

ESTADO, ACTORES Y DESARROLLO: LOS INTERCAMBIOS ENTRE POLÍTICA Y ECONOMÍA

CARLOS M. VILAS *

El debate actual sobre el papel del Estado en la economía está sesgado hacia un enfoque predominantemente cuantitativo: cuánto Estado y cuánto mercado deben existir en una economía y en una sociedad determinadas. Del énfasis “estatista” de los años cuarenta a setenta, hemos pasado a un énfasis “mercadista”. Ambas posiciones comparten por lo menos dos ingredientes: *i*) un enfoque esencialista del Estado y del mercado, que equipara a uno u otro con la racionalidad económica y culpa a uno u otro de la ineficiencia. De acuerdo a ambos enfoques, existen ciertas funciones que tienen que ser desempeñadas por el Estado, y ciertas otras que deben ser llevadas a cabo exclusivamente por el mercado; *ii*) los argumentos que defienden la soberanía del mercado o la intervención del Estado señalan hechos reales tanto como el impacto de la ideología o los intereses sobre la percepción de los hechos. Hay también un dualismo maniqueo implícito en estos argumentos, en cuanto reducen el desarrollo a una cuestión de “o el Estado, o el mercado” propia de las disputas ideológicas y de los manuales escolares, pero que tiene poco que ver con las economías reales.

La extensión de la intervención del Estado en la economía no es irrelevante para el desarrollo: comparaciones internacionales de amplia cobertura sugieren la existencia de una relación positiva entre la dimensión del sector público y su eficacia en la promoción del crecimiento económico (Ram, 1986). Estas comparaciones indican sin em-

* CIH-UNAM.

bargo que las áreas y modalidades de la intervención resultan tanto o más relevantes para la promoción del crecimiento, que el simple “tamaño” del Estado. Áreas y modalidades: cuestiones en las que el juicio técnico de los economistas se interna en el terreno de la política.

Las limitaciones del modo predominante de encarar las cosas se advierten cuando se atiende al desenvolvimiento efectivo de las economías modernas. Todas las que pueden considerarse exitosas —es decir que consiguieron conjugar crecimiento, estabilidad, distribución, competitividad internacional— cumplieron con tres condiciones básicas que constituyen otros tantos rasgos distintivos: *i*) una clase empresarial productiva, no rentista, que asume riesgos de inversión y presenta un comportamiento relativamente austero —el consumo productivo es proporcionalmente mayor que el no productivo—; *ii*) una clase trabajadora productiva, vale decir bien alimentada, entrenada y disciplinada; *iii*) un Estado regulador que promueve intereses y objetivos definidos y aceptados como nacionales. El mercado fue un espacio más o menos amplio, más o menos reducido, pero nunca excluyente, en el que se conjugaron esos tres elementos básicos.

De manera muy esquemática, en lo que sigue de esta presentación se discuten esos elementos.

I. EMPRESARIOS

Es conocida la amplia literatura sobre los factores que favorecen el surgimiento de una clase empresarial. Werner Sombart, Max Weber, Thorstein Veblen, Joseph Schumpeter, H. R. Tawney, y otros, señalaron con argumentos no siempre coincidentes el papel de algunos factores éticos, religiosos y culturales, en actores sociales que contaban con una dotación inicial de recursos de capital, para aplicarlos de manera sistemática a la producción de excedentes a su turno reinvertidos productivamente. La aplicación del progreso técnico a la producción contribuyó a cimentar este proceso y a dotarlo de mayor dinamismo. En conjunto, esos enfoques indican que el desarrollo de una clase empresarial obedece a una conjunción de factores objetivos y subjetivos, técnico-económicos y culturales, en un marco político institucional propicio a este tipo de emprendimientos: los espacios libres de las ciudades europeas y, posteriormente, los Estados de vocación nacional y potestad soberana. Clase empresarial y Estado moderno constituyen

desde sus orígenes una relación que experimentará etapas y momentos de confrontación y otros de adaptación recíproca.

El carácter intensamente explotador de la clase empresarial hasta que los trabajadores consiguieron imponerle límites por la vía de la organización y la legislación está fuera de cuestión. Sin embargo, la diferencia específica entre las clases dominantes en sociedades no capitalistas y la burguesía moderna es que ésta convirtió la desigualdad social y la explotación en recursos de capital, en insumos para la acumulación. Mientras que las élites dominantes en las sociedades antiguas y en el feudalismo orientaban el producto de la desigualdad y la explotación del trabajo humano a la construcción de pirámides, jardines colgantes, catedrales o mausoleos —sin discutir aquí el valor social asignado a tales inversiones—, el gran invento del capitalismo consistió en hacer de la desigualdad social un insumo para el desarrollo, orientando lo fundamental del esfuerzo de inversión a la producción; vale decir, la reinversión productiva del excedente financiero proveniente de la desigualdad y la explotación. Se advierte que el aspecto subjetivo de las clases empresariales modernas pudo alcanzar proyecciones prácticas cuando el desenvolvimiento previo de la economía comenzó a generar extensas redes de intercambio y grandes activos en dinero, y cuando el progreso científico y técnico hizo posible un desarrollo exponencial de los ritmos y volúmenes de producción. La organización técnica y económica de la producción, en particular de los procesos de trabajo en el marco de la nueva unidad “empresa”, desempeñó un papel similarmente relevante para que la nueva ética capitalista pudiera generar resultados tangibles y en gran escala.

La literatura sobre los factores culturales del desarrollo señala la austeridad de las clases empresariales como una condición para el éxito, en la medida en que el ahorro personal era una fuente importante de formación de capital. El surgimiento de fuentes de financiamiento en gran escala por los cambios en la escala de la producción y el intercambio, la conquista de América y los desarrollos técnicos, redujeron la gravitación directa de este aspecto sobre la acumulación, pero no la eliminaron; uno de los objetivos de la regulación estatal del mercado consistió en dotar de estabilidad y continuidad al proceso de acumulación por vías tributarias u otras (Green & Sutcliffe, 1987:185 y ss.)

En general las sociedades que más avanzaron por la senda del desarrollo fueron —por lo menos en las etapas del despegue y del *big push*— sociedades austeras. Esto significa, ante todo, clases empresariales

riales austeras, ya que los pobres y los trabajadores siempre lo son. La información anualmente difundida por el Banco Mundial sobre distribución del ingreso familiar muestra, por ejemplo, que las sociedades del sureste asiático recientemente industrializadas, lo mismo que Japón, presentan niveles de desigualdad social menores que los de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Esta situación no obedece a que los grupos de ingresos más bajos del Asia capten porciones del ingreso nacional mayores que las de sus homólogos de América Latina, sino a que las burguesías asiáticas captan porciones de ingreso considerablemente menores que sus equivalentes latinoamericanas (Banco Mundial, 1994, cuadro 30). México, la estrella de la modernización neoliberal, ofrece en este sentido los contrastes más ilustrativos: con una economía virtualmente estancada, una balanza comercial sistemáticamente deficitaria y la mitad de su población en condiciones de pobreza, el número de supermillonarios mexicanos creció de dos en 1991 a siete en 1992, trece en 1993 y 24 en 1994, hasta ocupar en este exclusivo rubro el cuarto lugar mundial solamente detrás de Estados Unidos, Alemania y Japón (Button, 1994).

Junto con esta propensión comparativamente mayor destinada al consumo no productivo, las burguesías latinoamericanas muestran actitudes y comportamientos rentistas relativamente marcados. La generación de los excedentes por la vía del comercio exterior determinó que rentabilidad y acumulación dependieran tanto de la organización de los factores de la producción, sobre los que pueden incidir, cuanto de las condiciones del mercado internacional, sobre las que carecen de márgenes significativos de decisión. Esto no significa que las latinoamericanas sean "lumpenburguesías", como alguna vez exageró André Gunder Frank, o simples burguesías compradoras, sino que sus estilos empresariales se caracterizan por un complejo entrelazamiento de componentes productivos y rentísticos, debido en definitiva al modo en que la región quedó articulada a la economía internacional. Por otro lado, tampoco significa que el rentismo haya desaparecido del comportamiento de las élites latinoamericanas con el surgimiento de la sustitución de importaciones y el desarrollo "hacia adentro" o, más recientemente, con las privatizaciones y el "adelgazamiento" del Estado. Las burguesías industriales "nacionales" nunca rechazaron y más bien buscaron mantener estructuras sobredimensionadas de proteccionismo para aprovecharse de mercados cautivos y subsidios estatales, del mismo modo que el actual esquema neoliberal favorece a través de la desregu-

lación, de la apertura asimétrica, del manejo del tipo de cambio y las tasas de interés, la generación de rentas financieras en beneficio de actores económicos determinados. El rentismo no es característica exclusiva de determinados actores económicos, sino del tipo de relaciones que se entrelazan entre los actores y el Estado.

Se desprende de lo anterior que el mercado no basta para generar una clase empresarial productiva. El “espíritu productivo”, vale decir propiamente empresarial de las burguesías latinoamericanas debió mucho al papel desempeñado por el Estado en la formulación de objetivos de desarrollo nacional y en la definición de estímulos y penalizaciones. Lo mismo que en los países de “desarrollo tardío” de Europa, el Estado intervino en América Latina para romper las inercias del mercado que reforzaban la primacía del rentismo y reproducían las tendencias al atraso. Las proposiciones de Mariano Fraguero en Argentina equivalen por su sentido a las que, años más tarde, formularían Liszt y Fichte para el desarrollo económico de Prusia, aunque el constituyente de 1853 tendría menos éxito en sus proposiciones que sus colegas teutones (Fraguero, 1854). Romper con las inercias significa reformular la relación del Estado con determinados actores de la sociedad en función de objetivos nacionales —vale decir objetivos que van más allá de los intereses y metas de actores particulares—. Nuevamente nos encontramos, pues, con que la identidad de los actores económicos posee constitutivamente una dimensión política.

II. TRABAJADORES

La interacción entre economía y política que se acaba de esbozar en relación con la clase empresaria se advierte asimismo en lo que toca a los trabajadores. Desaparecidos o cuestionados en los tiempos modernos los factores culturales y religiosos, materiales y simbólicos, de compensación, la moderación de la explotación laboral pasó a depender de la capacidad de organización y lucha de los trabajadores. La formación de una clase trabajadora tuvo una dimensión política —organización sindical y política; capacidad de presión sobre las clases empresariales y sobre las agencias gubernamentales— además de la estructural —proletarización.

Con el fordismo y la macroeconomía keynesiana el consumo de los asalariados se convirtió en ingrediente de la acumulación y en uno

de los puntales de la ampliación del mercado. En la medida que parte del excedente se realiza a través del consumo de los trabajadores y sus familias el desarrollo del mercado interno deviene meta nacional y se sientan las condiciones para un nuevo tipo de concertación social. La base de este esquema es la escasez relativa de fuerza de trabajo: escasez en sentido económico, no demográfico. Las necesidades técnicas y políticas de educación, entrenamiento, salud, bienestar, etc. de los trabajadores elevaron el costo de producción de la mano de obra e introdujeron rigideces al mercado de trabajo, que llegó a ser administrado de manera tripartita por la patronal, el Estado y los sindicatos. El entrenamiento y bienestar de la fuerza de trabajo se presentó como una necesidad derivada tanto de la mayor capacidad organizativa y de presión de los trabajadores cuanto del propio avance técnico de la producción.

Populismo y desarrollismo constituyeron la variante latinoamericana de este esquema, enmarcado por una amplia movilización social y política. Los factores estructurales se articularon a los de índole política para dotar de mayor espacio de desarrollo o conducir a un más temprano agotamiento a estas experiencias.

Cuando los exportables son al mismo tiempo bienes-salario, incrementos en la productividad del sector exportador implican incrementos en la productividad de la producción para el consumo local. Constantes otros factores la reducción de costos de producción en el sector exportador genera una reducción en el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, definiéndose una renta laboral diferencial en escala internacional compatible con una aceptable satisfacción de necesidades básicas de los trabajadores, en principio sin necesidad de una intervención política explícita en tal sentido. La intervención estatal se orienta más bien a la asignación de cuotas hacia uno y otro mercados, implícitamente (interviniendo en la fijación de precios), o explícitamente. La condición de viabilidad de este modelo es la continuidad del proceso inversionista en el sector de exportables; de lo contrario, se alcanzará un punto en que la competencia entre exportación y consumo interno se tensionará pudiendo llegar, en la hipótesis límite, a un juego de "suma cero". Cuando en cambio hay una diferenciación marcada entre el sector productor de exportables y el que produce para el mercado interno —como es el caso de la mayoría de las economías de agricultura tropical y subtropical, o extractivas— incrementos en la productividad del primero no tienen en principio impacto sobre el costo de

reproducción de la fuerza de trabajo. La rentabilidad externa reposa en definitiva en una compresión absoluta de las condiciones de vida de los trabajadores.

El desarrollo de la organización sindical se vio favorecido por la configuración estructural de situaciones como las del primer tipo, pero de todos modos fue el resultado de luchas intensas y prolongadas. Diversos factores actuaron en el mismo sentido: urbanización, industrialización, difusión de determinadas doctrinas políticas o sociales. La escasez relativa de fuerza de trabajo fortaleció la capacidad negociadora de los sindicatos; a mayor calificación posibilidad de sustitución de la fuerza de trabajo y más fuerte la posición institucional del sindicalismo. En periodos de desaceleración del crecimiento o de recesión esto exacerbó las confrontaciones sociales por la distribución del excedente, llegando en el límite a cuestionar la reproducción del esquema de acumulación. En situaciones del segundo tipo, en cambio, el hiato entre mercado interno y exportaciones demandó una intensa lucha sindical y política para trasladar siquiera precariamente los incrementos de productividad a los salarios, mientras que la oferta abundante de fuerza de trabajo hacía más difícil aún la organización sindical.

Una pluralidad de factores puso en crisis el esquema keynesiano-fordista. Además de los señalados más arriba, deben mencionarse para el caso específico de América Latina las transformaciones en el sistema internacional a partir de las décadas cincuenta y sesenta; el surgimiento de nuevos actores sociales que carecían de representación política institucional; el acotamiento del espacio de convergencia de las demandas de empresarios y trabajadores; las crecientes tensiones fiscales y de balanza de pagos. El desarrollo tecnológico —cuyas prioridades y orientaciones son definidas por el Estado y las empresas privadas— respondió a los desafíos buscando reducir los coeficientes laborales y ampliando la sustituibilidad de la mano de obra. La flexibilización de la fuerza de trabajo y la desagregación de procesos laborales complejos en operaciones simples (*de-skilling*), desarrollados a la largo de la última década, contribuyeron a la desarticulación de los determinantes estructurales y organizativos de la clase trabajadora, al retroceso de la capacidad de negociación de los sindicatos, y a la sustitución regresiva del derecho laboral por el derecho civil y comercial.

El movimiento hacia la flexibilización laboral es universal y acompaña a la reestructuración global de la economía. Sus efectos son particularmente severos en los países que no son generadores de progreso

técnico, ya que la presión combinada de empresarios y gobiernos para reducir los costos laborales se intensifica y adquiere dimensiones absolutas. Es flagrante el contraste, en este sentido, entre la reducida proporción del gasto público destinado a educación en las economías más industrializadas de América Latina (como Brasil y México) y las asignaciones mucho más altas en la mayoría de los países de industrialización reciente del sureste asiático. La degradación del mercado de trabajo se conjuga con el deterioro de los sistemas, usualmente precarios, de seguridad social. Al reducir los requerimientos técnicos y acotar el espacio de acción legítima de los sindicatos, estas tendencias convierten a la fuerza de trabajo en un insumo abundante; se regresa de alguna manera, en el ámbito urbano industrial, al modelo de "oferta ilimitada de fuerza de trabajo" (Lewis, 1954). La crisis de la década de los ochenta creó condiciones propicias para esto; pero antes que la crisis los regímenes militares y autoritarios y la represión política, y la desmovilización social que siguió al restablecimiento de los gobiernos democráticos, abonaron el terreno en que habría de actuar la flexibilización laboral.

III. ESTADO

La política se refiere a las acciones individuales y colectivas orientadas a la asignación legítima de recursos entre clases, grupos e individuos; entendiéndose por asignación legítima la que suscita acatamiento por un mínimo de convicción normativa y no sólo ni principalmente por la virtualidad de una sanción a los miembros renuentes de la sociedad. Individuos, grupos y clases, directamente o más corrientemente a través de organizaciones y aparatos que los representan, compiten y se coligan tanto respecto de los recursos del mercado como respecto de los recursos estatales administrados y adjudicados por las agencias gubernamentales a través de las políticas públicas. Estado y mercado son enfocados por los actores sociales como instancias de mediación que permiten alcanzar determinados objetivos económicos, políticos, culturales, o de otro tipo.

La discusión sobre qué debe hacer el Estado, y cómo debe hacerlo, refiere a esa matriz de relaciones sociales y económicas entre las clases y grupos que dan vida a la sociedad y a las diferentes coyunturas y momentos que es posible identificar en ella; en definitiva, a la estruc-

tura de poder en la sociedad, y al perfil e intereses de los grupos dominantes en ella.

Las políticas públicas, en cuanto abren y cierran las puertas a ciertos recursos, contribuyen a la definición de los ganadores y los perdedores en el mercado. Desde esta perspectiva, el “tamaño” del Estado y del mercado —es decir, la extensión y complejidad de la intervención estatal, el espacio para las regulaciones gubernamentales, la amplitud de las relaciones directas entre agentes de la economía— y el modo en que las políticas públicas y los recursos del Estado se articulan a las fuerzas del mercado, no son relevantes en sí mismos, sino en la medida en que se relacionan con intereses sociales y económicos específicos, y por consiguiente a actores promovidos o marginados a través de la intervención estatal directa o indirecta, o mediante los mecanismos del mercado. Esto tiene lugar tanto en lo que toca al mercado interno cuanto al mercado internacional y los actores transnacionalizados, y a la articulación entre uno y otros.

En la medida en que vincula al Estado y al mercado con los intereses y las acciones de los actores, este enfoque permite superar la conceptualización del Estado como un instrumento políticamente neutral o como un escenario inerte en el que ocurren las tensiones, conflictos y coaliciones entre los clases y grupos sociales, y entre los actores transnacionalizados y los que permanecen como predominantemente locales. Esta perspectiva de análisis reconoce la autonomía del Estado en relación con los actores sociales, pero refiere el alcance y los límites de la autonomía estatal a: 1) la competencia y contradicciones entre fracciones de las clases o grupos dominantes; 2) la competencia entre grupos sociales que no son clases, cuando esta competencia carece de impacto relevante en el carácter de clase del liderazgo político.

El Estado capitalista puede ser concebido como relativamente autónomo de los partidos políticos y de los grupos sociales o de interés, como el escenario en que esos actores desenvuelven sus estrategias de poder, o como el referente y destinatario de las mismas, pero no es autónomo en relación con el carácter del sistema socioeconómico del que emerge y a las relaciones de poder que lo expresan; por tanto, no es autónomo ni neutral en relación con las tensiones y crisis que amenazan con minar el carácter de dicho sistema. En otras palabras: no es posible afirmar más, pero tampoco menos, que la existencia de una delimitación paramétrica del espacio, alcance proyecciones de la dinámica del Estado y sus agencias por parte de los actores económicos y sociales.

Toda vez que nuevas modalidades de acumulación de capital reemplazan a otras, se amplía el terreno de intervención de factores extra-económicos. Es a través de la política y de las políticas públicas que se alcanza un nuevo equilibrio, y que las fuerzas dominantes en el mercado devienen intereses de gobierno y, eventualmente, objetivos nacionales. Polanyi (1944) demostró el papel estratégico del Estado moderno en la constitución y consolidación del mercado, en la configuración del capitalismo europeo y en su proyección como sistema mundial. Por su parte, la mayoría de los estudios sobre los “cuatro tigres” del sudeste asiático llama la atención sobre el papel estratégico del Estado en la promoción del capitalismo exportador (por ejemplo Harris, 1986; Kolko, 1988; Jenkins, 1992; Hart-Landsberger, 1993; etc.). Mas recientemente, algunos observadores han identificado como uno de los obstáculos más serios para la creación de una economía de mercado en la Rusia postsoviética, la ausencia o extrema debilidad del sector estatal para establecer las condiciones iniciales de la acumulación capitalista (Clarke, 1992; Burawoy & Krotov, 1993).

Algo equivalente ocurre en América Latina. La rearticulación internacional y la reestructuración capitalista encaradas desde mediados de la década de los ochenta iban a contrapelo de los intereses de grandes porciones de la población y de los actores económicos, del mismo modo que al principio el “desarrollo hacia adentro” iba a contracorriente de las tendencias predominantes en el mercado en las décadas de los veinte y los treinta, o como la especialización primario exportadora de enfrentó a los intereses precapitalistas que aún prevalecían en las décadas de los sesenta y los setenta del siglo XIX. Cada vez que se alcanzó tal punto de conflicto, el protagonismo estatal y el recurso de la política resultaron estratégicos para la reestructuración de la economía y la promoción a posiciones de liderazgo en el mercado de aquellos actores económicos y sociales que hasta entonces habían estado subordinados a fuerzas más tradicionales (*vid* por ejemplo Schvarzer, 1993a). La competencia en y por el mercado fue de la mano con la competencia en y por el terreno político y los recursos del Estado. En tiempos de agudización de conflictos en el mercado, como fue el caso de la reciente etapa de crisis, la intervención del Estado aumenta, con los diferentes grupos y clases sociales enfocando los alcances y las metas de la intervención estatal desde diferentes perspectivas de interés.

La sustitución de determinadas fracciones del capital como fuerzas directrices de la acumulación implica una redefinición de las relacio-

nes políticas y sociales, tanto entre fracciones de la clase dominante como entre ésta y las clases subordinadas. Muy sucintamente, es posible reconocer tres grandes escenarios recientes en este particular:

i) En los regímenes populistas típicos el Estado impulsó y en su turno se apoyó en un sistema de acuerdos políticos implícitos entre fracciones de la entonces denominada “burguesía nacional”, grandes segmentos de los sectores medios, y la clase obrera y el movimiento sindical. A través de un amplio espectro de políticas que encontraron desigual éxito, la intervención estatal maniobró para establecer las condiciones operativas de la estrategia populista de acumulación de capital a través del consumo interno y la ampliación de la participación política y social de las masas (Vilas, 1988). La ampliación del mercado interno se articuló a la universalización del sufragio, la extensión de los servicios sociales, etc. Típicas de este esquema fueron las nacionalizaciones de la infraestructura de transportes y comunicaciones, del sistema financiero y del comercio exterior, la creación de grandes empresas estatales en algunos rubros de la industria pesada, bienes intermedios e insumos industriales, y la intervención en el mercado de tierras —a través incluso de la reforma agraria;

ii) Cuando el mercado interno presentó signos de agotamiento como fuente de dinamismo, o cuando su ulterior expansión puso en cuestionamiento la estructura dominante de poder, el Estado reorientó su intervención hacia la promoción de fracciones empresariales interesadas en desarrollar una industrialización vinculada a las exportaciones y a la producción de bienes intermedios y de capital —la llamada “sustitución vertical” de importaciones—. Mediante políticas definidas, en países como Brasil, México, y hasta cierto punto Argentina, el Estado auspició transferencias de excedentes financieros desde las fracciones de la burguesía orientadas hacia el mercado interno y de las clases trabajadoras, hacia las fracciones del capital más vinculadas a las nuevas exportaciones, tratando de mantener un difícil equilibrio entre las sustitución vertical asentada en el mercado interno, y una mayor apertura externa por la vía de la sustitución de exportaciones (por ejemplo Teitel & Thoumi, 1986; Sunkel, 1991; Alarcón & McKinley, 1992). En este esquema el Estado medió activamente en la progresiva rearticulación entre mercado interno y mercado internacional promoviendo nuevas formas de asociación entre capital privado, corporaciones transnacionales y capital público. Se hizo cargo, asimismo, de un arco muy amplio de empresas privadas que no pudieron hacer frente a los nuevos términos de la economía;

iii) Hoy, el Estado apoya la reestructuración capitalista impulsando la apertura asimétrica de la economía doméstica al mercado internacional, apelando a la privatización de activos públicos, construyendo nuevos espacios para las inversiones externas, redistribuyendo ingresos, y reorientando la intervención pública hacia la infraestructura económica y algunas variables fiscal-finan-

cieras. El retroceso de la intervención estatal de tipo microeconómico es paralela a una reformulación de la intervención en el nivel macroeconómico: tipos de cambio, políticas crediticias e impositivas, tasas de interés, regulación del mercado de trabajo, reforma del escenario institucional de los flujos externos de capital, trabas institucionales a la circulación internacional de la fuerza de trabajo, etc. Es importante destacar que Chile y México, los países de América Latina donde la restructuración de la economía y la reinserción externa se ejecutaron de manera más amplia, son también los que cuentan con estructuras estatales más sólidas y eficaces en materia de extracción y asignación de recursos.

En cada uno de estos tres escenarios el objetivo central de la intervención del Estado en la vida económica y social fue la generación de externalidades para la acumulación de capital de determinadas fracciones de la clase empresarial. Este objetivo coexistió con otros de carácter más amplio y mayor proyección social, y frecuentemente entró en contradicción con ellos, subrayando el tensionamiento entre acumulación y participación que constituye, según Raúl Prebisch, una de las constantes del desarrollo económico en América Latina (Prebisch, 1981).

El concepto de externalidades varía de clase a clase y de una fracción a otra dentro de la clase empresarial; por consiguiente, también varía el costo que las distintas clases y fracciones están dispuestas a pagar por esas externalidades. Por ejemplo, de acuerdo a diferentes estrategias de acumulación de capital y a las perspectivas de distintas fracciones empresariales, los programas de educación y salud pública y el fomento de la vivienda popular pueden ser consideradas tanto como externalidades que reducen el costo de formación y reproducción de la fuerza de trabajo, como gastos improductivos. Algo similar puede decirse de la construcción estatal de la infraestructura de transportes y comunicaciones, cuyo diseño básico puede no adaptarse a todas las fracciones del capital o a cualquier despliegue espacial de los activos físicos. Del mismo modo, desde el punto de vista de los grupos empresariales orientados hacia el mercado interno, salarios altos pueden actuar como incentivos a la elevación de la demanda de bienes de consumo y a la reactivación de la producción, las ventas y las ganancias en las ramas respectivas, mientras que desde la perspectiva de las fracciones orientadas hacia las exportaciones los salarios altos incrementan los costos de producción, reducen la competitividad externa y refuerzan las presiones inflacionarias.

La relación entre el mercado interno y el mercado internacional, entre los actores predominantemente internos y los actores externos o transnacionalizados, obedece a la misma lógica. La relación entre uno y otro ingredientes está sometida a una persistente tensión, cuya resolución en cada etapa del desarrollo es una función de los actores exógenos sin duda, pero también del modo en que los agentes locales diseñan las respectivas políticas públicas: tipo de cambio, aranceles, niveles de regulación de los flujos financieros, regímenes de inversión externa, etc. También en este particular diferentes grupos empresariales y sociales poseen posibilidades e intereses de articulación externa disímiles, y en consecuencia promueven políticas y estrategias divergentes. En los momentos actuales, por ejemplo, la íntima imbricación entre el Estado y los segmentos más transnacionalizados de los mercados nacionales, da lugar a una amplia apertura externa en materia de inversión, financiamiento y comercio, junto con fuertes controles a la movilidad internacional de la fuerza de trabajo y a la difusión internacional del conocimiento y sus aplicaciones (marcas y patentes).

El paso de una a otra etapa no fue inevitable ni obedeció a una secuencia prefijada. Los cambios fueron el resultado de conflictos sociales y políticos intensos que se gestaron y desarrollaron en el tiempo. El auge actual de los enfoques de tipo neoliberal fue el resultado de esos enfrentamientos, en un marco extremadamente conflictivo signado por las transformaciones de la economía global, la crisis regional, los regímenes políticos autoritarios, la recomposición de los sistemas democráticos y la reconfiguración de los actores sociales. Se ha señalado asimismo el papel que desempeñaron algunas agencias del gobierno de los Estados Unidos en la difusión de las recetas neoliberales y en el diseño de las recetas neoliberales y en el diseño de las políticas de los gobiernos latinoamericanos en función de ellas, con el fin de eliminar las barreras nacionales que se oponían a la libre circulación de productos y de servicios del capital (Félix, 1992; Vilas, 1993a).

El resultado de estos cambios, en lo que toca a la relación entre Estado y mercado, no es menos Estado y más mercado, sino otro tipo de Estado y otro tipo de mercado. La afirmación de que se ha pasado de una "matriz Estadocéntrica" a otra de tipo "mercado-céntrica" (Cavarozzi, 1992) —es decir que el Estado ha dejado de ser el punto central de referencia de los actores económicos y sociales, y que dicho referente se ha desplazado hacia el mercado— debe ser analizada con cuidado. La proposición refleja con acierto el discurso académico y político

de moda, pero proyecta una imagen distorsionada de la realidad de la política y la economía y puede conducir a conclusiones desacertadas.

Cuando se advierte el papel crucial desempeñado por el Estado en la fijación política del tipo de cambio en Argentina, o de la banda de flotación del dólar en México, y la centralidad de esta intervención estatal en el subsidio de algunas actividades y la penalización de otras, y en la consiguiente definición de ganadores y perdedores (Vilas, 1993b): ¿estamos en verdad ante el achicamiento del ámbito y alcances de la intervención del Estado? Frente a la amplia intervención estatal en los procesos de privatización —que incluyó adjudicación directa de empresas; asunción de pasivos; concesión de subsidios a las empresas privatizadas; garantía de mercados cautivos y protección frente a la competencia externa; fortalecimiento de grupos financieros vinculados a altos funcionarios de gobierno, con el consiguiente incremento de los niveles de oligopolización (Vernon-Wortzel, 1989; Wienen y Waterbury, 1991; Schvarzer, 1993b; Basualdo, 1994; etc.): ¿puede hablarse realmente de menos Estado y más mercado? ¿Significa más mercado la expulsión del mercado a causa del desempleo, la pérdida de ingresos, la contracción de la política social, y otras dimensiones del empobrecimiento, de un cuarto (Argentina) y la mitad (México) de la población? El surgimiento y crecimiento aparentemente irrefrenable de los “nuevos pobres”: ¿es más mercado? La formación de monopolios y oligopolios privados a causa de la desregulación estatal: ¿amplía el mercado o lo reduce?

La lista de referencias concretas puede extenderse mucho más pero los ejemplos anteriores son suficientes para señalar que lo que aporta la etapa presente es, por encima de todo, un nuevo “acomodo de poder” entre Estado y mercado (Ibarra, 1990). El Estado retrocede en ámbitos de intervención microeconómica directa al mismo tiempo que incrementa su intervención en las definiciones macroeconómicas y en el diseño de las opciones básicas a que se enfrentan los actores del mercado; abandona a su propia suerte a algunos actores y promueve a otros. En virtud de estas redefiniciones las grandes corporaciones transnacionales, las élites financieras, los actores mejor articulados a las nuevas líneas de dinamismo del mercado internacional, las grandes corporaciones, se convierten en el punto de referencia de la acción estatal. Mientras que en las décadas pasadas la intervención del Estado en la economía expresaba una correlación política de fuerzas diferente de la jerarquización social derivada del mercado, ahora se registra una

notable coherencia entre las orientaciones de los actores que controlan el mercado y el sentido de la intervención estatal. Lo que usualmente se interpreta como retirada o achicamiento del Estado, es en realidad institucionalización de intereses y perspectivas de actores específicos.

A fines del siglo xx, la práctica política de la modernidad neoliberal conduce a esos segmentos del mundo del *big business* a abreviar de las fuentes doctrinarias del siglo xviii haciendo suya la premisa de Adam Smith:

El Estado, en la medida en que es establecido para la seguridad de la propiedad, ha sido instituido en realidad para la defensa del rico frente al pobre, o de quienes tienen alguna propiedad frente a los que carecen de ella (Smith, 1776:674).¹

Entre tanto, porciones amplias de las clases trabajadoras y de las clases medias se desbarrancan hacia el Estado de naturaleza de Thomas Hobes: un mundo en donde “no hay sociedad, y lo que es peor, existe un miedo continuo, y el peligro de muerte violenta; y la vida humana solitaria, pobre, sórdida, brutal, y breve” (Hobes 1651:65).² La primacía política de una clase rentista en un escenario de degradación intensa de la fuerza de trabajo, se expresa institucionalmente en un Estado cautivo de la especulación financiera.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

¿Estamos frente al fin de la Historia, o frente al desarrollo de una etapa de ella? Una respuesta, siquiera tentativa, demanda una perspectiva de mayor alcance que el cortoplacismo, incluso inmediateismo, de las visiones neoliberales.

Al analizar el desarrollo del capitalismo desde la revolución industrial hasta la primera mitad de nuestro siglo, Karl Polanyi identificó un doble movimiento histórico. En una primera fase el Estado fue vaciado de toda actividad económica sustantiva, pero asumió la fun-

¹ “Civil government, so far it is instituted for the security of property, is in reality instituted for the defense of the rich against the poor, or of those who have some property against those who have none at all.”

² “No Society, and what is worst of all, continued feare, and danger of violent death; and the life of man, solitary, poore, nasty, brutish, and short.”

ción de sancionar institucionalmente y garantizar políticamente la vigencia de las leyes del mercado, que era visto como una entidad autorregulada. Tras ésta surgió una segunda fase, en la que amplios sectores sociales respondieron a las consecuencias socialmente destructivas, no previstas por la teoría, del mercado autorregulado. Esa respuesta volvió a legitimar el papel del Estado como regulador de la economía y garante de un mínimo de equidad social (Polanyi, 1944; Cox, 1992). En este movimiento, los sindicatos de trabajadores, los partidos socialistas y socialdemócratas y los movimientos feministas y antirracistas, desempeñaron papeles fundamentales. El Estado de bienestar, regulador del mercado y promotor de la "ciudadanía social" (Marshall, 1950) y de una democracia ampliada, fue el resultado de esas respuestas.

La crisis de los ochenta fue la crisis de este tipo de Estado. Debe reconocerse que, hasta el momento, las perspectivas y recomendaciones neoliberales han sido más eficaces en desacreditarlo y en narrar la historia negra del estatismo, que en alcanzar un desempeño superior en términos de crecimiento estable, inserción internacional sólida, bienestar social, democracia.

El propio carácter excluyente de la articulación Estado/mercado que emerge de la crisis y de las políticas para encararla desde el ángulo de los intereses de los acreedores externos y de las élites financieras, lleva a pensar que estamos frente a una situación que de ningún modo es definitiva. El "desencanto" con la intervención del Estado en la economía es sólo parcial entre los diferentes grupos sociales y actores económicos. El cuestionamiento neoliberal de la regulación estatal del mercado y el desmantelamiento de los mecanismos intervencionistas involucró desmontar los mecanismos de participación social y política que integraron a amplios sectores de población de menos recursos, a una vida mínimamente decente. Los resultados alcanzados hasta ahora son cuestionables incluso desde la perspectiva estrecha de los objetivos fijados por los enfoques neoliberales: el adelgazamiento del Estado ha generado frutos magros.

Por encima de oposiciones maniqueas simplistas del tipo "o Estado, o mercado", es plausible suponer que el avance hacia una organización económica más satisfactoria implicará una reformulación de los acuerdos presentes y, ante todo, una más eficaz regulación del mercado por un Estado que exprese, por encima de todo, consensos sociales básicos de promoción del desarrollo, la equidad y la democracia. Con-

sensos, por tanto, de confrontación al estancamiento, el privilegio, y la siempre presente tentación autoritaria.

Se impone finalmente la interrogante respecto de qué puede hacer un país de América Latina, por más amplio que sea ese consenso de confrontación y de búsqueda de alternativas, cuando las reformas neoliberales son parte de un proceso global de reestructuración. La cuestión se refiere, en el fondo, a la necesidad y posibilidad de articular alternativas globales frente a desafíos globales. Una problemática cuya complejidad y proyecciones demandan un tratamiento específico.

La exposición precedente plantea una relación entre estructura e intervención de los actores que enfatiza la eficacia de esta última para romper con las rigideces de aquélla, y esto en un doble sentido: los obstáculos estructurales sólo pueden ser superados, o moderados, por la acción consciente e intencional de los actores; la existencia de posibilidades estructurales debe ser activada por la intervención de los actores para que lo posible se convierta en efectivo. América Latina podrá hacer frente a los desafíos actuales en la medida en que convierta la mayoritaria insatisfacción por el actual orden de cosas en criterio de diseño de alternativas y de formulación de estrategias, y coloque la equidad social como principio de adaptación a la dinámica cambiante de la globalización. Los grandes momentos del desarrollo, la democratización y la creatividad cultural de América Latina obedecen a la conjugación de esos elementos. Sobre todo, a la forja de solidaridades sólidas entre la demanda de justicia de los pueblos, la honestidad de los intelectuales, y la sensibilidad de las élites.

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, Diana & Terry McKinley, "Beyond Import Substitution: The Restructuring Projects of Brazil and Mexico". *Latin American Perspectives*, núm. 73, pp. 72-87, 1992.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington D. C.: Banco Mundial, 1994.
- Basualdo, Eduardo, "El impacto económico y social de las privatizaciones". *Realidad Económica*, núm. 123, pp. 27-52, 1994.
- Bienen, Henry y John Waterbury, "La economía política de la privatización en los países en desarrollo". *Investigación Económica*, núm. 197 (julio-septiembre), pp. 377-412, 1991.

- Burawoy, Michael & Pavel Krotov, "The Economic Basis of Russia's Political Crisis". *New Left Review*, núm. 198, pp. 49-69, 1993.
- Button, Graham (ed.), "The Billionaires. Forbes' Eighth Annual Survey of the World's Wealthiest People". *Forbes*, núm. 154 (2), julio 18, pp. 134-219, 1994.
- Cavarozzi, Marcelo, "Beyond Transitions to Democracy in Latin America". *Journal of Latin American Studies*, núm. 24 (3), pp. 665-684, 1992.
- Clarke, Simon, "Privatization and the Development of Capitalism in Russia". *New Left Review*, núm. 196, pp. 3-27, 1992.
- Cox, Robert W., *Globalization, Multilateralism and Democracy*. The John W. Holmes Memorial Lecture. ACUNS Reports and Papers. Providence, R. I., Brown University, 1992.
- Felder, Ruth, "El estado se baja del tren: La política ferroviaria del gobierno menemista". *Realidad Económica*, núm. 123, pp. 53-78, 1994.
- Félix, David, "Privatización y retracción del Estado en América Latina". *Revista de la CEPAL*, núm. 46 (abril), pp. 33-51, 1992.
- Fraguero, Mariano, *La organización del crédito*. Buenos Aires: Editorial Rai-gal, 1954, 1854.
- Green, Francis & Bob Sutcliffe, *The Profit System. The Economics of Capitalism*. Harmondsworth, Middlessex: Penguin Books, 1987.
- Harris, Nigel, *The End of the Third World*. Harmondsworth, Middlessex: Penguin Books, 1986.
- Hart-Landsberger, Martin, *The Rush to Development: Economic Change and Political Struggle in South Korea*, Nueva York: Monthly Review Press, 1993.
- Hobbes, Thomas, *Leviathan*. Edición facsimilar. London: J. M. Dent & Sons Ltd., 1973 (1651).
- Ibarra, David, *Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder entre Estado y mercado en América Latina*. México: UNAM, 1990.
- Jenkins, Rhys O., "La experiencia de Corea del Sur y Taiwán, ¿ejemplo para América Latina?", *Comercio Exterior*, núm. 42 (12), diciembre, pp. 11-20-1130, 1992.
- Kolko, Joyce, *Restructuring the World Economy*. Nueva York: Pantheon Books, 1988.
- Lewis, W. Arthur, "Economic Development with Unlimited Supply of Labour". *The Manchester School of Economics Studies*, XXII (1), pp. 139-191, 1954.
- Marshall, T. H., *Citizenship and Social Class*. Cambridge, at the University Press, 1950.
- Polanyi, Karl, *The Great Transformation*. Nueva York: Basic Books. Hay traducción del Fondo de Cultura Económica, México, 1944.
- Prebisch, Raúl, *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Ram, Rati, "Government Size and Economic Growth: A New Framework and

- Some Evidence from Cross-Section and Time Series Data". *American Economic Review* (marzo), pp. 191-203, 1986.
- Schvarzer, Jorge, "Política industrial y entorno macroeconómico. Apreciaciones sobre la política arancelaria argentina a comienzos del siglo xx", *Boletín Informativo Techint*, núm. 275 (julio-septiembre), pp. 73-99, 1993a.
- , "El proceso de privatizaciones en la Argentina". *Realidad Económica*, núm. 120, pp. 79-143, 1993b.
- Smith, Adam, *An Inquiry into the Causes of the Wealth of Nations*. Edición facsimilar. Chicago: The University of Chicago Press, 1976.
- Sunkel, Osvaldo, "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro". En O. Sunkel (comp.). *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neopstructuralista para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 35-79, 1991.
- Teitel, Simón & Francisco E. Thoumi, "From Import Substitution to Exports: The Manufacturing Exports Experience of Argentina and Brazil". *Economic Development and Cultural Change*, núm. 34 (3), pp. 455-487, 1986.
- Thwaites Rey, Mabel, "La política de privatizaciones en Argentina: Consideraciones del caso Aerolíneas". *Realidad Económica*, núm. 116, pp. 46-76, 1993.
- Vernon-Wortzel, Heidi & Lawrence Wortzel, "Privatization: Not the Only Answer". *World Development*, núm. 17 (5), pp. 633-641, 1989.
- Vilas, Carlos M., "El populismo latinoamericano: Un enfoque estructural". *Desarrollo Económico*, núm. 11, pp. 323-352, 1988.
- , "Política y poder en el nuevo orden mundial: Una perspectiva desde América Latina". En A. Triana Martínez (comp.), *Democracia en América Latina: Seis contribuciones al debate*. México: Triana Ediciones, pp. 117-200, 1993a.
- , *Banck to the "Dangerous Classes"? Capitalist Restructuring, State Reform and the Working Class in Latin America*. Nueva York: Columbia University, ILAIS Papers, núm. 34, julio, 1993b.