

POLITICAS PUBLICAS PARA EL DESARROLLO: GESTION MACROECONOMICA, PRIVATIZACION Y DESCENTRALIZACION

JOSÉ LUIS CURBELO RANERO

Doctor en Economía y Ph.D. en Planificación Regional y Urbana, Universidad de California-Berkeley. Investigador en el Centro de Ciencias Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en Madrid. Coeditor de Territorios en Transformación, Madrid,

RESUMEN

Durante los próximos años, tras la "década perdida", los países de América Latina van a retomar la senda del crecimiento y, eventualmente, el desarrollo. En el transcurso, habrán cambiado tanto el marco general de la política económica (gestión de equilibrios en un contexto de economía abierta), como las relaciones entre el sector público y el sector privado (privatizaciones) y la estructura organizativa y administrativa del propio Estado (descentralización). Estas transformaciones demandan un nuevo tipo de planificación cuya característica estratégica fundamental es la gestión de un entorno económico, político y social de complejidad creciente.

1. INTRODUCCION

El momento actual de la economía de América Latina podría definirse como de "aprendizaje del penoso realismo de las fuerzas del mercado". Este aprendizaje, desgraciadamente, se está realizando desde un punto de partida caracterizado por fuertes *desequilibrios*, resumidos, desde el lado de la sociedad, en altos y crecientes niveles de pobreza y marginación; y, desde el lado macroeconómico, en elevados, aunque aparentemente bajo control, niveles de inflación, deuda externa desmedida, estancamiento económico, rezago tecnológico, y ausencia de financiamiento externo.

De las experiencias comparadas acerca de los últimos treinta años de políticas de desarrollo hemos aprendido, por una parte, que el crecimiento económico es condición necesaria —aunque no suficiente— para el desarrollo, y, por otra, que el crecimiento económico está íntimamente ligado a las mejoras de productividad, que a su vez van ligadas a las *políticas económicas* aplicadas y, cada vez más, a las inversiones en recursos humanos (educación, formación, salud, etc.)

Además, hemos aprendido que, sin tampoco ser un monstruo maléfico responsable de todas las desventuras, el Estado no tiene un poder teleológico para suplantar a los agentes sociales y económicos, aunque 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 enquistaba en el propio Estado, generalmente en detrimento de los sectores sociales más desfavorecidos.

Por otra parte, las tareas fundamentales con las que se enfrentan los países del subcontinente latinoamericano dimanaban de su propia necesidad de reajustar sus economías dotándose de un marco institucional que sea compatible, tanto con las estrategias de desarrollo posibles como con las condiciones económicas y políticas internacionales. Esta *reforma institucional*, no obstante, tiene que, además de ser respetuosa con el ajuste estructural y el mantenimiento

de los equilibrios macroeconómicos, 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, por un lado, aproximarse hacia un *reencuentro* de dos mundos en valores políticos y económicos, mientras que se produce un *desencuentro* creciente en la economía real¹. En el intento de corregir esa brecha amenazante, hay que trascender la exclusiva preminencia del ajuste estructural y promover una estrategia de *ajuste positivo* que, (1) incorpore la *transformación productiva*, (2) avance hacia una mayor *integración* de la economía latinoamericana con la economía global sobre la base de la estabilidad macroeconómica y la competitividad microeconómica, (3) dé cabida a una mayor *equidad* territorial y social, y (4) garantice a largo plazo la *sustentabilidad* medioambiental².

Esta estrategia de ajuste positivo, en contraste con el ajuste espúreo 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 la consolidación y formación de ventajas comparativas dinámicas. Por tanto, es una estrategia que no por estar construida sobre la base del *realismo* y el *pragmatismo* es menos voluntarista que las propuestas de los años desarrollistas. Se enfrenta, nada menos, a retos tales como la estabilización de los mercados y la redefinición del papel del Estado y su organización.

Para el logro de tan importante reto es preciso, primero, "poner la casa en orden" e infiltrar el tejido social y político con innovación y competencia. No obstante, todo ello iría al fracaso si los países centrales no asumieran sus responsabilidades inexcusables: fueron co-responsables de la gestación de la deuda, y de ellos depende la definición de un entorno económico estable, proclive a las políticas "correctas", a través de la mejora de las relaciones

comerciales (Ronda Uruguay) y la estabilidad macroeconómica internacional.

La interacción entre el Estado —las políticas públicas— y el mercado, así como el papel de la planificación en un contexto de economía abierta y en proceso de creciente flexibilización son temas a debatir en extenso. Ni que decir hay, la propia existencia del mercado es una condición necesaria para su funcionamiento eficiente, y que gran parte de las energías políticas deben ir en el sentido de la consolidación del mismo: eliminación de las licencias y restricciones al comercio, acceso a los bienes públicos, reconocimiento de los derechos de propiedad, inversiones en infraestructuras, etc.

Pero más allá de esta función de "creador de mercado", al Estado le queda la obligación no sólo de avanzar hacia unos niveles mínimos de cobertura social y de aportar coherencia y estrategia a las dispersas y contradictorias iniciativas de los agentes sociales y económicos. Las propias transformaciones de la estructura productiva conllevan exigencias nuevas de la administración pública, y tanto sus ámbitos de intervención como su estructura administrativa deben ser motivo de reflexión y revisión.

Más allá de esta introducción el presente trabajo se divide en cuatro apartados que tratan: (1) del marco del ajuste, y más concretamente, de las *etapas* irremediables por las que tiene que transcurrir 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 el sector público y el sector privado (*privatización*), y (3) de las transformaciones en la estructura centralizada del Estado (*descentralización*) y su virtualidad para enfrentarse a los retos de la transformación productiva con equidad³. El capítulo de con-

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

² Ver CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad* (Santiago: CEPAL). Aunque de un modo más tenue estos principios también alumbran el documento Banco Mundial (1991) *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1991* (Washington: Banco Mundial).

³ La otra dimensión del ajuste positivo, la sustentabilidad medioambiental, entendida como aquella valorización de los recursos naturales compatible con su reproducción a largo plazo, no va a ser objeto de discusión explícita en el presente trabajo. Baste decir, no obstante, que las tres amenazas más importantes a la sustentabilidad medioambiental identificadas, la hiperconcentración de la población en las áreas urbanas, la pobreza y su lógica de sobrevivencia, y la lógica empresarial rentista, pueden tener una solución, o cuanto menos una gestión comparativamente eficiente, en un contexto que tienda a la descentralización. Ver al respecto Boisier y otros (1991) "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).

clusiones apuntará algunas características de las funciones del Estado y el tipo de *planificación* factible en un contexto de transición desde la gestión del simplismo a la gestión de la complejidad.

2. EL MARCO Y LAS ETAPAS DEL PROCESO DE AJUSTE

De un modo muy sintético, en un contexto internacional de fuerte competencia por capitales que pueden optar a múltiples opciones de inversión (Europa del Este, NICs, Mercado Interior Europeo, etc.) la recuperación de la inversión productiva ha de venir, fundamentalmente, como consecuencia de la aplicación interna de los recursos que alternativamente se fugarían al exterior o quedarían absorbidos por la maquinaria pública, y sólo en segundo plano como consecuencia de transferencias voluntarias por parte del sistema financiero. De hecho, podría decirse que el crecimiento a largo plazo de la región sólo tendrá lugar cuando los ciudadanos prefieran invertir su dinero en su propio país en lugar de hacerlo en el exterior⁴, lo que exige, aparte de garantías, la certidumbre de que la rentabilidad de ambas opciones de inversión 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 asumía en el epígrafe introductorio exige proseguir una *secuencia lógica de etapas* cuyo objeto fundamental es evitar los "saltos en el vacío" derivados de la difícil conciliación del interés por avanzar rápidamente hacia un escenario menos sombrío con las restricciones intrínsecas al funcionamiento de la economía de mercado. Nos referimos a los equilibrios mínimos (o si se prefiere a los desequilibrios máximos) exigidos (compatibles) para el despegue económico. En cualquier caso, ya nadie pone en cuestión el fracaso de la política de financiación inflacionaria del desarrollo que terminó en un círculo vicioso de déficit fiscal—> inflación—> pobreza y marginación —> despilfarro—>

desequilibrios de pagos—> vulnerabilidad externa.

Reformas estructurales previas y consecutivas a ese momento de relanzamiento del crecimiento real por encima, cuanto menos, de las tasas de crecimiento de la población, que, en cualquier caso, siempre va a ser más modesto que en los años sesenta y setenta, irán encaminadas a: (1) la consecución de cierta estabilidad macroeconómica, y (2) la liberalización interna y externa.

2.1. Etapa 1. Estabilidad Macroeconómica

Los desequilibrios macroeconómicos de los países latinoamericanos son, en gran medida, la consecuencia de los excesivos niveles de 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 recurso al mercado interior. En este sentido, no debe olvidarse que el monto de la deuda externa incluye deuda externa privada que ha sido "socializada" 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 los tipos de interés, la realimentación del propio 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 se produciría una fuerte reducción de las importaciones, lo que evidentemente implicaría la subutilización de los factores productivos, especialmente, el nivel de mano de obra ocupada productivamente.

Los elevados niveles de inflación, y las altas tasas de interés resultantes, conllevan, entre otros, los siguientes efectos perversos: (a) el retraimiento de la inversión y de la toma de decisiones empresariales a consecuencia de los altos grados de incertidumbre de ellos derivados; (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*, que de no reducirse drásticamente la transferencia de recursos al

⁴ Selowsky, M. (1990) "Etapas para la reanudación del crecimiento en América Latina" en *Finanzas y Desarrollo*, vol 27, nº 2.

exterior podría incluso exigir superávits fiscales, reclama, de forma perentoria, la *reforma institucional*. Es preciso minimizar el recurso del ejecutivo, las empresas públicas, los gobiernos regionales y locales, y la seguridad social al Banco Central para enjugar déficits. Por otro lado, es necesario mejorar la eficiencia del sector público, por cuestiones tanto de su cuenta de resultados como de la calidad de sus funciones en un entorno económico cada vez más dinámico y complejo.

En general, es necesario recabar mayores ingresos fiscales y conseguir menores niveles de gasto público. Ambos objetivos han de procurarse avanzando hacia mayores cotas de equidad, ajustando la reforma impositiva para reducir distorsiones interregionales, intersectoriales y entre grupos sociales. Para incrementar los ingresos fiscales es necesario, primero, luchar contra los generalmente muy amplios niveles de evasión fiscal, y, posteriormente, incrementar la base imponible, desarrollando nuevos impuestos previamente bien ensayados al respecto de 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 sociales estratégicos para la transformación productiva positiva y la lucha contra la pobreza (sanidad, educación, infraestructura básica, etc.); (b) reformar la administración pública y el sector público —es decir, o bien reducir el empleo financiado con cargo al presupuesto, o bien incrementar drásticamente su eficiencia; (c) modificar los mecanismos de licitación de la prestación de servicios, de modo que se reduzca 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 —que de alguna medida se tienen que plasmar en la cuenta de resultados— aceptables al sector público empresarial, y (e) reducir drásticamente el gasto militar.

2.2. Etapa 2. Liberalización interna y externa

Una vez conseguidos mínimos niveles de equilibrio macroeconómico, resumidos en síntesis en el control de las presiones inflacionistas,

transcurrido el período más duro y socialmente costoso del ajuste, puede el mecanismo del mercado comenzar a asignar los recursos de acuerdo con su propia lógica. Anteriormente ello hubiera sido imposible en tanto que la existencia de altos déficits públicos absorbe excesivos recursos del mercado. En esta etapa se persigue el uso más eficiente de los factores productivos, a través de su desplazamiento hacia los sectores de mayor productividad. Las reformas estructurales debieran:

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 debieran ir recibiendo, cuanto menos, incentivos similares a la sustitución de importaciones, y los tipos de interés debieran desregularse, limitando a casos muy concretos —y porque se persiga un objetivo de carácter social prioritario—, el crédito dirigido.

b) Incrementar la competencia a través de una creciente *desregulación* del mercado. Instrumentos al respecto serían: Reducción de la distribución administrativa de cuotas y licencias; eliminación de las barreras de entrada, fundamentalmente a través de la generalización del uso de las infraestructuras y la apertura y/o ruptura de los monopolios públicos y/o privados; flexibilización de los mercados laborales, etc.

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

En este marco la deuda externa es, ni más ni menos, que un ingrediente más del cocktail de la crisis. Si bien es cierto que la deuda externa 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 de la misma, las economías latinoamericanas van a tener que asumir las re-

formas estructurales apuntadas. Es más, sin esas reformas previas, una hipotética —aunque improbable— reducción de la deuda por parte de los acreedores pronto se tornaría en nuevos desequilibrios. El alivio de la carga de la deuda, y especialmente la entrada de "dinero nuevo", es, sin embargo, necesaria, y debiera asociarse con el avance por la senda hacia la estabilidad descrita.

3. PRIVATIZACION

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 cuanto a su omnipresencia en la formación y distribución del excedente. Más allá de sus diferencias respecto a la salvaguarda de los derechos individuales más elementales, tanto el Estado Desarrollista y posteriormente el Estado Autoritario pudieron reproducirse en la medida de 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 es la consecuencia de sus modos de operar, de sus contradicciones o de su propia ineficiencia, sino el resultado 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 pasa, además de por la redefinición de su tamaño, por lo que es mucho más importante, la redefinición de sus funciones y mecanismos de intervención e intermediación. La privatización y la descentralización, pero sólo entendidas en un contexto general de la desregulación, son quizás los elementos más importantes de la dinámica liberalizadora que se apunta para el futuro.

En sí, por privatización se entiende cualquier traspaso de actividad del sector público al sector privado. Sin embargo, no debe entenderse este traspaso desde una perspectiva exclusivamente patrimonial, puesto que en el ámbito general de

la privatización debieran incluirse, además de la transferencia de activos del sector público al sector privado, 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 monopolista nacionalizada. En estos dos últimos sentidos, y no en el anterior, es en el que se pueden interpretar ciertos procesos de privatización en marcha en América Latina que, a veces, involucran a empresas públicas de otros países.

En cualquier caso, los procesos de privatización hay que entenderlos de un modo crítico, lo que lleva a sopesar cuidadosamente los fundamentos de la intervención pública, el contexto económico y político, los objetivos que se pretenden y las lecciones que se extraen de experiencias propias y ajenas.

3.1. 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 aportan más eficiencia que el sector público a la asignación de recursos, asumiéndose, en esencia, que las empresas públicas y privadas tienen diferentes esquemas de incentivos y, por tanto, distintos resultados en cuanto a la eficiencia.

No obstante, el modelo básico abre la posibilidad a la intervención del Estado en la economía en aquellas circunstancias de *fallos del mercado* que 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 impactos positivos o negativos que una actividad o agente ejerce sobre todo, o sobre 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 cuanto al hecho de que el *coste marginal* de la provisión del mismo es cero;
- (c) *existencia de un monopolio natural* causado por la existencia de rendimientos a escala cre-

cientes, como es el caso de la oferta de algunos servicios públicos (ferrocarriles, servicios de agua, etc.) que requieren una infraestructura previa muy costosa, y,

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

A estas cuatro justificaciones tradicionales valdría añadir una quinta justificación de carácter eminentemente *político* que, como tal, genera importantes controversias, como es el objetivo de alcanzar una *estructura de pagos compensatorios entre agentes económicos*⁵, o lo que es lo mismo, cierta forma de "capitalismo de Estado" por el cual las utilidades públicas se distribuyen corporativamente entre los directivos, trabajadores, consumidores y Estado. El problema más importante de esta justificación, aunque ello no la invalide, es la exigencia previa de 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, trascendiendo a los argumentos estrictamente tecnocráticos, incorpora a la intervención pública en la actividad económica una dimensión que es 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, está imposibilitada en el capitalismo contemporáneo por la multiplicidad de relaciones cruzadas entre ambas esferas.

3.2. *El contexto y los objetivos de la privatización*

En general, es conveniente huir de cualquier interpretación funcionalista y ahistórica de la dinámica económica. Lo mismo que las políticas intervencionistas de los sesenta y setenta hay que enmarcarlas en la búsqueda de una

⁵ González, A. y Lorenzo, M.J. (1991) "Un análisis de las políticas de privatización. Objetivos y controversias" en *Economistas*, nº 49.

"quema de etapas" en el proceso de desarrollo, intentando superar restricciones tan importantes como la ausencia de empresariado suficientemente capitalizado y de una clase obrera urbanizada en un momento en el que el desarrollo exigía grandes inversiones y/o concentraciones de mano de obra, mercados excesivamente estrechos y mal relacionados, o los evidentes fracasos de las etapas de desarrollo previas sobre pautas liberales⁶, las tendencias privatizadoras actuales merecen una interpretación ponderada. Es más, pudiera darse el riesgo de 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.

Resumiendo, son tres los argumentos que contextualizan los procesos de privatización en curso en América Latina donde conviven razones:⁷

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

(b) *financieras*, que buscan tanto reducir la carga del sector público sobre el presupuesto como aminorar el monto de la deuda a través de los procesos de "conversión",⁸ y,

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

En este contexto general se enuncian y persiguen con la privatización ciertos *objetivos*, cuya realidad nos invita a una cierta reflexión. Los objetivos que se enuncian con la privatización son los siguientes:⁹

⁶ Ver Curbelo, J. (1986) "Estilos de desarrollo y democracia en América Latina: Una visión estructural" en *Información Comercial Española*, nº 638.

⁷ Nankani, H. (1990) *Techniques of privatization of State-owned enterprises*, World Bank Technical Document, nº 89.

⁸ Curbelo, J. (1990) "Latinoamérica: Deuda externa, deuda interna y deuda social" en *Economistas*, nº 40.

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

(a) Consecución de *mayor eficiencia* en el sentido ya referido de la creencia generalizada de que las empresas públicas (sea el Estado productor, proveedor o consumidor) tienen menos dinamismo empresarial y son menos eficientes que las empresas privadas. Sin embargo, esta hipótesis es difícil de probar con validez universal, puesto que, por una parte, existen casos en los que el sector público tiene niveles de eficiencia comparables a los del sector privado, y, por otra, porque en la gran mayoría de los casos las comparaciones de eficiencia relativa se hacen violando el principio del *ceteris-paribus* respecto al tipo de sectores y empresas considerados.

Dicho lo anterior, no obstante, la privatización puede aportar *ganancias de eficiencia* si existen *restricciones a la competencia* en compras y contratos con el sector público, lo que implica, de hecho, subvenciones ocultas a empresas poco dinámicas, o se producen *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 liberalización pudiera tener serios impactos inflacionarios si no se procede con cautela en situaciones de alta distorsión.

(b) La privatización evita la *interferencia* de la Administración, y sus a menudo contradictorios objetivos macroeconómicos (empleo, salarios, precios, equidad, déficit externo, etc.), en las decisiones de gestión empresarial estricta. Siendo este 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 antimonopolio y reduciendo las regulaciones que impiden la libre entrada de empresas. Este argumento, no obstante su frecuente enunciado en referencia a la privatización, debiera 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 pudiera coadyuvar, por una parte, a la mejora de las relaciones laborales y, por otra, al ensanchamiento de los mercados de capitales y a la mayor estabilidad del sistema socioeconómico.

(e) Reducir el *déficit público*, si la empresa es deficitaria, por 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) recibidas por la empresa privatizada tanto cuando era pública como durante el proceso de privatización. No obstante, sucede con frecuencia que la empresa privatizada es 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) Profundización y ensanchamiento del *mercado de capitales*, incrementando el número de inversores y la capitalización del mercado. Una objeción a este argumento vendría de la propia capacidad de absorción del mercado de capitales y los eventuales efectos de "crowding out".

3.3. Proceso y lecciones

Así pues, los procesos de privatización pueden incorporar ganancias de eficiencia en tanto en cuanto se enmarquen en un contexto de liberalización, desregulación y ampliación del mercado. Ahora bien, no hay necesariamente una relación sistemática entre propiedad privada y eficacia, 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 el que se lleva a cabo la privatización es decisivo. Proceder a la privatización en un contexto de inflación e incertidumbre no es conveniente en tanto que los precios pierden su capacidad para enviar señales. Por otra parte, los efectos de la privatización serán más

palpables si se encuadran en el contexto de una política sectorial concreta en la que se redefina no sólo la titularidad patrimonial sino el marco regulador, la apuesta tecnológica y de mercado, o la inserción exterior de la economía.

(2) Las consideraciones políticas son dominantes. La privatización es una operación 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 la privatización a grupos extranjeros se produjera en el marco de "alianzas estratégicas" encaminadas a reducir los costes de la financiación o la mejora de las redes comerciales en el exterior.

(4) La privatización, "per se" no elimina las rentas de monopolio. Todo lo contrario, puede crear un derecho comerciable al disfrute de esas rentas que antes no se comercializaban. Por tanto, es preciso evitar que las empresas privatizadas exploten una posición monopolista, 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 servirá tanto para clarificar el horizonte de actuación del inversor como para salvaguardar los intereses perseguidos con la privatización.

(6) Garantizar que las medidas tomadas por el inversionista no van contra el bien público, para lo cual, 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 es de desdeñar el proceder a una privatización por etapas, en la que se comienza por la privatización de la gestión, así como introducir reformas que aproximen las estruc-

turas organizativas y/o incorporen formas de cooperación y privatización parcial.

(8) Es preciso sopesar técnica y políticamente el procedimiento financiero de la operación privatizadora que puede desbordar la capacidad de absorción del mercado nacional de valores produciendo efectos de "crowding out" y exigir la concurrencia de inversores extranjeros. El problema de la proporción de la participación extranjera no es un tema menor ni de "nacionalismo" trasnochado, y tiene que ser aceptado políticamente, so pena de introducir niveles de incertidumbre poco recomendables. De igual modo, es preciso sopesar técnica y políticamente tanto la participación de los trabajadores en la privatización ("capitalismo laboral") cuanto la participación de los pequeños inversores nacionales ("capitalismo popular") *vis-à-vis* la participación de los grandes grupos, los inversores institucionales y el capital extranjero.

(9) Hay que proceder a una evaluación apropiada de los costos y beneficios a largo plazo de la privatización. Además de los efectos inmediatos sobre las finanzas públicas hay que incorporar una evaluación financiera y estratégica de las operaciones. Procesos masivos de privatización pueden hacer caer los precios dado el contexto de poco crédito disponible y la abundancia de empresas a vender. Por otra parte, antes se refirieron los beneficios financieros y económicos de la privatización (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 de inversión); pero al mismo tiempo, se incurre en costos tales como las subvenciones implícitas, los importantes costos de transacción y asesoría, sus efectos en el empleo y en los pagos por despido, el coste del saneamiento empresarial previo, el riesgo de corrupción, o el coste 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 en países con un débil sector de investigación pudiera resultar en una importante descualificación de la investigación y, cuan-

do se procede a la venta a grupos extranjeros, 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 debiera ser interpretado, además, a la luz de las tendencias en la división internacional del trabajo entre las que parecen irse detectando importantes movimientos reconcentradores en beneficio tanto de los países centrales cuanto de las regiones centrales de algunos países periféricos¹⁰.

4. DESCENTRALIZACION

La otra gran tendencia que parece irse consolidando no sólo en América Latina, sino también en la mayoría de los países, es la tendencia a la mayor descentralización tanto de las funciones de administración como de provisión de servicios sociales e incluso de la promoción del desarrollo. Las interpretaciones de esta tendencia general varían desde la visión conspirativa según la cual la descentralización es un "artilugio" más del sistema económico para desplazar aquellos problemas a los que no puede hacer frente (fundamentalmente, una mayor equidad social y económica entre territorios y grupos sociales) y es irrelevante frente al poder del capital multinacional, hasta su encumbramiento como "mantra" voluntarista que resolverá las rupturas intrínsecas al sistema. Existe también recelo ante el riesgo de que la descentralización puede ser utilizada como "caballo de Troya" de otros elementos de la "agenda oculta" del ajuste estructural sobre los que es más difícil establecer consensos políticos amplios (privatizaciones, reducción neta de gastos y protección social, etc.).

Intentando tener una posición menos maniquea, es de reconocer un cierto cambio en el paradigma de organización política y económica por el cual, tanto la lógica del proceso de acumulación, fundamentalmente favorecido por la revolución científica y la transición del fordismo al post-fordismo¹¹, como las trans-

formaciones políticas, sociales y administrativas, coinciden en hacer viables estructuras de organización del poder menos centralizadas. Entre las tendencias a identificar en este 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 mismo aprendizaje de los beneficios de la gestión más próxima al administrado.

En la realidad latinoamericana, además, la descentralización es un proceso que puede contribuir a dar coherencia a la estrategia general de transformación productiva con equidad y sustentabilidad¹². Dicho sea de paso, esta descentralización ha de entenderse no tanto en función de la configuración competencial de destino cuanto en relación a la del punto de partida, que es el de estructuras políticas y decisionales altamente centralizadas¹³.

En cualquier caso, el ámbito de descentralización que parece irse constituyendo como pertinente en esta fase del desarrollo, y sobre el que se harán las reflexiones que siguen, es el nivel "regional" frente a los niveles "central" y el "local". Este último, siendo esencial en la provisión de servicios sociales y colectivos, es decir, en el ámbito de la reproducción social, o la descentralización de los ingresos y gastos fiscales¹⁴, es menos relevante para la promoción del desarrollo económico, además de estar preñado, en multitud de ocasiones, de excesivo localismo proclive a la legitimación de las prácticas caciquiles y gamonales. En síntesis, y en la medida de lo posible, y en mayor medida conforme se vaya avanzando en la legitimidad democrática, el proceso descentralizador y el

¹⁰ En este sentido se posicionaron varios de los trabajos presentados en el seminario *Territorios en Transformación* celebrado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en octubre de 1991 con el patrocinio de la AECI y la CICYT.

¹¹ Ver, por ejemplo, Harvey, D. (1990) *The condition of postmodernity* (Oxford: Blackwell); Scott, A. y Storper, M. (eds) *Production, work, territory* (Londres); Scott, A. (1988) *New industrial spaces* (Londres).

¹² Ver el trabajo de Boisier, S. y otros (1991) "La descentralización: El eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad", ponencia presentada en el Seminario *Territorios en Transformación*, referido anteriormente. Varias de las ideas que siguen fueron provocadas por la lectura de este trabajo.

¹³ No conviene olvidar que el centralismo anda 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 Ver 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.

*consenso social regional*¹⁵, el poder regional se irá constituyendo como el agente que representa corporativamente los intereses colectivos regionales a escala "macro" (en su relación con el Estado central) mientras organiza lo "micro" de acuerdo con las condiciones locales¹⁶.

4.1. 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 los ajustes de costes vía la represión salarial o las manipulaciones en el margen de la cotización de las divisas.

Ahora bien, el progreso técnico no es neutro respecto al espacio y los condicionamientos territoriales. Más bien puede pensarse de una *dialéctica socio-técnico-territorial* en la que, si por una parte, 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 que se dan en el territorio modifica las ventajas comparativas regionales y el propio futuro económico de la región.

Si bien esta dialéctica socio-técnico-territorial ha operado en los diferentes momentos de la historia, la fase actual del desarrollo capitalista, cuando se está operando una transformación tan importante como es la transición desde un modelo de acumulación de base fordista a otro que se ha venido a llamar de acumulación flexible, otorga una importancia peculiar a las circunstancias y condicionantes territoriales. El progreso técnico se desarrolla en un determinado entorno social y económico geográficamente acotado, se aplica sobre unos factores productivos e institucionales de base territorial, y va a provocar respuestas diferenciadas en el espacio.

Las nuevas tecnologías han permitido no sólo la segmentación por fases de los diferentes procesos productivos sino también su dislocación espacial. Frente a 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 "cluster" o agrupamientos) de actividades¹⁷.

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

A diferencia de las políticas regionales tradicionales (por ejemplo los polos de desarrollo) que lo obviaban, en la actualidad las políticas de desarrollo, fundamentalmente las de base territorial, han cambiado e incorporan el entorno socio-territorial. Las peculiaridades (productivas, sociales, ambientales, culturales e institucionales) de los espacios atraen y promueven diferentes funciones y/o fases de los procesos productivos (innovación, montaje, gestión, producción, etc.) según una jerarquía definida por la disponibilidad y coste de los factores productivos, entendidos estos en un sentido amplio. Así, las funciones de diseño y concepción de productos y sistemas estarán condicionadas por la disponibilidad de su factor estratégico, cual es la capacidad innovadora y de investigación confluyentes en cada territorio concreto; alternativamente, las funciones de montaje vendrán condicionadas por la cantidad y el precio de los estratos menos cualificados de la fuerza de trabajo. Obviamente, los distintos 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 opera en detrimento de las fases de la producción más intensivas en factor trabajo, posibilitando una eventual recentralización de actividades.

En el nuevo contexto, 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, va ganando importancia la *pequeña y mediana empresa* (PYME), de

¹⁵ Curbelo, J. (1988) "La cuestión regional: Una dimensión inestable de la restructuración del Estado del Bienestar" en *Información Comercial Española*, nº 622.

¹⁶ Hopenhayn, M. (1988) "La participación y sus motivos". Documento ASD/95 de los Programas de Capacitación del ILPES. Santiago de Chile

¹⁷ Porter, M. (1990) *The Competitive advantage of nations* (Nueva York: The Free Press).

base fundamentalmente regional en la utilización de factores productivos, y capaz de insertarse flexiblemente en los flujos de mercado abierto.

A la PYME se la valoriza en la estrategia de ajuste positivo no tanto por su capacidad de generar empleo, lo que con ser importante no deja de ser un objetivo de corto alcance en la vorágine de la amplia restructuración en curso, cuanto por ser la respuesta más apropiada a las necesidades de inserción externa de los diferentes territorios en una situación de relativa escasez de capital productivo en circulación.

Desde esta óptica, también han cambiado los instrumentos de la política regional. Frente a la determinación centralizada de las decisiones de inversión, se consolida el desarrollo del *potencial interno regional* en el que se incluyen, además, un amplio conjunto de factores productivos, sociales e institucionales que son el resultado no tanto de los azares cuanto de la construcción social territorial. La capacidad empresarial, la flexibilidad institucional y administrativa, el sistema ciencia-tecnología-empresa, o el entorno medioambiental, además de 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 esta 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* (incluyendo en éste no sólo su fuerza de trabajo sino sus capacidades de iniciativa, organización, creatividad, etc.) es el elemento central del potencial interno y, consecuentemente, la maximización de sus potencialidades ha de ser un instrumento vital de la política de desarrollo. Ahora bien, la potenciación del factor humano no opera en el abstracto sino sobre la base de la realidad productiva y social preexistente; realidad que, además, está definida territorialmente. Es decir, el reto de la planificación del desarrollo es leer la realidad económica y social y aplicar sobre ella la *transformación cultural e institucional* que sirva de revulsivo a las ataduras que impiden la liberación del potencial económico.

Las políticas de liberalización propuestas en el epígrafe anterior sólo serán operativas si,

complementariamente, existe una reacción de los grupos económicos y del conjunto de la sociedad (incluido el sector público) para apropiarse de las posibilidades que ofrece el mercado. En otras palabras el objetivo no es el ajuste sino el desarrollo. En el nuevo contexto, la "cultura productiva" va a venir definida, además de por la base de los grandes sectores productivos nacionales (que lógicamente continuarán siendo imprescindibles para el desarrollo), por las capacidades de interrelación sinérgica de las actividades productivas de los diferentes territorios. Hecho, este último, 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 donde, además, no tienen excesivo interés en localizarse, la nueva política de desarrollo debe otorgar creciente énfasis a las *políticas de oferta* que buscan generar las condiciones que hagan viable el desarrollo empresarial en un contexto de economía abierta. Entre estas políticas, las de promoción de la innovación (tecnología, diseño, servicios empresariales, comercio exterior, mercadotecnia, etc.) parecen identificarse como las más estratégicas en tanto que, en última instancia, están íntimamente ligadas a la mejora de la competitividad dinámica. Ahora bien, la promoción de políticas de oferta no debe confundirse con la inhibición del Estado. Las políticas de oferta han de operar sobre la base de políticas de cambio estructural, fundamentalmente *políticas industriales*, que, selectivamente, identifiquen sectores económicos viables y estratégicos a medio y largo plazo; siempre, claro está, en un contexto de creciente y paulatina liberalización.

Evidentemente, la dimensión territorial se reivindica como central 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 laboral son homogéneas. Por otra parte, el complejo desarrollo humano-empresa-instituciones-organizaciones sociales necesita una continua realimentación entre sus componentes que es inoperante sin la autonomía de las partes respecto a directrices centralizadas.

Finalmente, como enfatizan Boisier *et al.*¹⁸, si de lo que se trata es de hacer efectivas las potencialidades regionales es necesaria una *actitud de concertación regional* que las promueva y haga viables y operativas, lo que exige el creciente protagonismo de los agentes sociales regionales. En este sentido, el *espacio de consenso* no puede ser otro que el nivel regional, y, el plan de desarrollo regional, entendido tanto como documento que como proceso, donde se plasman las prioridades de transformación social y productiva. Razones de eficacia, pero también de interés regional, recomiendan, además, la vertebración de la dinámica e inquietudes regionales con el nivel nacional, así como incorporar las pulsiones del nivel local subregional.

4.2. Equidad y Descentralización

El proyecto de ajuste positivo estaría llamado a su fracaso si detrás de la transformación productiva no se avanzara significativamente en el logro de una mayor equidad. La preocupación por la equidad no se debe fundamentalmente a valoraciones éticas derivadas del intento de compensar, aunque fuera marginal e indirectamente, la *deuda social* para con las víctimas del ajuste llevado a cabo durante la "década perdida". La estabilidad política, así como la necesidad de incrementar la productividad del recurso productivo más importante, la población activa, y aprovechar en toda su potencialidad la dinámica de la demanda interna, son otros tantos argumentos a tener en cuenta.

En el contexto económico y político hoy más factible, la equidad hay que entenderla, en términos muy concretos y operativos, como la eliminación de los obstáculos económicos, sociales y políticos que impiden una verdadera igualdad de oportunidades¹⁹. Instrumentos viables hacia la mayor equidad son la creación de empleo productivo, la democratización del acceso al poder y la provisión de los servicios sociales chilenos básicos. Todos ellos se verían beneficiados en un contexto de creciente descentralización que, en contraste con períodos de desarrollo anteriores, es compatible con las exigencias del proceso de acumulación.

¹⁸ Boisier, S. y otros (1991) *op. cit.*

¹⁹ CEPAL (1990) *La equidad: Enfoques teóricos y sugerencias para su estudio*. Santiago de Chile.

Una de las justificaciones clásicas de la política regional fue la apuntada por Alden y Morgan que argumentaron que las posibilidades de realización del individuo dependen de su ubicación en la trama social y en la malla territorial²⁰. 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 económica y social.

Sin embargo, y quizás confundiendo fines con medios, la política regional convencional adquirió un carácter eminentemente metonímico²¹ y se obsesionó con el crecimiento cuantitativo de los agregados macroeconómicos regionales desinteresándose de los aspectos distributivos de carácter social que, en última instancia, y a no ser que se antepongan los espacios frente 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, y, 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. Estas dos últimas causas eran la consecuencia del modelo de acumulación y el nivel de desarrollo tecnológico entonces existente (poco proclive a la descentralización) y de la organización institucional que le era compatible.

Los años venideros no se van a caracterizar por la abundancia de recursos para la intervención pública en servicios sociales; y, sin embargo, la salud, el alfabetismo, la nutrición o la vivienda son necesidades que es preciso enfrentar con la mayor eficiencia sobre los previsiblemente pocos recursos disponibles. La dinámica que se apunta va en el sentido de una mayor descentralización de los recursos para enfrentarse a los servicios sociales desde el ámbito subnacional²². El contexto en el que se

²⁰ Alden, J. y Morgan, R. (1974) *Regional planning: A comprehensive view* (Londres: Leonard Hill Books). Citado por Boissier, S. *et al.*, (1991) *op. cit.*

²¹ Ver Gore, Ch. (1984) *Regions in Question* (Londres: Methuen). También Curbelo, L (1990) *Andalucía: Crecimiento y Equidad* (Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional).

²² Ver Summers, L. (1991) "Retos para las investigaciones de los economistas del desarrollo" en *Finanzas y Desarrollo*, septiembre.

realiza esta descentralización de recursos y competencias no es indiferente, y los avances a la institucionalización de niveles descentralizados de poder democrático es condición indispensable para su uso apropiado, y no deben ser suplantados por estructuras de simple delegación o desconcentración de los poderes centrales.

Tanto Graciarena como Uribe-Echevarría²³ han ligado el tema del ingreso y su distribución con la distribución del *poder*, y concluyeron que aquella relación es de suficiente entidad como para albergar la esperanza de que pudiera haber un cambio progresivo en la distribución del ingreso si se ampliase los mecanismos de acceso al mismo. De esta interpretación, habría que pensar en desconcentrar el poder tanto en términos territoriales como 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. Este empleo productivo se basa, en el contexto de las transformaciones económicas en curso, en la introducción sistemática del progreso técnico y la innovación. Desde la perspectiva de los condicionantes estructurales, como hemos visto en el apartado anterior, las transformaciones productivas en marcha apuntan a la reducción del tamaño de eficiencia de las empresas, a una aceleración de la velocidad de difusión de las innovaciones y la información, y a una mayor integración entre empresas de diferente tamaño a través de la cooperación interempresarial y la subcontratación (incluyendo relaciones de informalidad).

Toda esta dinámica se orienta en una política hacia la pequeña y mediana empresa con el contenido referido en el apartado anterior. Por otra parte, estadios aún relativamente bajos de desarrollo tecnológico y la existencia de una amplia capacidad de expansión de la demanda de bienes de consumo básico para los sectores

sociales de menos ingresos (bienes salario), permiten el desarrollo de la capacidad productiva de los sectores productores de bienes de salario y servicios sociales y colectivos sobre la base de los incrementos de los ingresos de los sectores populares.

Ahora bien, no es suficiente que las restricciones estructurales básicas se liberen para que automáticamente se genere mayor equidad. Es preciso generar procesos que, además de no obstruir la reproducción de la lógica económica hagan más permeable el poder y sean compatibles con las nuevas exigencias de la acumulación. 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 contextos favorables a la integración y la cooperación.

La descentralización, además de ser un vehículo apropiado para la provisión de servicios sociales, favorece el acceso al poder y fortalece la gestión y el uso de los recursos regionales, facilita la formación de los recursos humanos de acuerdo a las necesidades de innovación identificadas por el tejido social y puede coadyuvar a la remoción de los obstáculos que impiden el desarrollo empresarial y las iniciativas privadas y sociales de desarrollo.

5. CONCLUSION, PLANIFICACION: DE LA GESTION DEL SIMPLISMO A LA GESTION DE LA COMPLEJIDAD

En los epígrafes anteriores se han apuntado las líneas generales de lo que, a pesar de la modestia aparente (no se intenta cambiar las bases generales del modelo económico), puede tildarse de transformación revolucionaria de las formas de gestionar la economía. Esta transformación, que afecta, además de a las propias bases de gestión de la política macroeconómica, a la relación entre los sectores público y privado y a la estructura institucional de la Administración Pública, se plantea, no obstante, 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, procu-

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

rando generar una senda de crecimiento sobre la que se puedan aplicar instrumentos de intervención pública tanto compensadora de las distorsiones del mercado, como potenciadora de ciertas líneas y actividades estratégicas.

Los planteamientos precedentes parten de la asunción, que para algunos quizás fuera dogmáticamente evidente desde antaño, de que, en los años anteriores, la intervención del Estado no ha sido todo lo acertada que hubiera sido deseable. 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. Costa-Filho²⁴ en una excelente reflexión acerca del papel del Estado en América Latina apuntaba 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 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 dimanantes de un Estado excesivamente intervencionista que, entre otras cosas, no supo entender el mercado exterior, y (e) 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 en la elaboración del documento del plan con poca conexión tanto con la realidad económica y los recursos financieros disponibles cuanto con la eventual puesta en práctica de las medidas propuestas; (b) había una obsesión formalista excluyente de las realidades de difícil modelización; (c) los planificadores actuaban de forma voluntarista magnificando, además de su capacidad para conformar el comportamiento de los agentes, el carácter benigno y progresista del Estado "fetichizado", etc.

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

Pero frente a estas constataciones, la *planificación continúa siendo una necesidad* para las sociedades, especialmente para aquellas que aún tienen que transitar largo trecho por la senda del desarrollo. No obstante, el contexto económico y social en el que se ha de insertar la nueva intervención pública y la nueva planificación ha cambiado. El nuevo contexto viene definido por la cada vez mayor *complejidad* de las sociedades, con un entorno económico de 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 ha producido una importante alteración en 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, emergencia de los NICs, etc.).

En este contexto general, algunas de las *razones* de la necesidad de la intervención pública en la esfera económica y social son las siguientes:

1. Coexistencia de diferentes formas de propiedad (pública, privada, cooperativa, transnacional, etc.).
2. Necesidad de liderazgo político para coordinar ofertas y demandas efectivas a largo plazo.
3. Deficiencias del mecanismo de precios relativos para asignar los recursos debido al desarrollo vertiginoso de las nuevas tecnologías, la inestabilidad macroeconómica (fluctuaciones cambiarias, volatilidad de los tipos de interés, precios de las materias primas, etc.).
4. Exigencia de los organismos multilaterales.
5. Necesidad de opciones estratégicas nacionales de inserción en la economía internacional a partir de la dinámica acelerada de especialización en la división internacional del trabajo.
6. Movilización de energías tras una senda creíble de inserción en la economía internacional.

²⁵ Castells, M. (1989) *The informational city: Information technology, economic restructuring and the urban-regional process* (Oxford: Blackwell).

Para desarrollar estas funciones el *nuevo Estado* y la *nueva planificación* debieran enmarcarse en los siguientes principios y pautas de intervención, que, paradójicamente²⁶, implican que la consolidación de un entorno más liberal exige al Estado dotarse de mayores funciones:

1.- En relación al marco general de intervención

* La multiplicidad de centros y formas de poder exige *compartir* el poder y, por ende, las decisiones estratégicas acerca del futuro colectivo. Ello exige el intercambio simple y sin trabas de información, demandas, preocupaciones y puntos de vista entre el Estado y los agentes sociales (incluyendo no sólo la gran empresa sino a la PYME, el sector informal, el sector social o las asociaciones de empresarios y trabajadores). Es preciso velar contra las formas de colusión y privilegios y percibirse respectivamente (el sector público y el sector privado) como clientes.

* La *descentralización* puede ser un instrumento funcional a este objetivo.

* El *plan* debiera garantizar coherencia interna del sector público y reducir incertidumbre de los agentes sociales y empresariales.

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

2.- En relación a la gestión económica

* Gestión macroeconómica y sectorial *coherente* con la necesidad de avanzar hacia cotas de equilibrio macroeconómico aceptables. El plan tiene que hacer 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 a continuación, la definición de una opción estratégica de desarrollo e inserción externa en un entorno de relativa escasez de recursos financieros externos. Son precisas políticas activas de cambio estructural y de apoyo a la pequeña y mediana empresa competitiva.

* Dar énfasis especial a la capacitación del factor trabajo y la puesta al día tecnológica.

* Potenciar la *descentralización*, que puede ser un instrumento relevante tanto para la satisfacción de las necesidades sociales cuanto para la gestión económica y la promoción del desarrollo.

* Creación de un entorno propicio para el *funcionamiento* de los mercados competitivos. Eliminar opacidad en controles y licencias, acabar con el sector público rentista, disolver las situaciones de monopolio, etc.

* Reforzamiento de la *institucionalización* del Estado y las relaciones mercantiles: normas técnicas y financieras, registros, protección al consumidor y salvaguardas medioambientales, procedimientos de quiebra, etc.

* *Privatización* con prudencia y eficacia en el marco de políticas estructurales de inserción externa y/o promoción económica. Mientras persistan los desequilibrios fiscales, las utilidades obtenidas en el proceso de privatización no debieran ir a 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 consensuar aspectos redistributivos tales como ganancias de productividad, beneficios y salarios.

* Saneamientos del *sector público* empresarial y aumento de la productividad y profesionalidad de la Administración. Reglas claras de funcionamiento, objetivos, contabilidad, responsabilidad institucional, etc. Es preciso aislar al sector público, fundamentalmente al empresarial, de las tensiones y objetivos económicos, políticos y sociales, frecuentemente contradictorios, que se generan al exterior de la propia actividad.

* El *plan* ha de apartarse de la obsesión formal y cuantitativa para incorporar lo cualitativo, en el marco de escenarios alternativos y flexibles tanto interna como externamente.

En resumen, después de los años de la sustitución de importaciones y la modernización conservadora (sesenta y setenta) y del neoliberalismo (ochenta) es hora 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

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

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.

DOCUMENTOS DE TRABAJO *

DOCUMENTO 91/01	JOSE LUIS CURBELO "AJUSTE ESTRUCTURAL Y TERRITORIO EN AMERICA LATINA". Enero 1991.	DOCUMENTO 91/03	FRANCISCO ALBUQUERQUE Y JOSE LUIS CURBELO "EL FUTURO NO ES UN CAMINO DE ROSAS: LAS REGIONES PERIFERICAS EUROPEAS ANTE LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA" Octubre, 1991.
DOCUMENTO 91/02	LUIS PORTILLO PASQUÁL DEL RIQUELME "LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y AMERICA LATINA". Octubre 1991.	DOCUMENTO 91/04	JOSE LUIS CURBELO "DESARROLLO Y POLITICAS PUBLICAS EN LATINOAMERICA EN EL CAMBIO DE SIGLO". Noviembre 1991.

²⁷ Baranda, A. (1991) "Liberalismo social" en El País, 16 de agosto.

* Los Documentos de Trabajo del Departamento de América Latina y Caribe intentan establecer un vínculo de comunicación y crítica. Son versiones aún no definitivas, por lo que se agradece toda suerte de comentarios y sugerencias.