

PAPEL DEL ESTADO COMO PROMOTOR Y REGULADOR
DEL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO

I. LA FUNCION PROMOTORA Y REGULADORA DEL ESTADO

A. Objetivos y criterios generales

1. Necesidad de explicitar de partida el carácter del Estado como producto histórico de una coalición de fuerzas sociales. El supuesto básico de este planteamiento es que el Estado representa una amplia coalición de sectores sociales cuyo objetivo fundamental es encauzar un proyecto de sociedad democrática, participativa, igualitaria y autónoma.
2. Tal coalición de fuerzas para que sea estable requiere, aparte del marco jurídico que consagre las instituciones de una democracia extendida, una pluralidad de formas de propiedad, gestión y organización de la producción, en la que en todo caso se destaque el papel dominante, pero no excluyente, de la propiedad y gestión pública. Esta institucional económica sería sustancialmente diferente de aquellas "economías mixtas", donde el papel dominante lo ejerce el capital nacional y extranjero, asumiendo el Estado un rol subsidiario.
3. La regulación del Estado debe estar orientada por la promoción de un proyecto nacional de desarrollo que busque una tasa sostenida de crecimiento económico y de la productividad de los recursos; la plena utilización de los recursos humanos y naturales del país; una distribución crecientemente equitativa de los ingresos que en particular asegure a toda familia un ingreso mínimo digno que le permita satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda; y una creciente autonomía nacional que elimine la dependencia económica, política y cultural respecto de los centros hegemónicos mundiales. Sólo mediante el cumplimiento de estos objetivos será posible sostener una sociedad democrática, participativa y solidaria que fortalezca la identidad nacional y los valores permanentes del humanismo.

B. Características y mecanismos de la regulación

1. La regulación requerida para hacer viable el proyecto nacional de desarrollo va más allá de las "intervenciones neoclásicas" convencionalmente aceptadas para corregir fallas de mercado "puntuales" por discrepancias entre costos privados y sociales, como asimismo de las "intervenciones keynesianas" utilizando la política fiscal y monetaria para regular el gasto público o privado y por esta vía el nivel de

empleo. La regulación propuesta se inscribe en una óptica "estructuralista", es decir postula la acción del Estado para ir modificando gradualmente la estructura económica básica del país, para lo cual desarrolla tres ordenes de acciones:

a) Acciones tendientes a desconcentrar la propiedad patrimonial del capital y la tierra, dando acceso a la propiedad y/o gestión de los recursos a sectores sociales marginados. Este punto se aborda en la segunda sección del documento.

b) Acciones de política económica referida a la fijación de un conjunto seleccionado de "precios claves" en la economía, que son los determinantes básicos de la distribución del ingreso, la asignación de recursos, y la generación y uso del excedente económico.

c) Acciones de política pública que determinan los niveles de un conjunto de "cantidades-claves" en la economía, como lo son el nivel y composición del gasto público, el nivel de la inversión de las empresas estatales, el monto y composición del crédito interno disponible para el sector privado.

En general, los tres órdenes de acciones buscan regular el funcionamiento de los mercados de factores productivos, y de algunos productos o insumos básicos del sistema, dejando el libre funcionamiento del mercado para el resto, con lo cual todo el mercado quedará orientado en su funcionamiento en las direcciones previstas por el proyecto nacional de desarrollo.

2. La regulación de los mercados de trabajo y de la distribución primaria del ingreso exige la fijación del salario mínimo real compatible con la satisfacción de las necesidades básicas del grupo familiar y por la elaboración de una escala nacional de ingresos del trabajo que sirva para orientar el proceso de negociaciones colectivas. Dicho proceso se postula en un marco nacional y sectorial de negociaciones entre organizaciones sindicales autónomas, entidades empresariales y el Estado, en el contexto de un mecanismo de concertación al estilo de un consejo económico y social, el que además tome conocimiento y oriente el proceso global de la política económica y social.

3. La regulación del mercado de capitales se da por tres vías: a) por la fijación periódica de la tasa de interés real, acompañada de la emisión de títulos públicos de renta fija real para promover y captar el grueso del ahorro nacional y el establecimiento de líneas de crédito público sectoriales; b) por el control oficial de los movimientos de capital externo, tanto de captación externa como de colocación interna; y c) por el manejo de la política monetaria. Los criterios de regulación estarán dados por la necesidad de asegurar un nivel de inversión pública y privada, compatible con el plan.

4. La regulación del mercado de cambios supone la fijación y mantención de la paridad real del dólar dentro de una política arancelaria y de subsidios de exportación, que asegure como primera prioridad el uso pleno de los recursos nacionales y como, segunda, la eficiencia privada de tal uso, medida por costos comparativos de mercado. Se espera que en el mediano plazo se dé la convergencia de ambos objetivos. Los criterios de regulación deben ser obviamente, además del pleno uso de los recursos, la generación de un déficit externo de acuerdo a la entrada de capitales requerida por el plan.
5. Asimismo, la regulación supone la fijación periódica de los precios de un conjunto de productos e insumos claves, agrícolas, industriales y energéticos, para asegurar una política de ingresos rurales y urbanos, como para regular la estructura de costos y por esta vía, los movimientos del nivel de precios.
6. Por último, la regulación supone el manejo permanente de un conjunto de "variables de cantidad" del sector público, las que se deberán mover de acuerdo con una planificación cuidadosa del sector público, incluidas las empresas estatales.
7. Desde luego, el conjunto de intervenciones señaladas deben ser coherentes con un modelo de equilibrio general de la economía. Aparte de discutir su viabilidad teórica y computacional, la que no está fuera del alcance de los medios y conocimientos existentes, la cuestión central radica en la posibilidad de equilibrio no inflacionario en una economía bajo un régimen democrático. Es muy probable que tal equilibrio sea una utopía y que el régimen deba aceptar un grado permanente de inflación, que mientras no se acelere, es un costo social aceptable por un alto nivel de empleo conseguido en democracia.

II. LA FUNCION DEL ESTADO COMO PRODUCTOR Y LAS AREAS DE PROPIEDAD Y GESTION ECONOMICA

A. Las razones del Estado-empresario

1. La regulación por sí sola no basta para orientar al mercado en la dirección de los objetivos del plan. La fuerza dinámica del crecimiento está dada en todo sistema por las decisiones de producción e inversión de un núcleo dominante. Dado que el proyecto no postula la consolidación de un régimen capitalista, cuya dinámica está dada por los grupos nacionales y trasnacionales que concentran el poder económico, necesariamente el Estado debe asumir tal papel dominante.
2. Existe en toda economía un "tamaño mínimo crítico" al que el Estado tiene que llegar para pesar en la dinámica del sistema. Dicho

tamaño más que estar dado por un número, se debe medir por la socialización de un conjunto de actividades o sectores claves.

3. Si el Estado no asume dicho papel, se producirá necesariamente una altísima concentración patrimonial en el sector privado, nacional y extranjero, con efectos negativos sobre la distribución del ingreso.

4. Por razones de rentabilidad privada baja, pero social alta, el Estado debe producir bienes y prestar servicios en infraestructura, educación, salud, etc. De otra manera, no se producirán.

B. Criterios de conformación del área estatal

El Estado, en esta propuesta, debe asumir directamente la producción de bienes o prestación de servicios en tres áreas.

1. En primer lugar, en actividades comúnmente aceptadas como de gestión estatal, es decir, en la administración de servicios públicos que operan como monopolios naturales (agua, distribución de luz, líneas básicas de transporte, comunicaciones) o en la provisión de servicios sociales gratuitos o subsidiados (educación y salud pública).

2. En segundo lugar, en la producción de insumos o productos claves de carácter industrial (energía hidroeléctrica, petróleo, acero, insumos químicos básicos, determinados bienes de capital), como en la producción de bienes de exportación con un alto contenido de renta económica (minerales, celulosa y papel, pesca industrial). Esta área constituye el núcleo básico del proceso de industrialización, puede comprender no más de una veintena de empresas de alta densidad de capital y representar entre 40 y 50 por ciento del valor agregado del sector industrial.

3. En tercer término, la totalidad de las empresas financieras ligadas al proceso de ahorro-inversión de mediano y largo plazo, vale decir, la banca de fomento y desarrollo, como asimismo empresas seleccionadas de comercialización mayorista, ligadas a mercados externos. La banca comercial sería en esta propuesta estatal o privada, en cuyo caso revistiría el carácter de empresas de servicios financieros o de intermediación con serias restricciones para impedir la concentración de la propiedad de su capital.

C. Manejo y gestión de las empresas estatales

El manejo y la gestión de las empresas estatales con criterios de eficiencia, productividad y sentido de servicio público constituye un desafío central en el esquema propuesto. Para ello debe establecerse un código que consagre un conjunto de principios de funcionamiento, a saber:

- a) Sujeción a los objetivos del plan y al sistema de precios aplicable a toda la economía.
- b) Régimen de co-gestión Estado-trabajadores en ámbitos predeterminados.
- c) Régimen de remuneraciones de acuerdo a salarios base nacionales e incentivos de producción.
- d) Evaluación financiera (eficiencia privada) y económica (eficiencia social) de resultados, por parte de la autoridad central.
- e) Organización en conglomerados públicos para ganar economías de escala en infraestructura de dirección, administración y servicios comunes.
- f) Mecanismos de formación y promoción de una tecnoburocracia eficiente, sujeta a un sistema objetivo de premios y castigos.

D. El área privada

Deinidos claramente los límites de exclusividad de la acción estatal, queda un amplio campo para el desarrollo de la empresa privada.

Esta podría revestir básicamente dos formas. Por una parte, la empresa privada tradicional, en la producción y comercialización de bienes y servicios, operando en una economía de mercado enmarcada por los parámetros básicos de regulación ya mencionados. Como resultado de sus operaciones se esperaría que este sector obtuviera una tasa de ganancia no mayor a la tasa de interés real sobre títulos oficiales, descontado el costo alternativo del trabajo de gestión empresarial.

En segundo lugar estaría un creciente sector de empresas cooperativas y autogestionarias, especialmente en el sector agrícola, la prestación de servicios y la manufactura. Este sector tendría el apoyo de entidades de fomento estatal en materia de asistencia técnica y acceso a líneas de crédito subsidiadas para compensar su diferencial negativo de productividad y facilitar su capitalización.

Desde luego, el Estado facilitaría la organización gremial de toda el área privada para permitir su participación orgánica en los mecanismos de consulta establecidos.