado en el plano internacional. El documento final que recoge los trabajos del Consejo Asesor Económico del Gobernador se titula *Estrategia para el Desarrollo Económico de Puerto Rico: Hacia la Segunda Transformación Económica*. Fundamentalmente, el documento define una nueva visión estratégica para el país, formula estrategias de desarrollo más a tono con esa visión y, finalmente, hace las recomendaciones específicas de las medidas necesarias para la estrategia. Este trabajo se inspira en ese documento.

Planificación Integral vs. Planificación Estratégica

Durante el mes de septiembre de 1988 se celebró en Puerto Rico el XVI Congreso de la Sociedad Interamericana de Planificación. Fue evidente el cambio mostrado por los ponentes provenientes de los distintos países de América Latina en cuanto al rol de las actividades que tradicionalmente han constituido el ejercicio de la planificación económica y social en el continente. El cambio surge en medio de un proceso de franco empobrecimiento que ha echado raíces en los países latinoamericanos, haciendo retroceder a muchos de ellos a niveles de vida característicos de hace veinte años. La descapitalización e insolvencia de las economías latinoamericanas, provocada por el rápido crecimiento de la deuda externa, ha

* El autor es catedrático de la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico y Presidente de Corplan, Inc. Fue miembro de Consejo Asesor Económico del Gobernador, presidente del Comité de Infraestructura, y participó en los trabajos y discusiones donde se definió una nueva visión estratégica para Puerto Rico. Tanto la definición de la estrategia como las recomendaciones específicas aparecen en el documento titulado: **Estrategia para el Desarrollo Económico de Puerto Rico: Hacia la Segunda Transformación Económica**.

desprovisto de opciones a los gobiernos de la región. De hecho, la crisis amenaza con el colapso del Estado mismo como institución en muchos de esos países.

La planificación del desarrollo como ideología, tradicionalmente tuvo éxito sólo cuando se limitó a la administración del crecimiento. El crecimiento en sí, o las condiciones que lo producen, ha sido al parecer una condición esencial para el éxito de las políticas asociadas con la ideología del desarrollo. Hoy, dicho enfoque confronta retos que nunca anticipó. De hecho, el desarrollo como ideología parece haber fracasado. La necesidad de tomar en cuenta las relaciones financieras, por ejemplo, resultó difícil para funcionarios que nunca consideraron otra dimensión que no fuera la puramente real. Esto ha resultado en la insolvencia de la mayoría de los países de América Latina.

El enfoque estratégico y el Rol del Estado

Los enfoques tradicionales asociados con la planificación integral han dado paso a procesos que reconocen la rapidez del cambio, la creciente interdependencia de la economía internacional y la necesidad de identificar selectivamente áreas de decisión e intervención que resulten en impactos significativos. El nuevo enfoque busca una mayor efectividad de las acciones señaladas por el Estado, y reconoce la indispensable necesidad de incorporar el sector privado en los procesos de decisión y de acción para alcanzar un nivel aceptable de éxito. La esencia del rol del Estado pasa a ser la del esfuerzo en la búsqueda de una adaptación continua a un medio ambiente complejo, compe-

titivo e incierto. Este enfoque selectivo, participatorio, reactivo y anticipador a la vez se denomina planificación estratégica.

El desarrollo de la planificación de conceptos estratégicos para la formulación de política pública es algo reciente. El desarrollo económico de Estados Unidos no ha sido guiado por estrategias explícitas de gobierno. Por razones históricas, culturales e ideológicas, los estados federales nunca hicieron de la planificación económica una actividad propia de su ámbito de acción. En Estados Unidos el rol de los gobiernos municipales y estatales ha tomado un nuevo giro actualmente. Paradójicamente, hoy se está dando un cambio de gran significación en lo que se refiere a definir, viabilizar y administrar políticas de largo plazo para lograr una mayor efectividad de las economías municipales y estatales.

Los gobiernos estatales y municipales han comenzado a intervenir en la economía, pero de acuerdo a un estilo nuevo. La tendencia tomó gran importancia a raíz de la crisis fiscal que afectó las finanzas y la economía de los grandes centros urbanos e industriales de los Estados Unidos a principios de la década de 1970. Desde entonces, y a pesar de la prevalencia de la ideología anti-gobierno del presidente Reagan, se ha ido desarrollando un enfoque que puede denominarse como estratégico.

El cambio de perspectiva de los gobiernos estatales viene como respuesta a una competencia de carácter mundial de tal escala que ha provocado importantes desbalances regionales. El estado de Massachusetts, por ejemplo, ha sido el pionero en la aplicación de este enfoque. Otros estados que se han compro-

metido con la definición e implantación de estrategias de competencia económica son: Michigan, Tennessee, California, Arizona, Indiana y Minnesota. La tendencia no se limita a los estados federados. La ciudad de Nueva York ha hecho lo propio, desarrollando una estrategia a la cual se le ha dado amplia difusión pública.

Puerto Rico fue precursor en el campo de la planificación. Sus instituciones y logros sirvieron como modelo a muchos de los organismos de planificación de América Latina de 1940 en adelante. Hoy, Puerto Rico parece seguir un curso de acción que refleja los grandes cambios que las últimas dos décadas han traído a los enfoques de la planificación en los Estados Unidos.

La estrategia implícita de Puerto Rico

A pesar de que la estrategia seguida por el gobierno de Puerto Rico durante la etapa de industrialización no ha sido planteada de forma explícita, podemos resumirla en función de los siguientes elementos:

Inicios de un esfuerzo dirigido a alcanzar un desarrollo político que superan la situación que prevalecía a raíz de los acontecimientos del 1898; este esfuerzo culmina con la Constitución de 1952.

Apoyo, inicialmente activo y luego pasivo, a la emigración de la población "excedente" y control de la natalidad en la población remanente. De esta forma se atendió de inmediato el crecimiento del ingreso per cápita a través del denominador de ese cociente.

Construcción de una base de infraestructura física (comunicaciones, carreteras, puertos, aeropuer-

tos) para viabilizar la industrialización, y un gran esfuerzo en los sectores públicos para que mejorasen la salud. El financiamiento inicial que permitió la acumulación de capital social surgió de los fondos devengados por concepto de arbitrios sobre embarques de ron que no fueron gastados durante la Segunda Guerra Mundial.

Un esfuerzo masivo de escolarización de la población para erradicar el analfabetismo y luego comenzar la educación de la población a través de los sistemas de instrucción pública y la universidad del estado.

Aprovechar la expansión de la economía norteamericana de la posguerra para promover la industrialización a base del desarrollo de la manufactura en varias etapas, cada una de ellas más intensiva en el uso del capital físico y financiero.

El proceso de acumulación de capital en el sector industrial se financió a través de atracción de capital externo en forma de inversión directa, atraída, en primer lugar, por salarios bajos y luego, por exención contributiva estatal y federal.

Imitación de los patrones desarrollados en los centros urbanos industriales de los Estados Unidos en su enfoque para lidiar con el ciclo económico y con el declive producido por el cambio estructural asociado a la era de la informática. Este enfoque se instrumentó a través de un flujo extraordinario de fondos federales como las transferencias.

En síntesis, inicialmente la estrategia de Puerto Rico consistió en promover un aumento continuo del nivel de bienestar de la población a través de un crecimiento sostenido de la inversión para estimular la

industrialización. La estrategia económica seguida por el gobierno de Puerto Rico a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial ha cambiado poco a través del tiempo. No obstante, ha habido ciertos cambios de énfasis, los cuales son significativos.

Finalizada la década del 1960, y a raíz de la crisis económica de mediados de la década de 1970, el énfasis se desplazó hacia el crecimiento continuo del consumo personal. Este consumo, a su vez, ha sido provisto con bienes importados y financiado con ahorros externos. En la década del 1970 comenzó a predominar el énfasis en la distribución y en el financiamiento del consumo a través de transferencias federales y otros flujos de ingresos no provenientes de la producción.

La actividad de la construcción fue estimulada durante las décadas del 1960 a 1970 por condiciones económicas y de reglamentación federal que resultaron en tasas reales de interés negativas y en patrones de financiamiento, diseño, uso de terrenos y desarrollo, originados en los Estados Unidos. Como resultado, se produjo un extenso proceso de urbanización que ha configurado la forma de la ciudad y la demanda por servicios de toda índole.

El aspecto de la estrategia dirigido propiamente hacia la producción se apoyó, hasta hace muy poco tiempo, casi por completo sobre el sector manufacturero promovido por la Administración de Fomento Económico y su gestión para atraer inversión directa del exterior. El instrumento más poderoso de ese esfuerzo ha sido la exención contributiva local y federal a través de la sección 936, principalmente, y de los incentivos contributivos legislados.

Una visión nueva

La estrategia de desarrollo competitivo que propuso el Consejo Asesor Económico del Gobernador desplaza el énfasis, hasta ahora predominante en Puerto Rico, en la distribución para el consumo hacia objetivos relacionados con la producción. Como punto de partida, se define una visión nueva del futuro de Puerto Rico en términos de cinco (5) elementos fundamentales.

En primer lugar, se reconoce que la competencia internacional es ineludible. El énfasis que por décadas se ha dado a la creación de empleos como la medida insustituible de la condición de la economía y del éxito de la gestión pública pasa a un segundo plano ante la importancia que adquiere la producción. El empleo comienza a aceptarse como el resultado del proceso productivo que activa la economía y que sostiene empleos permanentes, los cuales, a su vez, se justifican según la contribución al flujo de producción.

En segundo lugar, se incorpora la dimensión internacional de forma tal que el país trasciende en la definición de sus mercados, tanto local como en sus mercados tradicionales de los Estados Unidos. En la visión nueva, el país se ve como un centro de producción y distribución de bienes y servicios, y como foco de transferencia y difusión de tecnología. Siendo el ámbito de esa actividad de difusión la región del Caribe Antillano y América Latina.

El tercer elemento se vincula estrechamente con el énfasis otorgado a la producción. Se requiere que la excelencia profesional se persiga como objetivo general a través de una gama de unidades productivas ejemplares ubicadas tanto en el

sector privado como en el sector público.

En cuarto lugar, se vislumbra una economía en donde la diversificación se constituye en característica estratégica a nivel macroeconómico y sectorial. El objetivo es, por supuesto, reducir el riesgo que implica una economía especializada ante una situación caracterizada por el cambio.

Por último, se declara que el gobierno, visto en términos amplios para incluir todas las actividades generadas por el sector público, deberá regirse por un principio de efectividad. Esa efectividad permitirá al sector público jugar un rol catalítico con respecto al proceso de producción. El lastre que hoy representa gran parte de la actividad de gobierno sobre el resto de la economía es obviamente uno de los mayores obstáculos al desarrollo del país.

Las decisiones estratégicas

La visión del futuro que define el Consejo Asesor Económico permite la formulación de ciertas estrategias. La primera decisión de carácter estratégico está dirigida a aumentar la efectividad del gobierno a través de un proceso de modernización tecnológica en cuanto a la gerencia y al equipamiento de las agencias. La privatización como vehículo de modernización es una de las recomendaciones específicas del Consejo.

La segunda decisión está dirigida a aumentar la productividad en la economía por medio de una renovación de la infraestructura del país. Esta decisión tiene implicaciones importantes tocante al ordenamiento urbano, la transportación colectiva y el reconocimiento de que

los desperdicios constituyen una fuente de recursos.

Para competir en el plano internacional se plantea la decisión de crear un número de núcleos de actividad industrial a conducirse bajo condiciones de administración moderna dirigida a alcanzar la excelencia en la producción y exportación de bienes y servicios.

La relación entre educación y economía constituye un área de decisión estratégica de gran importancia. Nuevamente, aquí la estrategia establece como principio básico la realidad de un mundo en constante proceso de cambio. No obstante, aun en su calendario el sistema actual refleja sus orígenes en una sociedad agraria y en su misión de homogenizador cultural —es decir, instrumento de americanización. Ello obliga a tomar una decisión en lo que se refiere al sistema educativo del país.

El sistema educativo deberá producir individuos con una gran capacidad para aprender. La destreza de mayor valor, bajo condiciones de constante descubrimiento y de la acelerada obsolescencia del conocimiento, es la capacidad de aprender. Esta capacidad constituye la única garantía para sostener un componente humano capaz de adaptarse a un constante y rápido proceso de actualización en sus destrezas y conocimientos. Es sin duda, el ingrediente crucial para alcanzar el éxito en un ambiente económico de intensa competencia.

La sociedad moderna y los factores estratégicos que alteran el poder

Las tierras urbanizadas y ricas del planeta están experimentando profundas reducciones en las tasas

de natalidad (por debajo de la tasa de reposición). Por primera vez en la historia este fenómeno se manifiesta a escalas nacionales. Desde los comienzos de la civilización las poblaciones urbanas han sido incapaces de reproducirse por sí solas. La experiencia europea es que la población urbana se nutre y se repone con los inmigrantes de la ruralía circundante. Estos compartirían una misma identidad cultural. De ahí que los pueblos y culturas se lograron preservar por siglos en un mismo lugar geográfico. El crecimiento demográfico es un fenómeno rural. Los cambios demográficos, conjuntamente con la revolución de las comunicaciones y su tecnología, están alterando fundamentalmente la vida de los humanos en todos los confines de la tierra a un ritmo sin precedentes, alterando radicalmente las relaciones de poder.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, naciones completas en Europa, y Asia, así como tierras cuyas poblaciones fueron de origen europeo, se han urbanizado a tal grado y velocidad, y se han enriquecido a tales niveles, que han perdido la capacidad de reproducirse.

La sustitución demográfica ha tomado el lugar de la reproducción natural en el sostén numérico de las poblaciones de las sociedades industrialmente avanzadas. Pero el crecimiento numérico ha continuado con fuerza, ya que las sociedades resultantes son distintas. Las urbes de nuestro tiempo son étnica y culturalmente pluralistas (con la excepción del Japón). Aún los Estados Unidos han perdido la capacidad para asimilar culturas, y el famoso proceso del "melting pot" ha sido sustituido por el "salad bowl".

Interrogantes para guiar el pensamiento público

Para terminar, cabe plantear ciertas preguntas que considero estimulantes e importantes para provocar la discusión pública en el país.

La realidad es que Puerto Rico es una subdivisión urbana de los Estados Unidos. ¿Qué sucederá en los Estados Unidos si no se produce la asimilación al constituirse los grupos inmigrantes a escala numérica suficiente como para retener lenguajes y valores, costumbres y normas de conducta, distintos a los de la sociedad anfitriona? Por otro lado, ¿qué sucede si la cultura dominante no permite la asimilación por razón de diferencias étnicas, raciales, de clase social o económicas? La contestación es obvia: conflictos e incapacidad para alcanzar el consenso político y múltiples manifestaciones de violencia.

Desde el punto de mira de nuestro medio ambiente estratégico, es necesario, por lo tanto, prestar atención a los signos de peligro:

1. Déficit en la Balanza Comercial persistente
2. Incapacidad del sistema político para llegar a consensos
3. Adicción a drogas y epidemia del SIDA
4. Crimen en rápido crecimiento
5. Fricciones y violencia étnica
6. Burocratización creciente
7. Política histriónica y trivializada

Las tensiones surgirán en mayor grado como resultado de los diferenciales en las tasas de natalidad entre los grupos étnicos al multiplicarse los recién llegados y ejercer

presión sobre la infraestructura social y física norteamericana.

¿Tiene esta sociedad la capacidad para sostener, bajo condiciones de mutuo respeto y concordia civil, a las poblaciones concentradas en los ghettos urbanos bajo las condiciones que allí prevalecen?

La economía de EE.UU. salió de la gran depresión a raíz del gran crecimiento de su industria bélica. De ahí surgió también la política de la redistribución del ingreso. Claro, en una situación de crecimiento a nadie le preocupó mucho el gasto público en bienestar social y los subsidios agrícolas. Ahora bien, ¿Qué proyecto nacional contará con el suficiente apoyo político e incentivo económico para sustituir en la economía norteamericana la carrera armamentista?

Yo preferiría:

1. Romper la sociedad del ghetto negro-latino.
2. Reconfigurar el sistema de apoyo a la niñez y a la juventud.

¿De dónde surgirá el apoyo político? La lucha será entre grupos de edad; grupos étnicos; proteccionistas, conservacionistas, y otros grupos de interés.

La humanidad es una epidemia sobre el planeta. Esta alterando todos los ecosistemas que sostienen la vida. Los problemas que aquejan a Puerto Rico están ocurriendo a gran escala. No son nuestros solamente. Sólo los compartimos. Los obstáculos mayores son:

1. La burocracia.
2. Los partidos políticos.
3. La multiplicidad y poder de los intereses especiales.
4. La desinformación de la población y su manipulación.
5. Las profundas raíces de dependencia e insularismo.

Así pues, es esencial una estrategia para desarrollar nuestro potencial productivo y lograr una modernización que permita alcanzar niveles de vida y convivencia característicos de una mejor civilización.

