

Desarrollo y políticas en América Latina en el cambio de siglo

José Luis Curbelo*

El momento actual de la economía de América Latina podría definirse como de “aprendizaje del penoso realismo de las fuerzas del mercado”. Por desgracia, este aprendizaje se está realizando a partir de fuertes desequilibrios que se resumen, por el lado de la sociedad, en altos y crecientes niveles de pobreza y marginación; por el macroeconómico, en elevada inflación (aunque aparentemente bajo control), deuda externa desmedida, estancamiento económico, rezago tecnológico y carencia de financiamiento externo.

De comparar las experiencias de políticas de desarrollo en los últimos 30 años hemos aprendido, por una parte, que el crecimiento económico es condición necesaria —aunque no suficiente— para el desarrollo. Por otra, que aquél está estrechamente ligado a las mejoras de productividad, que a su vez se vinculan a las políticas económicas aplicadas y, cada vez más, a las inversiones en recursos humanos (educación, formación, salud, etc.).

Además, hemos aprendido que el Estado, que no es un monstruo maléfico responsable de todas las desventuras, no tiene un poder teleológico para suplantar a los agentes sociales y económicos. Sin embargo, sí puede ejercer con solvencia ciertas funciones reguladoras del mercado, siempre y cuando el marco general sea democrático. En caso contrario, sin control social efectivo, aparte de los abusos contra los derechos elementales de los individuos y las colectividades, a largo plazo suelen provocarse intervenciones y asignaciones de factores ineficientes, en beneficio de una clase rentista y parasitaria que se enquistó en el propio Estado, generalmente en detrimento de los sectores sociales más desfavorecidos.

Por otra parte, las tareas fundamentales a que se enfrentan los países latinoamericanos dimanán de su propia necesidad de reajustar sus economías, dotándose de un marco institucional compatible con las estrategias de desarrollo posibles y las condiciones

económicas y políticas internacionales. Pero esta reforma institucional tiene que respetar el ajuste estructural, mantener los equilibrios macroeconómicos y avanzar creativamente en pos de una senda de desarrollo.

Con el auge de los nuevos paradigmas tecnológicos y la consecuente quiebra del modelo centro-periferia, América Latina corre el riesgo paradójico de aproximarse a un reencuentro de dos mundos en valores políticos y económicos, mientras se produce un desencuentro creciente en la economía real.¹ Para corregir esa brecha amenazante hay que trascender la exclusiva preeminencia del ajuste estructural y promover una estrategia de ajuste positivo que incorpore la transformación productiva, avance hacia una mayor integración de la economía latinoamericana con la mundial —sobre la base de la estabilidad macroeconómica y la competitividad microeconómica—, dé cabida a una mayor equidad territorial y social, y garantice a largo plazo la sustentabilidad ambiental.²

Esta estrategia de ajuste positivo, en contraste con el ajuste espurio de períodos anteriores, se basa en la dinámica de la economía abierta e incorpora, por tanto, el progreso técnico y la innovación como elementos esenciales para formar y consolidar ventajas comparativas dinámicas. Se trata, así, de una estrategia que no por haberse construido sobre la base del realismo y el pragmatismo es menos voluntarista que las propuestas de los años desarrollistas. Se enfrenta nada menos que a retos como estabilizar los mercados y redefinir el papel del Estado y su organización.

Para alcanzar tan importantes logros es preciso, ante todo, “poner la casa en orden” e infiltrar el tejido social y político con innovación y competencia. Pero todo ello fracasaría si los países centrales no asumieran sus responsabilidades inexcusables: fueron responsables de la gestación de la deuda y de ellos depende que se defina un entorno económico estable proclive a las políticas “correctas”, mediante la mejora de las relaciones comerciales (Ronda de Uruguay) y la estabilidad macroeconómica internacional.

*Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de Madrid, España. Este trabajo se elaboró por encargo de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España, y es uno de los documentos preparatorios de la VIII Conferencia Extraordinaria de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y El Caribe celebrada en Madrid del 23 al 26 de marzo de 1992.

1. A. Ferrer, en *El País*, 18 de julio de 1991.

2. Véase CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago, 1990. Aunque de un modo más tenue estos principios también alumbran el documento del Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1991*, Washington, 1991.

La interacción del Estado —las políticas públicas— y el mercado, así como el papel de la planificación en una economía abierta y en proceso de creciente flexibilización son temas que deben debatirse en extenso. La propia existencia del mercado es una condición necesaria para su funcionamiento eficiente y gran parte de las energías políticas deben dirigirse a consolidarlo mediante la eliminación de las licencias y restricciones al comercio, el acceso a los bienes públicos, el reconocimiento de los derechos de propiedad, las inversiones en infraestructura, etcétera.

Pero más allá de esta función de “creador de mercado”, el Estado no sólo está obligado a proporcionar un mínimo de cobertura social y dar coherencia y sentido a las, de otro modo, dispersas y contradictorias iniciativas de los agentes sociales y económicos. Las propias transformaciones de la estructura productiva traen exigencias nuevas a la administración pública y tanto sus ámbitos de intervención como su estructura administrativa deben ser motivo de reflexión y examen.

Este ensayo se divide en tres apartados que tratan: 1) del marco de ajuste y, en concreto, de las inevitables etapas que debe cubrir la política económica general en su camino hacia la estabilización que eventualmente pudiera resultar en mayores tasas de crecimiento; 2) de los procesos de redefinición de funciones entre los sectores público y privado (privatización); 3) de las transformaciones en la estructura centralizada del Estado (descentralización) y su potencial para hacer frente a los retos de la transformación productiva con equidad.³ En las conclusiones se apuntan algunas características de las funciones del Estado y el tipo de planificación factible en un ámbito de transición desde la gestión del simplismo a la gestión de la complejidad.

El marco y las etapas del proceso de ajuste

Si se considera la fuerte competencia internacional por atraer capitales con múltiples opciones de destino (Europa del Este, países de industrialización reciente, mercado único europeo, etc.), la recuperación de la inversión productiva deberá lograrse, de manera fundamental, mediante la aplicación interna de los recursos que de otra manera se fugarían al exterior o absor-

3. En este trabajo no se discute explícitamente la otra dimensión del ajuste positivo, la sustentabilidad ambiental, entendida como la valoración de los recursos naturales compatible con su reproducción a largo plazo. Baste decir que en un entorno descentralizador se pueden salvar, o al menos darles una atención eficiente, las tres amenazas a la sustentabilidad ambiental más importantes: la hiperconcentración de la población en las áreas urbanas, la pobreza y su lógica de supervivencia, y la lógica empresarial rentista. Véase al respecto Boisier *et al.*, “La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad”, ponencia presentada en el seminario Territorios en Transformación, celebrado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en 1991.

bería la maquinaria pública, y sólo en segundo término como resultado de transferencias voluntarias del sistema financiero internacional. De hecho, podría decirse que a largo plazo el crecimiento de la región sólo tendrá lugar cuando los ciudadanos prefieran invertir en su país y no en el exterior,⁴ lo que exige, aparte de garantías, la certidumbre de que la rentabilidad de ambas opciones es similar.

Ciñéndonos a la perspectiva macroeconómica, pero sin abandonar los otros objetivos de la estrategia de ajuste positivo (equidad y sustentabilidad), el realismo que se postula exige el cumplimiento de una secuencia lógica de etapas cuyo objeto fundamental es evitar los “saltos en el vacío”, derivados de la siempre difícil conciliación entre el interés por avanzar rápidamente hacia un escenario menos sombrío y las restricciones intrínsecas al funcionamiento de la economía de mercado. Nos referimos en concreto a los equilibrios mínimos (o, si se prefiere, desequilibrios máximos) que exige el despegue económico. En cualquier caso, ya nadie cuestiona el fracaso de la política de financiamiento inflacionario del desarrollo que terminó en un círculo vicioso de déficit fiscal-inflación-pobreza y marginación-despilfarro-desequilibrios de pagos-vulnerabilidad externa.

Antes y después de reiniciar crecimientos reales por encima, cuando menos, del incremento de la población (que en cualquier caso será más modesto que en los años sesenta y setenta), las reformas estructurales han de encaminarse a lograr cierta estabilidad macroeconómica y a la liberación interna y externa.

Primera etapa: estabilidad macroeconómica

Los desequilibrios macroeconómicos de los países latinoamericanos son en gran medida la consecuencia del excesivo déficit público (generado tanto por el propio sector estatal como por la “socialización” de las deudas externas de las empresas privadas), financiado y monetizado con recursos del mercado interno. En este sentido, no debe olvidarse que el monto de la deuda externa incluye la privada que se ha “socializado” y que, como tal, presiona sobre el equilibrio fiscal.

Es más, intentar servir la deuda externa sin sanear previamente los desequilibrios fiscales primarios se traduciría en mayores desequilibrios en las tasas de interés, la realimentación del déficit, el deterioro consecuente de los precios y la absorción desmedida de los recursos del sector privado. La recesión así generada sería excesiva en tanto que habría un fuerte descenso de las importaciones, lo que evidentemente implicaría la subutilización de los factores productivos, en especial la proporción de mano de obra ocupada.

4. Marcelo Selowsky, “Etapas para la reanudación del crecimiento en América Latina”, *Finanzas y Desarrollo*, vol. 27, núm. 2, Washington, 1990, pp. 28-31.

Los elevados índices de inflación y las altas tasas de interés resultantes provocan, entre otros, los siguientes efectos perversos: a] el retraimiento de la inversión y de la toma de decisiones empresariales como consecuencia de la elevada incertidumbre; b] la orientación especulativa de gran parte de las aplicaciones; c] la inhibición del ahorro y la fuga de capitales, y d] la entrada en una espiral funesta de consumo inmediato que intenta maximizar el poder de compra del consumidor.

En estas circunstancias, la búsqueda de un mayor equilibrio fiscal reclama una perentoria reforma institucional y si no se reduce drásticamente la transferencia de recursos al exterior incluso podría requerirse un superávit fiscal. Es preciso que el Poder Ejecutivo, las empresas públicas, los gobiernos regionales y locales, y la seguridad social minimicen su recurso al Banco Central para enjugar los déficits. Por otro lado, se debe mejorar la eficiencia del sector público, tanto en lo relativo a su cuenta de resultados como a la calidad de sus funciones en un entorno económico cada vez más dinámico y complejo.

En general, es necesario elevar la recaudación y reducir el gasto público. Para alcanzar ambos objetivos hay que avanzar hacia mayores cotas de equidad, para lo cual debe ajustarse la reforma impositiva a fin de reducir distorsiones entre regiones, sectores y grupos sociales. Para incrementar los ingresos fiscales es necesario primero, luchar contra la generalmente muy elevada evasión y, después, incrementar la base gravable mediante nuevos impuestos —debidamente evaluados sus efectos distorsionadores— y reducir las exenciones.

Desde la perspectiva de la reducción del gasto, es pertinente: a] reconsiderar la amplia panoplia de subvenciones que benefician sobre todo a las clases medias y concentrar el gasto público en los sectores sociales más necesitados y en los servicios estratégicos para la transformación productiva positiva y la lucha contra la pobreza (salud, educación, infraestructura básica, etc.); b] reformar la administración y el sector públicos, es decir, reducir el empleo financiado con cargo al presupuesto o bien incrementar drásticamente su eficiencia; c] modificar los mecanismos de licitación para la prestación de servicios, a fin de reducir la discrecionalidad administrativa en la contratación pública (proclive al patrimonialismo de la cosa pública cuando no a la corrupción abierta); d] exigir niveles mínimos de eficiencia —los que en alguna medida deben reflejarse en la cuenta de resultados— aceptables al sector público empresarial, y e] reducir drásticamente el gasto militar.

Segunda etapa: liberación interna y externa

Una vez conseguidos los niveles mínimos de equilibrio macroeconómico, que se resumen en el control de las presiones inflacionarias, y transcurrido el período más duro y socialmente costoso del ajuste, el mecanismo del mercado puede comenzar a

asignar los recursos de acuerdo con su propia lógica. Antes ello sería imposible puesto que los altos déficits públicos absorben excesivos recursos del mercado. En esta etapa, se persigue el uso más eficiente de los factores, desplazándolos hacia los sectores de mayor productividad. Con las reformas estructurales se debería:

a] Modificar la estructura de los incentivos al sector privado, aproximando el precio de los factores a las escaseces reales de la economía. Para ello las exportaciones deberían recibir cuando menos incentivos similares a la sustitución de importaciones y desregular las tasas de interés, limitando el crédito dirigido a casos muy concretos que persigan un objetivo social prioritario.

b] Incrementar la competencia mediante una creciente desregulación del mercado. Algunas medidas al respecto serían: reducir la distribución administrativa de cuotas y licencias; eliminar las barreras de entrada, fundamentalmente con la generalización del uso de la infraestructura y la apertura o ruptura de los monopolios públicos y privados; flexibilizar los mercados laborales, etcétera.

Aunque duras —en especial la primera— las etapas descritas son necesarias para retomar una senda de crecimiento que en ningún caso va a ser espectacular. Los países que aceptaron inicialmente esa disciplina (Chile, México, Bolivia y en menor medida Argentina) comienzan a ver la luz del final del túnel, e incluso puede pensarse que en alguno de ellos ya pasó lo peor. Otros países, como Brasil o Perú, están inmersos en situaciones de dudoso, cuando no convulso, futuro.

En este marco, la deuda externa es un ingrediente más del coctel de la crisis. Si bien es cierto que aquélla está en la base de los problemas presentes, en ausencia de una correlación de fuerzas que permitiera una salida política que implicase una “quita” masiva del endeudamiento, las economías latinoamericanas van a tener que aceptar las reformas estructurales apuntadas. Es más, sin ellas una hipotética —aunque improbable— reducción de la deuda pronto se tornaría en nuevos desequilibrios. Sin embargo, es necesario aliviar la carga del endeudamiento y sobre todo apoyar la entrada de “dinero nuevo”, lo que debería asociarse al avance por la senda de la estabilidad descrita.

Privatización

La realidad latinoamericana está marcada por la existencia de estados hipertrofiados, clientelares, ineficientes y centralistas. No obstante, el defecto fundamental ligado a la hipertrofia del Estado no se debe tanto a su peso cuantitativo en la generación del producto como a su omnipresencia en la formación y distribución del excedente. Más allá de sus diferencias respecto a la salvaguardia de los derechos individuales más elementales, el Estado desarrollista y posteriormente el autoritario pudieron reproducirse a medida que las respectivas economías nacionales generaban un excedente capaz de apoyar actividades económicas

emergentes, redistribuir el ingreso entre sectores productivos, regiones y segmentos sociales, y amortiguar (sin cuestionar) las tensiones sociales. En este sentido, la actual crisis del Estado latinoamericano no proviene de sus modos de operar, de sus contradicciones o de su propia ineficiencia, sino de la merma del excedente, consecuencia de la crisis de pagos externos, sobre el cual se asentaba la lógica económica y política.

La necesaria reforma del Estado considera la redefinición no sólo de su tamaño, sino también —lo que es mucho más importante— de sus funciones y mecanismos de intervención e intermediación. La privatización y la descentralización, pero sólo entendidas en el entorno general de la desregulación, son quizás los elementos más importantes de la dinámica liberadora que se apunta para el futuro.

En sí por privatización se entiende cualquier traspaso de actividad del sector público al privado. Sin embargo, dicho traspaso no debe concebirse desde una perspectiva exclusivamente patrimonial, puesto que en el ámbito general de la privatización debieran incluirse, además de la transferencia de activos, tanto la introducción de capital o conocimientos de gestión privados en una actividad del sector público, cuanto la supresión de las regulaciones que impiden al sector privado competir con una empresa monopolística nacionalizada. Es en estos dos últimos sentidos, y no en el anterior, como se pueden interpretar ciertos procesos de privatización en América Latina que, a veces, involucran a empresas públicas de otros países.

En cualquier caso hay que entender críticamente los procesos de privatización, lo que lleva a sopesar con cautela los fundamentos de la intervención pública, el marco económico y político, los objetivos buscados y las lecciones que se extraen de experiencias propias y ajenas.

Fundamentos de la intervención pública

Desde la perspectiva del modelo básico de equilibrio general, la privatización se basa en el criterio —insuficientemente probado y centro de un amplio debate— de que la propiedad y el control privados hacen más eficiente la asignación de recursos que el sector público. El supuesto esencial es que las empresas públicas y privadas tienen diferentes modelos de incentivos y, por tanto, distintos resultados en términos de eficiencia.

No obstante, el modelo básico abre la posibilidad a la intervención del Estado en la economía cuando las fallas del mercado imposibilitan la obtención de ajustes eficientes vía precios. Los fallos del mercado generalmente apuntados son, en el análisis de Musgrave, los siguientes:

a) *Existencia de efectos externos*, derivados de los efectos positivos o negativos que una actividad o agente ejerce en otro o en el conjunto de la sociedad.

b) *Existencia de bienes públicos*, que se traduce tanto en la imposibilidad de restringir el acceso al disfrute del bien, como en el hecho de que el costo marginal de la provisión del mismo es cero.

c) *Existencia de un monopolio natural* causado por la presencia de rendimientos a escala crecientes, como es el caso de la oferta de algunos servicios públicos (ferrocarriles, servicios de agua, etc.) que requieren una infraestructura previa muy costosa.

d) *Existencia de monopolios y oligopolios*, cuyos niveles y precios de equilibrio no son eficientes.

A estas cuatro justificaciones tradicionales valdría añadir una quinta de carácter eminentemente político que, como tal, genera importantes controversias: *alcanzar una estructura de pagos compensatorios entre agentes económicos*,⁵ que es una cierta forma de “capitalismo de Estado” por el cual las utilidades públicas se distribuyen corporativamente entre directivos, trabajadores, consumidores y Estado. El problema más importante de esta justificación, aunque ello no la invalide, es que exige una estructura administrativa pública democrática y eficiente, en la que se compensen las tendencias inherentes a la lógica burocrática en detrimento de los intereses del conjunto de la sociedad.

Este último argumento es de vital importancia porque trasciende los argumentos estrictamente tecnocráticos e incorpora a la intervención pública en la economía una dimensión esencial, tal es su carácter político, resultante de la compatibilización y capacidad de hegemonía de los diferentes grupos sociales. Así, es ciertamente fútil el intento de seccionar nítidamente las esferas de intervención pública y privada; separación que, además, es imposible en el capitalismo contemporáneo por la multiplicidad de relaciones cruzadas entre ambas esferas.

El entorno y los objetivos de la privatización

En general, es conveniente huir de cualquier interpretación funcionalista y ahistórica de la dinámica económica. Así como hay que enmarcar las políticas intervencionistas de los sesenta y setenta en la búsqueda de una “quema de etapas” en el proceso de desarrollo, que intentaba superar restricciones tan importantes como la ausencia de un empresariado suficientemente capitalizado y de una clase obrera urbanizada (en un momento en que el desarrollo exigía grandes inversiones o concentraciones de mano de obra), mercados excesivamente estrechos y mal relacionados o los evidentes fracasos —sobre pautas liberales— de las etapas de desarrollo previas,⁶ las actuales tendencias privatizadoras merecen una

5. A. González y Ma. J. Lorenzo, “Un análisis de las políticas de privatización. Objetivos y controversias”, *Economistas*, núm. 49, 1991.

6. Véase José Luis Curbelo, “Estilos de desarrollo y democracia en América Latina: una visión estructural”, *Información Comercial Española*, núm. 638, Madrid, 1986.

interpretación ponderada. Es más, pudiera ocurrir que la ola privatizadora afecte a actividades, sectores y funciones para las que el sector privado no está en condiciones de intervenir competitivamente o en mejores condiciones que el sector público.

Son tres —en síntesis— los argumentos que explican los procesos de privatización en América Latina, donde conviven razones:⁷

a) *Ideológicas*, que buscan reducir el tamaño del sector público al tiempo que permiten al capital privado penetrar en ciertos segmentos de alta rentabilidad y futuro antes en manos del Estado (telecomunicaciones, transporte aéreo, industria militar, etc.).

b) *Financieras*, que buscan reducir la carga del sector público sobre el presupuesto y aminorar el monto de la deuda mediante los procesos de “conversión”.

c) *De cooperación* con el sector privado para el acceso al financiamiento, la mejora de la gestión y del servicio prestado, la puesta al día tecnológica o el posicionamiento en un mercado internacional cambiante.

Conforme a lo anterior, con la privatización se enuncian y persiguen los siguientes objetivos, cuya realidad invita a cierta reflexión:⁹

a) Alcanzar mayor eficiencia de conformidad con la creencia generalizada de que las empresas públicas (sea el Estado productor, proveedor o consumidor) tienen menor dinamismo empresarial y son menos eficientes que las privadas. Sin embargo, es difícil dar validez universal a esta hipótesis puesto que, por un lado, existen casos en que los niveles de eficiencia de los sectores público y privado son comparables y por otro porque la gran mayoría de las comparaciones de eficiencia relativa se hacen violando el principio de *ceteris paribus* respecto al tipo de sectores y empresas considerados.

No obstante lo anterior, la privatización puede aportar ganancias de eficiencia si existen restricciones a la competencia en compras y contratos con el sector público, lo que implica subvenciones ocultas a empresas poco dinámicas, o transferencias entre unidades de una misma empresa en favor de producciones cuyos precios se desean artificialmente bajos. Las ganancias de competencia serán mayores cuanto mayores sean las distorsiones implícitas, del mismo modo que una eventual liberación podría tener serios efectos inflacionarios si no se procede con cautela en situaciones de alta distorsión.

7. H. Nankani, *Techniques of Privatization of State-owned Enterprises*, World Bank Technical Document, núm. 89, 1990.

8. José Luis Curbelo, “Latinoamérica: Deuda externa, deuda interna y deuda social”, *Economistas*, núm. 40, 1990.

9. A. González y Ma. J. Lorenzo, *op. cit.*

b) Evitar la interferencia del Gobierno y sus a menudo contradictorios objetivos macroeconómicos (empleo, salarios, precios, equidad, déficit externo, etc.) en las decisiones de gestión empresarial estricta. Siendo éste un problema esencial del sector público, el argumento trasluce un evidente pesimismo ante las posibilidades de reforma del Estado y sus ansias globalizadoras. De algún modo, existe la resignación de que la mejora del Estado no viene de su reforma (que se antoja imposible) sino de vaciar su contenido.

c) Incrementar la competencia en los mercados financieros y de productos con políticas contra los monopolios y reduciendo las regulaciones que impiden la libre entrada de empresas. A pesar de que este argumento se esgrime con frecuencia respecto a la privatización, debería ampliarse a las diversas formas —públicas y privadas— de poder oligopólico.

d) Búsqueda del capitalismo popular y del capitalismo laboral haciendo partícipes a los trabajadores y al conjunto de la comunidad del propio devenir de la empresa, lo que quizá coadyuve a mejorar las relaciones laborales, ensanchar los mercados de capitales y elevar la estabilidad del sistema socioeconómico.

e) Reducir el déficit público, si la empresa es deficitaria, en la cuantía neta de la diferencia entre los ingresos públicos y las subvenciones y ayudas de todo tipo (incluidos los precios sombra derivados del entorno de políticas en el que la empresa actúa y va a actuar) que la empresa privatizada recibía cuando era pública y durante su venta. No obstante, suele suceder que dicha empresa sea deficitaria y por tanto es difícil no infravalorar su precio (es decir, la capitalización del flujo futuro de beneficios esperados), especialmente en sectores no abiertos a la competencia.

f) Profundizar y ensanchar el mercado de capitales, incrementando el número de inversionistas y la capitalización del mercado. Un repaso a este argumento procede de la propia capacidad de absorción del mercado de capitales y los eventuales efectos de desplazamiento (*crowding out*).

Proceso y lecciones

Así pues, los procesos privatizadores pueden incorporar ganancias de eficiencia si se enmarcan en un movimiento para liberar, desregular y ampliar el mercado. Ahora bien, no hay necesariamente una correspondencia sistemática entre propiedad privada y eficiencia, y la privatización es políticamente muy sensible. En este sentido, el proceso de privatización adquiere una importancia central, superior incluso al de la dinámica privatizadora *stricto sensu*, y la experiencia acumulada permite extraer ciertas lecciones:

1) El marco de las políticas macroeconómicas y sectoriales en que se lleva a cabo la privatización es decisivo. No es conveniente proceder a ella en un ambiente de inflación e incertidumbre dado

que los precios pierden su capacidad de enviar señales. Por otra parte, los efectos de la privatización serán más evidentes si se ubican en una política sectorial concreta en la que se redefine no sólo la titularidad patrimonial sino el marco regulador, la apuesta tecnológica y de mercado, o la inserción de la economía en el exterior.

2) Las consideraciones políticas son dominantes. La privatización es una tarea problemática en la que hay una redistribución patrimonial y de ingresos que puede involucrar la soberanía nacional y modificar las pautas de empleo y las relaciones laborales.

3) Sería recomendable que el traspaso de empresas a grupos extranjeros privados se produjera en el marco de "alianzas estratégicas" encaminadas a reducir los costos del financiamiento o a mejorar las redes comerciales en el exterior.

4) La privatización *per se* no elimina las rentas de monopolio. Todo lo contrario, puede crear un derecho al disfrute de esas ganancias que antes no se comercializaban. Por tanto, es preciso evitar que las empresas privatizadas exploten una posición monopólica, para lo cual hay que garantizar que los mercados privatizados estén abiertos a la competencia (libertad de entrada y salida, acceso a métodos de producción similares, etc.).

5) Hay que establecer relaciones claras y vinculantes entre el Gobierno y las empresas privatizadas; es decir, acerca del grado de intervención en las reglamentaciones, la fijación de precios, etc., lo que permitirá clarificar el horizonte de actuación del inversionista y salvaguardar los intereses perseguidos con la privatización.

6) Para garantizar que las medidas tomadas por el inversionista no sean contrarias al bien público, especialmente cuando se refiere a servicios públicos, puede ser conveniente que el Estado mantenga alguna "acción de oro" que le permita condicionar ciertas actuaciones empresariales.

7) No debe desdeñarse una privatización por etapas, en la que se comienza por la gestión y la introducción de reformas que aproximen las estructuras organizativas o incorporen formas de cooperación y privatización parcial.

8) Es preciso sopesar técnica y políticamente el procedimiento financiero del proceso privatizador, el cual puede desbordar la capacidad de absorción del mercado nacional de valores, producir efectos de desplazamiento y exigir la concurrencia de capitales extranjeros. El problema de la participación extranjera no es un tema menor ni de "nacionalismo" trasnochado, y debe aceptarse políticamente, so pena de introducir factores de incertidumbre poco recomendables. De igual modo, debe evaluarse técnica y políticamente la participación de los trabajadores en la privatización ("capitalismo laboral") y la de los pequeños inversionistas nacionales ("capitalismo popular") *vis á vis* la de los grandes grupos, los inversionistas institucionales y el capital extranjero.

9) Hay que evaluar apropiadamente los costos y beneficios a largo plazo de la privatización. Además de los efectos inmediatos en las finanzas públicas debe hacerse una evaluación financiera y estratégica de las operaciones. Procesos masivos de privatización pueden hacer caer los precios en un entorno de poco crédito disponible y abundancia de empresas en venta. Por otra parte, además de los beneficios financieros y económicos (reducción del presupuesto, movilización de los recursos financieros y administrativos, mejoramiento de la gestión, ganancias de eficiencia, movilización e incremento del ahorro, mejor asignación de los recursos para invertir), se incurre en costos tales como las subvenciones implícitas, los importantes gastos de transacción y asesoría, los efectos en el empleo y en los pagos por despido, los del saneamiento empresarial previo, el riesgo de corrupción, o el costo de oportunidad del tiempo de los altos funcionarios responsables de la privatización.

10) A más largo plazo hay que incluir la pérdida de un instrumento importante de política industrial que para países con un sector de investigación débil podría resultar en una importante descalificación de éste y, cuando la venta es a grupos extranjeros, en el desplazamiento a las sedes centrales tanto de las funciones innovadoras y de mayor valor añadido como de la política empresarial a largo plazo. Este punto se debe interpretar a la luz de las tendencias en la división internacional del trabajo, las cuales muestran importantes movimientos reconcentradores en beneficio tanto de los países centrales como de las regiones centrales de algunos países periféricos.¹⁰

Descentralización

La otra gran tendencia que parece consolidarse no sólo en América Latina, sino también en la mayoría de los países, es la de descentralizar en mayor medida las funciones administrativas, de provisión de servicios sociales e incluso de promoción del desarrollo. Las interpretaciones de este fenómeno son diversas; van desde la conspirativa, según la cual la descentralización es un "artilugio" más del sistema económico para desplazar los problemas que no puede enfrentar (fundamentalmente, una mayor equidad social y económica entre territorios y grupos sociales) y es irrelevante frente al poder del capital transnacional, hasta aquella que lo ha encumbrado como la "mantra" voluntarista que resolverá las rupturas intrínsecas del sistema.

Existe también recelo ante el riesgo de que la descentralización pueda utilizarse como un "caballo de Troya" de otros elementos de la "agenda oculta" del ajuste estructural para los que es más difícil obtener consensos políticos amplios (privatizaciones, reducción neta de gastos y protección social, etc.).

10. En este sentido se manifestaron varios de los trabajos presentados en el seminario Territorios en Transformación celebrado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en octubre de 1991.

En aras de una posición menos maniquea, cabe reconocer un cierto cambio en el paradigma de organización política y económica por el cual tanto la lógica del proceso de acumulación —favorecido por la revolución científica y la transición del fordismo al posfordismo—¹¹ como las transformaciones políticas, sociales y administrativas, coinciden en hacer viables estructuras menos centralizadas de organización del poder. Entre las tendencias que hay que identificar en ese segundo ámbito habría que incluir, además del propio colapso del Estado centralista, a los movimientos sociales de carácter regional y local, la creciente madurez de la sociedad civil y el aprendizaje sobre los beneficios de la gestión más próxima al administrado.

En la realidad latinoamericana, además, la descentralización puede contribuir a la coherencia de la estrategia general de transformación productiva con equidad y sustentabilidad.¹² Dicho sea de paso, este proceso ha de entenderse no tanto con base en la configuración de una competitividad futura sino en el punto de partida, que son las estructuras políticas y de decisión muy centralizadas.¹³

En cualquier caso, el ámbito de descentralización que parece perfilarse como pertinente en esta fase del desarrollo, y sobre el que versan las reflexiones que siguen, es el “regional” frente al “central” y al “local”. Este último, siendo esencial en la provisión de servicios sociales y colectivos, es decir, en el ámbito de la reproducción social o en la descentralización de los ingresos y gastos fiscales,¹⁴ es menos relevante para la promoción del desarrollo económico y está preñado, en multitud de ocasiones, de excesivo localismo, proclive a legitimar las prácticas caciquiles y gamonales.

En síntesis, en la medida en que sea posible avanzar en la legitimidad democrática, el proceso descentralizador y el consenso social,¹⁵ el poder regional se irá constituyendo en el representante corporativo de los intereses colectivos regionales en escala “ma-

11. Véase, por ejemplo, D. Harvey, *The Condition of Postmodernity*, Blackwell, Oxford, 1990; A. Scott y M. Storper (eds.), *Production, Work, Territory*, Londres; A. Scott, *New Industrial Spaces*, Londres, 1988.

12. Véase S. Boisier *et al.*, “La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad”, ponencia presentada en el citado seminario Territorios en Transformación. Varias de las ideas que siguen surgieron de la lectura de este trabajo.

13. No se olvide que el centralismo ancla sus raíces, además de en la propia construcción nacional de los países y la lucha contra los caudillos locales, en la necesidad de avanzar hacia el desarrollo en un contexto económico y social marcado por altas dosis de centralización y concentración del capital, la producción y la regulación social y económica.

14. Véanse al respecto los documentos presentados en el seminario Descentralización y Desarrollo, celebrado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), en diciembre de 1991, con el patrocinio del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

15. José Luis Curbelo, “La cuestión regional: una dimensión inestable de la restructuración del Estado del Bienestar”, *Información Comercial Española*, núm. 622, 1988.

cro” (en su relación con el Estado central), mientras organiza lo “micro” de acuerdo con las condiciones locales.¹⁶

Transformación productiva y descentralización

El rasgo característico de las transformaciones productivas compatibles con el ajuste positivo es la reivindicación del progreso técnico como el factor determinante de la competitividad, en lugar de la represión salarial o las manipulaciones en el margen de cotización de las divisas a fin de reducir costos.

Ahora bien, el progreso técnico no es neutro respecto al espacio y los condicionamientos territoriales. Más bien puede pensarse en una dialéctica socio-técnico-territorial en la que, si el cambio técnico surge de las necesidades productivas y de competencia concurrentes históricamente en un entorno territorial y social concreto, su incorporación en los procesos productivos modifica las ventajas comparativas regionales y el propio futuro económico de la región. Si bien esta dialéctica ha actuado en diferentes momentos de la historia, en la actual fase del desarrollo capitalista, en la que está en curso la importante transformación de un modelo de acumulación de base fordista en otro denominado de acumulación flexible, se otorga una importancia peculiar a las circunstancias y condicionantes territoriales. El progreso técnico se desarrolla en un entorno social y económico geográficamente acotado, se aplica en unos factores productivos e institucionales de base territorial, y va a provocar respuestas diferenciadas en el espacio.

Las nuevas tecnologías no sólo han permitido segmentar los diferentes procesos productivos, sino también su dislocamiento espacial. En contraste con los períodos previos, cuando la integración vertical, y por ende territorial, era determinante del devenir regional, en la actualidad adquiere creciente importancia la integración horizontal o por agrupamientos (*cluster*) de actividades.¹⁷

La principal ventaja competitiva de un entorno concreto ya no es su localización espacial en términos de costos de transporte, recursos naturales o precio de sus factores, sino la estructura de relaciones concurrentes en el espacio, tanto entre las fases del proceso productivo como en relación con los competidores, la dinámica de innovación, el dinamismo y la exigencia del mercado, etcétera.

A diferencia de las políticas regionales tradicionales (por ejemplo, los polos de desarrollo) que lo obviaban, en la actualidad las políticas de desarrollo de base territorial incorporan el entorno socio-territorial. Las peculiaridades (productivas, sociales, ambientales, culturales e institucionales) de los espacios atraen y promueven

16. M. Hopenhayn, “La participación y sus motivos”, documento ASD/95 de los Programas de Capacitación del ILPES, Santiago de Chile, 1988.

17. M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, Nueva York, 1990.

diferentes funciones o fases de los procesos productivos (innovación, montaje, gestión, producción, etc.) según una jerarquía definida por la disponibilidad y el costo de los factores productivos, entendidos éstos en un sentido amplio. Así, las funciones de diseño y concepción de productos y sistemas estará condicionada por la disponibilidad de su factor estratégico, cual es la capacidad innovadora y de investigación en cada territorio concreto; alternatively, las funciones de montaje estarán condicionadas por la cantidad y el precio de los estratos menos calificados de la fuerza de trabajo. Obviamente, los diversos espacios se benefician de forma diferencial de esta segmentación y su vulnerabilidad en el tiempo es también distinta. El cambio técnico es una realidad dinámica que actúa en detrimento de las fases de la producción más intensivas en factor trabajo, posibilitando una eventual recentralización de actividades.

En las circunstancias nuevas, la pequeña y mediana empresa (PYME) —de base regional— va ganando importancia en el uso de factores productivos y en la capacidad para insertarse flexiblemente en los flujos de mercado abierto frente a la localización administrativa y centralmente decidida de la gran empresa líder en un sector de gran capacidad de arrastre, capaz de vertebrar el entorno geográfico contiguo.

A la PYME se la valora en la estrategia de ajuste positivo no tanto por su capacidad de generar empleo (importante, pero sólo un objetivo de corto alcance en la vorágine de la amplia reestructuración en curso), sino porque es la respuesta más apropiada a las necesidades de inserción externa de los diferentes territorios ante la escasez relativa de capital productivo en circulación.

Desde esta óptica, también han cambiado los instrumentos de la política regional. Frente a la centralización de las decisiones de invertir, se consolida el desarrollo del potencial interno regional en el que además se incluye un amplio conjunto de factores productivos, sociales e institucionales que son el resultado no tanto del azar cuanto de la construcción social territorial. La capacidad empresarial, la flexibilidad institucional y administrativa, el sistema ciencia-tecnología-empresa, el factor ambiental, la existencia de una trama de empresas complementarias y competidoras (agrupamientos productivos en la terminología de Porter), y la propia exigencia de la demanda (sea ésta final o intermedia), son factores productivos tanto o más importantes que la proximidad a los mercados centrales o la disponibilidad de recursos naturales, al menos para una parte importante de actividades o segmentos de éstas.

En la dinámica emergente el factor humano (que incluye la fuerza de trabajo y sus capacidades de iniciativa, organización, creatividad, etc.) es el elemento central del potencial interno. Por tanto, la maximización de sus habilidades ha de ser un instrumento vital de la política de desarrollo. Como esa potenciación del factor humano actúa con base en una realidad productiva y social definida territorialmente, el reto de la planificación del desarrollo es leer esa realidad y aplicar sobre ella la transformación cultural e institucio-

nal que sirva de remedio a las ataduras que impiden la liberación del potencial económico.

Las políticas de liberación propuestas sólo serán operativas si, de manera complementaria, los grupos económicos y del conjunto de la sociedad (incluido el sector público) están dispuestos a aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado. En otras palabras, el objetivo no es el ajuste sino el desarrollo. En el nuevo entorno la "cultura productiva" será definida por los grandes sectores productivos nacionales (que continuarán siendo imprescindibles para el desarrollo) y por las capacidades de interrelación sinérgica de las actividades de los diferentes territorios. Hecho éste que recoloca, además de las políticas pertinentes, su propia institucionalidad.

Frente al empeño de otorgar protecciones, subvenciones y ayudas para desarrollar ciertas actividades que no han despertado el interés empresarial y localizarlas en lugares que tampoco llaman la atención, la nueva política de desarrollo debe dar creciente atención a las políticas de oferta para generar las condiciones que hagan viable el desarrollo empresarial en una economía abierta. Entre estas políticas, las que promueven la innovación (tecnología, diseño, servicios empresariales, comercio exterior, mercadotecnia, etc.) parecen las más estratégicas puesto que están estrechamente ligadas a la mejora de la competitividad dinámica. Ahora bien, no debe confundirse la promoción de políticas de oferta con la inhibición del Estado. Aquéllas han de operar con la base en políticas de cambio estructural, fundamentalmente políticas industriales que de manera selectiva identifiquen sectores económicos viables y estratégicos a medio y largo plazos; siempre, claro está, en un ámbito de creciente y paulatina liberación.

La dimensión territorial es un asunto nodal de la estrategia. Ni el inventario de actividades con futuro se puede hacer centralmente, ni las condiciones productivas son equivalentes en todo el territorio, ni el dinamismo empresarial o la disciplina y productividad laborales son homogéneas. Por otra parte, el complejo desarrollo humano-empresa-instituciones-organizaciones sociales necesita una continua retroalimentación entre sus componentes que es inoperante sin la autonomía de las partes respecto a directrices centralizadas.

Finalmente, como destacan Boisier y otros,¹⁸ si se trata de hacer efectivas las potencialidades regionales se requiere una actitud de concertación regional que las promueva y haga viables y operativas, lo que exige la creciente participación de los agentes sociales. En este sentido, el espacio de consenso sólo puede ser el regional, y ha de ser en un plan de desarrollo de ese carácter (como documento y acción), donde se plasmen las prioridades de transformación social y productiva. Por razones de eficacia y de interés regional es recomendable vertebrar la dinámica e inquietudes de ese ámbito con el nacional e incorporar las fuerzas locales subregionales.

18. S. Boisier *et al.*, *op. cit.*

Equidad y descentralización

El proyecto de ajuste positivo fracasaría si con la transformación productiva no se avanzara significativamente hacia una mayor equidad. La preocupación por alcanzarla no surge sólo de valoraciones éticas derivadas del intento de compensar, aunque fuera marginal e indirectamente, la deuda social con las víctimas del ajuste durante la “década perdida”. Otras razones son la estabilidad política, así como la necesidad de incrementar la productividad del recurso más importante, la población activa, y aprovechar en toda su potencialidad la dinámica de la demanda interna.

En el entorno económico y político hoy más factible, hay que entender la equidad —en términos muy concretos y operativos— como la eliminación de los obstáculos económicos, sociales y políticos a una verdadera igualdad de oportunidades.¹⁹ Instrumentos viables con este fin son la creación de empleo productivo, la democratización del acceso al poder y la provisión de los servicios sociales básicos. Todos ellos se beneficiarían de una creciente descentralización que, en contraste con períodos anteriores de desarrollo, es compatible con las exigencias del proceso de acumulación.

Una de las justificaciones clásicas de la política regional proviene de Alden y Morgan, quienes argumentan que las posibilidades de realización del individuo dependen de su ubicación en la trama social y en la malla territorial.²⁰ Es decir, que la política regional podía ser un instrumento apropiado para combatir desigualdades que se generan y se plasman en otros ámbitos de la realidad.

Sin embargo, y quizás confundiendo fines con medios, la política regional convencional adquirió un carácter metonímico²¹ y se obsesionó con el crecimiento cuantitativo de los agregados macroeconómicos regionales, desinteresándose de los aspectos sociales distributivos que, en última instancia, y a no ser que se antepongan los espacios a los ciudadanos, explican y justifican la intervención pública en la distribución territorial de la actividad económica. La razón de esta “confusión” habría que buscarla, por una parte, en el carácter centralizado de las decisiones políticas, que toman la convergencia interregional como *proxy* de la convergencia social; por otra, en la propia realidad de los instrumentos de intervención: la gran empresa que actúa como polo y la ausencia de compromiso regional con las decisiones de inversión. Ambas explicaciones eran a su vez consecuencia del modelo de acumulación, del nivel de desarrollo tecnológico (poco proclive a la descentralización) y de la organización institucional que le era compatible.

19. Véase CEPAL, *La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio*, Santiago de Chile, 1990.

20. J. Alden y R. Morgan, *Regional Planning: A Comprehensive View*, Leonard Hill Books, Londres, 1974, citado por S. Boisier *et al.*, *op. cit.*

21. Véase Ch. Gore, *Regions in Question*, Methuen, Londres, 1984, y J. Curbelo, *Andalucía: crecimiento y equidad*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla, 1990.

Los años venideros no se van a caracterizar por la abundancia de recursos para la intervención pública en servicios sociales; sin embargo, la salud, el alfabetismo, la nutrición o la vivienda son necesidades que es preciso satisfacer dando la mayor eficiencia a los pocos recursos con que previsiblemente se contará. Esta dinámica apunta hacia una mayor descentralización de los recursos para satisfacer los servicios sociales desde el ámbito subnacional.²² No es ajeno a esta descentralización de recursos y competencias el entorno en que se realiza. Una condición indispensable para su uso apropiado es avanzar en la institucionalización de ámbitos descentralizados de poder democrático, que no deben suplantarse por estructuras de simple delegación o desconcentración de poderes.

Graciarena y Uribe Echevarría²³ vinculan el tema del ingreso y su distribución con el reparto del poder. Concluyen que la importancia de tal relación es la suficiente como para albergar esperanzas sobre un cambio progresivo en la distribución del ingreso si se ampliasen los mecanismos de acceso al mismo. Desde esta interpretación habría que pensar en desconcentrar el poder en términos territoriales y sociales, creando espacios intermedios de representación política y movilidad social entre el Estado (central) y el individuo.

Finalmente, la experiencia histórica muestra que la creación de empleo productivo es la variable instrumental más relevante para la consecución de mayores niveles de equidad. Aquél se basa, conforme a las transformaciones económicas en curso, en la introducción sistemática del progreso técnico y la innovación. Desde la perspectiva de las condiciones estructurales, como hemos visto, con las transformaciones productivas se pretende reducir el tamaño de eficiencia de las empresas, acelerar la difusión de las innovaciones y la información, y elevar la integración entre empresas de diferente tamaño mediante la cooperación interempresarial y la subcontratación (incluyendo relaciones de informalidad).

Toda esta dinámica se orienta en una política hacia la PYME con el contenido ya referido. Por otra parte, los estadios aún relativamente bajos de desarrollo tecnológico y la amplia capacidad de expansión de la demanda de bienes de consumo básico para los grupos de menores ingresos (bienes salario), permiten que la capacidad de los productores de esos bienes se desarrolle sobre la base de incrementar los ingresos de los sectores populares.

Ahora bien, no es suficiente que las restricciones estructurales

22. Véase L. Summers, “Retos para las investigaciones de los economistas del desarrollo”, *Finanzas y Desarrollo*, Washington, septiembre de 1991.

23. J. Graciarena, “Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina”, *Revista Latinoamericana de Ciencia y Política*, 1971; F. Uribe Echevarría, “La pobreza en las políticas de desarrollo”, en Jaramillo y F. Uribe Echevarría (eds.), *Pobreza, participación y desarrollo regional*, CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá, 1986.

básicas se liberen para lograr automáticamente una mayor equidad. Es preciso alentar procesos que abran el acceso al poder, sean compatibles con las nuevas exigencias de la acumulación y no obstaculicen la reproducción de la lógica económica. En este sentido, una mayor igualdad de oportunidades no debe entenderse como caridad sino como la intervención creadora de sinergias económicas y sociales; es decir, como la creación de ambientes favorables a la integración y la cooperación.

Además de que la descentralización es un vehículo apropiado para dotar de servicios sociales, favorece el acceso al poder y fortalece la gestión y el uso de los recursos regionales; permite formar recursos humanos de acuerdo con las necesidades de innovación identificadas por el tejido social, y puede ayudar a remover los obstáculos que impiden el desarrollo empresarial y las iniciativas privadas y sociales de desarrollo.

Conclusión de la gestión del simplismo a la de la complejidad

En las páginas anteriores se han apuntado las líneas generales de lo que, a pesar de su modestia aparente (no se intenta cambiar las bases generales del modelo económico), puede tildarse de transformación revolucionaria de las formas de gestionar la economía. Ésta afecta las propias bases de gestión de la política macroeconómica, la relación entre los sectores público y privado y la estructura institucional de la administración pública. No obstante, se plantea sin violentar los equilibrios básicos del modelo capitalista.

En la búsqueda de una mayor inserción en la economía internacional se intenta liberar la energía creadora latente en el mercado, procurando generar una senda de crecimiento que permita aplicar instrumentos de intervención pública que compensen las distorsiones del mercado y potencien ciertas líneas y actividades estratégicas.

Los planteamientos precedentes parten de reconocer que la intervención del Estado no ha sido tan acertada como hubiera sido deseable, lo que para algunos quizá fuera dogmáticamente evidente desde antaño. No obstante, se parte del convencimiento de que la intervención del Estado es necesaria, si bien tanto su papel como su forma de intervención (planificación) tienen que cambiar drásticamente. En una excelente reflexión acerca del papel del Estado en América Latina, Costa-Filho²⁴ apunta el riesgo de que de la crítica a la planificación convencional no surgiera el idealizado mercado, sino la indiferencia hacia el futuro.

Hay tres razones que ayudan a comprender el amplio consenso

24. A. Costa-Filho, "Para un nuevo desarrollo... una planificación diferente", en A. Costa-Filho et al., *La democracia frente al reto del Estado eficiente*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

sobre la necesidad de modificar el papel del Estado: a) la creciente complejidad del sistema económico y de las relaciones internacionales que hacen imposible la formulación excesivamente centralizada de las decisiones; b) la incapacidad del sector público para desempeñar muchas de las funciones que tiene un Estado intervencionista en exceso que, entre otras cosas, no supo entender el mercado exterior, y c) la apropiación patrimonial de los aparatos públicos por parte de intereses de dudosa convicción democrática.

Por su parte, la planificación convencional, vista desde la realidad actual, adolecía de los siguientes defectos: a) los planes concluían una vez elaborado el documento, tenían poca conexión con la realidad económica y los recursos financieros disponibles, así como con la eventual puesta en práctica de las medidas propuestas; b) había una obsesión formalista excluyente de las realidades sobre las que era difícil elaborar un modelo; c) los planificadores actuaban de forma voluntarista magnificando su capacidad para conformar el comportamiento de los agentes y el carácter benigno y progresista del Estado "fetichizado".

Frente a estas comprobaciones, empero, la planificación continúa siendo una necesidad para las sociedades, especialmente las que aún tienen que transitar un largo trecho por la senda del desarrollo. No obstante, ha cambiado el entorno económico y social en el que se ha de insertar la nueva intervención pública y la nueva planificación. Ese cambio está definido por la cada vez mayor complejidad de las sociedades y una creciente diversificación de los productos y los procesos productivos. Por otra parte, se ha modificado de manera esencial la composición y función del factor trabajo (creciente importancia del conocimiento científico y tecnológico en el proceso de acumulación) y se han alterado de modo importante las estrategias básicas de la producción y el comercio internacional (transnacionalización e "informacionalización"²⁵ de la producción, desaparición de los bloques político-militares, conformación de bloques geoeconómicos, articulación diferente de las esferas mundiales del capital, cambio en los patrones de competencia entre los países desarrollados, surgimiento de los países de industrialización reciente, etc.).

En este marco amplio, la necesidad de la intervención pública en la esfera económica y social surge de las siguientes razones:

- Coexistencia de diferentes formas de propiedad (pública, privada, cooperativa, transnacional, etc.).
- Necesidad de liderazgo político para coordinar ofertas y demandas efectivas a largo plazo.
- Deficiencias del mecanismo de precios relativos para asignar los recursos debido al desarrollo vertiginoso de las nuevas tecnologías y

25. M. Castells, *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Blackwell, Oxford, 1989.

a la inestabilidad macroeconómica (fluctuaciones cambiarias, volatilidad de las tasas de interés, precios de las materias primas, etc.).

■ Exigencia de los organismos multilaterales.

■ Necesidad de opciones estratégicas nacionales de inserción en la economía mundial a partir de la dinámica acelerada de especialización en la división internacional del trabajo.

■ Movilización de energías hacia una senda creíble de inserción en la economía internacional.

Para desarrollar estas funciones el Estado y la planificación deberían guiarse por los siguientes principios y pautas de intervención, que paradójicamente implican que la consolidación de un entorno más liberal exige al Estado dotarse de mayores funciones:²⁶

En relación con el marco general de intervención. La multiplicidad de centros y formas de poder exige compartir éste y, por ende, las decisiones estratégicas sobre el futuro colectivo. Ello requiere el intercambio simple y sin trabas de la información, las demandas, las preocupaciones y los puntos de vista entre el Estado y los agentes sociales (incluyendo no sólo a la gran empresa sino la PYME, el sector informal, las asociaciones de empresarios y trabajadores, etc.). Es preciso velar contra las formas de colusión y privilegios y que los sectores público y privado se perciban mutuamente como clientes.

■ La descentralización puede ser un instrumento funcional en este sentido.

■ El plan debería garantizar la coherencia interna del sector público y reducir la incertidumbre en los agentes sociales y empresariales.

■ Es necesario concertar el plan, y no sólo su ejecución, tanto con los diferentes agentes sociales como con los diversos niveles de la organización administrativa del Estado.

En relación con la gestión económica. La gestión macroeconómica y sectorial debe ser coherente con la necesidad de avanzar hacia cotas de equilibrio macroeconómico aceptables. El plan tiene que presentar opciones selectivas, claras y realistas de los recursos internos y externos disponibles, y enfrentarse a la realidad del endeudamiento.

■ Hay que avanzar en la senda de la poscrisis, lo que exige, además de los puntos que siguen, la definición de una alternativa estratégica de desarrollo e inserción externa en un entorno de relativa escasez de recursos financieros externos. Se requieren políticas activas de cambio estructural y de apoyo a la PYME competitiva.

■ Dar especial importancia a la capacitación del factor trabajo y la actualización tecnológica.

■ Potenciar la descentralización, que puede ser un instrumento relevante para satisfacer las necesidades sociales, la gestión económica y la promoción del desarrollo.

■ Crear un entorno propicio para los mercados competitivos. Eliminar la opacidad en los controles y licencias, acabar con el sector público rentista, disolver los monopolios, etcétera.

■ Reforzar la institucionalización del Estado y las relaciones mercantiles: normas técnicas y financieras, registros, protección al consumidor y salvaguardias ambientales, procedimientos de quiebra, etcétera.

■ Privatizar con prudencia y eficacia en el marco de políticas estructurales de inserción externa o promoción económica. Mientras persistan los desequilibrios fiscales, las utilidades obtenidas en el proceso de privatización no debieran financiar reducciones de impuestos o incrementos de gastos.

■ Acentuar los mecanismos redistributivos, especialmente los de carácter fiscal, en beneficio de políticas sociales de lucha contra la pobreza y mejora de la productividad del factor trabajo.

■ El plan tiene que tratar y concertar aspectos redistributivos tales como ganancias de productividad, beneficios y salarios.

■ Sanear el sector público empresarial y aumentar la productividad y el profesionalismo de la administración. Establecer reglas claras de funcionamiento, objetivos, contabilidad, responsabilidad institucional, etc. Es preciso aislar al sector público, sobre todo al empresarial, de las tensiones y los objetivos económicos, políticos y sociales, frecuentemente contradictorios, que se generan fuera de la propia actividad.

■ El plan ha de apartarse de la obsesión formal y cuantitativa para incorporar lo cualitativo, en el marco de escenarios —internos y externos— alternativos y flexibles.

Después de los períodos de sustitución de importaciones y de modernización conservadora (años sesenta y setenta) y de neoliberalismo (ochenta), es tiempo de proceder al ajuste de cuentas de la sociedad con su organización estatal, lo que exige no sólo reivindicar y replantear la democracia política, sino reconsiderar los fines del Estado, los límites de la política y las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.²⁷ En un entorno económico y social caracterizado por la mayor densidad de las relaciones económicas y sociales de todo tipo, es preciso pasar de la gestión del simplismo a la gestión de la complejidad. □

26. A. Israel, "La función cambiante del Estado en el proceso de desarrollo", *Finanzas y Desarrollo*, Washington, junio de 1991.

27. A. Baranda "Liberalismo social", *El País*, 16 de agosto de 1991.