

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Fernando Henrique Cardoso

Jorge Graciarena

Ignacio Sotelo

Juan Carlos Pombo

Henry Pease

Luciano Martins

Ricardo Lagos

Heinz Sonntag

Angel Melero

Sergio

5a

Reconstitución del Estado

Ricardo Lagos

Jorge Graciarena

Ignacio Sotelo

Juan Carlos Pombo

Henry Pease

Luciano Martins

Ricardo Lagos

Heinz Sonntag

Angel Melero

Sergio

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

n.º 5a

Enero-Junio 1984

Revista patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) de España y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas.

Respetuosos con la libertad intelectual, se acogerán las opiniones y juicios expresados por los autores de los artículos firmados, si bien ellas pueden no reflejar necesariamente los puntos de vista de las instituciones patrocinadoras y de sus órganos de asesoramiento y dirección.

5a

Introducción Editorial	9
Coloquio en Segovia	13
Sesión Inaugural	
Luis Yáñez-Barnuevo	17
El Tema Central: «La Reconstitución del Estado»	21
∞∞∞ Exposición Introdutoria	23
Fernando Henrique Cardoso, <i>La Sociedad y el Estado</i>	25
∞∞∞ Análisis Globales: <i>La crisis de las figuras del Estado</i>	37
Jorge Graciarena, <i>El Estado Latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva</i>	39
Ignacio Sotelo, <i>La Cuestión del Estado: estado de la cuestión desde una perspectiva latinoamericana</i>	75
Intervenciones	93
Vicente Donoso (pág. 93), Heinz Sonntag (pág. 93), Ignacio Sotelo (pág. 93), Vicente Donoso (pág. 94), Ignacio Sotelo (pág. 94), Angel Melguizo (pág. 94), Jorge Graciarena (pág. 94), Mariano Baena (pág. 95), Ignacio Sotelo (pág. 95).	
∞∞∞ Estado y Política	97
Juan Carlos Portantiero, <i>La democratización del Estado</i>	99
Henry Pease García, <i>Movimientos populares, municipios y Estado</i>	127
Jordi Borja, <i>Persistencia, crisis y renacimiento de los poderes locales</i>	141
Intervenciones	156
Ignacio Sotelo (pág. 156), Vicente Donoso (pág. 157), Ludolfo Paramio (pág. 157), Jorge Graciarena (pág. 158), Angel García Sanz (pág. 159), Juan Carlos Portantiero (pág. 159), Henry Pease (pág. 160).	
∞∞∞ Estado y Economía	163
Ricardo Lagos, <i>Crisis, ocaso neoliberal y el rol del Estado</i> ...	165
Angel Melguizo, <i>Política económica y construcción del Estado de las Autonomías. Regulación estatal y socialización del poder</i> ...	189

	<i>Intervenciones</i>	206
	Ludolfo Paramio (pág. 206), Luciano Martins (pág. 207), José Goñi (pág. 207), Augusto Mateus (pág. 209), Emilio Moreno (pág. 209), Gregorio Rodríguez Cabero (pág. 209), Heinz Sonntag (pág. 210), Angel Melguizo (pág. 211), Ricardo Lagos (pág. 212), Ignacio Sotelo (pág. 213), Angel Serrano (pág. 213), Jordi Borja (pág. 215), Mariano Baena (pág. 216), Angel Melguizo (pág. 217), Ricardo Lagos (pág. 219).	
∞∞∞	Estado e Internacionalización	221
	Samuel Lichtensztejn, <i>Reajuste internacional y políticas nacionales en América Latina</i>	223
	<i>Intervenciones</i>	243
	Ignacio Sotelo (pág. 243), Angel Serrano (pág. 243), Heinz Sonntag (pág. 243), Samuel Lichtensztejn (pág. 243).	
∞∞∞	Estado y Cultura	247
	José Joaquín Brunner, <i>Cultura y crisis de hegemonías</i>	249
	Rafael Roncagliolo, <i>La democratización de las comunicaciones</i> .	311
	<i>Intervenciones</i>	322
	Jorge Graciarena (pág. 322), Ludolfo Paramio (pág. 322), Henry Pease (pág. 323), José Goñi (pág. 324), Jordi Borja (pág. 325), José Joaquín Brunner (pág. 325).	
∞∞∞	Algunas Experiencias Latinoamericanas	327
8	Luciano Martins, <i>Expansão e crise do Estado (Reflexões sobre o caso brasileiro)</i>	329
	Heinz R. Sonntag, <i>En torno al Estado Productor: el caso de Venezuela</i>	355
	Xabier Gorostiaga, <i>La experiencia de la crisis Centroamericana</i>	367
	<i>Intervenciones</i>	378
	Heinz Sonntag (pág. 378), Luciano Martins (pág. 378), Manuela Silva (pág. 378), Augusto Mateus (pág. 379), Samuel Lichtensztejn (pág. 380), Adolfo Gurrieri (pág. 380), Anibal Pinto (pág. 380), Luciano Martins (pág. 380), Adolfo Gurrieri (pág. 381), Ignacio Sotelo (pág. 382), Joan Prat (pág. 382), Heinz Sonntag (pág. 383), Xabier Gorostiaga (pág. 385).	
	Colaboradores en este número	387

Coloquio en Segovia

Las cavilaciones y debates que han arreciado en los últimos tiempos en torno a la escurridiza personalidad del Estado, quizá respondan, en gran parte, al hecho poco común de que han aflorado simultáneamente diagnósticos sobre situaciones de crisis que afectarían a las principales «figuras del Estado» que han prevalecido en la sociedad contemporánea, y para lo que más nos interesa, en el espacio iberoamericano. De una parte, en la vasta y heterogénea realidad de América Latina, las últimas décadas han sido testigos de la erosión o desmoronamiento de diferentes Estados de compromiso, desarrollistas, mesopopulares o populistas; a la vez que del ascenso, declinio o derrumbe de distintas especies de Estados militar-autoritarios (a veces de paradógica pero explicable devoción neoliberal o monetarista), sin contar el caso de aquellos países que han iniciado tardíamente la construcción de un molde de Estado-nación tras el primarismo de caudillos o clanes familiares. En el otro lado del océano es la figura del Estado-Providente la que se debilita o es puesta en jaque por nuevas y complejas circunstancias, aunque dentro del diseño general se encuentren variedades muy particulares, como son, precisamente, las que definen a España y Portugal. En fin, no faltaría quien recuerde que las sociedades del llamado «socialismo realmente existente» también encaran sus desafíos específicos, que alimentan otro gran caudal de reflexiones.

No puede extrañar, en consecuencia, que *Pensamiento Iberoamericano* haya convocado esta vez a un coloquio en Segovia para explorar la materia, sea recapitulando su trasfondo histórico y sus perfiles teóricos, sea introduciéndose en sus dimensiones políticas, económicas, internacionales o culturales y también haciendo lugar para la inquisición sobre los panoramas particulares del área

geocultural que nos preocupa. La presencia de distinguidos especialistas en esos campos ha permitido reunir un material valioso, que si contribuirá, por una parte, a enriquecer el acervo de criterios, ayudará también a otro objetivo de parecida identidad, cual es el mutuo conocimiento de ideas que se ventilan en América Latina, España y Portugal, preocupación dominante de estas reuniones y de esta revista.

El coloquio de Segovia, realizado entre los días 27 a 29 de febrero, fue patrocinado por el *Instituto de Cooperación Iberoamericana* (ICI), el *Ayuntamiento de Segovia* y la *Universidad Internacional Menéndez y Pelayo*. Sea en calidad de ponentes, comentaristas o participantes, asistieron las siguientes personas:

Pedro Alvarez, Mariano Baena, Jordi Borja, José Joaquín Brunner, José Luis Cádiz Deleito, Fernando Henrique Cardoso, Vicente Donoso, Emilio de la Fuente, Angel García Sanz, José Goñi, Xabier Gorostiaga, Jorge Graciarena, Adolfo Gurrieri, Gabriel Guzmán, Salmuel Lichtensztejn, Ricardo Lagos, Luciano Martins, Augusto Mateus, Angel Melguizo, Ernesto Melo Antunes, José Molero, Juan Muñoz, Pedro Pablo Núñez Domingo, Ludolfo Paramio, Henry Pease, Aníbal Pinto, Juan Carlos Portantiero, Joan Prat, Ruth Rama, Mercedes Rico, Rodolfo Rieznik, Gregorio Rodríguez Cabrero, Luis Rodríguez Zúñiga, Santiago Roldán, Joaquín Ruiz Jiménez, Germánico Salgado, Angel Serrano, Manuela Silva, Jordi Sole Tura, Heinz Sonntag, Ignacio Sotelo, Boaventura Sousa Santos, Miguel Angel Trapero, Eugenia Triana, Octavio Toledo y Luis Yáñez.

Rafael Roncagliolo no pudo asistir por razones de fuerza mayor ¹. El programa de la reunión se estructuró en varios cuerpos principales que se corresponden con los diversos apartados en los que se ha organizado el *Tema Central* de estos dos volúmenes correspondientes al número 5. Cada una de las exposiciones principales fue seguida de varios comentarios y, posteriormente, de un debate con participación de los asistentes y expositores. En las páginas correspondientes al *Tema Central* de este número (en sus dos volúmenes), se incluyen —respecto de las diversas sesiones— los textos presentados, revisados por sus autores, así como una selección de las intervenciones que se realizaron en cada una de ellas. Dichas intervenciones se presentan necesariamente resumidas dada la imposibilidad de recogerlas en su totalidad. La labor de preparación y edición de las mismas ha sido realizada por Gregorio Rodríguez Cabrero (volumen a) y por Luis Rodríguez Zúñiga (volumen b), ambos asistieron al coloquio y participaron como

¹ Las referencias personales de los participantes —ponentes y comentaristas— se incluyen en las últimas páginas de este volumen, así como en las del volumen b, atendiendo al contenido de sus intervenciones.

ponente y moderador, respectivamente, de una de las sesiones. En la *Sesión inaugural* intervinieron don *Luis Yáñez-Barnuevo* (presidente del ICI), don *Santiago Roldán López* (rector de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo), don *Miguel Angel Trapero* (alcalde de la ciudad de Segovia) y don *Aníbal Pinto* (director de «Pensamiento Iberoamericano»). El discurso de apertura de don *Luis Yáñez-Barnuevo* se recoge en las páginas siguientes. páginas siguientes.



Crisis, Ocaso Neoliberal y el Rol del Estado

La tesis central de este artículo es que, *como resultado del ocaso de las políticas económicas neoliberales, y de la crisis por que atraviesan las mayorías de las economías latinoamericanas, el rol económico del Estado se verá fortalecido.*

165

El carácter subsidiario que en lo económico le asignaba la visión neoclásica se transformará, por el fracaso de las ideas y por el peso de los hechos, en crecientes y directas responsabilidades económicas del Estado para poder salir de la crisis. Por ello surge en diversos ámbitos el temor al Estado omnipotente, que «ahoga» al individuo. Sin embargo —se sostendrá— ello no es razón para disminuir responsabilidades al Estado. En ese caso, un Estado fortalecido en lo económico, requiere, necesariamente, de una democracia en lo político para resguardar los derechos y la iniciativa individuales.

En este trabajo se abordará en primer lugar lo que ha sido la evolución y crecimiento de la participación económica del Estado. En segundo término se analizará qué significó en dicha evolución la influencia neoliberal y cuál es la situación de hoy de América Latina. Luego, en la sección tercera, se analiza qué es lo que probablemente sucederá respecto del rol del Estado a la luz de la situación económica actual. En la sección cuarta, se hace una distinción respecto de los roles que debiera tener el Estado tanto en el sector público empresario como en el no empresario, para finalizar en la quinta y última sección refiriéndonos al tema de la compatibilización de un Estado económicamente fuerte y el funcionamiento de un sistema democrático.

Evolución y Crecimiento de la Participación del Estado

166

Decir que ha existido una tendencia al crecimiento de la participación del Estado en la economía es afirmar algo por todos aceptado y reconocido. Las razones de este crecimiento son múltiples y tendremos oportunidad de volver a ellas. Aclaremos, antes de proseguir, que cuando hablamos de Estado nos estamos refiriendo más bien al *sector público en las actividades económicas*. Esto es, a todas aquellas actividades que en una u otra manera *pertenecen* a la sociedad toda y cuyo *control* corresponde a la esfera de lo público. En este entendido es conveniente distinguir —por cuanto muchas veces tiende a confundirse— Estado y Gobierno. El Estado es la nación jurídicamente organizada y el Gobierno se refiere generalmente a gobierno central, ésto es, a las características del poder ejecutivo respecto de las labores de administración y dirección de un estado. A lo largo de esta ponencia, cuando hablamos de participación del Estado en la economía, nos referimos a la participación del sector público. En él se incluyen no solamente a las actividades del gobierno central sino también las actividades de los gobiernos descentralizados, como puede ser el caso de las administraciones municipales o regionales, y, por cierto, en los países de carácter federal, a los estados federados. También forman parte del sector público las empresas de administración que, generalmente con carácter autónomo, pertenecen a la nación toda. Ésta las administra a través de los mecanismos del Estado mediante arreglos institucionales específicos.

Por esta razón dentro del *sector público es útil distinguir entre sector público no empresario (SPNE) y sector público empresario (SPE)*. El criterio para distinguirlos es el de si se realiza o no una venta en el mercado de los bienes y servicios (caso del SPE), o bien se trata de bienes asignados directamente, sin una contraparte directa en el mercado (caso de los bienes y servicios producidos por el SPNE). En este segundo caso se trata de una asignación de recursos para satisfacer las necesidades públicas, la que se hace en forma discrecional —en el sentido de que es un acto de la autoridad— lo cual no quiere decir que ella sea arbitraria.

Dicha asignación se realiza con posterioridad a la exacción de recursos que la misma autoridad tiene que hacer, precisamente para asignar dichos recursos. También es éste un acto de autoridad. No existe en este caso reflejo alguno de las «preferencias individuales», que constituyen la esencia de la asignación de bienes cuando éstos se transan en el mercado. En éste son las «preferencias individuales», que se expresan a través del mecanismo de precios, las que

permiten establecer qué bienes se producen o no se producen por el sector público, salvo cuando se trate de monopolios naturales ¹. En cambio, en el SPNE la exacción de recursos y la asignación de los mismos es un acto de autoridad; tiene carácter político. Este acto de autoridad está por cierto sometido a determinados controles, responsabilidades y análisis de resultados que se expresan en la esfera de lo político y de ahí entonces los resguardos de carácter democrático que tienen que existir en un Estado, de modo que el SPNE obedezca a las necesidades de la sociedad y no al arbitrio de algunos individuos. Lo importante es que tanto el SPNE y SPE están bajo la tutela de los poderes públicos y, por tanto, la sociedad tiene control sobre él. Esta definición del sector público hace que éste surja simultáneamente con la organización del Estado. En tanto éste tiene que realizar actividades en el campo de lo económico, ellas caerán dentro del sector público. La importancia de este sector dentro de la economía depende de muchos elementos, siendo preponderante el sistema económico que se elija. Sin embargo, existen circunstancias o hechos económicos que obligan a una mayor participación de lo público. Esta parece ser la situación presente de *América Latina*, ante la magnitud de la crisis actual.

Participación del Sector Público

167

La participación del sector público en la economía puede medirse en dos formas: una, por medio de la relación entre gasto público y renta nacional, y la otra observando la relación entre exacciones públicas y renta nacional. Normalmente la relación gasto público-producto nacional es más alta que la relación exacción y gasto público versus producto nacional, lo cual refleja en muchos casos los déficits del sector público y también el hecho de que no existe una equiparidad absoluta de exacción y gasto, en tanto hay determinados tipos de los últimos que no tienen necesariamente una contrapartida de recursos. Por ello, la discrepancia en la relación de ambos guarismos refleja de preferencia el déficit, pero no exclusivamente éste. Dicha relación es sustancialmente más alta en Europa que en América Latina, como puede verse en el cuadro número 1. Esta situación se explica fundamentalmente porque los países europeos entienden que las responsabilidades del Estado respecto de las necesidades del individuo son tales, que éste tiene que tener una actividad en el campo económico más importante. Principalmente, la mayor participación del sector público se expresa en el campo de la seguridad social en donde —es sabido— los países europeos tienen un sistema muy completo. Así, por ejemplo, en los casos de Alemania, Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, más de un tercio de las exacciones públicas

obligatorias están constituidas por la seguridad social. En el caso del Reino Unido, en que sólo un 17 por 100 de dichas exacciones corresponde a seguridad social, ello se debe a que el grueso de ésta está financiada directamente mediante impuestos. En otras palabras, el mayor peso del sector público en Europa respecto de América Latina obedece a que el Estado tiene responsabilidades mayores desde el punto de vista de lo que la sociedad le asigna en el campo económico. En cambio, el nivel actual de participación del gasto público en el producto bruto de América Latina refleja una evolución a lo largo del tiempo, en que si bien el sector público ha venido creciendo respecto a su participación, ésta dista mucho de estar cerca de los países más avanzados.

Es interesante analizar, aunque sea someramente, las distintas explicaciones que se han dado respecto del porqué el crecimiento de la participación del sector público en la economía. Wagner (1909) en el siglo XIX sostuvo que este aumento no es sino el resultado de una multiplicación de las funciones que el SPNE tiene como resultado del desarrollo económico. A juicio de Wagner, a las funciones primarias que tiene el sector público, que no son sino aquéllas que la sociedad le atribuye al Estado y que se refieren a la defensa del orden externo, la defensa del orden interno y la administración de justicia y que toda sociedad asigna normalmente al Estado, se ha ido agregando un número creciente de otras funciones que la sociedad va exigiendo al Estado y para cuyo desarrollo requiere necesariamente de mayores recursos públicos.

En la tesis de Wagner pareciera existir una expansión lineal de la participación del sector público en la economía. Otros autores —como es el caso de Peacock y Wiseman (1967)— estudiando la evolución de esta relación en Inglaterra, sostienen que el aumento de la participación del sector público en la economía no es continuo, sino que se produce a saltos, los que coinciden, generalmente, con períodos de grandes transformaciones políticas, económicas y sociales. Entre esos períodos de grandes transformaciones existe una relativa estabilidad en la relación gasto público-producto nacional. Vessillier (1983), por ejemplo, analizando la situación en Francia en el período 1870-1970 constata que esta relación aumenta del 10 al 50 por 100. Sin embargo, entre 1870 y 1910 hubo una estabilidad del 10 al 12 por 100, produciéndose un salto importante hacia 1920, luego de la primera guerra mundial y otro hacia 1935, consecuencia de la depresión de los 30. Hacia 1947, luego de la segunda guerra mundial, la cifra se aproxima al 50 por 100. Aparentemente entonces, son los períodos de grandes mutaciones los que producen estos saltos cuantitativos importantes en la participación del sector público. Indudablemente que si se mira la situación de hoy de América Latina con este enfoque podría predecirse que se producirá un salto cuantitativo

importante, como resultado de la crisis actual. Es útil recordar que así ocurrió en la depresión de los años 30.

En todo caso, y cualesquiera que sean las razones por las cuales el Estado, o mejor dicho, el sector público, ha ido aumentando su participación en la economía, lo concreto es que hoy en América Latina entre un 20 y un 30 y casi un 40 por 100 de la economía es regida a través del mercado. En el caso de los países desarrollados capitalistas europeos, casi el 50 por 100 de la asignación de recursos se hace directamente por el sector público y no por la vía de mercado. Esto, entonces, lleva al tema de cuáles son los objetivos de este sector público; en virtud de qué realiza dicha asignación de recursos. La pregunta es importante, porque si existe claridad acerca de los objetivos del sector público, podemos detectar cuál será el rol que tendrá el Estado en el futuro en la actividad económica si, como se sostendrá, dada la crisis actual esos objetivos se harán más presentes todavía.

CUADRO 1
PARTICIPACION DE LOS GASTOS PUBLICOS EN EL PIB, 1977
(En porcentaje)

América Latina		Europa	
País	%	País	%
Paraguay	11	Suiza	21
Bolivia	12	España	25
Guatemala	12	Turquía	26
Ecuador	14	Alemania	30
El Salvador	15	Portugal	31
República Dominicana ¹	16	Grecia	32
Argentina	17	Finlandia	33
Honduras ¹	18	Austria	37
México	18	Dinamarca	37
Perú	20	Francia	38
Brasil	21	Italia	39
Costa Rica	21	Inglaterra ¹	42
Uruguay	23	Suecia	45
Panamá	31	Irlanda	46
Chile	32	Noruega	46
Venezuela	35	Bélgica	48
Jamaica	39	Holanda	53

Fuente: Fondo Monetario Internacional, «International comparisons of government expenditure», *Occasional Paper*, N.º 10, abril 1982.

¹ 1976.

Siguiendo a Vessillier (1983) se podrían indicar tres objetivos esenciales: 1) el sector público debe satisfacer, a través de una red de distribución de recursos nacionales las necesidades públicas; 2) promover un crecimiento equilibrado para lo cual debe mejorar los mecanismos de mercado; y 3) corregir la distribución de las rentas y de la riqueza que provienen del mecanismo de mercado. Algunos autores sostienen que el Estado debiera también proveer al pleno empleo de la sociedad y esto como un objetivo per-se, más que como una consecuencia de la política económica. Sobre el particular, y luego de la crisis de los años treinta y del énfasis que se puso en los problemas de empleo, se desarrolló toda una corriente del pensamiento en este sentido; baste solamente recordar el trabajo de Lord Beveridge en la Inglaterra de 1945.

Necesidades Públicas

Pero si el primer objetivo es satisfacer las necesidades públicas, las cuales no están en condiciones de ser satisfechas normalmente por el mercado, surge entonces la pregunta de qué son estas necesidades públicas. Aquí, la concepción más tradicional —como se indicó— sostiene que estas necesidades públicas son las relativas a la seguridad (interior y exterior) y la justicia. Es evidente que el mercado no está en condiciones de satisfacer este tipo de necesidades. Estos servicios, una vez que se producen, benefician a todos los individuos y en consecuencia ninguno de ellos puede quedar excluido «de su consumo» y tampoco podría pretender aplicárseles un pago por el otorgamiento de este servicio por parte del Estado. De ahí entonces que, incluso los neoclásicos, están acordes en que este tipo de necesidades públicas deben ser satisfechas por el Estado. El tema se hace más complejo cuando se quiere incorporar al concepto de necesidad pública otros servicios, cuya oferta es divisible, como es el caso de sanidad y educación. Sin embargo, son varios los autores (Musgrave, entre otros), los que sostienen que es posible incluir a este tipo de servicios dentro del concepto de necesidad pública. Para algunos, el que estas necesidades se incluyan o no como necesidades públicas, podría expresarse a través de la preferencia del individuo mediante el voto ciudadano. Pero ahondar en este terreno nos llevaría lejos del propósito central de este artículo. Sin embargo, respecto de este tipo de necesidades, la teoría neoclásica apunta que la existencia creciente de externalidades permitiría justificar la incorporación de estas necesidades en el concepto de lo público. Si, efectivamente, en este terreno existen economías externas, entonces se justifica su incorporación al concepto público, en tanto se pudiera alcanzar una reasignación óptima de recursos. Estos son los «merit-wants» de que habla Musgrave por necesidades tutelares (vivienda, salud, educación). Musgrave (1959).

Esta visión neoclásica se ve modificada por la concepción keynesiana. En ésta, el Estado no solamente provee la satisfacción de necesidades públicas, sino que constituye un ente que persigue fines propios. Aquí habría lo que algunos han denunciado una teoría orgánica del Estado, en la cual la categoría de lo público se opone a lo privado, hay mecanismos de asignación distintos: una, el mercado; la otra, la coacción, pero obviamente que la determinación de la esfera pública y de la esfera privada es una decisión política y, por tanto, en función de la ideología y la concepción que tiene cada sociedad expresada mayoritariamente, tenderá a haber categorías diversas del ámbito de lo público respecto del ámbito de lo privado. Así «se concibe la colectividad pública como una realidad sociológica y política, un sujeto económico en su totalidad que persigue fines y utiliza mecanismos que le son propios. Pero la idea de bien común o de interés general oculta la realidad de los conflictos de intereses entre grupos» (Vessillier, 1983, pág. 122).

Amén de las responsabilidades del Estado respecto de las necesidades públicas como quiera que éstas sean definidas, existe consenso en que las otras tareas que debe enfrentar el Estado en lo económico se refieren a superar las fluctuaciones coyunturales de la economía y, a la vez, lograr un crecimiento económico equilibrado. La influencia keynesiana respecto de estos objetivos es demasiado obvia y no vale la pena insistir en ello. Tan sólo valdría la pena reforzar la tesis que, tanto el corto plazo (énfasis en lo coyuntural) como el largo plazo (énfasis en el crecimiento) están íntimamente implicados y, en consecuencia, la participación del Estado es igualmente importante respecto de uno y otro periodo.

El tercer gran rubro en el cual se acepta la intervención del Estado en el campo económico se refiere al mejoramiento en la distribución, tanto personal como regional del ingreso. Aceptar este objetivo implica reconocer que el resultado de la distribución del ingreso como consecuencia de las fuerzas de mercado no es el óptimo de un punto de vista social y, en consecuencia, los poderes públicos a través de una acción política deben tomar las medidas para modificarlos.

La consecución del pleno empleo como objetivo de la intervención del Estado en la economía aparece de manifiesto especialmente a partir de la gran crisis del treinta. Cuando se constata la situación actual de América Latina, en que todos los indicadores apuntan a una duplicación, por lo menos, en las cifras de desempleo abierto, hacen más premioso el que éste sea un objetivo per-se y no el resultado de una política económica en aplicación. Se hizo referencia al trabajo de pleno empleo en una sociedad libre de Lorde Beveridge en 1945, en que el gran tema era precisamente

cómo se mantienen niveles de pleno empleo inmediatamente después de la segunda guerra mundial.

La Crisis y los Objetivos

Si se acepta que éstos son los objetivos que tiene la intervención del Estado en la economía, una época de crisis económica como la que atraviesa hoy América Latina, hace que estos objetivos tengan un mayor relieve que en el pasado, por cuanto se ha perdido el ritmo de crecimiento de la economía, se ha empeorado en la mayoría de los países la distribución del ingreso y se está muy lejos de tener niveles de pleno empleo. En consecuencia, estos objetivos, que de suyo son importantes de alcanzar, se hacen más premiosos en una América Latina que tiene las características de crisis. En este sentido, tal vez nos acercamos a esos momentos de mutación profunda a que se refieren Peacock y Wiseman. De ahí que sea importante analizar el cuadro de América Latina hoy para ver cómo este cuadro influye en el rol que tendrá el Estado en el futuro.

172

El Cuadro Latinoamericano

Es muy difícil generalizar tratándose de América Latina, ya que los países han tenido distintas experiencias en materia de políticas económicas. Sin embargo, no es aventurado sostener que hubo hacia finales de la década del setenta un marcado auge de la concepción neoliberal, si bien con énfasis y acentos distintos en los diferentes países de la región. Hubo algunos países que, como Chile, llevaron la experiencia neoliberal al extremo; otros respecto de los cuales dicha experiencia se realizó con tonalidades bastante más tenues, como fue el caso de México o de Colombia. De igual manera, hoy puede señalarse que dicha marea neoliberal se encuentra en retirada. No fue capaz de resistir el test de la crisis internacional y los efectos que ésta ha tenido sobre América Latina. Es cierto que los países que con mayor pertinacia han mantenido la aplicación neoliberal son los que simultáneamente están pagando el más alto precio en materia de crecimiento económico, distribución del ingreso, salarios reales y empleo. Sin embargo, la crisis internacional ha sido el detonante que ha impedido que subsista la marea ideológica neoliberal.

No es el propósito ni existe espacio en este trabajo para

adentrarnos en el apasionante tema del porqué la concepción neoliberal tendió a imponerse tan fuertemente en la región. En cierta medida ella fue la respuesta al fracaso de algunas concepciones desarrollistas de los sesenta y de otras experiencias fallidas, ya sea de corte populista o prosocialista; y del punto de vista técnico, a las deficiencias en los sistemas de planificación. La intervención, en muchos casos del proteccionismo extremo para favorecer determinados grupos industriales o de otras actividades económicas; y la manipulación —casi de carácter burocrático— de determinadas herramientas económicas, hicieron que se visualizara la liberalización de las actividades económicas como la respuesta adecuada hacia una mayor y más eficiente asignación de recursos. Por otra parte, es indudable que la adopción simultánea de políticas de corte monetarista en los países centrales, así como el masivo reciclaje privado de los petrodólares, fueron también circunstancias determinantes.

La liberalización alcanzó tanto a los mercados internos como a los externos. A la libertad respecto de la formación de precios de los factores productivos y de los bienes de consumo, se sumó en lo externo la apertura al comercio exterior. Las ventajas comparativas estáticas se estimaban como la panacea para poder alcanzar mayor eficiencia en la asignación de recursos. La liberalización de los mercados de trabajo (presentando en muchos casos la represión a la actividad sindical no solamente en términos políticos sino como una «conquista» que haría más fluido el mercado del factor trabajo) y al mismo tiempo la organización de mercados de capitales para poder aumentar el ahorro externo y canalizar el ahorro interno, fueron elementos característicos de todos los países de la región. A ello se agregó la necesidad de tener un balance equilibrado de las cuentas del sector público, el cual, una vez logrado, permitiría que las fuerzas del sector privado no tuvieran que estar financiando déficits crecientes que se visualizaban solamente como signos de ineficiencia del sector público. El Estado debía jugar un rol subsidiario, en tanto su ineficiencia permitiría que al transferirse actividades al sector privado, éste a través de los indicadores del mercado, actuaría con un aprovechamiento de los recursos mucho más eficiente que lo que podía hacer el sector público. El no a la intervención estatal pasó a ser casi un dogma de fe.

Neoliberalismo y Sector Externo

Pocos repararon que esta concepción neoliberal suponía la mantención de un acceso casi ilimitado a recursos financieros externos. En efecto, la apertura de las economías con acatamiento de las ventajas comparativas estáticas obligaba necesariamente a un

reacomodo del aparato industrial y de otros sectores económicos. Ello iba a implicar la pérdida de competitividad de sectores importantes de las actividades nacionales y el flujo de bienes y servicios importados en magnitudes tales que en tanto aún no «maduraban» las inversiones correspondientes al reacomodo dictado por las ventajas comparativas estáticas, iba a generar déficits crecientes en las balanzas comerciales. El flujo de crédito externo permitió equilibrar las cuentas de tal manera que la balanza de pagos pudo aparecer con signo positivo. Obviamente que esto no podía durar eternamente si no había en el corto plazo un mejoramiento en la balanza comercial.

En términos teóricos esta afirmación es contradicha por la teoría monetaria de la balanza de pagos, la cual pasó a convertirse en dogma de fe para sostener el mantenimiento del esquema. Dicha teoría, es casi idéntica a la del patrón-oro de los años veinte. Es sintomático que así como aquella no resistió el embate de los treinta, ésta tampoco sirvió para los ochenta. En base a dicha explicación, como el ajuste era automático, la autoridad monetaria (Banco Central u otra entidad) nada tenía que hacer: si había pérdidas de reservas, disminuía la masa monetaria y por ende tendía a subir la tasa de interés interna. Ante este aumento, se reiniciaba el flujo de capitales externos, atraído por dicha alza; este flujo hacía aumentar el circulante, lo cual provocaba una caída de la tasa de interés. *Ergo* la autoridad, una vez que establece libertad absoluta de cambio y deja libre la tasa de interés no necesita adoptar medida alguna. El Estado no tiene rol alguno que desempeñar.

La crisis de pagos externos que tiene América Latina, explica por qué esta teoría hubo de abandonarse. Al igual que en el treinta, los países que persistieron más tiempo en su aplicación son los que perdieron una mayor cantidad de reservas.

Lo que interesa rescatar, es que como resultado del fracaso de este instrumental, el que está surgiendo requiere de una ingerencia estatal mucho mayor. Y esto casi con prescindencia de los «ideologismos» de aquellos que aplican la política económica. Hoy la palabra en boga es «pragmatismo», con lo cual se justifica la necesidad de apartarse de la teoría neoliberal —donde ésta aún es aceptada— y utilizar herramientas heterodoxas.

En suma, sólo la gran liquidez internacional de los años setenta permite explicar el «éxito» que la aplicación de este modelo tuvo en sus inicios. *Sin ese contexto internacional, la experiencia neoliberal no habría durado lo que duró.* Cuando la economía internacional, por razones que no es del caso analizar acá, dejó de tener la liquidez que tuvo en los setenta, el modelo demostró los pies de barro en los cuales estaba asentado y hoy todos presenciamos su estrepitoso fracaso.

El Caso de los Centros

Pareciera, además, que hay causas más profundas. La crisis económica internacional se produjo en un momento en que también se estaba produciendo una pérdida en la competitividad y en los aumentos de productividad de las economías capitalistas desarrolladas. Aun cuando pudiere superarse la actual crisis internacional, definida ésta en sus problemas de carácter financiero-coyuntural, los elementos estructurales que han impedido un crecimiento adecuado de la productividad de las economías centrales podría seguir actuando, haciendo imposible un eventual desarrollo sobre la base de la exportación de productos del tercer mundo hacia el primer mundo.

Estudios recientes (A. Lindbeck, 1983; H. Giersch y F. W. Wolter, 1983, y E. F. Deninson, 1983), demuestran que la pérdida de productividad de las economías desarrolladas ha sido muy fuerte y pronunciada en todos los países hacia finales de la década del sesenta, o sea, antes del inicio de la recesión que para algunos tendría su punto en el «shock» del aumento de precios del petróleo en 1973. El conjunto de países de la OECD tenía un aumento de productividad por trabajador del orden del cuatro al cinco por ciento entre 1950 y 1970. Sin embargo, a partir de 1970 y durante toda esa década, la productividad cae a 2,8 por 100. En consecuencia, como se señaló, suponiendo que los países desarrollados logren superar la recesión actual, si no atacan las causas estructurales más profundas que impiden un crecimiento adecuado, difícilmente estos países van a representar un mercado creciente para las exportaciones que debieran ser también crecientes de América Latina hacia ellos. Por tanto, y ante el creciente proteccionismo de dichos países, los de América Latina deberán mirar a aumentar el comercio entre ellos o hacia otros del tercer mundo. Esto implica mejorar los mecanismos de negociación y de integración de carácter regional lo cual requiere de una intervención creciente del Estado ¹. En suma, el instrumental que debe utilizarse no será el neutro de las ventajas comparativas que llamaba a la abstención de la actividad por parte del Estado, sino el dinámico que obligará a éste a buscar mecanismos de integración y de complementación si las exportaciones debieran continuar aumentando.



¹ En muchos casos las empresas del sector público son empresas de utilidad pública (electricidad, agua, teléfono, etc.), las cuales, en la concepción neoclásica, son monopolios naturales.

El Estado ante esta Encrucijada

Como resultado del cuadro descrito, ha habido una revalorización conceptual de la participación estatal en la economía. Por otra parte, las restricciones económicas de carácter externo obligan —quién sabe o no— a un grado de intervención pública en la economía superior al anterior. Además, las modificaciones ocurridas en la estructura productiva de estos países obligarán al Estado a tomar determinadas medidas correctivas que permitan a América Latina enfrentar de un modo más adecuado los desafíos presentes. Estos tres aspectos apuntan hacia un sector público fortalecido. Veámoslos separadamente.

Revalorizando algunos Conceptos

La concepción neoliberal sostenía que la más eficiente asignación de recursos se produce vía el mercado que, cuando conlleva una apertura del sector externo implica la aceptación de las ventajas comparativas estáticas. Junto con ello, como ya se señaló, al liberalizar los mercados de trabajo se permite una mayor fluidez de dicho factor, lo cual favorece la consecución del pleno empleo. Se organizaron, como se dijo, mercados de capitales y se abrieron nuestras fronteras. Estos cinco elementos hoy están sometidos a juicios críticos.

El deficiente rol que cumple el tipo de mercado existente en nuestros países para asignar recursos, ha sido dramáticamente demostrado. La predicción inadecuada del comportamiento de demanda ha hecho que hoy existan en la región departamentos sin vender, automóviles sin colocar y una acumulación de stocks de diversos productos. Ante este mercado que no asigna correctamente los recursos, hoy existe una búsqueda de mecanismos planificadores en la región que contribuyan a superar las deficiencias de nuestros mercados.

Y cualquier mecanismo planificador significa mayores responsabilidades para el Estado. De igual modo, cuando se refiere a ventajas comparativas, se aclara que éstas en verdad para que operen provechosamente deben ser dinámicas y no estáticas y, en consecuencia, el Estado debe procurar los mecanismos para actualizarlas. En otras palabras, el sector público debe actuar muy intensamente. Cuando se observa el fenómeno acaecido en la denominada «banda de los cuatro», Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur, nadie puede desconocer el rol fundamental que ha jugado el sector público. Así, por ejemplo, Corea, gran exportador de productos electrónicos, introdujo para el uso de su población la televisión a color cinco años después que Corea se transformara en uno de los principales exportadores de televisores a color en el mundo. Es un claro ejemplo de cómo

el Estado interviene en la economía para favorecer la creación de estas ventajas dinámicas. (F. Fanjzylber, 1981.)

Asimismo, muy pocos aceptarán «liberalizar» aún más los mercados de trabajo de modo que este factor productivo alcance el «justo precio» que permita el pleno empleo cuando todos los países de la región han visto crecer aceleradamente las tasas de empleo hasta llegar a veces a duplicarlas. Países que, como Chile, durante ya largos diez años hicieron del experimento neoliberal un dogma de fe y no han visto nunca descender las cifras de desempleo abierto a magnitudes inferiores al doble de las históricas, hacen que difícilmente hoy pueda continuar postulándose que liberalizando el mercado se resuelve el problema del empleo.

Sectores a Privilegiar por el Estado

La visión neoliberal del problema del empleo era, como se indicó, extraordinariamente simple. El Estado debía abstenerse de intervenir en el mercado de trabajo y sólo debiera establecer mecanismos para que existiera la mayor fluidez entre la oferta y demanda de trabajo. A lo sumo, y precisamente en la búsqueda de dicha fluidez, el Estado podía establecer o ayudar a establecer bolsas de trabajo u otros mecanismos de intermediación entre oferentes y demandantes. Dentro de dicha visión, en consecuencia, no tenía un rol activo el Estado que desempeñar. Hoy, a la luz de lo acaecido, la profundidad de la crisis y las magnitudes reseñadas en materia de desempleo, nadie podría postular un rol tan pasivo para el Estado. De ahí que la existencia de este problema va a obligar al Estado a participar y muy activamente. Sin ánimo de ser exhaustivos, podrían plantearse al menos cuatro sectores en los cuales el Estado va a jugar un rol central en materia del problema del empleo.

En primer lugar, no habrá solución al problema del empleo, de carácter global, si no existe una reactivación real de la economía al interior de cada uno de los países de América Latina. Esta reactivación, para que sea efectiva, requiere de un aumento sustancial de los niveles de inversión. Dadas las dificultades que tendrá el sector privado para aumentar dichos niveles, será en el sector público donde recaiga el peso del aumento de la inversión bruta en nuestros países. Asimismo, cualquiera otras medidas reactivadoras que impliquen un aumento de la demanda global, requiere de una política decidida y definida muy claramente.

El segundo elemento se refiere a la política de inversiones. Estudios realizados especialmente por PREALC, sostienen que la política de inversiones puede producir efectos sobre el empleo de carácter muy distinto, según sean los sectores privilegiados por el mismo. De ahí entonces que, sin que implique un mayor uso de recursos, el desviar las inversiones públicas hacia aquellos sectores que

tienen una mayor absorción de mano de obra, es una decisión de autoridad que puede ayudar de un modo importante a resolver el tema.

El tercer elemento se refiere a la caída que en la mayoría de los países de la región ha tenido el empleo en el sector público como consecuencia del rol subsidiario que la visión neoliberal le asignaba al Estado. Indudablemente que, a la luz de todo lo dicho en este trabajo, el rol más importante que tendrá que desempeñar en lo económico el sector público implicará un aumento en el número de puestos de trabajo que existe en este sector.

Sin embargo, estos tres puntos reseñados: reactivación, naturaleza de las inversiones y aumento del empleo en el sector público, producirán efectos en períodos medianos o largos. En el corto plazo, el Estado deberá abordar el problema del empleo. Si, además, como se sostiene más adelante en este trabajo, se están produciendo procesos de redemocratización en la región, ello obligará a que el problema de empleo tenga prioridad absoluta. De ahí, entonces, que en tanto las medidas reseñadas tienen lugar, será indispensable que el Estado aborde programas de emergencia para absorber los principales bolsones de cesantía que existen al interior de cada uno de estos países. Existe una extensa literatura respecto de las bondades y problemas que presentan estos programas. Lo que aquí se está señalando es que el Estado tendrá que establecerlos como una forma de hacer de puente entre la situación actual y la solución de mediano plazo que implican los tres puntos anteriores (Tokman, 1984).

Existe un alto grado de consenso, y sin necesidad de declararse keynesiano, en que el Estado debe intervenir activamente en la búsqueda de soluciones que conlleven al pleno empleo. No solamente por el rol que le compete para la reactivación de la actividad económica, sino, además, en tanto ésta se produce, para encontrar soluciones en el corto plazo.

Diversos Frentes de Crisis

De igual manera la panacea de organización privada de los mercados de capitales como mecanismos centrales para la canalización de recursos necesarios para el desarrollo, ha quedado caricaturizada y desnaturalizada como resultado de los niveles de concentración y de manipulación monopólica que en casi todos estos países han sufrido estos mercados. Los escándalos financieros que han afectado a Chile, Argentina y Colombia y que han significado que muchos de los principales ejecutivos terminen en la cárcel, no han sido precisamente edificantes, ni hacen suponer que en el futuro sea el mercado privado de capitales el que nuevamente canalice los recursos.

En Chile, el sistema de previsión pasó también al sector privado en la época del auge neoliberal. En su oportunidad ello se presentó como el resultado «natural» del modelo económico en aplicación.

Luego de tres años de funcionamiento del nuevo sistema —y de la consiguiente propaganda— un estudio muestra que un sesenta por ciento de los afiliados piensan que las cajas de Previsión (estatales) son más seguras y confiables que las administradoras de Fondos de Pensiones (privadas). Estas AFP son más seguras sólo para el diecisiete por ciento de los imponentes. (Encuestas AFP, 1984.)

En este sentido, es indudable que se volverá a otorgar al sector público un rol central en la canalización de recursos financieros y esto implica necesariamente algún grado de planificación.

Lo mismo puede decirse de esta apertura ilimitada del comercio, cuando se constata el creciente proteccionismo de los países desarrollados, las fórmulas de protecciones arancelarias y especialmente los ingeniosos mecanismos de protección no arancelaria que dichos países están aplicando para proteger sus productos. Todo ello conduce a que necesariamente América Latina deba, quíeralo o no, replicar con la misma moneda. Esto implica una intervención del Estado en la economía que nuevamente, en una u otra forma, va a tener que limitar el ingreso de productos externos.

La tentación a recordar la experiencia de América Latina en la crisis del treinta es demasiado grande. Todo el instrumental —tan heterodoxo en su época— de cambios múltiples, organismos estatales de comercio exterior (v. gr.: comisiones de cambios internacionales), listas de productos de importación prohibidas, aranceles diferenciados, etc., no fue, sino, el resultado de las restricciones externas. Hoy vemos a muchos países tomando similares medidas, no obstante que muchos siguen sosteniendo, en teoría, las bondades del libre comercio. Pero la realidad es más fuerte que la teoría y de ahí que el papel del Estado en este campo será mucho más imponente. Recordando lo dicho antes, ahora los Bancos Centrales tendrán arduo trabajo.

En consecuencia, todos los conceptos que la ideología neoliberal elevó a la categoría de principios teóricos centrales, hoy están puestos en tela de juicio y junto con ello se revierte la tendencia y respecto de cada uno de ellos es el Estado el que debiera jugar un rol mucho más importante.

La Restricción Externa

Pero no solamente por las razones anteriores el Estado va a tender a jugar un rol más importante en la región. Hay otros elementos objetivos que obligarán a ello, el principal de los cuales se refiere a las restricciones que el sector económico externo presenta en América Latina. No es necesario profundizar respecto de la magnitud de la deuda de América Latina, que alcanza a cifras superiores a los trescientos mil millones de dólares, ni tampoco sobre la incapacidad de pago que tiene América Latina, a menos que renegocie la deuda y a largo plazo. Toda la ronda de renegociaciones actuales que se refiere

a la postergación de pago mediante el arbitrio de tres a cuatro años de gracia, no hace más que retardar un problema que va a tener que enfrentarse en su globalidad. Esto va a significar que, ante la imposibilidad de obtener recursos externos, el sector público comenzará por establecer —como se dijo— un mayor control en los mercados cambiarios.

Por otra parte, sólo los agentes públicos tendrán acceso a los mercados externos. Quiéranlo o no, serán ahora los ministros de hacienda los que deambularán de capital en capital renegociando las deudas, sean éstas públicas o privadas y será el sector público el único capaz de obtener algún flujo crediticio hacia nuestros países. En consecuencia, el Estado va a tener que abocarse al tema de cómo asignar estos recursos que sólo él es capaz de obtener en el exterior.

Esto significa que el Estado deberá establecer los mecanismos para utilizar esos recursos externos, sea directamente vía el SPE o bien traspasarlos al sector privado. Pero, en este caso, ello requiere de una política especial. Así el Estado podría influir directamente en canalizar estos recursos hacia las inversiones o sectores que a su juicio sean los más adecuados (medido por su efecto en el empleo, o en el crecimiento del producto o para disminuir desigualdades regionales, etc.). Así como en el auge neoliberal el acceso al crédito externo fue determinante en el lugar secundario del Estado, hoy éste tendrá —quíeralo o no— que tener una política al respecto. Canalizar estos recursos directamente al sector privado vía el mercado de capitales será difícil, por las dificultades que, como se vio, éstos han tenido en los últimos años.

Estrategia Respecto a la Deuda Externa

Dado que todos los gobiernos de América Latina van a estar limitados por estas restricciones externas, para muchos aparecerá como indispensable enfrentar de un modo coherente el problema de la deuda externa. Se ha señalado por varios, y especialmente por el Grupo de los Treinta, que si los países de la OECD crecen a cifras inferiores al tres por ciento existirá una incapacidad absoluta de los países de América Latina de pagar su deuda ya que las exportaciones van a tener un crecimiento muy moderado. Por tanto, la alta tasa de interés que hoy existe como resultado de los abultados déficits de los Estados Unidos y que es el elemento que, según muchos, está impidiendo una corriente de inversiones adecuada para restablecer el crecimiento de las economías centrales, pasa a ser un tema que afecta a América Latina. Esto no sólo en tanto aumenta el volumen de pagos que debe realizar como resultados del aumento de tasas de intereses, sino, además, porque no le es indiferente el nivel de crecimiento de las economías centrales para poder pagar su deuda. Por tanto, así como los países desarrollados «insinúan» a los países latinoamericanos

las políticas que éstos deben desarrollar y ejecutar para poder pagar la deuda vía Fondo Monetario Internacional, *América Latina debiera estar en condiciones de señalar que no le son indiferentes las políticas económicas de los países centrales para el pago de la deuda. Este es un hecho capital en las relaciones internacionales hoy.* La necesidad de abordar de un modo coherente y conjunto los problemas internacionales como resultado de la interdependencia de las economías, obliga entonces a que los gobiernos latinoamericanos actúen por una sola voz. Esto significa un rol mucho más activo para el sector público, por cuanto el sector privado en todo lo que se refiere a negociación externa va a tener un rol secundario, por no decir inexistente.

Actuar conjuntamente puede entonces referirse a dos aspectos: (a) presentar un frente común de deudores, de manera de obtener condiciones más adecuadas. Este camino ha sido objetado por varios países que sostienen que cada caso es especial y estiman que haciéndolo separadamente —dadas sus particulares condiciones— podrían obtener términos más favorables; (b) discutir con una sola voz las condiciones del comercio internacional en particular y de la política económica en general entre América Latina y los países de la OECD para poder pagar la deuda sin obligar a restricciones económicas tales que hacen inevitable estallidos de carácter social. Aquí hay condiciones no económicas de la máxima importancia. *El grueso de la deuda fue contraída durante la existencia de regimenes dictatoriales. Su pago se hará —generalmente— durante procesos de democratización. Las condiciones que se logren para dicho pago serán determinantes en el éxito o fracaso de dicha redemocratización.* Es obvio que esto no será la única causa, pero será un elemento clave. Por otra parte, si los países de la OECD dan prioridad a combatir su inflación en desmedro de su crecimiento (opción más fácil de adoptar dado el nivel de vida que tienen) estarán dificultando la expansión de las exportaciones del Tercer Mundo y por ende haciendo más difícil el pago de la deuda. Si además mantienen abultados déficits fiscales con el consiguiente aumento de las tasas de interés la situación de los países deudores que tienen la mayor parte de la deuda pactada a tasas fluctuantes se hace explosiva.

Existe una imbricación política entre deuda, políticas económicas y tensiones sociales que obliga a los estados latinoamericanos a adoptar caminos de concertación regional, al menos en este segundo nivel.

Finalmente y también como resultado de las restricciones externas, es indudable que América Latina deberá volcarse, nuevamente, *hacia una mayor integración regional* y, en consecuencia, esta vieja bandera de los años 50-60 va a reflotar con nuevos ímpetus, como resultado de las restricciones financieras de carácter externo. Obviamente, una política de integración requiere de un sector público muy activo, señalando en qué sectores debe integrarse y

qué incentivos generar al interior de cada uno de los países, para que esos sectores puedan aprovechar las bondades del proceso de integración. Baste sólo mirar cuál es el grado de intervención de los sectores públicos en la Europa de hoy como resultado de la Comunidad Económica Europea.

Recomposición de la Estructura Productiva

Como consecuencia del fenómeno neoliberal, se produjeron modificaciones profundas en la estructura productiva de los países latinoamericanos, especialmente luego de la apertura casi indiscriminada en el sector externo. El caso chileno es, tal vez, el extremo en cuanto a los efectos para el sector industrial de dicha apertura. Lo concreto es que hoy es indispensable abordar un proceso, por una parte, de reconversión industrial y, por la otra, casi de refundación de la misma.

Simultáneamente, en países como Chile, donde este periodo de diez años de neoliberalismo significó una fuerte caída en la tasa histórica de inversión, es necesario replantearse los mecanismos para aumentar la inversión total y ante las dificultades del sector privado tendrá que ser la inversión pública la que desempeñe el rol fundamental. Si ello es así y dado que, además, debido a las dificultades del sector externo ya mencionadas, va a tenderse a un menor y más selectivo grado de apertura, va a ser necesario que la estructura económica que emerja tenga en consideración la necesidad de producir de preferencia para el sector interno, en tanto el sector externo exportador va a enfrentar las dificultades a que he hecho referencia como resultado del lento crecimiento de las economías centrales.

Simultáneamente, si introducimos un elemento no económico, cual es la tendencia hacia procesos de redemocratización que están teniendo lugar en América Latina, esto obligará a que dicha estructura productiva tienda de preferencia hacia la generación de bienes y servicios que satisfagan las necesidades esenciales de la mayoría de la población latinoamericana. Por tanto, *las modificaciones en la estructura económica debieran ser un elemento indispensable para el éxito de los mismos*. Todo lo anterior apunta a que se requerirá de una mayor intervención estatal para modificar la estructura productiva y a la vez de una inversión del sector público mayor que la que ha habido en el pasado. Como se indicó, los grupos económicos y el sector privado no van a tener acceso a los recursos externos y estos provendrán sólo de la canalización que de los mismos haga el Estado. Lo que interesa recalcar es que procesos tan complejos como los de reconversión y recreación industrial no pueden ejecutarse por una asignación de recursos vía mercado. Como lo saben bien los países capitalistas desarrollados, ello se

logra sólo mediante la acción estatal, combinando mecanismos indirectos (subsidios, incentivos tributarios o fiscales, facilidades crediticias y de exportación, etcétera) o directos vía empresas del sector público. Nadie puede argüir hoy que el libre juego del mercado puede abordar este tema. El papel del Estado será determinante.

El Nuevo Rol del Estado Fortalecido

A estos elementos de carácter económico que inciden en el rol que deberá jugar el Estado debiera agregarse, como ya se mencionó, un elemento de carácter político: está teniendo lugar en América Latina un proceso redemocratizador que, indudablemente, afectará a la concepción del Estado. Los efectos que este proceso tiene se refieren tanto al SPNE como al SPE.

Veamos, en primer lugar, el caso del SPNE. El estado deberá intervenir en la actividad económica a lo menos con cinco propósitos centrales si desea reforzar dicha democratización.

En primer lugar, deberá tender a restablecer los equilibrios sociales perdidos como resultado de un largo período de autoritarismo. El autoritarismo implicó —dado el carácter de las fuerzas sociales que lo apoyaban— que los sectores vinculados a las burguesías locales y al capital extranjero alcanzaran preeminencia en las decisiones. Restablecer equilibrios sociales implica entonces, tomar medidas respecto del fortalecimiento de las instituciones de base de carácter popular, léase sindicatos, organizaciones de poblaciones, etcétera. Restablecer equilibrios sociales implica, además, otorgar a estos sectores mejores posibilidades de acceso a la opinión pública. Además, habrá que deshacer toda la «institucionalidad» que ha permitido dichos desequilibrios, sea en materias laborales, de organizaciones políticas, etcétera. Aquí hay un campo crucial para el Estado.

El otro objetivo del Estado en este período tenderá a ser el logro de una mayor igualdad en la distribución personal del ingreso. El punto del cual se parte luego de la experiencia neoliberal, es que las economías latinoamericanas se encuentran hoy, como resultado de dicha experiencia, mucho más concentradas tanto en la riqueza como en el ingreso. Cualesquiera sean los indicadores que se utilicen, al término de dicha experiencia, surge una distribución del ingreso más regresiva que en el pasado y, más importante aún, aparece una economía cuyos activos están concentrados en torno a algunos grandes conglomerados o grupos económicos. Esta mayor concentración hace que toda estrategia deba partir considerando este hecho y adoptar, a la vez, una definición política frente al mismo. No es lo mismo reactivar la

economía y reanudar el camino hacia un crecimiento económico sostenido, aceptando la estructura económica que deja como herencia el neoliberalismo, que intentar desde el inicio la modificación, al menos en parte, de dicha estructura.

Si no se afecta la estructura que se hereda, el crecimiento que se logre con la nueva estrategia va a tender durante un largo tiempo a perpetuar la desigualdad económica que se heredó. Por mucho que el crecimiento tenga una orientación redistributiva, sólo el incremento marginal del producto va a llevar en sí una mejor distribución, pero el grueso del mismo mantendrá la desigual estructura económica que se recibió del modelo de Chicago. Se requerirá, en consecuencia, de un muy largo período para poder lograr una situación similar en material de equidad y distribución a la que existía en estos países de América Latina antes de que se iniciara la experiencia neoliberal.

No puede iniciarse una estrategia de desarrollo alternativo sin considerar un cambio profundo en la estructura que se hereda. Los grupos económicos que, fundamentalmente mediante la especulación financiera, han logrado controlar extensos activos patrimoniales de la riqueza nacional de cada uno de estos países, tienen que ser afectados antes de iniciar la nueva estrategia de desarrollo. No hacerlo implicaría perpetuar una distribución desigual de la riqueza y del ingreso que se logró gracias al autoritarismo político. Este, probablemente, será un punto claro de discrepancia entre las distintas estrategias que se elaboren como alternativas del fracaso neoliberal. Sin embargo, es conveniente que este punto quede de manifiesto para separar las aguas respecto de las concepciones que están tras cada una de estas estrategias.

Todo lo expuesto conlleva un rol muy activo del Estado. Si éste, vía política fiscal, monetaria y en muchos casos, de intervención más directa en la estructura económica, no hace los cambios necesarios, al inicio del proceso de redemocratización, se podría reactivar la economía manteniendo los grados de desigualdad. Una estrategia que no modifique la estructura heredada del neoliberalismo, sería sólo para mantener el *statu quo* que se logró construir bajo la sombra del autoritarismo.

Ello es incompatible con un avance redemocratizador, y por ello el Estado deberá adoptar las políticas necesarias para modificar la distribución tanto del ingreso como de la riqueza.

Requisitos para una Nueva Política

El Estado deberá proveer los mecanismos y los incentivos necesarios para generar cambios en la estructura productiva que impliquen una mayor satisfacción de las necesidades básicas y/o que reflejen de un modo más adecuado la nueva distribución del

ingreso. Es indudable que si se modifica la distribución del ingreso en favor de sectores de menores ingresos se va a producir un cambio en la composición de la demanda global de bienes y servicios que obligará a modificaciones consecuentes en la estructura productiva. El SPNE debiera preocuparse de avanzar mediante la planificación y mediante incentivos en esta dirección.

El SPNE deberá realizar políticas activas respecto del problema del desempleo abierto y del subempleo. Debe tenerse presente que una política de empleo no es sino la resultante que sobre la variable empleo tiene la política económica que se aplica en un momento dado. Será necesario, en consecuencia, que el Estado adopte como *criterio de política económica* el privilegiar la variable empleo, por sobre otras variables que en el pasado pudieron haber tenido mayor prioridad. Así como en el pasado el empleo era una variable de ajuste, en tanto se priorizaban elementos tales como equilibrio de balanza de pagos o control de inflación, en esta etapa el Estado tendrá que realizar una política económica en que tales variables se ajusten a la variable principal que es el empleo. Las acciones que para ello realice el Estado, ya se indicaron, pero si no se materializan la redemocratización será más difícil.

Deberá existir una ampliación del concepto de necesidad pública que debe ser satisfecho por el Estado. Elementos vinculados a salud, educación y vivienda tenderán a ser reevaluados al existir un proceso redemocratizador. Por tanto, existirá un mayor control de estos servicios por parte del Estado y una participación más activa en los mismos. En otras palabras, el SPNE tendrá que tener una política respecto de estos sectores mucho más activa que en el pasado. No sólo como resultado del deterioro que muchos de ellos tuvieron recientemente al enfatizarse el carácter subsidiario del Estado respecto de los mismos, sino como consecuencia de las mayores demandas sociales que se producirán en estos sectores. Este rol del Estado puede vincularse a la necesidad de crear empleo productivo, en tanto inversiones en estos sectores son intensivas en mano de obra. Habría una suerte de círculo virtuoso: más viviendas generan más empleo, el cual genera más actividad económica y esto demanda a su vez más viviendas, etcétera.

El Sector Público Empresario

Vimos, anteriormente, las razones por las cuales el sector público empresario ha tendido a desarrollarse en América Latina. Hoy este sector, tenderá a crecer por variadas razones. Como resultado del desmantelamiento de muchos grupos económicos a la luz de las dificultades que se han generado en el sector financiero, el Estado tendrá que hacerse cargo de ellos ante la imposibilidad de traspasarlos al sector privado para que sigan funcionando.

Por otra parte, la mala administración financiera que se ha detectado en el mercado de capitales, obligará al establecimiento de empresas públicas en este sector, sea que la totalidad del mismo pase a ser parte del Estado o que al menos una parte permanezca en su poder. En muchos países de la región se están generando en la actualidad intervenciones estatales en el ámbito financiero como resultado del fracaso del sector privado. Si estas intervenciones permanecerán o se retrotraerán volviendo al sector privado está por verse. Lo que el Estado no podrá eludir es el rol que va a tener que jugar en este sentido. Por último, como ya se mencionó, sólo el Estado tendrá acceso al crédito externo y las empresas de carácter público tenderán a tener un tratamiento privilegiado en los mercados internacionales. Estos tres elementos que apuntan hacia el crecimiento de las empresas públicas deben llevar, necesariamente, a meditar sobre el control que tengan estas empresas y sobre el tema de la propiedad y gestión de las mismas. Es probable entonces, que así como hacia finales del treinta y comienzos del cuarenta, muchos elementos explican el surgimiento de las empresas públicas, hoy, dadas las causas reseñadas estamos por presenciar un fenómeno similar. Lo nuevo debiera ser los mecanismos de control que tenga la sociedad sobre estos bienes que son de todos. Pero ello es otro tema (Lagos, 1983).

186

Estado Fuerte y Democracia

Las críticas al estatismo son conocidas. En la caricatura que se hace de ellas, más estatismo implica menor libertad, por tanto, aunque las razones expuestas anteriormente hagan aconsejable un crecimiento del Estado en la economía, sería indispensable evitarlo. Tres son las críticas centrales que, desde este ángulo, se señalan frente a este Estado todopoderoso. La primera es el Estado Leviatán, en que de una u otra forma este Estado todopoderoso termina por ahogar a la sociedad, en tanto todo depende de él. Aquí el error más común es confundir Estado con Gobierno en circunstancias que, como se ha visto, el sector público puede tener innumerables concepciones y *no es necesario hacer del sector público sinónimo de Gobierno*.

La segunda crítica se refiere a la supuesta ineficiencia del Estado como administrador de recursos económicos. Este es un tema difícil de abordar, pero lo que sí queda claro es que, normalmente, los patrones no son los adecuados para medir la eficiencia en el sector público. La última puede medirse, no sólo con los patrones privados, sino también mediante la maximización de beneficios sociales, entendido como la diferencia que existe entre el costo y el

precio social de un bien producido por una empresa pública. Por tanto, el concepto de eficiencia de las empresas públicas requiere de un tratamiento más sofisticado que el que se da en la actualidad.

En tercer lugar, aparece la crítica del individuo como ser humano indefenso ante el Estado todopoderoso. Aquí es importante enfatizar los mecanismos de controles, pesos y contrapesos que una sociedad democrática debe tener frente a un Estado fuerte. *No por el temor a la indefensión del individuo debe aceptarse que, en lugar de tener un Estado fuerte, existan grupos privados todopoderosos respecto de los cuales el control es mucho más difícil.* En el fondo, las críticas sobre la ineficiencia y el Estado Leviatan, frecuentemente, no hacen sino esconder intereses de clase de aquellos que las formulan.

Los mecanismos de control y participación parecen ser entonces los elementos más importantes que deben estudiarse en la etapa presente. Si el Estado, por las razones económicas expuestas deberá ser fuerte, el punto es cómo se hace para controlar a dicho Estado, para asegurar que sea democrático. Debe garantizarse la *difusión del poder estatal a través de todo el tejido social* y no solamente a través del aparato de gobierno, buscándose una multiplicidad de instancias en las cuales pueden existir grados de participación diferentes. Aquí es útil distinguir en los mecanismos de planificación si ésta va a ser una planificación que se hace sólo desde arriba hacia abajo o una *planificación participativa*. Una planificación que no cambie el statu-quo es esencialmente una planificación de administración. En cuanto a las empresas públicas, deberán buscarse diversos modos de gestión que aseguren el control social —y no solamente estatal— sobre ellas. Por otra parte, debería garantizarse efectivamente la responsabilidad del Estado ante el individuo. Esta responsabilidad permite proteger a la persona frente a los eventuales abusos del Estado. Todo lo anterior apunta a la legitimidad del Estado, la cual va a estar determinada por la capacidad del mismo para responder en forma democrática a las demandas sociales. Si existe el adecuado control por la sociedad civil de Estado, éste debiera poder satisfacer dichas demandas sociales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- DENISON, EDWARD, F. (1983): «The interruption of productivity growth in the United States», en *The Economic Journal*, 93, marzo.
- Encuestas AFP (1984), Mimeo, Santiago, Chile.
- FANJZYLBER, FERNANDO (1981): «Reflexiones sobre la industrialización exportadora del Sudeste Asiático». *Revista de la Cepal*, (diciembre), núm. 15.
- GIERSCH, HERBERT y FRANK WOLTER (1983): «Towards an explanation of the productivity slowdown: An acceleration-deceleration hypothesis», en *The Economic Journal*, 93, marzo.
- LAGOS, R. (1983): «Herencia neoliberal y estrategia económica: algunas notas introductorias», en E. ORTIZ (ed.) *Temas Socialistas*, Vector, Santiago, Chile.
- LIDBECK, ASSAR (1983): «The recent slowdown of productivity growth», en *The Economic Journal*, 93, marzo.
- MUSGRAVE, R. (1959): *The Theory of public finance*, Mac Graw Hill, Nueva York.
- PEACOCK, A. T. y WISEMAN, J. (1967): *The growth of public expenditures in the United Kingdom*, Allen and Unwin, Londres.
- TOKMAN, V. (1984): «Reactivación con transformación: el efecto empleo». PREALC, *Documento de Trabajo* núm. 238, Santiago, Chile.
- VESSILLIER, E. (1983): *Economía del sector Público*, Editorial Ariel, Barcelona. Traducción de Tomás Moltó García.
- WAGNER, A. (1909): *Traité de la science des finances*, Giard et Brière, Paris. Citado por Vessillier (1983).



Coloquio en Segovia

Las cavilaciones y debates que han arreciado en los últimos tiempos en torno a la escurridiza personalidad del Estado, quizá respondan, en gran parte, al hecho poco común de que han aflorado simultáneamente diagnósticos sobre situaciones de crisis que afectarían a las principales «figuras del Estado» que han prevalecido en la sociedad contemporánea, y para lo que más nos interesa, en el espacio iberoamericano. De una parte, en la vasta y heterogénea realidad de América Latina, las últimas décadas han sido testigos de la erosión o desmoronamiento de diferentes Estados de compromiso, desarrollistas, mesopopulares o populistas; a la vez que del ascenso, declinio o derrumbe de distintas especies de Estados militar-autoritarios (a veces de paradógica pero explicable devoción neoliberal o monetarista), sin contar el caso de aquellos países que han iniciado tardíamente la construcción de un molde de Estado-nación tras el primarismo de caudillos o clanes familiares. En el otro lado del océano es la figura del Estado-Providente la que se debilita o es puesta en jaque por nuevas y complejas circunstancias, aunque dentro del diseño general se encuentren variedades muy particulares, como son, precisamente, las que definen a España y Portugal. En fin, no faltaría quien recuerde que las sociedades del llamado «socialismo realmente existente» también encaran sus desafíos específicos, que alimentan otro gran caudal de reflexiones.

No puede extrañar, en consecuencia, que *Pensamiento Iberoamericano* haya convocado esta vez a un coloquio en Segovia para explorar la materia, sea recapitulando su trasfondo histórico y sus perfiles teóricos, sea introduciéndose en sus dimensiones políticas, económicas, internacionales o culturales y también haciendo lugar para la inquisición sobre los panoramas particulares del área

geocultural que nos preocupa. La presencia de distinguidos especialistas en esos campos ha permitido reunir un material valioso, que sí contribuirá, por una parte, a enriquecer el acervo de criterios, ayudará también a otro objetivo de parecida identidad, cual es el mutuo conocimiento de ideas que se ventilan en América Latina, España y Portugal, preocupación dominante de estas reuniones y de esta revista.

El coloquio de Segovia, realizado entre los días 27 a 29 de febrero, fue patrocinado por el *Instituto de Cooperación Iberoamericana* (ICI), el *Ayuntamiento de Segovia* y la *Universidad Internacional Menéndez y Pelayo*. Sea en calidad de ponentes, comentaristas o participantes, asistieron las siguientes personas:

Pedro Alvarez, Mariano Baena, Jordi Borja, José Joaquín Brunner, José Luis Cádiz Deleito, Fernando Henrique Cardoso, Vicente Donoso, Emilio de la Fuente, Angel García Sanz, José Goñi, Xabier Gorostiaga, Jorge Graciarena, Adolfo Gurrieri, Gabriel Guzmán, Salmuel Lichtensztejn, Ricardo Lagos, Luciano Martins, Augusto Mateus, Angel Melguizo, Ernesto Melo Antunes, José Molero, Juan Muñoz, Pedro Pablo Núñez Domingo, Ludolfo Paramio, Henry Pease, Anibal Pinto, Juan Carlos Portantiero, Joan Prat, Ruth Rama, Mercedes Rico, Rodolfo Rieznik, Gregorio Rodríguez Cabrero, Luis Rodríguez Zúñiga, Santiago Roldán, Joaquín Ruiz Jiménez, Germánico Salgado, Angel Serrano, Manuela Silva, Jordi Sole Tura, Heinz Sonntag, Ignacio Sotelo, Boaventura Sousa Santos, Miguel Angel Traperero, Eugenia Triana, Octavio Toledo y Luis Yáñez.

Rafael Roncagliolo no pudo asistir por razones de fuerza mayor¹. El programa de la reunión se estructuró en varios cuerpos principales que se corresponden con los diversos apartados en los que se ha organizado el *Tema Central* de estos dos volúmenes correspondientes al número 5. Cada una de las exposiciones principales fue seguida de varios comentarios y, posteriormente, de un debate con participación de los asistentes y expositores. En las páginas correspondientes al *Tema Central* de este número (en sus dos volúmenes), se incluyen —respecto de las diversas sesiones— los textos presentados, revisados por sus autores, así como una selección de las intervenciones que se realizaron en cada una de ellas. Dichas intervenciones se presentan necesariamente resumidas dada la imposibilidad de recogerlas en su totalidad. La labor de preparación y edición de las mismas ha sido realizada por Gregorio Rodríguez Cabrero (volumen a) y por Luis Rodríguez Zúñiga (volumen b), ambos asistieron al coloquio y participaron como



¹ Las referencias personales de los participantes —ponentes y comentaristas— se incluyen en las últimas páginas de este volumen, así como en las del volumen b, atendiendo al contenido de sus intervenciones.

ponente y moderador, respectivamente, de una de las sesiones. En la *Sesión inaugural* intervinieron don *Luis Yáñez-Barnuevo* (presidente del ICI), don *Santiago Roldán López* (rector de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo), don *Miguel Angel Trapero* (alcalde de la ciudad de Segovia) y don *Anibal Pinto* (director de «Pensamiento Iberoamericano»). El discurso de apertura de don *Luis Yáñez-Barnuevo* se recoge en las páginas siguientes. páginas siguientes.



Ludolfo Paramio

206

Quería hacer primero un comentario a la ponencia de Ricardo Lagos. El plantea el problema evidente de que el fracaso del modelo neoliberal lleva a que aparezcan crecientes presiones sobre el Estado en América Latina y en casi todas partes. Pero esas presiones, ahora, en un momento en que, además se presenta una cierta tendencia en el Cono Sur a la redemocratización del Estado, plantea dos posibilidades: una es que haya un cierto consenso sobre los objetivos sociales, y otra es que se pueda producir una situación, de empate catastrófico, en la que el Estado quede inmovilizado y no pueda resolver las tareas económicas pendientes. Esa es la peor posibilidad, pero puede darse, y eso se relaciona con el hecho de que hay una interrelación estrecha entre política y economía, como se ve en relación con el tema planteado por Ricardo. Así, sería necesario que los países de la OCDE se relanzaran para que fuera posible el pago de la deuda latinoamericana. Pero para que los países de la OCDE puedan relanzarse, hace falta, por una parte, que bajen los tipos de interés en EE UU, y, por otra, que haya un cierto acuerdo de reflación simultánea, por lo menos dentro de la Comunidad Económica Europea. Eso exige unos cambios políticos o unas decisiones políticas, y lo que podría suceder es que si esas decisiones políticas no se tomaran, no habría relanzamiento simultáneo en la OCDE y no habría pago de la deuda externa, y toda la economía se iría al demonio.

Esa es una posibilidad, no por triste menos real.

Respecto a la intervención de Melguizo, primero tengo que hacer una aclaración, porque me he sentido aludido no sé si justificadamente, en lo de que, aparentemente, sólo hay una salida a la crisis... Me parece que hay varias vías posibles

para intentar salir de la crisis, pero me temo que, efectivamente, salidas sólo hay una. Y lo que puede suceder es que, en esas salidas, se combinen elementos que provengan de propuestas ideológicas diferentes, y que esas propuestas no se deba intentar encasillarlas demasiado para evitar confusiones. Por ejemplo, en el modelo darwinista hay elementos que se dan en la política de Reagan y hay elementos que están en la política de Thatcher, pero no siempre son coherentes. Un tema del que se ha hablado con especial interés es que un rasgo del modelo darwinista sería la contención del déficit público. EE UU, en este momento, está consiguiendo el mayor déficit presupuestario de su historia, con lo cual habría que suponer que el modelo de Reagan no es completamente un modelo darwinista, pero más bien parece, por el contrario, que es quizá el más darwinista de los que se conocen en este momento en los países capitalistas avanzados.

Decía Melguizo al final de su intervención que es preciso aumentar la productividad, pero también es necesario aumentar el salario social o salario indirecto.

Todo eso es cierto. El problema es saber qué prioridades se establecen y cómo. Sobre todo, qué prioridades se establecen cuando se tiene una economía casi en quiebra, como es el caso de la economía española, qué se hace con el déficit presupuestario. Parece que cuando el déficit presupuestario es muy alto, se produce un encarecimiento del dinero y disminuye la inversión. Si disminuye la inversión, parece que aumenta el paro y el problema se agrava. Entonces, la contención del déficit no es más que contención, que no quiere decir recorte inmediato, ni deflación a todo coste, pero sí una cierta contención del déficit, y supongo que en eso es en lo que piensan todos los gobiernos de la OCDE cuando se lo plantean.

En cuanto al salario social o indirecto, el problema es que exige una cierta capacidad de financiamiento del Estado, y la elevación del salario directo, parece que es lo que, en estos momentos, en Europa, ha planteado problemas más inmediatos, no sólo porque haya una tendencia, por parte de los principales partidos políticos, a favorecer la recuperación de la participación de las ganancias empresariales en la renta, sino porque también, cuando se produce una elevación de la demanda solvente, en los países que tienen baja competitividad, el problema es que eso beneficia a los países que tienen alta competitividad. Insisto en que esa es la experiencia francesa. Si se aumenta el salario

directo, los franceses se gastan todo en videos alemanes, y la balanza de pagos se hunde y la economía francesa no se relanza. Entonces, en esa tesitura, evidentemente, la única alternativa es el relanzamiento del salario indirecto, que exige un Estado con unas finanzas medianamente saneadas. Cuando el Estado hereda una situación un tanto catastrófica, en parte por mala gestión, en parte por pérdida de posiciones en la división internacional del trabajo, parece inevitable que en un primer momento tenga que haber medidas de recorte o de saneamiento. Eso es todo.

Luciano Martins

Creo que Ricardo Lagos planteó las dos cuestiones fundamentales y los otros intervinientes también. Lo primero es con qué compatibilizar este Estado que será cada vez más intervencionista. Yo creo que su pronóstico, en líneas generales, es muy lúcido: con la democracia. El segundo, qué Estado será ese, un Estado que, por la amplitud de su acción, es un Estado estructurante de la sociedad.

Parece interesante el aclarar estos dos puntos. En primer lugar, para plantear la cuestión de qué posibilidades hay que compatibilizar un Estado intervencionista de nuevo tipo con la democracia, es preciso entender la dinámica histórica de su expansión. En este sentido, la comparación entre Europa y Latinoamérica puede ser engañosa no sólo por la distinta dimensión cuantitativa de los sectores públicos, sino sobre todo por la diferente definición y expresión de necesidades públicas y demandas sociales. Además, sería preciso aclarar si el Estado ha crecido debido a la dinámica interna de su propio aparato, por requerimientos funcionales del propio sistema social o por motivos ideológicos.

En segundo lugar, compatibilizar este tipo de Estado intervencionista de nuevo tipo con la democracia no resulta sencillo en modo alguno. Serían precisos algunos requisitos básicos: a) Por un lado, el control del sector público por el Gobierno. b) Por otro lado, lo que podría llamarse una especie de reconversión de la empresa pública a «empresa pública» en sentido estricto. Hasta ahora, buena parte de las empresas públicas son empresas capitalistas guiadas por la lógica de la ganancia y que contribuyen a la privatización del Estado.

Obviamente, el control del Estado por el Gobierno o, mejor, del sector público por el

Gobierno, puede generar una interacción Gobierno-Estado que podría conducir a un régimen totalitario. Es decir, el problema es cómo controlar el aparato del Estado si éste se presenta altamente integrado desde el punto de vista de las relaciones internas. Se ha mencionado la idea de una descentralización a través de los gobiernos regionales, mecanismos de seguridad social, etcétera. Es posible. De todas las maneras, en el interior del aparato del Estado la situación es compleja, de forma que el control del aparato del Estado por el Gobierno puede suponer una mayor concentración de poder en el Estado y, por tanto, ser un factor contrario a la democracia. Además, en el problema de la reconversión de la empresa pública en «empresa pública» se hace abstracción normalmente de que existe un estrato empresarial público muy poderoso y con profundas articulaciones con el sector privado.

En tercer lugar, ¿cómo es posible que la sociedad controle el Gobierno y el Estado? En suma, se trata de cómo articular la representación de los diferentes intereses de la sociedad civil. El problema en muchos países Latinoamericanos, como Uruguay, Brasil y Chile, es particularmente complejo, pues se trata de sociedades muy fragmentadas y heterogéneas en las que la intervención del Estado para reestructurar dichas sociedades (en un contexto democrático) está sometida a las presiones de una crisis provisional. Por ello, creo que si el papel del Estado, su intervención para reestructurar estas sociedades en un contexto de crisis es altamente complejo, también resulta muy complejo hacer compatible este Estado con la democracia. Sobre esta posibilidad soy prudente e incluso pesimista. Además, habría que saber qué Estado sería éste, cómo se relaciona con la estructura de clases y a qué precio. Gracias.

207

José Goñi

Creo que la sesión del día nos está permitiendo hacer una primera síntesis entre lo más propiamente sociológico que escuchamos ayer, y lo más propiamente económico. Síntesis que me parece de extraordinaria importancia y que sugiere muchas reflexiones. En honor a la verdad, me remitiré solamente a un punto, puesto que mi preocupación central y prioritaria es la misma que ha enunciado Luciano Martins: la compatibilidad entre el refo-telecimiento del Estado y la democracia.

Ahora bien, al hacer la síntesis entre lo de ayer y lo de hoy, creo que desde este punto de vista

hay dos ideas que me parecen centrales y que quiero recordar solamente. Por un parte, el hecho de que se pueda concluir que se da una dicotomía entre el Estado y la democracia. El fortalecimiento del Estado implica, de alguna otra manera, una limitación de la participación de los sectores sociales mayoritarios y, por esta vía, se da entonces una limitación al ejercicio de la democracia. Por otra parte, la segunda idea que me interesa destacar es la insistencia que se ha hecho ayer en la desmitificación sobre la relación entre Estado y política, entre economía y política. La suposición, bastante mecanicista, de suponer que el crecimiento económico implica, de por sí, una democracia política, de que el crecimiento económico va implicando una cierta modulación política de las sociedades y, por tanto, un ejercicio real de la democracia por parte de la mayoría componente de esta estructura social, parece harto discutible.

Ahora bien, estas dos ideas me parecen extraordinariamente pertinentes cuando las llevamos a América Latina e intentamos reflexionar sobre la situación que allí se vive. Pensando en que América Latina vive su peor crisis desde la Gran Depresión, crisis que ya no es sólo económica sino política y social, con la tremenda deuda externa a que se hacía referencia, caída del producto, caída del nivel de vida de la población, etcétera, que, en definitiva, va dejando un duro legado a los procesos de redemocratización, muy complejos y bastante difíciles de resolver, con grandes expectativas por parte de la sociedad, expectativas de resolución de sus problemas inmediatos que son sólo expectativas de los sectores populares, sino que, también, como se ha señalado, son expectativas de los sectores empresariales. Esto, además, se da en un contexto que ya se ha apuntado, de crisis económica en el Centro, cuestión en que no voy a profundizar, pero que, en el mejor de los supuestos, nos lleva a concluir que el crecimiento de la economía del Centro no va a ser nunca ni siquiera similar al ritmo que ha tenido desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta fines de la década de los 60. Es decir, las economías del centro perderán dinamismo y esto significará una menor capacidad de la economía internacional hacia América Latina, y, por tanto, también tiene serias implicaciones respecto de los modelos de estrategia que se puedan definir allí. Ahora bien, ¿cómo enfrentamos esta situación de crisis global, tanto a nivel mundial, como de América Latina, y no sólo en lo económico, sino en el plano político y en el plano social? La respuesta es bastante

simple y una sola: es necesario el establecimiento de una nueva estrategia de desarrollo, de un nuevo estilo de desarrollo. Allí todo el mundo está de acuerdo, pero el problema evidentemente viene cuando se intenta dotar de contenido a esta estrategia. Y creo que un aspecto importante de la estrategia que se plantea, debe incluir estrictamente un modelo político. Y esto engarza con el problema existente entre el fortalecimiento del Estado y la democratización e intenta por esta vía resolver esta contradicción.

Ahora bien, toda la argumentación que planteó Ricardo Lagos acerca de la necesaria intervención del Estado, que me parece bastante legítima, nos lleva, por lo menos, a tres tipos de problemas. En primer lugar, que evidentemente fortalece al Estado, cosa que él mismo ha señalado. Esto, por lo menos, tiene dos problemas sobre los cuales quiero invitar a la reflexión: en primer lugar, el fortalecimiento del Estado acaso va a estar ofreciendo fundamentos para la futura reaparición de los movimientos golpistas en estas mismas sociedades que, evidentemente, van a pasar por un período de inestabilidad político-social bastante prolongado. En segundo lugar, este fortalecimiento del Estado puede significar, y en esto quiero retomar lo que ya se ha dicho, la limitación de la participación y, por tanto, una negación del proceso de redemocratización. En segundo lugar, este aumento de la intervención del Estado, nos plantea el problema básico de financiamiento, cómo financiamos al Estado en situación de crisis, con recursos escasos y en una situación internacional mucho más compleja y que no permite apenas recurrir a la financiación externa, como ya se ha señalado, y que, además, parece inconveniente. Y, en tercer lugar, la intervención del Estado en un marco político cambiante y complejo. Indudablemente, en la mayoría de los países, por lo menos en los que conozco, genera todas las expectativas que ya enunciábamos y que, por tanto, aumenta las presiones de los distintos grupos respecto al Estado. Entonces, ¿cómo compatibilizamos la democracia con el problema del Estado...? Creo que la respuesta que se ofrece de aumentar la descentralización o de descentralizar el Estado, en principio, no me parece en absoluto rechazable, pero creo que es altamente insuficiente. El fortalecimiento, por ejemplo, de los municipios o ayuntamientos, como mecanismo intermedio, en esta reestructuración, creo que, en sí, no es ninguna garantía de solución, porque, en definitiva, a nosotros sólo nos pueden estar traspasando las críticas burocráticas que se pueden hacer al Estado central a niveles inferiores.

Augusto Mateus

Una sola cuestión. Creo que un aspecto importante es la discusión del papel de la democratización del Estado en las hipótesis de salida de la crisis económica. Creo que la intervención de Melguizo es bastante importante porque recuerda una cuestión que me parece central, que es la cuestión de la regulación, es decir, que sin encontrar un nuevo tipo de regulación económica y social, no hay salida a la crisis, porque la regulación es central desde el punto de vista de articular todo lo que se precisa articular. Por ejemplo: me parece que hablar del salario directo y de salario indirecto, y de las eventuales alternativas, es ambiguo porque hay que ver, en términos generales, el papel de una nueva relación salarial, articulada, con lo que puede ser un nuevo tipo de planificación y un nuevo tipo de intervención de diferentes agentes económicos.

Creo que sería muy interesante discutir la democratización desde el punto de vista de que los agentes económicos no se comportan todos de la misma manera, no tienen todos la misma racionalidad. Si pensamos en las grandes clases sociales, la crisis está produciendo una segmentación muy grande entre situaciones distintas. Creo que habría que articular un nuevo tipo de planificación, una nueva concepción de la política económica que valorase tipos de intervención que no son ni macro, ni microeconómicos, pero que tienen que ver con la posibilidad de orientar de forma positiva conflictos sociales que se colocan no solamente a nivel regional, como se ha tratado en la ponencia de Melguizo, sino también a nivel sectorial, lo que tiene que ver con la articulación de la demanda y de la estructura productiva.

Emilio Moreno

Yo quería señalar con respecto a la intervención de Ricardo Lagos, que me parece que su desarrollo es un tanto lineal, en el sentido de que más o menos el esquema que plantea es el de un fracaso de las políticas neoliberales a nivel económico, a nivel político y a nivel ideológico. Parece que esto tendería inevitablemente hacia un proceso de redemocratización del Estado y de revalorización del papel del Estado como redistribuidor, como planificador, como racionalizador, y como impulsor del desarrollo; en un proceso que, además, según mi opinión, es un tanto unilateral,

pues presenta unidos sin más dos elementos: redemocratización y revalorización del Estado, y aumento, por tanto, de su peso en la vida económica del país. Entiendo que esto es unilateral. Creo que hay ejemplos, como el de Argentina, en que habría que ver si realmente, esa redemocratización del Estado está conduciendo realmente, o conduce inevitablemente, a esta revalorización del papel del Estado como racionalizador de la vida económica, como redistribuidor y como impulsor del desarrollo económico. Aquí yo me situaría, tal como lo ha tratado Melguizo, en el caso español, como ejemplo de lo que quiero decir. Así, toda la transición política y el acceso del PSOE al poder ha contribuido a una democratización del Estado, pero creo que no se puede decir que esté habiendo un aumento del papel del Estado en este sentido de revalorización que se señala casi como inevitable. Creo que esto tiene mucho que ver con que, además de la redemocratización del Estado, existe una salida darwinista, y otra salida progresista y que para entrar a considerar eso hay que entrar en otros factores más profundos. Creo que este desarrollo, un tanto lineal, va también unido a un planteamiento, que no valora suficientemente el factor internacional. Creo que las políticas neoliberales no surgen tan sólo por un desarrollo de la crisis interna de estos países, sino, quizá, predominantemente, por una estrategia internacional que se plantea el capitalismo a nivel internacional en un contexto de crisis, y donde se asigna un determinado papel a cada grupo de países, dentro de los países centrales o dentro de los países periféricos, y que ahí se han producido importantes transformaciones. La redemocratización del Estado, y su papel de racionalización, y redistribución, se tiene que plantear teniendo en cuenta este contexto de cambio en la división internacional del trabajo.

209

Gregorio Rodríguez Cabrero

Yo deseo hacer tres comentarios: a Ricardo Lagos, a Ludolfo Paramio y a Aníbal Melguizo.

El primero con respecto a la pregunta acerca de la posibilidad de recuperación de las economías de la OCDE como forma de intentar financiar el déficit estructural de los países latinoamericanos. Con relación a esto, quisiera decir que la ideología económica, altamente predominante en los países de la OCDE, parece ser un tipo de

monetarismo keynesianizado que está centrado fundamentalmente en la racionalización de las estructuras organizativas y productivas actuales, y en la racionalización de la disciplina fabril vía aumento del paro, reducción de salarios reales y nuevos ritmos de productividad, y sólo en menor medida, creando nuevos productos y nuevos sectores productivos que son los que, en definitiva, pueden garantizar una onda expansiva, a largo plazo. Desde este punto de vista, en tanto en cuanto esta onda expansiva, basada en nuevos productos y en nuevos sectores, no tome un auge importante, me temo que las perspectivas de crecimiento serán poco halagüeñas, y me temo que había que posponerlas para los años 90.

En relación con el tema del déficit público o crisis fiscal, problema económico-político importante, Ludolfo Paramio plantea la importancia de las excesivas demandas sociales como explicación fundamental del déficit. Sin embargo, es preciso aclarar cuáles son esas demandas, o mejor, qué explica el déficit. Así, tenemos que el envejecimiento de la población (aumento del número de pensionistas) y el paro estructural son dos hechos sociales que están detrás del déficit y a los que no puede olvidar una adecuada reproducción de la población activa y pasiva, ni una mínima solidaridad social (y en España escasamente llega al 20 por 100 los parados que cobran el seguro de desempleo); es cierto que también existen (me refiero a España) malas asignaciones de recursos y escasa rentabilidad de muchas empresas públicas, pero también lo es que muchas de ellas producen bienes necesarios para las empresas privadas pero cuya producción no es rentable para el capital privado; es cierto que los gastos y prestaciones sociales han crecido, pero también lo es que los gastos fiscales (en su mayoría en favor de las empresas) son una quinta parte del presupuesto de ingresos del Estado y que los efectos de la reforma fiscal, iniciada en el verano de 1977, se han limitado sobre todo a las rentas del trabajo, y que las bolsas de fraude son importantes; por último, es cierta la gravedad del déficit de la Seguridad Social, pero no hay que olvidar el superior peso de las cotizaciones no pagadas por las empresas. En suma, la gravedad del déficit público español exige tomar en consideración éstos y otros datos como es el déficit de servicios públicos necesarios para una mayor calidad de vida y para la propia consolidación de una sociedad democrática.

En tercer lugar, y en relación con la ponencia de Angel Melguizo y con los problemas de la democratización del Estado en sociedades en

transición de dictaduras a regímenes democráticos, quisiera destacar brevemente las serias dificultades de dicha democratización en el caso español (aunque se analizarán con detalle el último día): primero, la herencia de una sociedad atomizada desde la que resulta difícil abordar la democratización del Estado; segundo, el contexto de recesión profunda que en parte postergó reivindicaciones sociales largo tiempo contenidas y que ha alentado el surgimiento de segmentos sociales muy diferenciados (parados, parados jóvenes, etc.); tercero, la lentitud en la reforma de muchas instituciones públicas que, sin duda, son una rémora para dicha democratización del Estado; por último, los desequilibrios territoriales en renta y nivel de vida. Por supuesto, hay factores positivos muy importantes, pero, sin duda, que mañana serán debatidos. Baste, por tanto, señalar algunas de las dificultades de la transición política española y de la democratización del Estado español en una sociedad que, sin duda, es democrática, pero con importantes corporativismos sociales y económicos.

Heinz Sonntag

Estoy en desacuerdo con Ricardo cuando plantea que el fracaso del neoliberalismo también es un fracaso en lo ideológico, porque las masas ya no creen en el neoliberalismo. Yo pienso que las masas nunca han creído en el neoliberalismo. Primero porque no entienden qué es, y segundo porque el neoliberalismo tiene precisamente esta característica, o sea, toda la empresa propagandística que es Milton, Friedman y Rose Friedman y compañía, es una empresa dirigida básicamente hacia sectores burgueses y hacia sectores intelectuales cercanos a los sectores burgueses.

Angel Melguizo

Nada más lejos de mi intención que no decir que la democratización del Estado español se ha producido en determinadas cotas, muchas tan significativas e importantes como las libertades públicas. Esto es obvio. Me centraba, sobre todo, en el tema de que esa democratización puede quedar bloqueada o desvirtuada si no se potencia el estado de las autonomías, y como la crisis está condicionando esto, la política económica como tal puede incluso paralizar este proceso de demo-

cratización. Esta es la idea central, incluso por vía de cierta autoridad, diré que las propias limitaciones de la socialdemocracia, no las establezco desde posiciones ideológicas más radicales, sino en base a la propia formulación que ha hecho el actual ministro de Educación, cuando señala que la socialdemocracia tiene serias limitaciones para desarrollar una política en términos de igualdad y en términos de solidaridad, y hace una configuración de la propia socialdemocracia en base a los procesos oligárquicos de organización, el liderazgo de los partidos, el propio carácter conservador del electorado, la desmovilización de la clase obrera que propician, las presiones que sobre el Estado permiten al capital lograr posiciones importantes en el presupuesto, las exigencias de estabilidad que exige la propia economía capitalista, que respeta en su formulación la propia formación socialdemócrata y la propia moderación de estos partidos. Esta formulación, hecha por Maravall, me parece que es absolutamente consistente para señalar los límites de una política económica alternativa. Yo no estaba haciendo un diseño de política económica fuera de la realidad, por eso he dicho la izquierda existente. Obviamente, el tema es: ¿cuál sería el modelo de sociedad en un proceso de transición, si nos planteásemos realmente una estrategia alternativa. Yo creo que éste no es el caso del seminario, ni siquiera de mi intervención, por tanto, democratización («sí, pero...») Me parece que es muy importante el planteamiento que ha hecho Paramio, porque ha planteado el tema que la izquierda de este país se debía proponer, que es: ¿qué hacemos con el aparato estatal ante la crisis económica...? Yo creo que es un tema de prioridades, lo que yo no comparto o discrepo, según se quiera ver el grado de beligerancia, es que las prioridades actuales no coinciden con las de la sociedad como una totalidad o con su mayor parte, y sólo una referencia hará que podamos retomar este tema en otras intervenciones.

Pero voy a tratar de aclarar esto con mayor detalle.

Primero he insistido en que hay una práctica social real y hay, sin embargo, un enunciado ideológico, en la medida en que Reagan o Boyer, o cualquier gestor o representante de lo que va a hacer el programa de política económica, enuncia que una variable y un objetivo estratégico es la reducción del déficit, correlativamente eso implica una actuación sobre los ingresos y los gastos. Eso es lo importante que tiene el déficit y, por tanto, es una componente básica de la formulación darwinista, que yo también llamaría social-

mente depredadora, aunque luego el resultado, la práctica social, sea distinta por una razón obvia que quizá sería una observación que se podría hacer a Ricardo Lagos, y es que la ley de Warner del crecimiento del gasto público, como las demás formulaciones, responden a una exigencia y que es el papel interdependiente que juega el Estado con el capital, y, entonces, el gasto público no es que ha venido creciendo, sino que seguirá creciendo en la medida en que la reproducción de las relaciones sociales lo siga exigiendo. Esto sería una idea.

Segundo, la otra idea es el déficit. La idea central, que me parece criticable, como proceso en sus consecuencias de transformación y de consolidación de la democracia, no es un mero sesgo de política o técnica de política económica, es que el santo temor al déficit de Echegaray, se ha pasado al temor socialista al déficit, y esto me parece que ha sido un tránsito tan brusco que, todavía, leyendo textos muy próximos, vemos la contradicción, entre la teoría y la práctica, en un plazo tan breve como son tres, cuatro años. Esto es lo que a mí me parece que quizá haya sido una muy poco sólida sedimentación de la política económica que se está aplicando, o al menos la que yo venía siguiendo, por una razón elemental: yo creo que se dice que el déficit es esencial porque el presupuesto equilibrado tiene ventajas, porque el sector público es ineficaz y porque hay una baja productividad de la inversión estatal. Esto está escrito en 1979, cuando UCD estaba haciendo esta avalancha ideológica contra el déficit. Podemos retomar esos tres ejes aquí porque me parecen absolutamente cuestionables.

¿Cuál es la realidad actual? En la medida en que se hace una política económica como la que se está diseñando aquí, automáticamente implica una reducción, presente en el año 84, sustantivamente, a la financiación de ayuntamientos, justamente cuando los ayuntamientos, órganos de participación y de la consolidación de la democracia en este país, estaban siendo gestionados y reivindicando una mayor aportación. Pero no sólo los ayuntamientos y las comunidades autónomas. Es que en el diseño de los escenarios presupuestarios, de aquí al año 86, que está diseñando la actual Administración Central, implica una congelación de la financiación local y autonómica. Este es un problema gravísimo, porque el objetivo estratégico es la reducción del déficit. A esta consecuencia es a la que yo me refería, pero es que, además, es una cuestión, como decía Paramio, y yo estoy absolutamente de acuerdo, de prioridades. Pero observa un detalle: el capítulo

6 del presupuesto del Estado que, como sabes, es la formación bruta del capital fijo, las inversiones reales que realiza el Estado, entre el 35 y el 40 por 100 de la inversión real que realiza el Estado, son gastos de armamento. Esto me parece una prioridad incuestionable.

Yo discrepo de esta prioridad, pero luego, a nivel teórico, y para enlazar con el objetivo de este seminario, lo que podríamos plantearnos en última instancia, es si el déficit del sector público, lo que en terminología mucho más rigurosa sería la crisis fiscal del Estado, es resoluble. Mi opinión, es que el incremento del gasto público a un ritmo superior al de los ingresos impositivos, es «tendencialmente inevitable». No digo que las leyes sociales sean inexorables. Es tendencialmente inevitable por las necesidades mismas de la reproducción. Por tanto, el debate que deberíamos plantear desde posiciones progresistas, si se quiere decir así de una forma eufemística, es si comprendemos realmente cuál es el alcance, en última instancia, de las funciones económicas del Estado, y por qué la realización de esa reproducción en los planos de la legitimación y de la acumulación, y en la aplicación de los principios de reparto de la carga tributaria, principalmente el principio ideológico de la capacidad de pago, el principio del incentivo, el principio de la traslación... Fíjate en los incentivos, tal y como apuntaba Rodríguez Cabre-ro, que este año, en el presupuesto del Estado, cerca de un billón de pesetas son exenciones, bonificaciones y desgravaciones del Estado, que es prácticamente lo mismo que el déficit. Un billón queda desgravado y, fundamentalmente, favorece no precisamente a sectores muy progresistas, salvo en la parte técnica de los descuentos de impuestos de la renta de las personas físicas en las rentas personales, en el aspecto del aparato familiar y demás. Un billón de pesetas es el monto del conjunto de exenciones. Estos criterios de reparto de la carga tributaria que impregnan la economía pública en el capitalismo, y las tendencias que subyacen realmente en el crecimiento del gasto público y que no es la ley de Warner ni otras, sino los requerimientos del capital: ¿hacen posible que la crisis fiscal del Estado sea eliminable con voluntarismo político...? Mi opinión es negativa. No.

Ricardo Lagos

Sólo me queda referirme a aquellas cosas que yo no dije pero que parece que dije.

Estoy totalmente de acuerdo: yo no he pretendido hacer un desarrollo lineal, como indicó y dio a entender Moreno, en el sentido de que el fracaso lleva necesariamente a una mayor intervención del Estado y a más democratización. Primero, el fracaso neoliberal, implica que va a haber una mayor presencia del Estado; ahora, si eso se da junto con un proceso de redemocratización, entonces hay otro conjunto de implicaciones, pero no creo que el fracaso lleve a la mayor redemocratización, por desgracia. Me gustaría crearlo. Segundo, del mismo modo, tampoco he dicho que las masas hayan creído en el neoliberalismo y que ahora ya no crean. No, no... Es muy difícil de explicar, porque es materia de otra discusión, por qué el neoliberalismo se impuso. En muchas partes, creo que se impuso por la fuerza, porque no tiene ninguna posibilidad de imponerse en un régimen democrático abierto. Pero eso creo que sería otra discusión que nos apartaría del tema.

Creo que un elemento importante que se destaca aquí es lo que se refiere a la distinción entre corto y largo plazo. Distinguimos entre corto y largo plazo, siguiendo el planteamiento que hace Paramio, es decir, diferenciamos el consenso versus, el empate catastrófico. Creo que a corto plazo, si queremos salir de la situación de crisis y, simultáneamente, la redemocratización, es indispensable, un tipo de consenso es necesario. A largo plazo, a lo mejor, podemos, de nuevo, tener opciones distintas.

El otro elemento en que no me extendí suficientemente es un elemento que a mi juicio es importante y se refiere al problema del gasto militar. Estamos hablando del problema de financiamiento estatal. Cuando un país, como es el caso de Chile, en un período de diez años, pasa del 2 por 100 del producto interior bruto en gasto militar al 7 por 100 de dicho producto, creo que allí tenemos otras condiciones, otras circunstancias, por supuesto, y algún mecanismo de ajuste es posible para este problema.

El otro elemento que me parece importante y que no traté suficientemente es cuáles son los grados de homogeneidad o de heterogeneidad que existen en el interior de cada una de nuestras sociedades. En este sentido, cuando hacemos una comparación con Europa, o cuando queremos comparar a Argentina con algún país de Centroamérica, la verdad es que estamos en situación totalmente distinta. Los grados de heterogeneidad social, en tanto son mayores, hacen más difícil poder tener demandas sociales y necesidades públicas que sean similares para los distintos

grupos sociales y, en consecuencia, a mayor heterogeneidad, mucho más difícil resulta hacer políticas públicas que tengan un mayor grado de cohesión. Y esto es obviamente, un punto que no mencioné.

Finalmente, hay un conjunto de observaciones que se hicieron que no me queda sino agradecer, porque creo que, por lo menos, a mí, me sirvieron para la revisión de lo que quiero hacer.

Creo, así, que no he querido hacer una comparación con el caso europeo, usándolo sólo como ejemplo de lo que ha ocurrido, pues creo que comparar con Europa, estoy de acuerdo con Luciano, es erróneo. Segundo, también estoy de acuerdo con el planteamiento que hacía, en la forma en que lo entendí, a lo mejor mal, del tema de las empresas públicas que se convierten nuevamente en «empresas públicas». Allí yo creo que hay un campo que se puede explotar y que consiste en distinguir lo que es propiedad de lo que es gestión, porque si introducimos esta diferenciación, podemos tener propiedad pública con gestión privada o a la inversa, y, en consecuencia, podemos tener una gestión pública de una propiedad privada, y eso creo que nos permite ampliar el campo, pero no tengo oportunidad de avanzar más en el tema en estos momentos.

Ignacio Sotelo

Quisiera hacer un breve comentario a la ponencia de Ricardo Lagos. Simplemente recordar que el endeudamiento financiero no sólo ha tenido lugar en países que han seguido políticas económicas neoliberales (como las dictaduras del cono sur de América), sino también en países comunistas (como Polonia).

Valdría la pena comparar la situación de Chile en los años 70 y la política polaca en los años 70, y qué consecuencias económicas tuvieron las facilidades crediticias en un sistema neoliberal, Chile, y en un sistema comunista, Polonia.

Angel Serrano

Quería, simplemente, hacer tres comentarios a Ricardo Lagos y una pregunta a Angel Melguizo.

Respecto de Ricardo la primera cuestión es que, yo tengo la sensación, y profundizo en alguna idea que él ha señalado, de que en muchas ocasiones, la traslación de conceptos a socieda-

des donde los mecanismos de control o los mecanismos de regulación no están suficientemente consolidados y, sobre todo, no hay los contrapoderes que existen en otras sociedades como las europeas, esa traslación puede provocar efectos negativísimos, incluso en el campo ideológico. Un ejemplo concreto: se habla continuamente de la liberalización de los mercados dentro de todas las tendencias neoliberales y se presenta muchas veces, no como una medida dentro del paquete de necesidades neoliberales, sino como una medida de eficiencia económica y, quizá, en un contexto de contrapoderes de mecanismos de regulación consolidados, esa liberalización del mercado que puede ser absolutamente necesaria para conseguir una mayor eficiencia, una mejor asignación de recursos, pero que cuando se traslada a sociedades donde no existen esos contrapoderes, se transforma en una liberalización salvaje que no existe en ningún momento en países de donde se toma el propio concepto. Es decir, si nosotros analizamos los mercados de trabajo de los países europeos, y estoy poniendo este ejemplo para explicar la idea que quiero señalar, vemos cómo funcionan con muchísimas más rigideces, fruto, aunque sólo sea, de una acción sindical que funciona desde hace mucho tiempo, con un movimiento obrero organizado y que, evidentemente, rigidiza el ajuste del mercado de trabajo vía precios. Pero la traslación del concepto a otras sociedades sin contrapoderes lleva a una situación completamente diferente. Ahí yo veo el peligro que decía, en tanto en cuanto muchas veces no son recetas neoliberales sino que son recetas que se presentan técnicamente como eficientes, en el lenguaje vulgar del economista, sin plantear la etiqueta neoliberal.

Una segunda cuestión que me ha parecido muy interesante, es toda la idea de revalorización de conceptos que llevan a una mayor intervención estatal, o que pueden llevar, a ella según Lagos. Pero a mí me preocupa el hecho de que esa mayor intervención que puede ser potenciada por esa revalorización de determinados conceptos, como consecuencia de la crisis, exige, a su vez, reformular también conceptos antiguos o predominantes que encauzaban, hasta ahora, la propia intervención, es decir, exigen reorientar la propia intervención estatal, en el sentido de que si la revalorización de conceptos nos puede llevar a una mayor intervención estatal, a una mayor presencia del Estado, como no reformulemos esa intervención, podemos acabar con que el Estado, por una serie de razones objetivas, como consecuencia de la propia crisis, puede tener un mayor papel

predominante en la salida de la crisis, sin haber aprovechado la ocasión para reajustar, a fondo, el contenido de la propia intervención. Puede haber mayores exigencias de intervención del Estado por causa de la crisis, pero no un cambio cualitativo de la propia intervención. De ahí la imperiosa necesidad de repensar hoy la intervención estatal parada y cual ha de ser la configuración, papel e intervención del Estado en la actualidad.

Un tercer comentario de Ricardo me ha parecido muy sugerente y es la necesidad de esa disociación, por lo menos conceptual, entre propiedad/control/gestión. A mí me parece que tendríamos que profundizar en ese aspecto del que se viene hablando desde hace tiempo en el campo económico de esa posible disociación entre propiedad pública/gestión privada, propiedad pública/control, o ejercicio del control privado por dejación del control por el Estado, que se da en muchas ocasiones y, a lo mejor, gestión privada. Es decir, junto a la utilización de los conceptos de propiedad, gestión y control, es necesario utilizar el de dejación como expresión de una realidad económica. Así no hace falta tener la propiedad pública, no hace falta tener la propiedad total de un determinado sector, ni siquiera la mayoría, para ejercer el control real del mismo. Estamos asistiendo a determinadas formas de socialización que no vienen por el lado de la propiedad; incrementar los coeficientes de caja, incrementar los coeficientes de inversión obligatoria, puede llevar de hecho, en algún momento, a controlar el sistema financiero, aunque no totalmente, pero obviamente puede llevar de hecho a controlar los mecanismos de asignación de recursos financieros sin necesidad de nacionalizar la Banca, por poner un ejemplo. Podríamos poner otros ejemplos contrarios. Así, el Estado español tiene hoy una propiedad muy importante dentro de determinados sectores económicos «privados», pero al no ejercer el control sobre ese sector, el control que le da la propiedad, se convierte en un mero accionista proveedor de fondos, y al actuar como tal permite que grupos con el 10 por 100 ó 20 por 100 de las acciones controlen, de hecho, un sector del que no tienen ya la propiedad. Es decir, hay un juego entre control/gestión y propiedad, que también podría orientarnos a la intervención futura o a la intervención estatal dentro de una sociedad democrática, de un estado no Leviatán, etcétera. Esos tres comentarios para Ricardo.

Para Angel Melguizo un comentario que me gustaría que ampliase. Yo creo que está latente aquí, continuamente, la disyuntiva o mejor la

relación entre políticas a corto y a largo plazo, y ha salido, o por lo menos está ahí, en nebulosa, continuamente, hasta qué punto políticas a corto pueden poner en peligro un proyecto político a largo plazo, y hasta qué punto deba haber coherencia o no. Ahí me parece que Angel podría profundizar un poco más en ese sentido, de cómo la política económica concreta de corto plazo puede poner en peligro el proyecto de intervención estatal a largo. Y hay una cosa con la que no estoy de acuerdo, se ha dicho antes que el consenso es más fácil en la política a corto. Si partimos de la base de lo que estoy diciendo, de que la política a corto puede impedir un proyecto a largo plazo, lo que pasa es que muchas veces no se explicita qué es lo que hay detrás de las políticas a corto. Si se explicitase, yo creo que el consenso puede ser tan difícil o más en la política a corto plazo que en la política a largo. Lo que sucede es que muchas veces, al no explicitarse es fácil el consenso y vamos elaborando políticas a corto que nos acabamos separando del objetivo final, precisamente, por la propia facilidad del consenso.

Jordi Borja

Voy solamente a referirme a dos aspectos relativos a los poderes locales y regionales en el marco de la crisis económica y de la democratización del Estado, que han sido aludidos por distintos ponentes y que, porque se ve que solamente han sido aludidos, yo quisiera llamar la atención sobre ellos; uno, por lo que podría, quizá, tener de optimismo poco justificado y, el otro, por lo que tendría de no poner el acento en los aspectos novedosos. Es decir, no es ninguna crítica a las intervenciones sino destacar el hecho de que han sido temas aludidos y no desarrollados.

Me refiero, en primer lugar, a que cuando se confía en la descentralización del Estado, como un elemento de democratización y de dar mejores respuestas a la crisis económica, creo que es conveniente, también, llamar la atención sobre lo que podríamos denominar usos perversos de la descentralización, no solamente en el sentido, que se ha dicho aquí, de que un Estado descentralizado no garantiza que se resuelvan estos problemas, sino que puede, a veces, complicar los mismos problemas. Baste citar problemas que yo creo que están ya en estos momentos en la opinión común del pensamiento europeo político-administrativo, como es el de transferir competencias sin trans-

ferir recursos; a veces, no se pueden transferir, o no es fácil o no es rápido, pero puede ser una forma de liquidar muchos aspectos del «welfare state». Pienso, especialmente en el caso de Chile, y estoy seguro que Ricardo coincide con esto de que transferir, por ejemplo, competencias educativas o sanitarias a los municipios, cuando no se transfieren recursos, y transferir es un proceso muy largo, es una forma como otra de disminuir el esfuerzo público de carácter social hacia los sectores populares.

En segundo lugar, se ha dicho en algunos países de Europa que, a veces, la insistencia en la descentralización, en la actual situación económica, también es una forma de legitimar al mercado y a unos actores privados capitalistas que casi no existen o que casi no funcionan. Las administraciones locales como, precisamente, muchas veces no tienen competencias de intervención económica, lo que hacen es jugar un papel de apoyo, de intento de coordinación que legitima a unos actores privados, a menudo en crisis, es decir, es una forma de legitimar el mercado, que no funciona, o también la descentralización, muchas veces, y pienso especialmente en el caso italiano, ha sido una forma de aumentar indefinidamente e indebidamente a la clase política, de complicar innecesariamente la máquina política y administrativa del Estado, que se ha hecho muy costosa. Es lo que se ha llamado el incrementalismo político. Por tanto, yo creo que en este tema es preciso ser cautos y no precipitarse al hablar sobre las excelencias de la descentralización.

En segundo lugar, yo quisiera referirme al hecho de que no creo que sea posible, en el marco de la crisis financiera del Estado, el aumentar la deuda pública, en un contexto de bajo crecimiento económico. Pensar que los poderes locales y regionales no pueden hacer aquella política más o menos keynesiana, que ya no puede hacerla el Estado Central. Las competencias y las funciones tradicionales de estos poderes, han sido de planeamiento urbano y territorial, y de prestación de servicios públicos. Si no hay crecimiento económico, el planeamiento urbano y territorial, en sí, tiene muy poco interés. Es decir, a mí cuando me dice «¿y ustedes qué hacen para controlar a los constructores, promotores, etcétera?», yo digo, primero esperaré que vinieran y después veríamos qué hacíamos con ellos, sobre todo felicitarles si tienen iniciativas. Por tanto, el planeamiento en sí se ha convertido en una competencia poco útil. El multiplicar los servicios públicos, de carácter social, se ha convertido muchas veces, en una competencia poco ejercita-

ble, en la medida en que no hay recursos para hacer nueva inversión. Por eso, llamaría la atención sobre dos aspectos relativos a la actuación económica y social de los poderes locales y regionales: el primero, es el de la economía social, de la cooperación social. Les pongo un pequeño ejemplo: Barcelona es una ciudad privilegiada, puesto que una gran parte de las clases populares viven en el entorno, fuera del municipio, en un entorno metropolitano que es de tres a cuatro millones de habitantes en total. En la ciudad sólo viven menos de dos millones. Así, los grandes problemas están fuera del municipio, en la periferia. Dentro del municipio, si tuviésemos que hacer aquellos que nosotros mismos, como gobierno municipal, a veces con el entusiasmo de la primera época, nos hemos planteado y planificado supondría una inversión en los próximos diez años de unos 700 millones de dólares, que es el máximo pensable que puede invertir el ayuntamiento de Barcelona, en general, para todo. Con ello, no digo que resolviéramos el problema de la vivienda, sino aquel problema que nosotros hemos dicho que hay que resolver en estos diez años. Por tanto, es evidente que, si no encontramos fórmulas del tipo de que los usuarios, los afectados, etcétera, a través de cooperativas, a través de asociaciones, etcétera, en parte reconstruyan o rehabiliten su misma vivienda, no lo vamos a hacer y esto en el caso de la vivienda. No hablo ya de la tercera edad, por ejemplo, o de otro tipo de servicios en los que la cooperación de la seguridad social es mucho más importante.

Por último, yo quería llamar también la atención sobre la necesidad de que los poderes locales actúen como empresarios; es decir, yo estoy muy de acuerdo con que el Estado no tiene que monopolizar la actividad económica, pero ¡qué más quisiéramos que hubiese unos empresarios weberianos dispuestos a actuar en estos momentos! Todos vemos necesario que los poderes locales y regionales asuman iniciativas económicas, bien directamente, bien indirectamente, es decir, bien haciendo de empresarios, bien inventando empresarios o ayudando a empresarios, y aquí citaría, desde Hong Kong hasta Londres, poderes regionales y locales que directa o indirectamente están apoyando a la producción. En esto, los países de tradición administrativa francesa, nos encontramos con una legislación que prácticamente lo impide, y recuerdo que, poco antes del cambio político en Francia en 1981, aún el ministro del Interior dio una orden prohibiendo taxativamente, a los municipios, intervenir, tener iniciativas económicas en todo aquello que no

fueran sus competencias de servicios públicos de siempre. Ultimamente se ha hecho referencia a la necesidad de que los poderes locales tengan ciertas competencias con relación a las Cajas de Ahorro, o tengan cierta libertad de crear empresas o de buscar empresarios para esto. En una reunión en Francia se decía esto últimamente, que en ayuntamientos o grandes empresas públicas, ante la quiebra o la suspensión de pagos de empresa, se buscaran, inventaran y formarían empresarios para que, a base de un proyecto, se les proporcionara trabajadores en paro y les ayude a financiar o a avalar el proyecto en marcha. Es decir, hay todo un nuevo campo, pero yo no me conformaría con pensar que los poderes locales y regionales van a hacer ahora aquella política de «welfare state» o de estado keynesiano que el poder central ya no puede hacer.

Mariano Baena

Yo plantearía la cuestión de forma más directa, refiriéndome a la ponencia de Ricardo Lagos. Aunque sea de manera incidental, se ha referido en su exposición de esta mañana a las principales atenciones del Estado, las atenciones indispensables. Me parece que esta referencia era un buen testigo de que no se tienen en cuenta las administraciones públicas necesarias para ejecutar la política. Se ha referido a la seguridad interior y exterior del Estado y a la justicia, pero desde la óptica de mi especialidad estamos acostumbrados a contar, además de esto, por lo menos con asuntos exteriores, cosa que es indispensable hoy día dada la complejidad de la vida internacional. Entre otras cosas hay que renegociar deuda y para eso hay que tener negociadores; hay que, por otra parte, supongo, contar con una administración de la hacienda profesionalizada y medianamente eficaz. Se ha mencionado también en su intervención, la tendencia continua hacia el proteccionismo. Me pregunto cómo se puede tener un proteccionismo sin una política arancelaria profesional y sin unos servicios de aduana que funcionen medianamente bien. Por otra parte, se ha firmado también en la ponencia del señor Lagos, que la situación conduce a un Estado fuerte, a un Estado robustecido en América Latina. ¿Qué quiere decir un Estado robustecido, sólo un Estado donde actúan con vigor y energía los políticos o donde hay políticos autoritarios?; no querrá decir también la necesidad de un aparato profesional del Estado, ¿no querrá decir algo que

complementa la intervención de Ignacio Sotelo, el primer día, al decir que para que exista un Estado un elemento indispensable era un ejército profesional que no surge hasta un momento avanzado en América Latina, basado cronológicamente a partir de la independencia? ¿No sería necesario que ahora, además del ejército profesional, existiera una administración profesional para poder implementar todas esas políticas?

Esta era mi pregunta. Muchas gracias.

Angel Melguizo

Quería hacer dos referencias: una a la pregunta directa que ha planteado Angel Serrano y otra, por generalización y por haberme referido a ella esta mañana, al planteamiento de Jordi Borja y cuando apuntaba algo sobre la planificación en el ámbito local-regional y la empresa pública en el ámbito de las haciendas menores.

El primer punto, quizá, exigiría mucha mayor argumentación de la que voy a ser capaz ahora en este momento, porque si ya es difícil diseñar y aplicar políticas económicas a corto y largo plazo con modelos coherentes en su diseño inicial, mucho más lo es cuando hay lo que yo creo que subyace en tu pregunta: que ahora se estaría haciendo una política económica a corto plazo, que quizá es inevitable, para, posteriormente, pasar a otra política económica que fuese más progresista. Yo creo que, sobre esto, al menos, habría que apuntar lo siguiente: en primer lugar, que las ideas dominan y, como tal, están modificando el alcance del lenguaje. Yo creo que ahora nadie propugna un presupuesto desequilibrado, nadie habla bien del déficit público, nadie habla bien del sector público. Todo el mundo opina que el sector público es excesivo, y es más, incluso en el Congreso de Economistas de España, celebrado en Barcelona, hubo una resolución que, cuando menos, era ingenua: hay que reducir los gastos corrientes, y no se sabía si eran los gastos de personal (y si eran los gastos de personal del aparato educativo o del aparato militar); si había que reducir los gastos de teléfono u otros gastos innecesarios, de funcionamiento, en el aparato escolar; si había que reducir los intereses de la deuda; o si había que reducir las transferencias a la Seguridad Social, o a las haciendas menores, o a las empresas privadas, o a la Iglesia, o a la gratuidad de la enseñanza. Sin embargo, esto está calando. Por tanto, la primera idea que habría que retener, en mi opinión, es que las medidas a

corto, que van necesariamente acompañadas de una legitimación ideológica, no favorecen la toma de medidas políticas a largo plazo. Esta sería una afirmación a nivel global e incluso existencial. Pero hay más, un segundo nivel sería que las decisiones a corto, de alguna forma, cristalizan, se reproducen, incluso se incrementan, y exigen las medidas a largo coherentes con las inicialmente tomadas a corto. Por ejemplo, el gasto público responde normalmente a compromisos institucionalizados y su rigidez es evidente, sobre todo en ciertas rúbricas, cuando van acompañadas de decisiones de los aparatos estatales, como puede ser el Parlamento, que las legitiman durante décadas. Insisto en un tema que me parece capital, en el que aquí, quizá, no se está insistiendo demasiado, como son los gastos militares en este país, que por una ley, que a su vez viene de un Real Decreto, convalidado cuando aún no había Cortes democráticas, que a su vez vienen de una ley de la anterior jefatura del Estado, está hipotecando prácticamente el presupuesto en rúbricas sustantivas hasta 1991 debido a la ley de modernización de las Fuerzas Armadas. Esto es un gasto y una medida a corto plazo que imposibilita la corrección a largo. Pero hay más, en el aspecto del ingreso, el tributo es una institución muy conservadora, es decir, es muy difícil modificar un sistema tributario, entre otras cosas porque exige, fundamentalmente, que la Administración tributaria sea modificada, así como la propia política tributaria que exigiría esa corrección del sistema fiscal. No basta con modificar el sistema, sino que también el aparato administrativo. Pero hay una rúbrica importantísima, que no se va a poder corregir a largo plazo, a la que hice alusión esta mañana, que era el tema de los gastos fiscales, es decir, el conjunto de bonificaciones, exenciones y desgravaciones que en el presupuesto de 1980 de este país, no ascendía ni a 400.000 millones de pesetas; en el de este año, en cifras iniciales y siempre con la limitación estadística que tiene una cifra como ésta, que es estimación de lo que se va a recaudar estará entre 800.000 millones y 1.000.000 de pesetas. Hay una ley que dice que cualquier exención o beneficio o privilegio fiscal obtenido, no solamente se mantiene, sino que se incrementa y se perpetúa, y esto me parece que también es una medida imposible de corregir, y no parece que haya intención en la política económica diseñada a corto de cambiar esta dinámica a largo plazo.

Hay un tema muy importante y es que, cuando la empresa pública se gestiona, incluso por los propios gestores del franquismo, difícilmente se

pueden introducir pautas alternativas de gestión del sector público empresarial. Cuando lo que prima es el equilibrio estrictamente monetario de sus balances, difícilmente se pueden introducir políticas de precios alternativos, con lo cual, es difícil, también, que esto se pueda corregir no ya al medio plazo, sino sobre todo al largo plazo. Por referirme a un punto que no he podido tratar, pero que también es importante, este país tiene 30.000 millones de dólares de deuda exterior, pero nunca el sector público español, por lo menos en la última década, se ha financiado en el exterior cuando el mercado era más favorable o cuando tenía un déficit; lo que se observa es lo contrario. Normalmente, el sector público se ha financiado en el exterior cuando el déficit no era agobiante, o fundamentalmente cuando las exigencias de la balanza de pagos lo requieren, es decir, cuando el mercado es más oneroso en los plazos o en los tipos, con lo cual se está dando también una utilización de lo que yo vengo denominando el efecto de sustitución del endeudamiento del sector público español, a través del cual, cada vez va siendo más gravoso para el sector público la financiación exterior. A la inversa, en un sentido de omisión, cuando el mercado, dentro de lo relativo que es el mercado internacional, favorece el tipo de cambio, favorece el tipo de interés o incluso los plazos de amortización, el sector público se repliega y, entonces, acude la empresa privada. Este es un ejemplo de una política económica a corto plazo, que se viene manteniendo desde la última década, y no es previsible que se corrija, y, lógicamente, hipoteca el futuro no solamente en el tema de la cuantía de la deuda, la deuda está internacionalizada, está privatizada y está concentrada como en la mayor parte de los países, pero con el coste de que aquí es prácticamente imposible diseñar políticas alternativas, porque la correlación que establecen los prestamistas correspondientes inutiliza cualquier modificación de la política del corto al largo plazo.

En el tema de las haciendas locales y las haciendas regionales yo he insistido mucho, pero es que, en cualquier caso, como segunda línea de respuesta al profesor Serrano, yo diría lo siguiente: no creo que se esté realizando una política a corto plazo en este país, sino a largo plazo, con la pauta de lo que se denomina el proceso de ajuste positivo de la economía, propugnado en la OCDE y que implica austeridad, restricción redistributiva, implica reconversión y reestructuración del aparato productivo y delimita, sobre todo, rigidamente los ámbitos de las haciendas menores o descentralizadas. En este sentido, no estaríamos

en una opción de corto a largo, sino en los primeros pasos de una política diseñada a largo plazo. ¿Cuál es la consecuencia? A mí me parece obvia, si la crisis está disciplinando a la clase trabajadora, por exigencias, se dice, del proceso de acumulación, posteriormente, vendrá lo que también ya está sucediendo: el fortalecimiento político de las acciones del capital. Y no sé por qué el capital, una vez fortalecido políticamente, en ese intento de salida de la crisis, va a abdicar de lo que son sus privilegios en base a una política económica mucho más progresista, que se pudiese diseñar posteriormente. Creo que no habría que caer en la tentación, aquí, de confundir lo que es la «paz» del capital, en este momento en que las medidas de política económica le favorecen con una supuesta no beligerancia en aquellos momentos en que en el punto de mira de las acciones progresistas se diseñasen políticas económicas que sí afectase a sus intereses y que están siendo mucho más reforzadas en una opción de crisis. Esta sería mi respuesta, muy rápidamente esbozada, respecto a las dificultades del corto y el largo plazo.

218 Pero me parece que enlaza más con mi ponencia lo que ha apuntado Jordi Borja. Yo no creo que se está propugnando un keynesianismo para las haciendas descentralizadas, yo no creo que el tema sea keynesianismo/mercado; en definitiva, la teoría general de Keynes concluye diciendo que todas sus medidas, la única finalidad que tiene es reforzar el capitalismo y, por tanto, yo no estoy por esa opción de política económica.

Yo aludiría a lo siguiente: me parece que es equivoco decir que las funciones de la hacienda central no pueden ser desarrolladas por las haciendas menores, porque creo que eso cae en un planteamiento equivoco que no se demuestra en España, por lo menos para los años 70-81. Lo que se denomina el efecto perversión de las haciendas menores, es decir, que las políticas de estabilización son procíclicas y, por tanto, son perversas, eso no se sostiene más que para el análisis inicial de sus propios investigadores y para una década concreta de Estados Unidos. Pero hay más, yo creo que no es posible esa tricotomía musgraviana entre funciones de asignación-redistribución-estabilidad. Eso me parece muy doctrinal, pero la realidad social es que cualquier gasto y cualquier ingreso del sector público de forma interdependiente, contradictoria y simultánea, implica actividades de asignación, redistribución y estabilidad. Es decir, una dotación de una plaza escolar es asignación de un bien público, pero al mismo tiempo favorece el mecanismo de actividad para

la creación física del propio edificio y, desde luego, la redistribución, si se asigna esa plaza escolar a determinados estratos o segmentos de la población. Este planteamiento creo que no enriquece el análisis y, desde otro planteamiento alternativo que es el que no puedo desarrollar ampliamente, los planes económicos regionales, así como la empresa pública regional, tendrían toda su virtualidad en el esquema que he planteado en la ponencia. Los planes públicos regionales son importantes, no en el sentido de lo que aquí ha sido la planificación indicativa, sino con un criterio alternativo que implicaría lo siguiente: no solamente una coordinación interadministraciones, que es lo que suele ser un plan, tampoco un estudio general o regional del mercado, tampoco solamente un campo de concertación de los intereses sociales, tampoco una recta de incertidumbre... Yo destacaría, además de eso, lo que se denomina el potencial endógeno, en el sentido de que como el sector público central está restringiendo las capacidades redistribuidoras y sus objetivos básicos de política económica son, fundamentalmente, restaurar equilibrios del exterior, balanza de pagos y control del déficit público; difícilmente puede hacer aquellas tareas redistribuidoras que quizá pudieran tener algún predicamento. Hoy iríamos a una alternativa distinta en el sentido de lo que (por ejemplo, el plan económico de Andalucía) se denomina el potencial de innovación regional en el que se trataría de «potenciar a empresas existentes, fomentar el desarrollo de nuevas iniciativas, prestar servicios que mejoran el clima general empresarial, de crear para ello unas instituciones específicas, como son los organismos de promoción y asesoramiento y las empresas de desarrollo regional» (tal como reza el Plan Económico de Andalucía).

Y concluyo diciendo que el tema de la empresa pública regional hay que verlo como uno entre otros, pero como uno de los instrumentos importantes que tiene una comunidad autónoma, si de verdad se decidiese aquí hacer una economía regional ni subsidiaria ni tampoco sustitutiva del aparato central. ¿Cuáles serían los objetivos? Los he señalado hoy y serían: un eficaz agente distribuidor o compensador del salario social y, por otra parte, he dicho también que tenía potencialidades de una determinada política económica y, por tanto, que es inherente a lo que hemos denominado salida progresista. Yo veo aquí, claramente, que la empresa pública regional abordaría: garantizar parte del salario social (pienso en empresas públicas regionales de transporte, de vivienda); economizar/rentabilizar finan-

cieramente programas de las propias comunidades (piensen en Cajas de Ahorro o en bancos regionales propiedad de la comunidad); socializar beneficios, no la socialización de las pérdidas como se está haciendo ahora a nivel del aparato central en los dos últimos años; o la regulación de precios en beneficio del consumidor, que sería fundamental en el tema de los monopolios naturales como el del agua; actuar en el marco de actividades competitivas con criterio de coste y beneficio social (piénsese en estas empresas que decía de promoción y desarrollo de economía regional). Esto es lo que a mí me parece que podían ser las reglas de actuación, siempre que no olvidemos un diseño de política económica global en el cual las restricciones serían distintas de las que, en este momento, están imperando.

Ricardo Lagos

Voy a ser muy breve. Hubo varias observaciones respecto a la presentación de mi ponencia.

La primera, de Sotelo, sobre la relación liquidez internacional y la experiencia neoliberal, en tanto esto no es un fenómeno exclusivo del neoliberalismo dado que también sucede en otros países, como en el caso de los socialistas. Eso es así, y tal vez sería útil hacer un estudio, como él indica, de qué hicieron países como Polonia con el crecimiento de la liquidez. Yo sólo señalé que los experimentos neoliberales o monetaristas, en América Latina, tenían como prerequisite para poder funcionar el que hubiera un alto grado de liquidez internacional. Sin ese grado de liquidez, probablemente estos experimentos no hubieran funcionado. Y, en consecuencia, al llegar a sus límites el grado de liquidez, esos experimentos, esos modelos, no pueden seguir funcionando como en el pasado.

Frente a las tres observaciones que señaló Angel Serrano, quiero señalar: 1.º) Efectivamente, no toda liberalización de mercado puede significar necesariamente experiencia neoliberal; obviamente hay muchos contextos en los que una liberalización de mercado puede buscar elementos de aumentar la eficiencia dentro del sistema económico. Lo que pasa es que, en el caso de los modelos de América Latina, la liberalización jugó un rol esencial por la profundidad que tuvo dentro del esquema neoliberal, y es evidente que el traspaso de este tipo de herramientas, de Europa a América Latina, favoreció situaciones de liberalización salvaje. 2.º) ¿En qué medida la revalorización

de conceptos no implica el poder repetir conceptos viejos? Yo creo que eso es así, pero nadie está pensando que se van a repetir experiencias del pasado. Después de todo el viejo aforismo de que nadie se baña dos veces en el mismo río, se aplica aquí. Yo diría que no hay una vuelta atrás, pero sí vamos a repensar conceptos como, por ejemplo, el concepto de integración económica que de nuevo va a pasar a ser importante como resultado de la crisis del sector externo; quiero creer también que hemos aprendido algo de la forma en que entendíamos la integración económica casi veinte años atrás, por qué la integración tuvo las dificultades que tuvo. 3.º) El tema de propiedad, control y gestión. Yo creo que aquí hay un campo que vale la pena estudiar bastante más, lo que ocurre es que, normalmente, hemos entendido que la gestión conlleva la propiedad y que no es posible hacer una distinción de ambos elementos. Quiero recordar, por ejemplo, que cuando los socialistas triunfaron en Francia, al menos al nivel del debate interno, si bien después no se implementó, se planteó en un momento la posibilidad de mantener la propiedad del sistema bancario en manos privadas, pero mediante una gestión pública, como una forma de evitar el problema de las indemnizaciones. Del mismo modo, en Chile, en más de una ocasión se ha planteado la posibilidad de entregar la gestión o administración de las empresas cupríferas al sector privado, manteniendo la propiedad pública de las mismas. Esto sería exactamente lo opuesto a lo que se estaba planteando respecto al caso francés. Ahí existe, creo, un elemento en el que puede profundizarse.

Finalmente, hubo dos observaciones respecto de la Administración. Cuando yo dije que se produciría un robustecimiento del Estado en la esfera económica, lo estaba acotando estrictamente al campo económico y no me estaba planteando qué significaba este robustecimiento del Estado, o mucho más importante, cuáles son las implicaciones de tipo administrativo para este Estado fortalecido en lo económico. Yo creo que aquí se ha tocado un tema central: ¿cómo este Estado va a actuar eficientemente si va a tener esas mayores responsabilidades de tipo económico?, y ¿cuáles son las implicaciones de tipo administrativo que eso implica, tanto en el sector externo como en el sector aduanero? Ahí yo creo que hay un elemento importante respecto de la eficiencia con que este Estado, fortalecido en lo económico, puede actuar, elemento que dejé fuera en mi presentación por una incapacidad de abordar un tema del que mi conocimiento es escaso, por no

decir nulo, pero creo que el planteamiento que se ha hecho es muy correcto. Cuando mencioné esta mañana estas funciones tan tradicionales del Estado, de la seguridad externa, interna y justicia, estaba implícito lo que era la Administración Central clásica del Estado, en la que está también el servicio exterior, y están los rudimentos de finanzas públicas como los que hemos tenido en nuestros estados tradicionales en el siglo XIX. Pero, indudablemente, existe todo un campo que no se ha abordado y que daría para una sesión especial.

